



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**

**MARCELLE CORREIA DA SILVA**

**DESAFIOS DO CREAS NA EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS: UM  
ESTUDO A PARTIR DE BELFORD ROXO**

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

**MARCELLE CORREIA DA SILVA**

**DESAFIOS DO CREAS NA EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS:  
UM ESTUDO A PARTIR DE BELFORD ROXO**

Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Fátima Valéria Ferreira de Souza

**Rio de Janeiro**

**2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
Centro de Filosofia e Ciências Sociais - CFCHEscola de Serviço Social - ESS

**ATA- BANCA EXAMINADORA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

<b>Estudante (NOME COMPLETO):</b> Marcelle Correia da Silva	<b>DRE:</b> 112179159
---	--------------------------

<b>Título do TCC:</b> Desafios do Creas na execução de medidas socioeducativas: um estudo a partir de Belford Roxo
---

**Composição da banca**

<b>Presidente da banca/orientador(a):</b> Fátima Valéria Ferreira de Souza
---

Assinatura: Fátima Valéria Ferreira de Souza  
Assinado de forma digital por Fátima Valéria Ferreira de Souza  
 DN: cn=Fátima Valéria Ferreira de Souza, o=Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
 ou=Escola de Serviço Social, email=f.souza@ess.ufrj.br, c=BR  
 Dados: 2021.04.19 17:55:02 -0300

<b>Membro da banca:</b> Ana Izabel Moura de Carvalho Moreira	<small>ANA IZABEL MOURA DE CARVALHO MOREIRA:38683890406 Assinado de forma digital por ANA IZABEL MOURA DE CARVALHO MOREIRA:38683890406 Dados: 2021.04.19 18:20:34 -0300</small>
---	---

Assinatura: \_\_\_\_\_

<b>Membro da banca:</b> Marisa Andrea Pereira
--

Assinatura: Marisa Andréa Pereira  
Assinado de forma digital por Marisa Andréa Pereira  
 DN: cn=Marisa Andréa Pereira, o=Prefeitura Municipal de Belford Roxo,  
 ou=Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher,  
 email=maritsah.pereira@gmail.com, c=BR  
 Dados: 2021.04.20 16:10:00 -0300

**Parecer:**

<input checked="" type="checkbox"/> APROVADO	<input type="checkbox"/> APROVAÇÃO CONDICIONADA*	<input type="checkbox"/> REPROVADO**
--	--	--------------------------------------

Data de realização da banca

16 | 04 | 2021

\* Em caso de “aprovação condicionada”, pontue as indicações da banca para o TCC, em parecer.

\*\* Em caso de “reprovação” pontue as indicações da banca para o TCC e indique uma nova data para a realização de nova banca, em parecer.

<b>OBSERVAÇÕES</b>
--------------------



## AGRADECIMENTOS

Até chegar aqui o caminho não foi fácil. Tiveram dias bons, felizes, mas também tiveram choros, desespero, vontade de desistir? Perdi as contas de quantas vezes quis e quantas vezes estava decidida. Por inúmeras vezes eu achei que não chegaria até aqui, que essa etapa da minha vida não fosse se concretizar, mas eu tenho um DEUS, que me sustentou e aqui estou. Te agradeço, Senhor, por esses longos anos, por me guardar tarde da noite na volta da Universidade, por ter me dado forças para prosseguir.

Ao meu marido, meu amigo e parceiro da vida, Tiago Bezerra, que acompanha minha trajetória desde o início. Sempre me estimulando a buscar o melhor no pessoal e no profissional, apoiando minhas decisões, sendo paciente e convicto que esse dia chegaria.

Aos amigos que conquistei ao longo da caminhada na UFRJ: Iara, Paloma, Débora, David... Vocês fazem parte dessa história, cada um em algum momento. Pude contar com vocês nas alegrias, nos desesperos pré-provas, nos trabalhos. E hoje, sei que posso contar com vocês, fora do ambiente institucional. Obrigada!

Taywana! Sem palavras, prestativa, dispostas e me salvando no aperto. Muita gratidão pela sua vida, pelos seus inúmeros dons, que o Senhor abençoe sua vida poderosamente.

Às minhas supervisoras de estágio que se tornaram grande amigas: Vanessa Queiroz e Marisa Pereira. Quando eu já não tinha mais esperança que conseguiria um estágio, porque era aluna trabalhadora, eis que fui informada que o CRAS próximo à minha casa estava com uma estagiária da minha turma, corri atrás. Vanessa não queria mais estagiários, mas se compadeceu com a minha luta e me acolheu, me ajudou, me incentivou, me abriu portas e me ensinou demasiadamente. Precisou sair do Município, o desespero voltou a rondar, mas como excelente profissional, não me deixou desamparada e colocou Marisa Pereira no meu caminho. Que presente! Marisa continuou o trabalho que Vanessa iniciou, uma troca incrível! Muito aprendizado, muita parceria. Agradeço de todo coração por todo apoio, por acreditarem mais em mim do que eu mesma.

À equipe do CREAS II, em especial à Renata de Souza e Valéria Reis!

À Mayara, minha amiga e irmã do coração, que ouvia meus lamentos, meus desesperos, e me encorajava a continuar e seguir rumo à formação.

Ana Izabel! Ah que professora incrível! Que ser humano maravilhoso, só agradecer pelas aulas de OTP que pareciam terapias. Nos ouvia, nos acolhia, nos dava colo, como se fosse mãe. Que honra de ser sua aluna!

Fátima Valéria, minha orientadora querida e amada, outro ser humano iluminado que chegou na minha vida no momento que mais pensei em desistir, me aceitou, me ajudou. Partilhou conhecimento, conversou, incentivou e, sem sua ajuda, com certeza, esse trabalho não teria terminado. Muito carinho, admiração e orgulho.

Aos amigos e familiares que torcem pelo meu bem!

E agora, um agradecimento especial, meus pais: Marcelo, Lindinalva e Agatha, o meu MUITO OBRIGADA! Obrigada por terem feito tudo que cada um acima fez, por terem me dado condições, por nunca terem desistido de mim, por acreditarem no meu potencial, por todo apoio. À minha mãe, por sempre demonstrar tamanho orgulho de mim, ao meu pai, por ser o maior incentivador da minha vida. A vocês dedico meu trabalho e todo meu amor.

*“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim.”*

*Francisco Cândido Xavier*

## RESUMO

Esta proposta de pesquisa tem como objeto de estudo o trabalho socioeducativo em meio aberto e sua necessária relação com a intersetorialidade, para a defesa e garantia de direitos. A análise feita corresponderá ao período que abrange o 2º semestre de 2019. A escolha do tema para o presente Trabalho de Conclusão de Curso surgiu a partir da experiência vivenciada no estágio curricular realizado no Centro de Referência Especializada de Assistência Social II – Leonardo Targino do Carmo, CREAS - no município de Belford Roxo. Os questionamentos que surgiram ao longo da rotina resultaram no desejo de aprofundar o conhecimento sobre o tema, buscando compreender a realidade vivenciada pelo adolescente autor de ato infracional em cumprimento de medida socioeducativa.

Palavras-chave: Adolescente. Medida Socioeducativa. CREAS

## **ABSTRACT**

This research proposal has as its object of study socio-educational work in an open environment and its necessary relationship with intersectoriality, for the defense and guarantee of rights. The analysis made will correspond to the period that covers the 2nd semester of 2019. The choice of the theme for the present Conclusion of Course Work arose from the experience lived in the internship field, Specialized Reference Center for Social Assistance II - Leonardo Targino do Carmo, CREAS - in the municipality of Belford Roxo. The questions that arose during the routine resulted in the desire to deepen the knowledge on the subject, seeking to understand the reality experienced by the adolescent author of an infraction in compliance with a socio-educational measure

Keywords: Adolescent. Socio-educational measure. CREAS

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEME	Central de Medicamentos
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IAPs	Institutos de Aposentadorias de Pensões
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MSE	Medida Socioeducativa
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
FEBENS	Fundações Estaduais para o Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SINASE	Sistema Nacional Socioeducativo
SGD	Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundos das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, CONQUISTAS E LIMITES.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO BENESSE E A “PROTEÇÃO” ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO E UMA NOVA FASE NA “PROTEÇÃO” ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES.....</b>	<b>21</b>
<b>3 CREAS, ECA E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>32</b>
<b>4 OBSERVAÇÕES DO CAMPO DE ESTÁGIO.....</b>	<b>44</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>53</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>56</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo vislumbra compreender a relação entre intersectorialidade e o trabalho socioeducativo prestado aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A pesquisa tem por fonte as anotações nos diários de campo, observações participantes, e coletas bibliográficas. Assim, a partir das leituras e da vivência de estágio no Centro de Referência Especializado de Assistência Social Leonardo Targino do Carmo, será possível ampliar a compreensão sobre a situação do atendimento socioeducativo nesse equipamento e sua real condição como esfera de proteção e promoção das necessidades socioassistenciais dos sujeitos atendidos.

O estágio curricular supervisionado, com o período mínimo 120 horas/semestre, foi realizado entre junho a dezembro de 2019, em cumprimento ao que foi acordado com a unidade para desempenho das atividades deferidas pelo Plano de Estágio, observando os princípios éticos que rege o Serviço Social. No equipamento foi possível destacar alguns pontos referentes ao avanço histórico que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) teve em sua construção política, na luta pela ampliação de direitos sociais promovendo o deslocamento conceitual do campo da ajuda e da carência para o direito. No aspecto político e institucional esta política mantém o caráter distributivo e compensatório em sua essência, reunindo elementos que diminuem os efeitos mais visíveis, e os que causam maiores danos à pobreza.

As experiências dessa jornada acadêmica, principalmente das experiências do estágio obrigatório, incitaram reflexões e questionamentos. Algumas dessas inquietudes foram abordadas nessa análise, outras, porém, poderão ser objeto de futuros estudos e investigações.

[...] todas essas sínteses que não problematizamos e que deixamos valer de pleno direito [...] não se trata, é claro, de recusá-las definitivamente, mas sacudir a quietude com a qual as aceitamos (FOUCAULT, 2000, p. 29).

Ao buscar entender a proteção social às crianças e adolescentes no contexto da sociedade capitalista, se faz imprescindível pensar antes de tudo a política social, sua história e sua fundamentação para conformação do sistema de

proteção social brasileiro.

Um longo caminho se percorreu até o que conhecemos atualmente como políticas sociais. Como apontam Behring e Boschetti, (2006 ) não se pode indicar com exatidão o período específico do surgimento das primeiras iniciativas das políticas sociais. Como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a revolução industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sendo de extrema relevância destacar para tal análise a sua generalização na sucessão do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, principalmente em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945).

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e, até mesmo, respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – as expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 51)

Segundo Rizotti (1998) referenciando-se em Cardoso (1994), os movimentos sociais contribuíram para a conformação dos novos arranjos das políticas sociais brasileiras, fazendo sua inserção tanto na gestão quanto no controle social. Foi a partir da Constituição Federal de 1988, que houve um reconhecimento dos direitos humanos sociais como um avanço significativo. Pela primeira vez o homem brasileiro era tratado como cidadão, como sujeito e possuidor de direitos, dentre os quais estava o direito à Seguridade Social.

Nesse sentido a Seguridade Social implica que todo cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que venham cobrir, diminuir ou precaver os riscos e as vulnerabilidades sociais. A partir dessa nova concepção foi instituído o reconhecimento do direito universal, independente se o cidadão contribuisse com o sistema previdenciário ou não. (YASBECK, 1997, p.13).

Todo esse processo de ampliação do conceito de direitos sociais e de políticas públicas culminou na organização das definições das frentes de ação que caracterizariam o Sistema de Proteção Social brasileiro: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o qual é chamado hoje de tripé da Seguridade Social, cada uma com suas respectivas atribuições no que toca o enfrentamento das expressões da questão social e na viabilização do acesso aos direitos, tornando-se uma política pública que significa direito do cidadão e dever do Estado. Desta forma, a

assistência social, pela primeira vez em sua história, foi arquitetada como uma das três instituições políticas basilares da Seguridade Social. Avanço que expressa à superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benesse social, e passa a constituir-se como a profissionalização da atividade pública, a qual não somente esta atrelada ao atendimento às necessidades básicas da população, como e, sobretudo junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social.

Para a realização deste trabalho foi necessário a construção de um percurso teórico que possibilitasse a compreensão do tema abordado. Utilizamos o método do materialismo histórico, o qual contribuiu para uma análise crítica sobre a importância do desenvolvimento de ações no território, contribuindo desta forma para a vida dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e permitindo através do conhecimento adquirido a possibilidade de desvelar a realidade social, para além do aparente.

A medida socioeducativa é uma forma de "punição" para adolescentes. Refere-se à aplicação de medidas judiciais para adolescentes que cometeram atos infracionais e foram julgados pela Justiça Especial para Crianças e Adolescentes. Ela tem como base a doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente da Lei Federal nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado um marco nos direitos desse segmento social. Essa lei objetiva a educação como prioridade na aplicação de medidas para as crianças e adolescentes, sendo que a educação, nesse sentido, não significa escolarização formal, mas a forma de execução das medidas judiciais (Craidy, 2011).

Apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - e do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE – virem inaugurar uma nova fase de garantia dos direitos para esses adolescentes em situação de vulnerabilidade, as políticas públicas estão muito aquém do seu papel. Nesse novo marco teórico e político as instituições assumem uma função sócio pedagógica na perspectiva dos adolescentes como sujeitos de direitos. Entretanto, falta ao Estado garantir segurança pública e social. A inserção em uma escola livre de preconceitos e que desperte nesses adolescentes a condição de mudar seu futuro está longe de se materializar, pois os mesmos não reconhecem que a escola na forma que lhes é apresentada cumpra esse papel.

O SINASE tem como objetivo regulamentar o que deve ser feito no enfrentamento das situações de violência que envolvem os adolescentes, seja como autor do ato infracional, seja como vítima da violação de direitos a que estão expostos no cumprimento de medidas socioeducativas.

Por esses motivos é de suma importância que o Serviço Social se debruce sobre esse tema e que possa contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes para a juventude do país.

Sendo assim, no primeiro capítulo abordamos a trajetória da Política de Assistência Social, trazendo desde os conceitos de bem-estar e assistencialismo, passando por mobilizações sociais que resultaram na abertura política e na conquista da assistência social como direito de todo cidadão brasileiro. No segundo capítulo discutiremos sobre a questão do adolescente como sujeito de direitos, desde o Código de Menores até o momento atual com as medidas protetivas destinadas a esse segmento da população, inclusive trazendo as medidas socioeducativas estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Por fim, a pesquisa objetiva contribuir para novos estudos sobre o tema e trazer, na medida do possível, indagações e reflexões sobre as práticas profissionais adotadas nos serviços ofertados pelo CREAS na defesa dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, bem como a importância do trabalho de diferentes atores.

## **2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, CONQUISTAS E LIMITES**

### **2.1- A assistência social como bem-estar e a “proteção” às crianças e aos adolescentes**

A trajetória da Assistência Social na sociedade brasileira foi definida pelo assistencialismo, pela visão clientelista e pelo bem-estar.

A assistência social no contexto das políticas sociais vem se comportando como um campo de bem-estar pública e privada ao “necessitado”, como uma não política, como um sistema que se autonega, sem visibilidade. É opaca, fluida, e desconhecida do grande público. Acusada de ser o campo da panaceia, do assistencialismo, das práticas clientelísticas/populista, de mecanismo reforçador da pobreza tutelada, da concretude da injustiça social -ela parece se comportar de forma acuada reforçando sua característica opaca, subalterna, marginal. (SPOSATI,1995, p. 04)

Para compreendermos o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, é preciso fazer uma análise da trajetória do sistema de proteção social, que é marcado pelas expressões da questão social que surgem inerentes ao avanço do capitalismo industrial na década de 1930. A industrialização acarretou uma intensificação da exploração da força de trabalho e agravamento significativo nos níveis de desigualdade social e, principalmente da pobreza. Dentro deste contexto surgem as primeiras reivindicações que apontam para a necessidade de construção de um sistema de proteção social. Tal sistema nasce com um caráter compensatório para regular e minimizar as mazelas sociais.

A Proteção Social, como política social do Estado, emerge sob determinadas condições históricas e adquire diferentes formas, dependendo da trajetória econômica e política do desenvolvimento do capitalismo e das lutas dos trabalhadores em cada realidade social. Sendo assim, nos países desenvolvidos, como os da Europa Ocidental, foram criados amplos e universais sistemas públicos de proteção, enquanto que nos países periféricos, como é o caso do Brasil, a proteção social foi estruturada mediante dois grandes setores: a assistência social aos pobres e a previdência social para os assalariados.

O Código de Menores de 1927 constituiu a primeira Lei específica

direcionada às questões da criança e do adolescente. É importante verificar que também este Código, mesmo sendo declaradamente voltado à regulamentação das ações do Estado com os "menores abandonados e delinqüentes", foi duramente atacado. Primeiro, por fortalecer as leis que regulamentavam a utilização de crianças como mão-de-obra em diversos tipos de serviços. Segundo, por apresentar restrições às ações dos responsáveis, principalmente quanto aos castigos físicos e à manutenção dos filhos. (MORELLI; SILVESTRE; GOMES; 2000)

Na década de 1930, efetivou-se a montagem do Sistema Público de Previdência Social, com a criação dos Institutos de Aposentadorias de Pensões (IAP's) entre os anos de 1933 e 1938. O Estado começa a se colocar como interventor na proteção social, para responder a algumas reivindicações dos trabalhadores sem sacrificar a lucratividade do capital. Os IAP's cobriam os riscos relacionados ao ciclo de vida (velhice, doença, morte e invalidez) e os serviços de assistência médica, pensões e auxílio-doença. (MAXWELL,2020)

Da década de 1940 em diante foram organizadas no Brasil instituições para atender de formas personalizadas crianças e adolescentes carentes. Dentre elas: A Legião Brasileira de Assistência - LBA, e as instituições denominadas de Sistema S - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SESC e o Serviço Social do Comércio - SESC que tiveram papel fundamental na junção dos interesses estatais e privados frente à promoção de serviços de preparação de mão de obra infanto-juvenil.

Em 1942 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor - SAM ligado ao Ministério da Justiça, uma espécie de Sistema Penitenciário destinado ao público menor de 18 anos. Ainda prevalecia a cultura da época, com ações de coerção e maus-tratos aos pobres "desvalidos e infratores". A abordagem do SAM era repressiva-correcional e se baseava na doutrina da "situação irregular". Este serviço surgiu num cenário arbitrário do Estado Novo (1937-1945) o que corroborou seu viés repressivo e o seu atendimento se diferenciava entre duas formas, conforme a condição do adolescente se fosse autor de ato infracional era internado em reformatórios e casas de correção e caso fossem apenas menores carentes e abandonados eram encaminhados a patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos.

Retomando o contexto político, o primeiro mandato de Vargas (1930-1934)

foi marcado como período introdutório das políticas de proteção social no Brasil e tem seu desfecho com a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT em 1943. De acordo com Behring e Boschetti (2011, pág. 108) “a CLT inspirava-se na Carta del Lavoro da era fascista de Mussolini, propugnando o reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado e atrelando sua organização sindical ao Ministério do Trabalho”. Assim, percebe-se a prática brasileira de incorporar tendências internacionais à forma de enfrentamento da questão social fazendo um híbrido com os elementos particulares deste país,

Em 1945, o Presidente Getúlio Vargas frente às pressões de um golpe de Estado, renunciou ao seu mandato. Foram convocadas eleições diretas e secretas para Presidente da República, e o período de 1945 a 1950 foi governado pelo general Eurico Gaspar Dutra. Este governo foi marcado pela relação com os EUA no apoio a Guerra Fria, bem como pela ilicitude do partido comunista no Brasil e em meio a uma onda anticomunista, o país, rompeu relações diplomáticas com a União Soviética.

Na eleição presidencial, em 1950, Getúlio Vargas reassume o poder e faz associações tanto com os que defendiam a prática do nacionalismo quanto do liberalismo, tendo como meta de governo obter a independência econômica por meio da industrialização e a fundação de empresas estatais. Esse segundo mandato foi marcado pela criação da Petrobrás responsável pelo petróleo nacional e pela Eletrobrás responsável por gerar e distribuir energia elétrica. Contudo, o período era de conflitos pela situação econômica do país marcada pela inflação e baixos salários

Naquela época surgiram muitos movimentos grevista e a saída do governo foi dar aumento de 100% no salário-mínimo. Este foi um dos aspectos do governo populista que desencadeou uma ação antivarguista, sob o aval da imprensa, pelos jornais, pelo rádio e pela televisão através da oposição formada pelos partidos de direita e pelos militares. Havia uma grande pressão para a renúncia de Vargas, no entanto o presidente espantou a todos com o seu suicídio. O vice-presidente, Café Filho, assumiu o governo e em 1955 foram realizadas eleições presidenciais.

Juscelino Kubitschek assume a presidência definindo seu governo com o lema “50 anos de progresso em 5 anos de governo”. Algumas providências foram tomadas para esse progresso como o controle dos setores vitais da economia (Petrobrás e Eletrobrás) e a abertura ao capital externo para instalação de indústrias no país. Essa combinação resultou no crescimento de 80% da produção

industrial brasileira com investimento de infraestrutura para oferecer condições de crescimento das indústrias através da construção de novas rodovias e de de Brasília

Simbolizando a modernização do país e com destaque para os setores de bens de consumo duráveis como carros, eletrodomésticos, entre outros. Não obstante, as desigualdades sociais e a dívida externa aumentaram um fator relevante nesse processo foi a organização da classe trabalhadora conforme apontam Behring e Boschetti:

Esse processo de salto para diante na economia capitalista brasileira acirrava a luta de classes, pois implicava o aumento numérico e a concentração da classe trabalhadora, com suas consequências em termos de maior organização política e de consciência de classe. Nesse período, também crescem as tensões no campo, com a organização das ligas camponesas, em função da inexistência de uma reforma agrária. (2011, p. 110).

No campo das políticas sociais, as conquistas dos direitos sociais se deram em passos lentos, foram criados IAPs e houve a separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação no ano de 1953. Esse período foi marcado pela disputa de projetos que ocasionou uma morosidade até em propostas que já estavam em pauta desde o final da ditadura de Vargas.

Em 1961 chega à vez de Jânio Quadros (1961 a 1964) assumir a presidência e acenar que acabaria com a corrupção e que governaria para os pobres. O então presidente tomou medidas que desagradaram à classe dominante ao desvalorizar o cruzeiro e dificultar o crédito público aos empresários. E para completar a insatisfação deste segmento buscou reatar as relações diplomáticas com a União Soviética. Diante deste quadro, a oposição denunciou que Jânio Quadros estaria preparando um golpe e o Presidente renunciou ao cargo sem uma explicação plausível.

Frente a este contexto, adotou-se o parlamentarismo com João Goulart como chefe de Estado representando o país, mas sem o poder de governar. Como as propostas de governo de João Goulart versavam sobre a defesa de reformas de base – o que incorporava incremento das políticas sociais -, reforma agrária; bancária; fiscal; educacional; administrativa e urbana, bem como a ampliação de direitos trabalhistas ao trabalhador rural por meio do estabelecimento do salário-

mínimo; da jornada de oito horas; das férias remuneradas; entre outros. O modelo de governo parlamentarista acalmou a direita. Contudo, em 1963 foi realizado plebiscito para delinear a respeito da preservação do modelo parlamentarista ou o retorno do presidencialismo e a população decidiu por retornar ao presidencialismo, por reações por parte da classe dominante composta por empresários, latifundiários, militares, e políticos de direita que reproduziam que seu governo era “comunista”. Esse período foi marcado por movimentos da população em apoio às reformas propostas pelo governo, mas a classe dominante estava apavorada com as medidas e decidiram implantar uma ditadura militar para afastar o perigo do comunismo no Brasil.

Em meio a este cenário de ditadura militar destaca-se a extinção do SAM, em outubro de 1964, frente às críticas da imprensa e do Parlamento por não ter mais condições necessárias de assegurar a readaptação dos “menores”. Assim, a questão da assistência a infância passou para a competência do governo militar, que se instalou neste mesmo ano. O governo militar estabeleceu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM, e criou um novo órgão denominado Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

De acordo com Rizzini e Pilotti (2009, p. 30):

A “questão do menor” interessava à segurança nacional, não só pela eventual canalização do potencial do “sentimento de revolta” dessa juventude “marginalizada” pelos movimentos de contestação do regime, mas, também, tendo em vista os efeitos da dilapidação do seu potencial produtivo para o processo de desenvolvimento.

Assim, a PNBEM se propôs a assegurar prioridades à integração do “menor” na comunidade, por meio de assistência na própria família e/ou na colocação em lares substitutos. No entanto, asseguraram, em larga escala, à internação através das Fundações Estaduais para o Bem Estar do Menor - FEBENS e de entidades privadas de assistência dos que se denominavam “irregulares” do desenvolvimento com segurança nacional.

No período da Ditadura Militar continua a expansão e o crescimento

econômico brasileiro que já vinha acontecendo desde 1955 com o Plano de Metas<sup>1</sup> (BRAGA,Suely,2017) .Esse plano baseou-se em estudos realizados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entre os anos de 1951 e 1953 e que nesse contexto ganha mais intensidade com a expansão do “fordismo a brasileira” marcado pelo chamado Milagre brasileiro<sup>2</sup>.

O período também foi marcado pela expansão dos direitos sociais em detrimento da restrição dos direitos políticos e civis. Nesse sentido, a Ditadura Militar colaborou para o incremento da modernização conservadora com o aprofundamento das relações capitalistas de natureza monopolista, ao tempo em que se ampliava a política social brasileira com caráter fragmentário, setorial e emergencial, frente à necessidade de dar legitimidade ao governo que buscava bases sociais para manter-se no poder.

Nesse processo se reconfigura a questão social <sup>3</sup> com seu acirramento, tratada no combinado repressão-assistência que tinha como objetivo controlar as forças trabalhistas. No tocante à política social, apontaremos os avanços mais significativos, como: a unificação da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966; no ano seguinte os acidentes de trabalho também passam a ser incorporados á gestão do INPS; pelo Funrural é ampliada a previdência para os trabalhadores rurais; em 1972 a previdência também abarca as empregadas domésticas e em 1973 os jogadores de futebol e autônomos; em 1974 é destinado aos idosos pobres e que tivessem contribuído pelo menos um ano para a previdência social – a Renda Mensal Vitalícia – que correspondia a meio salário mínimo.

Também em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social com a incorporação da LBA; da Fundação Nacional para o bem-estar do Menor – Funabem; Central de Medicamentos – CEME; e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev.

Destacamos que assim como ocorriam os avanços nas políticas públicas, a

---

<sup>1</sup> Esse plano consistia em um projeto de desenvolvimento nacional com trinta e uma metas, a trigésima primeira meta era a construção de Brasília e a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para lá.

<sup>2</sup>“ Milagre econômico brasileiro foi a época de crescimento econômico elevado durante a ditadura militar brasileira, entre 1969 e 1973, também conhecido como "anos de chumbo"” (Wikipedia, 2021)

<sup>3</sup> A concepção de questão social mais difundida no Serviço Social é a 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”.

ditadura militar também abria espaço para a previdência, a saúde e a educação em âmbito privado, estabelecendo o acesso às políticas sociais pelo viés econômico entre os que podem e os que não podem pagar pelo serviço.

A política da Previdência Social esteve sempre ligada ao trabalho, tendo um caráter contributivo, sustentado pela lógica do seguro. A política de Saúde, a partir da Constituição de 1988, se desligou da lógica do seguro passando a ser considerada como direito universal. Por sua vez, a política de Assistência Social é reconhecida por lei como um direito universal de caráter não contributivo. Contraditoriamente, na prática, tem sido direcionada para as pessoas que comprovem seu estado de pobreza ou que sejam incapacitadas para o trabalho, ferindo assim, os princípios universalizantes da Constituição Cidadã.

Não obstante, ressalta-se que no final da década de 1970, com o endurecimento da Ditadura Militar e o cerceamento da liberdade, os movimentos sociais se mostraram mais fortalecidos em detrimento do caos em que se encontrava a sociedade civil. O cenário era marcado pela migração acelerada nos grandes centros urbanos, elevando o crescimento populacional e concomitantemente a pauperização das famílias. Em consequência, crianças e adolescentes transformavam os espaços públicos em locais de produção de renda e moradia.

Logo, surge em 1976 a Comissão Parlamentar de Inquérito da Criança do Menor e declara a prioridade do tema ao reconhecer que o Código de Menores de 1927 necessitava de revisão, realizada em 1979 com o Novo Código de Menores que veio a consagrar a noção do “menor em situação irregular”, a visão do problema da criança marginalizada como uma “patologia social” (Rizzini e Pilotti, 2009).

## **2.2. A assistência social como direito e uma nova fase na “proteção” às crianças e aos adolescentes**

No que refere às crianças e aos adolescentes a Constituição de 1988 apresenta importantes avanços no sentido de romper com velhos estigmas que diferenciavam crianças de “menores”,

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária,

além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Brasil, 1988).

Assim, em 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei no. 8.069/1990, foi aprovado com o objetivo de (re)estruturar a vida e a formação das crianças e dos(as) adolescentes brasileiros(as). A presente lei indica mudanças na concepção de crianças e adolescentes, definindo-os (as) como cidadãos de direitos, sujeitos munidos do direito de proteção especializada e integral.

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) descentraliza e ao mesmo tempo municipaliza as ações administrativas, contra a burocratização das políticas públicas voltadas para a infância e juventude no Brasil. Assim sendo, promove-se o controle social, fiscaliza-se as implementações nos municípios por meio de representantes comunitários e envolve-se a sociedade na gestão dos recursos públicos. O ECA resulta de movimento social de luta por relações igualitárias e de proteção ao menor que adquiriu força contra o sistema punitivo do Código de Menores, substituindo o castigo pela educação e pelos direitos humanos, conforme rege a Lei.

Em contrapartida, na década de 1980, desencadeiam-se os processos de reestruturação produtiva decorrentes da crise do capital dos anos 1970, que passa de um padrão de produção fordista/keynesiano para o modelo japonês de acumulação flexível. Trata-se de uma crise global de um modelo de acumulação, cujas tentativas para sua resolução produzem transformações estruturais orientadas por um modelo político neoliberal que inclui a precarização do trabalho, o desemprego, a informalidade, desproteção trabalhista.

Podemos notar que somente na década de 1990, como resultado do processo de mobilização dos movimentos sociais, surge uma nova perspectiva em relação ao padrão público de proteção social que passa a se constituir, pela primeira vez no Brasil, um modelo mais amplo de Seguridade Social, formada pelas políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

Como resultado das mobilizações sociais, a partir do fim do século XX, o Estado Brasileiro adota uma nova orientação em suas ações, por meio de um conjunto de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza e da violação de direitos, visando proteger o cidadão. A partir da nova Constituição se lançaram as

bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas públicas.

Tal compromisso foi fortemente influenciado pelas discussões em contexto internacional, principalmente pela Convenção sobre os Direitos das Crianças aprovada pela Organização das Nações Unidas –ONU em 1990 (UNICEF), razão pela qual o texto constitucional em seu art. 227 traduz exatamente a preocupação acerca da proteção especial à criança e adolescente no qual passa a estabelecer que:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito a vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (CONSTITUIÇÃO,1988)

Como aponta Valente (2013), esse momento é marcado por um renovado conjunto de ações na proteção aos direitos das crianças e adolescentes, que se baseia no compromisso com a promoção de desenvolvimento humano e social. Desta forma, a Inclusão dos direitos das crianças e adolescentes na Constituição Federal de 1988 não só ratificou as normativas estabelecidas pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (UNICEF), mas foi de extrema importância para a aprovação da Lei n.º 8.069 de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA. Reafirmou, assim, o compromisso da proteção à criança e ao adolescente, considerando estes como “um ser em condição peculiar de desenvolvimento”, além de determinar prioridade absoluta no orçamento e nas ações das políticas públicas, voltadas a esses segmentos.

Sendo assim, a proteção às crianças e aos adolescentes seguem a trajetória das políticas sociais e possuem dois momentos importantes e cruciais a entender: o período pós 1930, considerado como a fase inicial da formação do Sistema de Proteção Social, “a era dos direitos sociais” (tanto na área trabalhista como na área previdenciária); e o segundo momento após a Constituição Federal de 1988, que amplia o padrão de proteção social configurado por meio da perspectiva de Seguridade Social.

A Constituição Brasileira de 1988 instituiu no Brasil um relevante marco no processo histórico de construção de um sistema de proteção social, alicerçando direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal. Dessa forma, o conjunto das necessidades dos cidadãos brasileiros de âmbito pessoal e individual inscreveu-se definitivamente nos compromissos e responsabilidades dos entes públicos, inaugurando no país um novo paradigma (SPOSATI, 2009).

A Assistência Social foi definida pela Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> como política pública de direitos e não contributiva, passando a compor o Sistema de Seguridade Social, ao lado das políticas da Saúde e da Previdência Social, constituindo-se em “Política de Proteção Social” articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção e garantia da cidadania, configurando assim, um sistema de proteção social:

“[...] por meio do qual a sociedade proporcionaria a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice morte -, sejam decorrentes das situações socioeconômicas como desemprego, pobreza ou vulnerabilidade, as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas, pela via da política da seguridade social, pela oferta pública de serviços e benefícios que permitam em um conjunto de circunstâncias a manutenção de renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial” (JACCLOUD, 2009: 62).

A partir da Constituição Cidadã de 1988, a Assistência Social é firmada como política pública que deve atender a todos que dela necessitar, configurando-se, desta forma, como direito de cidadão e dever do Estado. Tal direito é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de 1993, dando início ao aparato legal para materialização deste.

Amparada nos estatutos legais e nos avanços conquistados em uma década, anos depois, em 2004, é aprovada a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que estabelece que a assistência social será prestada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Um sistema que contribui na criação de medidas que assistem e defendem os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social. A PNAS garante a universalidade dos direitos

---

<sup>4</sup> Disposto no Artigo 194 da Constituição Federal de 1988.

socioassistenciais–materializados por meio de serviços e benefícios que serão, a posteriori, melhor elucidados.

Na Constituição Federal, os artigos 203 e 204 idealizam a Assistência Social como direito, logo, responsabilidade do Estado. Como ratifica o artigo primeiro da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil:

“A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas.” (BRASIL, Lei nº 8.742, 1993).

Em 1995, a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, com a participação de vários setores e organizações da sociedade, amplia a discussão de uma política de assistência social pautada em direitos. No entanto, o Estado continuava como financiador da filantropia, retardando a assimilação da assistência social como política pública inserida no âmbito da seguridade social. Ou seja, a institucionalização avançava no plano da descentralização política, mas não na oferta de serviços e benefícios como parte de um sistema, o que só se colocaria na década seguinte. A introdução dos programas de enfrentamento à pobreza também caracterizaria esse período; no entanto, não de forma integrada aos programas tradicionais da assistência social.

Quando a crise financeira global de 1997 atinge o Brasil, a pobreza e a desigualdade persistiam junto ao avanço da legislação dos direitos sócio-assistenciais. Os novos programas de combate à pobreza encontrariam uma ampla clientela, ou desprotegida ou distribuída entre os tradicionais programas assistenciais e os benefícios assistenciais conquistados após a Constituição de 1988. No entanto, até a década seguinte, diferentes programas e benefícios permaneceriam fragmentados e pulverizados em diferentes órgãos e níveis de governo, sem uma lógica nacional e sistêmica.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) aprovou uma nova agenda política para reorganização da Assistência Social no Brasil. Dentre deliberações as estabeleceram o processo de implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, objetivando consolidar o sistema descentralizado e participativo, promulgado desde a LOAS (1993). Entretanto, pode-se dizer que foi

somente a partir da aprovação da NOB/SUAS (2005) que se regulamentou a nova dinâmica da gestão da Política Nacional de Assistência Social. A PNAS/2004 reorganiza projetos, programas, serviços e benefícios de assistência social, consolidando no país, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com estrutura descentralizada, participativa e articulada com as demais políticas públicas setoriais. Nesse sentido, demarca as particularidades e especificidades, campo de ação, objetivos, usuários e formas de operacionalização da Assistência Social, como política pública de proteção social.

Com base na PNAS/2004, foi aprovada, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), aprovada pelo CNAS - Resolução nº 130 de 15/10/05, que regulou a organização em âmbito nacional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), , que regula e organiza a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional, respeitando as particularidades e diversidades das regiões, bem como a realidade das cidades e do meio rural.

Essa dinâmica se expressa em duas modalidades de serviços: I) Proteção Social Básica, que visa a potencialização da família como unidade de referência, protagonista da transformação social e cujos vínculos não foram rompidos e II) Proteção Social Especial, dividida em duas categorias: média complexidade: que visa o atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, e alta complexidade: que visa garantir a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido - para famílias e pessoas que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. A segunda modalidade de serviço destacada, de média complexidade, é aquela em que os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto são assistidos.

Em 2011, na Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (Lei do SUAS), assegurou-se, definitivamente, no país, a institucionalidade do SUAS, garantindo avanços significativos, dentre os quais pode-se destacar o cofinanciamento federal operacionalizado por meio de transferência automática e o aprimoramento da gestão dos serviços, programas e projetos de assistência social. Com esse novo ordenamento foi instituído legalmente a Proteção Social Básica e a Especial, e suas respectivas unidades públicas estatais, CRAS e CREAS, para a oferta dos seus

serviços de referência. O SUAS é fruto de um acordo federativo entre as três instâncias de governo (federal, estaduais e municipais, e o Distrito Federal) a fim de promover uma gestão descentralizada no que toca à execução, o financiamento e o monitoramento dos serviços socioassistenciais.

A lei do SUAS altera os objetivos da LOAS, que passam a ser: a proteção social, a a vigilância social e a defesa de direitos socioassistenciais e, atribuindo à política em questão uma nova lógica de organização das ações, classificadas em níveis de complexidade, considerando as peculiaridades territoriais e regionais. Tais alterações visam viabilizar o sistema como forma de materializar a assistência social, tendo como finalidade garantir os princípios e diretrizes previstos pela Política Nacional de Assistência Social.

Para compreender os elementos diretamente relacionados às competências da assistência social e a organização do SUAS as categorias território, vulnerabilidade social e risco social são fundamentais. Tais categorias devem ser compreendidas a partir de uma abordagem multidimensional que propicia a análise das relações entre as necessidades e demandas de proteção social em um determinado território e as possibilidades de respostas da política de assistência social, em termos de oferta de serviços, programas e benefícios à população.

A vulnerabilidade social está associada às informações que se acolhe do meio social e, como acessamos os serviços públicos para assegurar os direitos sociais, tais como, educação, trabalho, saúde, moradia, participação, dentre outros, rompendo com normas violentas e buscando qualidade de vida e bem-estar social. A partir disso, é pertinente destacar o contexto histórico-social-cultural, considerando suas subjetividades e percepções que cada sujeito constrói sobre direitos (PAZ; SANTOS; EIDT, 2006, p.340).

A vulnerabilidade social materializa-se nas situações que desencadeia ou podem desencadear processos de exclusão social de famílias e indivíduos que vivenciem contexto de pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos) e/ ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras (PNAS/2004).

[...] para além das condições socioeconômicas, as vulnerabilidades devem ser entendidas como um somatório de situações de precariedade entre as quais se incluem a composição demográfica da família, os agravos à saúde, a gravidez precoce, a exposição à morte violenta e as próprias condições de vida (SÃO PAULO, 2004, p.12;)

De acordo com a PNAS, o termo risco, por ocorrências de situações de violência que envolvem crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, dentre outros, é central para a organização dos serviços de proteção social especial para as famílias.

Por outro lado, a política coloca que a proteção social básica tem como propósito prevenir situações de risco, desenvolvendo nos sujeitos suas capacidades e potencialidades no território. Pelo exposto acima e sua correlação na empregabilidade do risco na PNAS, o conceito de risco vêm sendo usado como um instrumento de poder e de disciplina/normatização dos sujeitos que demandam a assistência social. É importante ressaltar que o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, não compete unicamente à política de assistência social, pelo contrário, sua complexidade exige a articulação e o desenvolvimento de ações complementares com outras políticas sociais e órgãos de defesa de direitos, para proporcionar proteção integral às famílias e aos indivíduos. Tanto o conceito de vulnerabilidade social quanto o de risco pessoal e social, por violação de direitos, devem ser compreendidos em um contexto sócio-histórico, econômico, político e cultural, composto por diversidades e desigualdades que têm marcado a sociedade brasileira. É nesse contexto multidimensional que diversos fatores interagem, provocando situações de risco pessoal e social, por violações de direitos, que incidem sobre a vida de indivíduos, famílias e comunidades.

Assim, as vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais, por violação de direitos se expressam e têm significados variados, de acordo com as características de cada território. Estes conceitos – território, vulnerabilidades sociais, riscos sociais e pessoais, por violação de direitos - são fundamentais na definição dos usuários, das competências e ações no âmbito da prevenção e da atenção especializada no SUAS. A compreensão dos territórios onde vivem e convivem as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, por violação de direitos, é fundamental, portanto, para o planejamento e a organização das ações do

SUAS. Considerá-los e compreendê-los é trilhar um caminho para construir uma efetiva política garantidora de direitos. Para a compreensão do conceito de território, considera-se, ainda, o exposto por Milton Santos que afirma:

“Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente[...] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado” (2007: 141).

A proteção social, conforme destaca Sposati (2004), “se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais” (p.43). Nessa direção, destaca-se que as ações de proteção social no âmbito da política de Assistência Social, dentre outros aspectos, visam a:

[...] aquisições materiais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social e individual e familiar; desenvolver capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia. (NOB/SUAS 2005: 89)

Assim, as ações desenvolvidas no âmbito da assistência social, visando à garantia dos direitos e ao desenvolvimento humano, devem afiançar seguranças socioassistenciais aos usuários expressas nas seguranças: de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, de convívio ou vivência familiar e; de acolhida. Tais seguranças visam, principalmente, ao fortalecimento de vínculos, à autoestima, à autonomia, ao protagonismo, à participação e à capacidade de proteção das famílias, indivíduos e comunidades. É importante ressaltar que sua efetivação está associada a outras ações, pertinentes às demais políticas públicas que, de forma articulada e indissociável, visam garantir direitos aos cidadãos.

Para Miotto (2003) a centralidade da família nas políticas sociais é legitimada e reconhecida em diversas legislações existentes no País, destacando o artigo 226 da Constituição Federal de 1988, o qual considera que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (p. 03). Entretanto, sinaliza que apesar desse reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social – o que lhe torna merecedora da proteção estatal – sinais de processos de penalização e

desproteção das famílias, têm sido cada vez mais evidentes. Afirma ainda que existem duas principais perspectivas nas discussões sobre as relações e definição de papéis das políticas sociais e das famílias. A autora destaca que uma delas defende a centralidade da família, com capacidade intrínseca de cuidado e proteção, ou seja, entende que a responsabilidade do cuidado cabe essencialmente à família. Já a outra entende que tal capacidade está relacionada com a garantia de políticas sociais, isto é, para essa perspectiva, para além da compreensão de família como instância de cuidado e proteção, deve haver o reconhecimento da família como instância a ser cuidada e protegida.

Nessa direção, o SUAS organiza-se considerando dois níveis de proteção, quais sejam: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica oferta um conjunto de serviços, programas e projetos e benefícios da Assistência Social que visa prevenir situações de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais, por violação de direitos, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é a unidade pública estatal, descentralizada, responsável pela organização e oferta de serviços de Proteção Social Básica. É a referência, no seu território de abrangência, da oferta da atenção às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social no âmbito do SUAS. Deve estar localizado nos municípios e no Distrito Federal em áreas de fácil acesso a estas famílias e indivíduos. Todo CRAS, obrigatoriamente, desenvolve “a gestão da rede socioassistencial de proteção social básica do seu território” (MDS, 2009, p.11) e oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF.

A Proteção Social Especial (PSE) organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos.

Na organização das ações de PSE é preciso entender que o contexto socioeconômico, político, histórico e cultural pode incidir sobre as relações familiares, comunitárias e sociais, gerando conflitos, tensões e rupturas, demandando, assim, trabalho social especializado. A PSE, por meio serviços especializados de caráter continuado, promove a potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por

violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar.

Alguns grupos são particularmente vulneráveis à vivência destas situações, tais como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), mulheres e suas famílias. As ações desenvolvidas na PSE devem ter centralidade na família e como pressuposto o fortalecimento e o resgate de vínculos familiares e comunitários, ou a construção de novas referências, quando for o caso. A centralidade na família pauta-se no seu reconhecimento como um “locus” privilegiado de atenção, cuidado e solidariedade, nos quais seus integrantes encontram apoio contra as vicissitudes e inseguranças da existência (PEREIRA-PEREIRA, 2006).

A PSE de Média Complexidade organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido à natureza e ao agravamento destas situações, implica acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. No âmbito de atuação da PSE de Média Complexidade o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) constituem unidades de referência para a oferta de serviços. O Creas é uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional, referência para a oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Sua gestão e funcionamento compreendem um conjunto de aspectos, tais como: infraestrutura e recursos humanos compatíveis com os serviços ofertados, trabalho em rede, articulação com as demais unidades e serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, além da organização de registros de informação e o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação das ações realizadas.

### **3 CREAS, ECA E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil,2009) na Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade a unidade deve, obrigatoriamente, ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos. Também são referenciados ao CREAS o Serviço Especializado em Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Além de orientar e encaminhar os cidadãos para os serviços da assistência social ou demais serviços públicos existentes no município, o Creas também oferece informação, orientação jurídica, apoio à família, com atendimento psicológico, apoio no acesso à documentação pessoal e estímulo à mobilização comunitária. Famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos, como: violência física, psicológica e negligência; violência sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida de proteção, para mulheres vítima de violência doméstica; situação de rua; abandono; trabalho infantil; discriminação por orientação sexual e/ou raça/etnia descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família em decorrência de violação de direitos. Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade também são atendidos no CREAS.

O cidadão também pode ser encaminhado ao CREAS pelo Serviço Especializado em Abordagem Social<sup>5</sup>, por outros serviços da assistência social ou de outras políticas públicas e por órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como o CRAS, o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Defensoria

---

<sup>5</sup> O Serviço tem como finalidade assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)

Pública. Como destaca Mioto e Teixeira (2016) não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum tipo de proteção social pra defender parte ou conjunto da sociedade dos riscos naturais e sociais.

A proteção social, ainda que conte com a presença da solidariedade, da filantropia, entre outras formas de apoio, não garantiu, nessas formas conduzidas no âmbito da sociedade civil, a perspectiva do direito daqueles que estão diante de vulnerabilidades e riscos sociais decorrentes de ocorrências humanas do próprio ciclo de vida, de contingências geradas por deficiências, como também, decorrentes de fatores relacionais e do convívio humano desde o núcleo familiar até o societário.

Segundo Sposati (2009), embora riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar, todos os cidadãos, as condições para enfrentá-los e superá-los é diferenciada entre os cidadãos por decorrência da sua condição de vida e da cidadania precária que lhe retira condições de enfrentamento a tais riscos com os próprios recursos. Por consequência, as sequelas da vivência desses riscos e vulnerabilidades podem ser mais ampliadas para uns do que para outros. A família, como grupo social importante na defesa dos membros vulneráveis, tem ou deveria ter a responsabilidade de proteção à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência, estes devem ou deveriam ser protegidos de qualquer tipo de violência externa. Decerto que para cumprir esse papel protetivo a família precisa também estar e/ou ser protegida. Porém, o que se observa nos trabalhos feitos pelos CREAS são casos, em números cada vez maiores, de o próprio membro da família ser os agressor desses atores sociais.

Fui estagiária acadêmica do curso Serviço Social, no período de junho a dezembro de 2019, no Centro de Referência Especializado em Assistência Social II - Leonardo Targino do Carmo - no município de Belford Roxo. O município de Belford Roxo está localizado na Baixada Fluminense, região ao norte do município do Rio de Janeiro, que traz em si particularidades de um processo histórico que refletem as condições atuais deste território. A cidade de Belford Roxo, bem como todas as outras cidades da Baixada Fluminense, sofreu com o processo de industrialização operado a partir da década de 50, no qual se presenciou a ocupação desordenada da periferia pela população de baixa renda e que resultou na proliferação de loteamentos com baixo custo e carência de infra-estrutura.

Com uma área de 77,82 km<sup>2</sup> e uma população estimada de 513.118 pessoas, segundo dados do IBGE (2020), atualmente alguns problemas se

destacam e comprometem a vida de quem habita e/ ou trabalha no município de Belford Roxo: altos índices de violências, saneamento básico precário, enchentes frequentes e que comprometem o fluxo de carros, pedestres e transporte. Os rios, que no passado refletiam prosperidade ao município, encontram-se degradados pela ausência de um sistema de tratamento de esgoto eficaz; um problema não só do município, mas presente em todo o estado (TRATA BRASIL, 2017).

Segundo informações de 2006, feitas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE, com dados apurados no ano 2000:

- I. No tocante ao abastecimento de água, Belford Roxo tem 72,2% dos domicílios com acesso à rede de distribuição, 23,3% com acesso à água através de poço ou nascente e 4,5% têm outra forma de acesso à água. Não há informações sobre tratamento e volume distribuídos.
- II. A rede coletora de esgoto sanitário chega a 54,1% dos domicílios do município; outros 25,7% têm fossa séptica, 4,4% utilizam fossa rudimentar, 13,6% estão ligados a uma vala, e 1,2% são lançados diretamente em um corpo receptor (rio, lagoa ou mar). O esgoto coletado não passa por tratamento e é lançado no rio.
- III. Belford Roxo tem 88,4% dos domicílios com coleta regular de lixo, outros 4,8% têm seu lixo jogado em terreno baldio ou logradouro, e 6,3% o queimam. O total de resíduos sólidos coletados somava 356 toneladas por dia, cujo destino era vazadouro a céu aberto (lixão).

. A renda percapta é um indicador de pobreza vivido pela população do município, o que contribui para o aumento das situações de vulnerabilidade e risco vivenciada pelas crianças e adolescentes.

“Atualmente o município é o sexto mais populoso do Rio de Janeiro e possui um dos maiores valores de PIB do estado. Apesar disso, sua renda per capita é uma das mais baixas do estado. Ao comparar seus indicadores sociais com outras cidades do estado, como Niterói, e Petrópolis, percebe-se que o município oferece uma infraestrutura de serviços básicos, com padrões menores que os demais municípios vizinhos. Seu IDH é 0,684, o que apesar de ser considerado médio por cálculo do IBGE/2010, segundo os padrões da ONU, se encontra criticamente abaixo da média do estado do Rio de Janeiro (0.768), e da média brasileira (0.744)”.  
[https://pt.wikipedia.org/wiki/Belford\\_Roxo](https://pt.wikipedia.org/wiki/Belford_Roxo)

O CREAS II localiza-se em uma das regiões de maior índice de vulnerabilidade social do município. Seu território abrange bairros com altos índices

de violência urbana e controle do tráfico, sendo estas algumas causas que impossibilitam o acesso de políticas públicas na região.

Nesse CREAS dentre os serviços que são ofertados na média complexidade há o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). O trabalho com medida socioeducativa no CREAS apresenta alguns desafios, dentre eles, a articulação com as demais políticas públicas municipais e estaduais. É preciso chamar essas políticas para uma intervenção intersetorial, que colabore com o trabalho junto aos adolescentes e suas famílias, as quais têm como perfil uma condição precária de vida e trabalho. Tais desafios levantam a necessidade de estudar a temática do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, não como caso de polícia, mas como uma questão que precisa estar relacionada às demais políticas que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), em uma perspectiva de totalidade, de prevenção e de cidadania.

Ao falar sobre o trabalho realizado na média complexidade na assistência social, trago, previamente, o trabalho socioeducativo em meio aberto, no município de Belford Roxo, e sua necessária relação com a intersetorialidade, para a defesa e garantia de direitos.

A PNAS (2004) estabelece que a rede socioassistencial tem como parâmetro a oferta integrada de serviços, programas, 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.

Segundo o Estatuto da Criança e Adolescente (1990), no artigo 112, medidas socioeducativas são medidas aplicáveis a adolescentes envolvidos com ato infracional. As medidas a serem aplicadas vão da advertência até a privação de liberdade. Quem recebe as medidas são pessoas que praticam ato infracional de 12 a 18 anos de idade, podendo se entender aos 21. A partir da análise do processo, o Juiz da Infância e da Juventude pode aplicar a sentença, conforme a gravidade da infração.

As medidas socioeducativas têm a finalidade de preservar a condição especial que tem o adolescente enquanto pessoa em desenvolvimento, mediante a realização das atividades pedagógicas que procuram oferecer alternativas,

promovendo as atividades escolares, recreativas e de lazer e fortalecendo os vínculos com a comunidade.

Historicamente o Estado apresenta um quadro de desproteção para grande parte da população, e nessa direção tem violado os direitos das crianças e adolescentes diante do não oferecimento de políticas públicas que deveriam compor a proteção integral ao seu desenvolvimento como também no oferecimento inadequado de políticas.

O ECA prevê a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, mas dispõe também sobre a responsabilização de adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional” (Brasil, 2016, p. 6). Em relação à defesa o ECA prevê no seu artigo 101, as seguintes proteções:

- I. – Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II. – Orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III. – Matrícula de frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV. – Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V. – Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI. – Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII. – Abrigo em entidade;
- VIII. – Colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (BRASIL, 1990).

No tocante à responsabilização, na ocasião de ato infracional, o ECA dispõe de medidas socioeducativas através do artigo 112, assim:

Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;

- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto nenhum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições. (BRASIL, 1990)

Em consonância com o exposto, a advertência pressupõe ser utilizada em casos de infrações consideradas leves, embora o ECA não defina os casos para a sua aplicação, consiste em advertência verbal com termo e assinatura.

O ECA prevê três níveis de garantias de direitos inspirados na Constituição Federal. O primeiro nível estabelece um conjunto de direitos fundamentais destinados a todas as crianças e adolescentes; o segundo nível, destina-se às crianças e adolescentes com violação de direitos que são vítimas ou correm risco de sofrer violência, maus tratos, negligência; e o terceiro nível, corresponde à responsabilização dos adolescentes. (SARAIVA, 2002)

O caderno de orientações técnicas do Serviço de MSE em meio aberto define:

A esses níveis de direitos correspondem políticas públicas. No caso do primeiro nível, devem dar conta de sua efetivação, além da família, da comunidade e da sociedade, o Estado, por meio de suas ações e políticas de caráter universal. No caso da Política de Assistência Social, a garantia desses direitos está no campo de atuação da Proteção Social Básica, que tem como objetivo fundamental a prevenção de situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Este nível de complexidade do SUAS se concretiza através dos serviços ofertados pelos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e em outras unidades públicas da rede socioassistencial a eles referenciada. (CADERNO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS 2016, p.39)

Assim, o empenho para a proteção integral da infância e da juventude deve compreender a conexão direta entre a proteção das famílias, nos seus mais diversos arranjos e a proteção aos direitos individuais e sociais das crianças e adolescente. É necessário garantir o direito das famílias serem assistidas para que possam desenvolver com tranquilidade suas tarefas de proteção e socialização, sem serem

penalizadas por suas impossibilidades, bem como fomentar a construção de um novo olhar sobre as famílias e novas relações entre elas e os serviços.

Compreende-se que o SUAS tem como fundamento a defesa e a garantia dos direitos humanos e sociais, em um Estado republicano e democrático, que efetive a inscrição da assistência social como política pública. Contudo, é preciso romper com alguns estigmas que esta política carrega, sendo ela, muitas vezes tratada como assistencialismo, ora focalizada, ora segregada. Nesse aspecto nos reportamos aos argumentos apresentados por Sposati:

(...) - Romper a identidade da assistência social como forma de amparo benevolente a pobres e desamparados. Esta compreensão caracteriza, desde práticas religiosas no campo humanitário sob a concepção de caridade e benemerência, como no campo laico, com as práticas de filantropia. Ambas permanecem apartadas da concepção republicana de acesso aos direitos sociais através de provisões públicas; - Romper o uso corrente que vincula a assistência social com a pobreza e não com a cidadania (SPOSATI: 2006, 112)

Há que se destacar que a atuação com os adolescentes não se encerra em si própria, há de se observar o conceito de incompletude institucional<sup>6</sup>. No atendimento de adolescentes e jovens em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), este conceito ressalta a necessidade da integração das políticas sociais para a realização dos direitos dos adolescentes autores de ato infracional. Dessa forma, para garantir a efetiva proteção social a estes adolescentes se faz necessária a intersectorialidade das políticas. Compreende-se que, é através da própria intersectorialidade que se pode organizar, de modo mais objetivo, o enfrentamento das violações de direitos, da pauperização e das demais refrações da questão social que ali podem se encontrar. Contudo, observa-se um intenso retrocesso, em especial nos dias atuais, nos direitos conquistados através da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que não têm sido respeitados.

---

<sup>6</sup> Segundo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE ), a incompletude institucional é um princípio fundamental e norteador de todo o direito da adolescência, que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços. Ela demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos adolescentes (CONANDA, 2006).

Além disso, mesmo frente a todos os avanços sociais, civis e políticos postos na letra da lei, ainda há na sociedade uma parcela significativa de crianças e adolescentes estigmatizada sob uma concepção de “pivete”. A ideia disseminada por essa concepção compreende que esses sujeitos não têm mais recuperação e, por isso, a eles devem ser dispensadas as mesmas sanções que sofre um adulto ao transgredir o código penal.

Diante dessa realidade, considera-se que o trabalho interdisciplinar nos CREAS pode colaborar para a desconstrução de ideias preconcebidas, bem como para a defesa e garantia dos direitos que vêm sendo progressivamente retirados, se atuar de modo a fortalecer a intersectorialidade. Considerando-se o desenvolvimento histórico da intervenção junto a crianças e adolescentes, é possível afirmar que, para a sociedade moderna, o ECA foi um marco legal que buscou romper com velhos paradigmas. Anteriormente, o que havia no Brasil eram os Códigos de Menores (Código Mello Matos de 1927 e Código de 1979). Estes se propunham a lidar com as chamadas “crianças em situação irregular” e com os filhos ilegítimos, abandonados nas chamadas “rodas dos expostos”.

Neste mecanismo uma pessoa colocava a criança na roda e, ao acionar a campainha, a roda então girava e a criança era levada para dentro da instituição. Assim, tinha-se o anonimato da família que ali deixava sua criança” (Donzelot, 1980:29).

Historicamente, a sociedade atuou com esses “irregulares” de forma filantrópica. Numa primeira fase, marcada principalmente pela ação da Igreja Católica e pela ausência do Estado. Posteriormente, de maneira assistencialista e/ou repressiva. Com as profundas transformações econômicas, políticas e culturais que marcaram o ocidente no século XIX, a noção de infância adquire novo sentido social, ou seja, a “criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado”(Rizzini, 1997, p. 24-25).

A esse respeito, é importante apreciarmos Volpi (2010), ao comentar a forma como essa sociedade marcou o desrespeito à crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade: *“Todo o sistema de contenção do adolescente do antigo Código e da ‘Política de Bem-Estar do Menor’ estava organizado para tratar um “delinquente”, e não para atender um adolescente que transgrediu uma norma.”* (VOLPI, 2010:15).

Analisando com atenção o trecho citado, parece claro que as legislações anteriores ao ECA não concebiam a criança e o adolescente como sujeitos em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral. Tais indivíduos eram vistos como um problema de Segurança Nacional e, quando encontrados na rua, com roupas rasgadas, sujos, já eram considerados “irregulares” e levados para instituições de segregação.

Com o avanço garantido na Constituição de 1988, referendados no ECA, é possível entender que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e, da mesma forma, o adolescente autor de ato infracional<sup>7</sup>. Tal adolescente, que é vitimizador, muitas vezes é vítima de uma sociedade desigual, trazendo em sua história de vida uma dinâmica familiar marcada pelo pauperismo, pela violência e por diversas outras expressões da questão social. Sendo assim, seguindo a concepção das novas legislações, é fundamental conhecer e reconhecer a realidade desse sujeito, no sentido de compreendê-lo não como um ato infracional, mas como um ser complexo, que carrega limites e possibilidades. É necessário, além disso, atentar para a dinâmica da sociedade brasileira, marcada pela criminalização da pobreza e pela cultura autoritária. Só assim será possível avançar, em uma perspectiva de totalidade, no sentido de atentar para as múltiplas determinações do processo de aproximação desses adolescentes com a criminalidade.

Dentre outros aspectos, o ECA trata, ainda, da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, ressaltando que esta política “...*far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais...*” (ECA, art. 86, 2017). Esse conjunto articulado forma o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD). Tal Sistema proporciona uma rede integrada que visa a promoção, o controle e a defesa “...*à efetivação integral de todos os direitos da criança e do adolescente (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos)...*” (FARINELLI E PIERINI, 2016:65). Mais que um sistema de atendimento, o SGD constitui-se como um elemento estratégico, que deve realizar ações que proporcionem a prioridade do atendimento infanto-juvenil em qualquer situação.

---

<sup>7</sup> O artigo 103 do ECA ressalta que o ato infracional é uma ação praticada por criança ou adolescente, caracterizada na lei como crime ou contravenção penal.

Diante dessa realidade, fica a seguinte indagação: como estariam dialogando os diversos atores do SGD presentes no município de Belford Roxo, para o enfrentamento dos desafios cotidianos presentes no trabalho com os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa?

No sentido de compreender como se dão algumas políticas sociais voltadas para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, se fará preciso abordar a questão do Estado, como este se forma e qual é o seu papel na condução da vida em sociedade. É a partir da compreensão do Estado e do seu papel como provedor dos mínimos essenciais à vida que se buscará atender aos objetivos expressos neste trabalho.

É certo que o Estado é uma entidade complexa e suas ações expressam a correlação de forças entre as classes existentes na sociedade. Ao exercer seu papel como regulador das relações sociais o Estado faz uso do poder coercitivo e da repressão. Esse mesmo Estado também se vê obrigado a programar políticas que visem garantir um mínimo de direitos essenciais à vida dos cidadãos em sociedade, no sentido de assegurar sua hegemonia. A forma como o Estado-age vai depender da correlação de forças de cada momento histórico. Na atual conjuntura, é perceptível o fortalecimento de um discurso moralista e reacionário que em nada contribui para a concepção de direitos, em especial no que diz respeito aos adolescentes usuários do sistema socioeducativo., Mais do que nunca, é fundamental o fortalecimento do SGD e, conseqüentemente, da intersetorialidade.

Ao atender para as políticas públicas que estão no bojo do atendimento às demandas relacionadas à socioeducação é fundamental a análise sobre o SINASE, que será avaliado a luz de alguns autores, como SALES, VOLPI e RIZZINI.

O SINASE dispõe acerca das medidas socioeducativas como estratégias de proteção social aos adolescentes. Nele:

[...] priorizaram-se as medidas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) em detrimento das restritivas de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional), haja vista que estas somente devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. Trata-se de estratégia que busca reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes, bem como confrontar a sua eficácia invertida, uma vez que se tem constatado que a elevação do rigor das medidas não tem melhorado substancialmente a inclusão social dos egressos do sistema socioeducativo." (SINASE, 2006:14)

Compreendendo a necessidade de aproximar os serviços da realidade dos adolescentes atendidos e de suas famílias, em uma perspectiva que visa fortalecer a intersetorialidade, a Lei 12.594 do SINASE, versa sobre a municipalização e a regionalização dos programas socioeducativos.

Por um lado, priorizou-se a municipalização dos programas em meio aberto, mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local a constituição de redes de apoio nas comunidades. Por outro lado, a regionalização dos programas de privação de liberdade, a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes internos, bem como as especificidades culturais (SINASE, 2006:14)

Ademais, buscamos atentar para as ideias acerca da punição, da privação da liberdade e de conceitos como marginalidade. Sobre o conceito de marginalidade, recorreremos a Escorel (1999), que ressalta que o marginal seria uma pessoa que está à margem do acesso ao usufruto dos bens e serviços, bem como das riquezas, condicionado a uma situação de subalternidade. Considera-se também a importância de recorrermos a Loïc Wacquant (2001), quanto à ampliação deste conceito, expresso como marginalidade avançada, que seriam:

(...) Novas formas de encerramento social excludente e de marginalidade que surgiram – ou intensificaram-se – na cidade pós-fordista como resultado não do atraso, mas das transformações desiguais e desarticuladas dos atores mais avançados das sociedades e economias ocidentais, à medida que repercutem nos extratos mais baixos da classe trabalhadora e nas categorias e etnoraciais dominadas, bem como nos territórios que estas ocupam na metrópole dividida (...) (WACQUANT, 2001 ,p.165).

No que diz respeito ao debate acerca da incompletude institucional que a socioeducação apresenta e sua relação com a intersetorialidade das políticas públicas, busca-se a compreensão desta temática ao analisar as categorias e conceitos que nela se fazem presentes através de autores como Almeida e Monnerat e Souza (2014).

Monnerat e Souza ponderam a respeito da intersetorialidade e os possíveis significados desta, que:

apesar da diversidade de abordagens, pode-se afirmar, em linhas gerais, que predomina a noção de intersetorialidade como uma estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições

governamentais (e não governamentais), visando o enfraquecimento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública. (MONNERAT e SOUZA, 2014: 42)

As autoras ainda complementam:

[...] a concepção que prevalece, incluindo aí a definição da própria Organização Mundial de Saúde (OMS), compreende a intersectorialidade como uma articulação de ações de vários setores para alcançar melhores resultados... (MONNERAT e SOUZA, 2014: 43).

Os direitos humanos foram pautados em valores de liberdade, igualdade, diversidade e solidariedade para todos os seres humanos, se tornando expressões de um processo histórico de busca pela emancipação e luta pelo Estado Democrático de Direito. Ainda em uma perspectiva dialética acerca dos direitos humanos, contribuindo com esta proposta de estudos nos embasamos no que Jeferson Ruiz ressalta:

Urge construir uma concepção de direitos humanos que, a luz da análise da realidade concreta da vida social e dos avanços conquistados ao longo dos séculos, se atualize dialeticamente. Essa concepção nega o reconhecimento da propriedade privada como *direito*. E unifica contribuições marxistas e marxianas de ser humano e de direitos em uma visão de direitos humanos. Direitos, em concepção que reconhece o papel do ser humano na história, são fruto das contradições sociais existentes em cada período da vida social. [...] Assim, direitos são construção histórica, produto da vida em sociedade, da luta existente entre classes e/ou segmentos sociais pela conquista de seus interesses. [...] Por sua vez, o ser humano não pode ser pensado como unidade em si. É preciso reconhecê-lo como ser social (RUIZ, 2013:78)

#### 4 OBSERVAÇÕES DO CAMPO DE ESTÁGIO

Por meio de um levantamento, realizado a pedido da coordenação do equipamento à época do estágio, foi construído o perfil dos adolescentes enviados através da justiça para cumprimento de medida em meio aberto no CREAS estudado, este é composto pelas idades entre 13 e 17 anos; predominantemente negros ou pardos; inseridos em famílias extensas, cujos rendimentos não ultrapassam dois salários mínimos. Ao levantar os dados socioeconômicos no CREAS foi constatado que geralmente esses adolescentes pertencem a famílias numerosas e que não contam com a renda do pai, pois tais famílias são na maioria constituídas por mulheres. Com renda inferior a dois salários mínimos, fazem parte de algum programa de transferência de renda e residem em áreas de risco. Frequentam precárias escolas públicas e outros deixaram de frequentar a instituição escolar, alegando não vislumbrar um futuro através da educação, além da necessidade de trabalhar para ajudar a compor o orçamento da família.

A proposta de intervenção do CREAS está orientada pelo exercício de um atendimento aos adolescentes sendo voltado para a proteção social, promovendo a atenção socioassistencial e o acompanhamento periódico com os adolescentes, com reuniões e dinâmicas, tentando promover a interação com o meio e com os profissionais. Junto a esse trabalho, se coloca a necessidade da intersetorialidade das políticas sociais, no sentido de busca pela efetivação dos direitos ao público atendido.

O acompanhamento destes adolescentes é informado por meio de relatórios à Justiça. O juiz determina a continuidade ou o fim da medida aplicada. Em caso de descumprimento, o juiz pode determinar, inclusive, a privação de liberdade. Tal acompanhamento é estabelecido de acordo com os prazos legais: no mínimo seis meses para a medida de Liberdade Assistida e inferior a seis meses para a medida de Prestação de Serviços à Comunidade.

Durante o estágio percebemos que esta interlocução com o Judiciário é um dos problemas enfrentados pela equipe técnica do CREAS, porque os adolescentes saíam da audiência com um documento que determinava o comparecimento ao CREAS, mas esse documento era entregue somente ao adolescente, sem articulação ou fluxo estabelecido entre o Serviço e o Juizado; assim a informação

não era encaminhada para o CREAS. Dessa forma, muitas vezes os adolescentes apareciam um tempo depois do período em que deveriam ter cumprido a medida, ou porque reincidiram e foram chamados para outra audiência, ou, ainda, quando recebiam ofício questionando se um adolescente específico cumpriu a medida que lhe foi determinada outrora. Ressalta-se que, em muitas oportunidades, o adolescente sequer havia comparecido, e o CREAS nem tinha o conhecimento de que esse adolescente precisaria cumprir tal medida.

A falha na comunicação também ocorre na demora da chegada dos ofícios do judiciário comunicando a avaliação acerca da reincidência, remissão a nova medida de semi liberdade ou internação ou, ainda, da extinção das medidas, Em várias situações a partir da ausência temporal do adolescente, ao ser comunicado pela equipe técnica ao juizado é que se obtém algum retorno sobre a realidade jurídica desses sujeitos.

A intersetorialidade e articulação do SGD é um grande desafio para realidade da socioeducação. É preciso estabelecer a articulação necessária para a oferta de serviços que garantam a proteção social. Falta diálogo, definição de fluxo de atendimento, falta aos órgãos que compõem esse sistema se enxergarem enquanto parte de um todo que só consegue alcançar o objetivo da socioeducação se entrelaçando/complementando.

De acordo com o Caderno de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto,

"O órgão gestor deve garantir, na interlocução com o Sistema de Justiça, a realização periódica de reuniões, capacitações e seminários conjuntos entre a Assistência Social e o Sistema de Justiça, principalmente estabelecendo um canal de comunicação permanente entre a equipe do CREAS e representantes e equipes do Sistema de Justiça para estudos de caso e compartilhamento de informações relativas aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.(2016,p.37)

Por isso uma interlocução clara, objetiva e eficiente entre os atores é de suma importância para o cumprimento da medida na totalidade das políticas e da pessoa demandatária dos serviços a fim de promover a proteção social e a afiançar os direitos civis, sociais, econômicos, culturais e políticos.

Em junho de 2019, quando demos início a estágio no CREAS, a equipe deste equipamento, era formada por apenas três técnicos. Um pedagogo e duas assistentes sociais.

Pelo estabelecido no SINASE (2006, p. 53):

“É fundamental a composição de um corpo técnico que tenha conhecimento específico na área de atuação profissional e, sobretudo, conhecimento teórico-prático em relação à especificidade do trabalho a ser desenvolvido. Sendo assim, os programas socioeducativos devem contar com uma equipe multiprofissional com perfil capaz de acolher e acompanhar os adolescentes e suas famílias em suas demandas; com habilidade de acessar a rede de atendimento público e comunitário para atender casos de violação, promoção e garantia de direitos. As diferentes áreas do conhecimento são importantes e complementares no atendimento integral dos adolescentes.”

No município de Belford Roxo, o CREAS Leonardo Targino do Carmo apresenta uma demanda grande para atendimento a idosos, deficientes e medidas socioeducativas. É o equipamento com maior número de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas.

Dos três profissionais lotados no CREAS, apenas um acompanhava a MSE, o pedagogo. Pelo que observamos, durante o período de estágio, por não haver nenhuma capacitação preparatória para familiarizar os técnicos com a especificidade de tal serviço, este técnico não dominava toda dinâmica que o trabalho com os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas precisa, atuando basicamente com às informações que constam no prontuário, que por sua vez era bastante precário e ultrapassado. Com a equipe defasada, no período em questão, a proposta dos técnicos para o trabalho com os adolescentes em cumprimentos de MSE era muito limitada. Sendo pautada apenas nos atendimentos, assinaturas e encaminhamentos. Percebemos que no período de execução do estágio a maioria dos adolescentes não aderiam aos encaminhamentos, principalmente, para retorno ao ensino escolar e para aquisição de documentos, como Registro Geral – RG e carteira profissional de trabalho. Os que querem retornar ao ensino, relatam sempre a mesma questão :que é difícil conseguir vagas, que sempre demora e que acabam desistindo. O fato de estar cumprindo medida socioeducativa em meio aberto não dá direito à escola, ou a qualquer outra instituição a ação de rotular os adolescentes através dos olhares de reprovação que subjulgam e desqualificam, antes mesmo, das reais condições e capacidades destes entrarem em ação, é como se fosse,

uma “sentença punitiva” às atitudes que seu portador teve em um dado momento de desacerto, em que uma determinada postura do “ontem” ou “hoje” ecoa como uma esperada postura futura e do cotidiano que sempre virá cedo ou tarde ocorrer.

Às vezes, essa discriminação se manifesta não só na recusa, nos obstáculos impostos à realização da matrícula, mas também no olhar, nas palavras, no “medo” ou na indiferença. O estigma geralmente marca os adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa. Um dos principais desafios para o acompanhamento realizado pelos serviços e programas é o combate ao preconceito institucional, seja na escola ou em outras unidades das demais políticas setoriais. Deve-se compreender que o cumprimento de uma medida socioeducativa é uma situação transitória e que o adolescente deve ser visto como os demais alunos.

Uma das principais ações que devem ser efetivadas pelos programas e serviços de atendimento socioeducativo, refere-se à matrícula e à frequência escolar do adolescente, que devem ser periodicamente relatadas e comprovadas ao Judiciário, durante o cumprimento das medidas socioeducativas de LA ou de PSC. Lamentavelmente, este documento só é solicitado pelo técnico quando há pedido do Judiciário.

A Resolução CNAS nº 18/2014 reafirma a necessidade de desenvolver o trabalho social com famílias de forma integrado, a partir do atendimento inicial no Serviço de MSE em Meio Aberto, alinhado ao PAEFI como serviço estruturante do CREAS, e com o PAIF nos CRAS, estabelecendo a territorialização do atendimento dos adolescentes e de suas famílias. A Lei Federal 12.594/2012, lei de execução do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), determina em seu artigo 52 que o Plano Individual de Atendimento (PIA) “deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis, os quais têm o direito

o de contribuir com o processo ressocializador do adolescente, sendo esses passíveis de responsabilização administrativa, nos termos do art. 249 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), civil e criminal”.

Segundo o artigo 53 do SINASE, “o PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável” (BRASIL, 2012b, p. 12).

Existem muitos desafios em relação ao atendimento em conjunto da família do adolescente em medida socioeducativa em meio aberto. Percebeu-se uma enorme distância na participação familiar ativa e efetiva nesse processo. No CREAS II a família esporadicamente aparecia para atendimento. Existia a ideia de se fazer encontro com os pais de adolescentes em cumprimento de MSE, pois alguns não sabiam como lidar com a situação, se culpavam pelo ato cometido pelo adolescente. Mas devido a um imediatismo e uma equipe reduzida estes serviços só são executados quando famílias ou os próprios adolescentes trazem alguma demanda, exceto para aquelas famílias que estão tendo algum acompanhamento com metas já traçadas.

Analisando o exercício profissional do Serviço Social, relativamente às medidas socioeducativas de PSC e LA, destaca Iamamoto:

A análise dos espaços ocupacionais do assistente social — em sua expansão e metamorfoses — requer inscrevê-los na totalidade histórica considerando as formas assumidas pelo capital no processo de revitalização da acumulação no cenário da crise mundial. Sob a hegemonia das finanças e na busca incessante da produção de superlucros, aquelas estratégias vêm incidindo radicalmente no universo do trabalho e dos direitos. As medidas para superação da crise sustentam-se no aprofundamento da exploração e expropriação dos produtores diretos, com a ampliação da extração do trabalho excedente e a expansão do monopólio da propriedade territorial, comprometendo simultaneamente recursos naturais necessários à preservação da vida e os direitos sociais e humanos das maiorias (IAMAMOTO, 2009b, p. 1).

Ao decorrer do tempo de estágio, o equipamento foi formando uma nova equipe com a chegada de mais um técnico para atendimento de MSE, uma psicóloga. Esta, passou a fazer articulações com as redes, principalmente com a educação, buscando soluções para que estes adolescentes pudessem ter novamente retorno ao ensino. A educação é imprescindível para a execução de medidas socioeducativas em meio aberto. Torna-se difícil pensar na integração social de um adolescente que abandonou a escola.

De acordo com o artigo 117 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a prestação de serviços à comunidade se caracteriza, entre outras coisas, na realização de tarefas gratuitas de interesse comum, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e em programas comunitários ou governamentais, com atividades atribuídas aos adolescentes de acordo com as aptidões do(a) mesmo(a). Acredita-se

que isto possa estimular a reflexão em relação à vida, ao ato infracional e ao serviço comunitário, desenvolvendo um compromisso com o trabalho.

Artigo 117 – Da Prestação de Serviços à Comunidade - A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho (BRASIL, 1990).

Outra dificuldade observada é a precarização dos vínculos empregatícios. Durante o estágio, os adolescentes executavam as medidas de PSC em unidades básicas de saúde e na casa de cultura, porém tomamos conhecimento de que, em função de questões políticas, alguns profissionais haviam sido desligados dos serviços e com as alterações de responsáveis destes locais, os acordos foram se perdendo, até chegar a uma fase de não terem onde executar as atividades. É importante que estes locais assumam a sua corresponsabilidade pelo atendimento socioeducativo, aperfeiçoando ou estabelecendo parcerias com os serviços e programas de LA e de PSC, disponibilizando suas dependências e designando funcionários para a orientação aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de PSC.

Durante o período pesquisado, chamo a atenção por não ter presenciado capacitações e orientações para os profissionais que acompanham estes adolescentes. Vale ressaltar que estes parceiros dos serviços e programas de atendimento socioeducativo deverão observar a adequação das atividades a serem desenvolvidas pelos adolescentes no cumprimento da PSC, não os submetendo a atividades degradantes e não permitindo que estigmas e preconceitos influenciem o olhar da comunidade sobre os mesmos.

Associando a postura do(a) orientador(a) de medida socioeducativa à operacionalização do cumprimento da medida, é possível desenvolver um trabalho educativo, em conformidade com o artigo 119 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), a saber:

Artigo 119 - Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:

- I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;
- II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;
- III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;
- IV - apresentar relatório do caso (BRASIL, 1990).

Com base nos questionamentos e indagações aos profissionais do equipamento, como estagiária, como munícipe e antiga funcionária do município em questão, percebeu-se a área da Assistência Social como uma das mais precarizadas.

Uma vez que apenas o quadro técnico da assistência social (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, educadores físicos, sociólogos) seria formado por profissionais estatutários, quadro que a cada ano se encontra mais reduzido, reflexo da baixa valorização remuneratória desses servidores públicos municipais. Ressalta-se ainda, o fato dos vínculos frágeis dos servidores ocupantes de cargos comissionados que implica no poder de argumentação e continuidade do processo de trabalho. A Norma Operacional Básica que rege os profissionais da Assistência Social (NOB-RH), prevê a contratação efetiva de seu corpo técnico, através de concurso público.

Essa realidade nos faz pensar sobre dois aspectos: primeiro, a rotatividade de profissionais no serviço, que rompe com o princípio básico de construção e manutenção dos vínculos com os técnicos de referência que acompanham cada pessoa ali atendida e prejudica a integralidade da equipe, repercutindo no funcionamento do serviço como um todo; segundo, as condições de trabalho precarizadas, que afetam diretamente a atuação dos profissionais.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (DECRETO Nº 6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007) é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. Foi verificado que os adolescentes e suas famílias não são inscritos neste instrumento. Esta questão passa “despercebida”, uma vez que no Município este cadastro é realizado nos CRAS. Os técnicos poderiam encaminhá-los para estes

equipamentos e assim criar uma referência e contra referência. Uma vez que os adolescentes de medidas socioeducativas são público prioritário do Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que é ofertado no Cras. Porém estes serviços não são interessantes para este público e eles não “atravessam” para outras regiões, por questão de territórios/facções, conforme relatos dos próprios adolescentes quando questionados sobre interesse destes serviços nos atendimentos.

No período do estágio foi realizada reunião com a diretoria da proteção especial e técnicos de referências dos CREAS do município de Belford Roxo. O objetivo da pauta era encontrar atividades para serem executadas com os usuários de medidas socioeducativas. Em uma das atividades previstas para os adolescentes no CREAS II foi feita uma dinâmica, onde cada um deveria escrever um desejo/vontade para sua vida. O desejo em comum foi o de poderem trabalhar e ter uma renda., Diante deste debate e também pensando na reintegração na sociedade, foram trazidas ideias de oficinas profissionalizantes, como de barbearia e panificação. A de barbearia, por ser prática e não demandar de muitos recursos, e a de panificação por já ter todo maquinário necessário no município. Além das oficinas, a possibilidade de oportunidades como Jovem Aprendiz em parceria com o CIEE também foi pensada para os adolescentes que estivessem frequentando regularmente a rede de ensino.

A partir das discussões trazidas ficou acordado uma nova reunião para buscar respostas e fazer algumas alterações no Plano Municipal de MSE. Infelizmente, até o final do estágio, nada foi posto em prática.

A coordenação do equipamento junto com a equipe técnica traçou um plano anual de atividades para os adolescentes, onde foram previstas reuniões, passeios e atendimentos. Com a chegada da pandemia, o formato das atividades teve de ser adaptado, algumas ações passaram a ser realizadas usando recursos de aplicativos online, mas as atividades coletivas externas foram suspensas e os atendimentos e acompanhamentos especializados passaram a ser agendados.

Dentre os desafios colocados ao município de Belford Roxo, 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; a ausência de recursos humanos e financeiros adequados; e a dificuldade de os profissionais estabelecerem

parcerias para ampliação das medidas em meio aberto, especificamente de PSC. A falta de clareza e dificuldade da própria Secretaria de Assistência Social na condução e execução da medida socioeducativa no campo da assistência social tem comprometido os resultados em termos do que estabelece o ECA e o próprio Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

Foi identificado, também, a falta de oferta de espaços de qualificação sobre as medidas socioeducativas para os atores do SGD, pois se tratando da Doutrina da Proteção Integral que o ECA aponta e do princípio da incompletude institucional apontado pelo SINASE é preciso que todos sejam qualificados e estejam preparados para trabalhar com os adolescentes em conflito com a lei, colaborando no seu processo de socioeducação, visando acima de tudo sua proteção social.

Todas essas limitações estão para além do alcance da equipe dos CREAS, é preciso que o Município, através de seus gestores, defina mecanismos de articulação do SGD no tocante às medidas socioeducativas, estabeleçam o compromisso de qualificar os atores que desempenham cotidianamente atividades orientadas a este segmento, invistam nas políticas voltadas aos adolescentes, em especial, no esporte, na cultura, no lazer e na profissionalização. Atividades que atualmente são quase que inexistentes. Outro fator indispensável é a oferta de espaços de discussão sobre a temática com toda a sociedade, visto o preconceito existente para com este segmento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme dito anteriormente, no presente estudo foi abordado a temática sobre adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (LA e PSC), e sua necessária relação com a intersectorialidade para a defesa e garantia de direitos. O estudo teve por referência a execução do estágio curricular supervisionado realizado no CREAS no município de Belford Roxo.

A prática do estágio nos coloca diante de uma realidade cruel, vinda da questão social, que se expressa nas mais variadas formas que dão dramaticidade ao cotidiano dos usuários, que chegam aos serviços com uma demanda aparente, mas que após algumas aproximações, são descobertas tantas outras, que direcionam os profissionais a acionarem uma rede de serviços, mas que nem sempre correspondem a iniciativa e aos objetivos alçados.

A experiência do estágio foi de grande aprendizado pessoal e profissional, a oportunidade no campo de estágio de participar de intervenções como: visitas domiciliares, visitas institucionais, atendimento individual, escuta qualificada, audiência pública, atividade socioeducativa interna e externa com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, articulação na rede de proteção. O estágio supervisionado contribuiu para a formação acadêmica de maneira prestigiosa, pois nele foi permitido observar, identificar, analisar e opinar sobre temáticas e demanda do serviço social. Sem dúvidas foi uma enorme experiência, por se tratar de uma instituição da Assistência Social, onde se encontram várias expressões da questão social. Tal experiência nos deu suporte para observar a prática profissional, o que representou um espaço de conhecimento permanente do fazer concreto do Assistente Social.

O papel do CREAS em relação às medidas socioeducativas é subsidiar as atividades e os compromissos que os adolescentes realizarão de acordo com sua medida. É dar o suporte técnico e material para que sejam realizados os cursos ou oficinas, incentivando os adolescentes a continuarem os cursos técnicos para que mais tarde possam seguir uma profissão. Evidencia-se que o CREAS deve, principalmente, auxiliar os adolescentes a não cometerem mais atos infracionais.

Como objeto do Serviço Social no campo das medidas socioeducativas está o desafio de se construírem alternativas que permitam aos adolescentes em

cumprimento de medida socioeducativa acessar o mundo público dos direitos, contribuindo assim para a construção de um projeto de vida, de modo que eles tenham condições de tornarem-se sujeitos da própria história.

Frente a tudo que vislumbramos neste trabalho fica a certeza de que através da luta e resistência dos movimentos sociais, dos atores envolvidos com a temática, da população organizada, já conseguimos avançar, na estruturação e regulamentação das leis de Proteção Social, agora cabe a todos nós exigir do poder público as condições para efetivar o atendimento as medidas socioeducativas em consonância com o SINASE e, mais do que isso, cabe ao Estado se redimir da sua negação de direitos, perante a um segmento que é vitimizado pelo sistema vigente.

Os desafios e limites institucionais, políticos e ideológicos enfrentados em Belford Roxo não são apenas deste 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 intersetorialidade e transversalidade dos serviços que compõem o sistema de garantia de direitos pode indicar um importante caminho nessa direção. Diante de tudo que foi observado, pesquisado, podemos considerar que o processo de cumprimento de medida socioeducativa é complexo. Envolve o interesse do adolescente em se ressocializar, o empenho da equipe multiprofissional que convive diariamente com os adolescentes. Não podemos nos esquecer da participação da família e do equipamento que muitas vezes são culpabilizadas pelo não sucesso da aplicação da medida, ou até mesmo pela reincidência do adolescente. Mas podemos indicar que o apoio da família e o empenho dos profissionais da instituição que acompanham o adolescente, são de extrema importância para o sucesso da reabilitação dos mesmos. Evidentemente, que isso tem que ser em conjunto com o empenho e a vontade do próprio adolescente.

Com o sistema de medidas socioeducativas o que se pretende é superar as concepções autoritárias de defesa social e do caráter retributivo, pois se sabe que a melhor alternativa de superação à violência é a emancipação humana. Somente a promoção de alternativas educativas e sociais é capaz de apresentar novos horizontes. Não se pode negar que mesmo com os avanços, ainda há muito que avançar no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Estes adolescentes

ainda são vistos como problemas sem solução, “coisificados” por sua condição socioeconômica, estigmatizados e alvo de violência. Por esses e outros motivos ainda temos um Sistema que não reinsere, pelo contrário exclui esses adolescentes, pois se pauta em práticas punitivas e repressivas. Reverter este processo é papel de todos nós.

## REFERÊNCIAS

A arqueologia do saber. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000

BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos.** *Serv. Soc. Soc.* no.109 São Paulo Jan./Mar. 2012. (Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100010))

BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Orientações Técnicas: **Centro de Referencia Especializado de Assistência Social**. Brasília, 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)

BRASIL. LOAS. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.html))

DAY ,V.P . et .al . **Violência doméstica e suas diferentes manifestações.** Revista de Psiquiatra. RS, 25'(suplemento 1),p. 9-21, 2003.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social.** Rio de Janeiro: Ed. FIO CRUZ, 1999.

Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de jul. de 1990. **Edição revisada, atualizada e ampliada 2010.** NITEROI: Imprensa Oficial, 2010.

FARINELLI, Carmen C.; e PIERINI Alexandre J. **O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica.** O Social em Questão - Ano XIX - nº 35 – 2016. ( Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_35\\_3\\_Farinelli\\_Pierini.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_Farinelli_Pierini.pdf) .)

FEDERAL, constituição. Constituição Federativa do Brasil, Brasília, DF: **Senado**, 1988.

FOUCAULT, **M. Microfísica do Poder.** Rio de Janeiro: Graal. 1984

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GERRA,V.N.A. **Violência de pais contra filhos : procuram-se vítimas.**2.ed.São Paulo: Cortez,1895.p32-33.

GOUVEIA, Nathália de Medeiros. **O Trabalho do(a) Assistente Social nos CREAS e o atendimento às Medidas Socioeducativas.** João Pessoa,2016. Dissertação de Mestrado Acadêmico (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba. 2016

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo, Cortez, 1983

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MIOTO, Regina Celia Tomaso. **Novas propostas e velhos princípios a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar.** In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.) Política social, família e juventude: uma questão de direito. UERJ. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MONNERAT, G.; ALMEIDA, N.; SOUZA, R. (Orgs) **A Intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, SP: Papel Social, 2014.

MORELLI, Ailton José; SILVESTRE, Eliana; GOMES, Telma M.; **Desenho da política dos direitos da criança e do adolescente**. Maringá, PR. Scielo, 2000. (Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-73722000000100005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722000000100005))

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (MNDH). **Caderno de Estudos. Sistema Nacional de Direitos Humanos**, Brasília: 2004.

PAZ, A. A.; SANTOS, B. R. L. dos; EIDT, O. R. **Vulnerabilidade e envelhecimento no contexto da saúde. Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v.19, n.3, p.338-342, 2006.

PEDERSEN, J.R.; GROSSI, P.K. **O abuso sexual intrafamiliar e a violência estrutural** n: AZAMBUJA, M<sup>a</sup>. R. F. de; FERREIRA, M<sup>a</sup> H. M. Violência sexual contra crianças e adolescentes. Porto Alegre: Artmed, 2011, p.25-34.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 20

RIZZINI, I. **A Criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)** Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema único de Assistência Social**.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes**. (Disponível em :<http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXT0-ALDAIZA-1.pdf>)

Serviço social & Sociedade, nº 87, São Paulo: Cortez, 2006.

SUAS (Sistema Único da Assistência Social) – **Manual Informativo para jornalistas, gestores e técnicos**. Brasília: 2005

TEIXEIRA, Solange Maria. **Política social contemporânea: a família como referência para as Políticas Sociais e para o trabalho social**. In: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. (Orgs.) **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

TRATA BRASIL, Instituto. **Saneamento em áreas irregulares nas grandes cidades brasileiras**. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br>.

VOLPI, Mário (org.). **O adolescente e o Ato Infracional**. 9ªed. São Paulo: Cortez 2011

YASBECK, Maria Carmelita. **Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social**. Cadernos ABONG, n.º 19. Outubro de 1997.

WACQUANT, Loïc. **Os Condenados da Cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Revan, 2003.