

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

The effects of the COVID-19 pandemic on the offer of socio-educational measures in open field in Contagem, Minas Gerais, Brazil

Laís Gonçalves de Souza
Universidade de São Paulo (USP)
São Paulo-Brasil

Resumo

As Medidas Socioeducativas foram criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com a finalidade de responsabilizar, integrar e desaprovar a conduta infracional na adolescência. Os municípios executam as medidas em meio aberto, através do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. O objetivo deste artigo é discutir como a pandemia da Covid-19 afetou a oferta desse serviço e o cotidiano do público atendido. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória, qualitativa, utilizando o método de estudo de caso, em um Centro de Referência Especializado de Assistência Social, situado em Contagem, Minas Gerais. Os resultados indicam que a situação de emergência em saúde pública prejudicou o fluxo de encaminhamentos, o acompanhamento dos socioeducandos e suas famílias e a inclusão deles na rede de proteção social.

Palavras-chave: Pandemia da COVID-19; Medidas Socioeducativas; Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade.

Abstract

The Socio-Educational Measures were created by the Child and Adolescent Statute, with the purpose of making responsible, integrating and disapproving of infractions in adolescence. The municipalities carry out the measures in open field, through the social protection service for adolescents in compliance with Assisted Freedom and Provision of Services to the Community. The purpose of this article is to discuss how the Covid-19 pandemic affected the offer of this service and the daily lives of the public served. Therefore, an exploratory, qualitative research was carried out, using the case study method, in a Specialized Reference Center for Social Assistance, located in Contagem, Minas Gerais. The results indicate that the emergency situation in public health impaired the flow of referrals, the monitoring of teenagers and their families and their inclusion in the social protection network.

Keywords: COVID-19 pandemic; Socio-Educational Measures; Assisted Freedom and Provision of Services to the Community.

Introdução

As Medidas Socioeducativas (MSEs) foram criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com o objetivo de responsabilizar, integrar e desaprovar a conduta infracional de adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos incompletos, que em algum momento de sua vida entraram em conflito com a lei (BRASIL, 1990). Diferentemente do antigo Código de Menores (1979), cujos princípios assentavam-se sobre a Doutrina da Situação Irregular, essa lei incorporou a Doutrina da Proteção Integral, contemplada anteriormente no Artigo 227 da Constituição Federal Brasileira, sob os auspícios das legislações internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, conhecidas como as Regras de Beijing (1985), a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), dentre outras, segundo as quais as crianças e adolescentes são cidadãos, em estágio peculiar de desenvolvimento, cujos direitos devem ser assegurados com absoluta prioridade e de maneira solidária pela família, a sociedade e o Estado (CFP, 2012).

O rol de direitos elencados por essas legislações e incorporados à Constituição Federal e ao ECA envolve 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 da proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, os quais devem ser assegurados a qualquer criança e adolescente, independente da situação em que eles se encontrem (BRASIL, 1989; 1990). Com isso, as políticas voltadas para esse público no país tiveram que ser revistas, porque antes elas eram destinadas apenas aos “menores em situação irregular”, isto é, aqueles que eram classificados pelo antigo Código de Menores como “carentes”, “abandonados” ou “delinquentes” e considerados, não como sujeitos de direito, mas como objeto de tutela, controle e intervenção do Estado (BRASIL, 1979).

As MSEs, portanto, são produto dessa reformulação das políticas para a infância e adolescência no Brasil, com enfoque na proteção integral dos direitos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei, através da garantia do devido processo legal, da assistência jurídica gratuita, do respeito ao seu estágio de desenvolvimento, da proibição de intervenções de caráter punitivo, do acesso às políticas públicas e da convivência familiar e

comunitária. Para atender às especificidades de cada situação, o ECA prevê seis tipos de medidas: a) advertência; b) obrigação de reparar o dano; c) prestação de serviços à comunidade (PSC); d) liberdade assistida (LA); e) inserção em regime de semiliberdade; e f) internação em estabelecimento educacional, sendo que os quatro primeiros são executados em meio aberto e os dois últimos sob o regime de internaçãoⁱ parcial ou integral, respectivamente. Além disso, eles podem vir acompanhados de alguma medida protetiva, como matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento de ensino, inserção em serviços de proteção, acompanhamento e apoio à família, encaminhamento para tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, dentre outras (BRASIL, 1990).

Apesar das medidas de restrição ou privação de liberdade estarem previstas no ECA, esse documento recomenda a priorização das MSEs em meio aberto em detrimento das em meio fechado, as quais devem ser aplicadas seguindo os princípios da brevidadeⁱⁱ e da excepcionalidade, isto é, não devem estender-se por um período superior a 3 (três) anos, com reavaliações semestrais, e só devem ser empregadas em última instância, nos casos em que não for possível aplicar nenhuma outra MSE, porque a prática infracional envolve violência ou grave ameaça à pessoa humana; há reincidência de atos infracionais graves; e houve o descumprimento reiterado e injustificado das MSEs aplicadas anteriormenteⁱⁱⁱ (BRASIL, 1990). Todavia, na prática observa-se um aumento sistemático das medidas de internação, as quais vêm sendo aplicadas com maior frequência a adolescentes que cometeram atos infracionais de menor potencial ofensivo, análogos a crimes contra o patrimônio ou relacionados à venda de substâncias ilícitas (BRASIL, 2018).

Ao mesmo tempo em que se observa essa anomalia, verifica-se o acirramento das discussões acerca da redução da maioria penal no país, impulsionadas pela espetacularização da violência pela mídia, que costuma valer-se de figuras de linguagem que tomam a parte pelo todo para justificar as políticas de encarceramento juvenil, como a exploração dos crimes contra a vida praticados por adolescentes, que em 2017 representavam apenas 8,4% dos atos infracionais cometidos pelos que cumpriam medidas de internação (BRASIL, 2019). Além disso, há uma tendência no Brasil de judicializar questões sociais, a qual se expressa através do costume de encaminhar para o judiciário decidir conflitos jurídicos que têm origem em conflitos sociais, mas que o congresso e o governo não podem ou não querem resolver (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995).

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

Podemos citar como exemplo disso, a situação dos jovens e adolescentes negros no país, que são, ao mesmo tempo, os que mais morrem de crimes violentos e os principais alvos da política de encarceramento juvenil, conforme demonstram os dados do “Atlas da Violência 2021” e do “Levantamento Anual do SINASE 2017”, respectivamente (CERQUEIRA *et al.*, 2021; BRASIL, 2019).

Magalhães (2015), por sua vez, argumenta que as políticas de encarceramento de adolescentes e jovens no Brasil não resolvem o problema da criminalidade, pois a prática infracional é a expressão de uma violência subjetiva, que interrompe uma situação de aparente “normalidade”. Para o autor, a ordem social vigente no país assenta-se sobre a violência objetiva e simbólica, que se perpetua através das estruturas gramaticais, sociais e econômicas, produzindo uma sociedade hierarquizada, excludente, desigual, opressiva e repressiva. Por isso, ele defende que qualquer política pública que vise acabar com a violência subjetiva, deve, primeiro, transformar as estruturas de reprodução da violência objetiva e simbólica, que a desencadeia.

Embora as MSEs já estejam previstas no ECA (1990), a regulamentação dos parâmetros para sua execução foi aprovada posteriormente, com a publicação da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu, dentre outras coisas, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e a descentralização dos serviços de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, de modo que a execução das MSEs em meio fechado ficou sob a responsabilidade dos estados e em meio aberto dos municípios, com exceção da advertência e da reparação de danos, que são executadas no âmbito da própria Vara da Infância e Juventude (VIJ) (BRASIL, 2012). Embora a referida lei não especifique em qual política as MSEs devem estar vinculadas, a “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais” estabelece que o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC, junto com os demais serviços da proteção especial de média complexidade, devem ser ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2009).

A “Pesquisa Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto”, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2018, demonstra que à época havia 117.207 adolescentes e jovens em cumprimento de LA e/ou PSC no Brasil, os quais respondiam por 82% das MSEs aplicadas no país, enquanto os demais encontravam-se sob os regimes de

internação ou semiliberdade. Daqueles, cerca de 60% cumpria a medida no CREAS, 5% no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 5% em Órgãos Gestores e 30% em Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Apesar de absorver a maior parte dos adolescentes e jovens em cumprimento de MSE em meio aberto, os CREAS ainda não conseguem atender todo o território nacional, sobretudo nos municípios com população inferior a 20.000 (vinte mil habitantes), onde sua implantação não é obrigatória, salvo nos casos em que haja demanda para a oferta continuada dos serviços de média complexidade. Nesses casos, onde também não há a oferta regionalizada, o município é obrigado a ofertar esse tipo de serviço através do CRAS ou de outras unidades de atendimento (BRASIL, 2018).

De acordo com os dados levantados nessa pesquisa, a LA responde por aproximadamente 70% das MSEs em meio aberto, enquanto a PSC por 60%, pois as duas podem ser aplicadas concomitantemente (BRASIL, 2018). Esta última, no entanto, depende do estabelecimento de parcerias entre a unidade executora da MSE e instituições públicas ou OSCs para acolher os adolescentes e jovens em suas dependências para que eles cumpram a carga horária de serviço comunitário determinada pelo juiz, a qual não pode exceder 8 (oito) horas semanais nem se estender por um período superior a 6 (seis) meses. Além disso, eles continuam sendo atendidos periodicamente no CREAS (ou em outra unidade executora), assim como aqueles que cumprem LA. Nesses atendimentos, são trabalhados com os socioeducandos a responsabilização em face do ato infracional cometido, a autonomia e a integração social e comunitária, através da inserção nas políticas públicas e da garantia dos seus direitos.

Para tanto, é construído em conjunto com eles e suas famílias um Plano Individual de Atendimento (PIA), o qual contempla os seguintes eixos: educação; profissionalização e trabalho; cultura e esporte; saúde; atividades de integração e apoio à família; e formas de participação e engajamento do núcleo familiar no cumprimento da MSE. Embora esse documento seja descrito pelo SINASE como um “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente”, de caráter obrigatório, sujeito à apreciação e homologação ou impugnação pelo juiz (BRASIL, 2012), ele também pode ser utilizado como uma ferramenta pedagógica, mediadora do atendimento socioeducativo, que permite ao técnico identificar as potencialidades e fragilidades dos adolescentes e jovens atendidos, de suas famílias, da comunidade onde eles vivem e da rede

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

socioassistencial e de garantia de direitos. Para compreendermos essa outra dimensão do PIA, retomaremos a distinção feita por Oliveira (2014) entre MSE e atendimento socioeducativo. Para a autora, a MSE em si tem um caráter punitivo, mas os atendimentos socioeducativos têm um potencial pedagógico, na medida em que permitem aos socioeducandos ressignificarem a prática infracional e aventarem outras formas de participar da vida comunitária, que não pela via da criminalidade.

Conquanto seja atribuição dos técnicos do serviço elaborarem o PIA, em conjunto com os adolescentes e jovens e suas famílias, a sua execução depende de vários atores sociais, além da articulação com as políticas setoriais e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), como a VIJ, Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), dentre outros. Todavia, com o avanço da pandemia do novo coronavírus no Brasil, os governos federal, estadual e municipal adotaram várias medidas sanitárias e de distanciamento social para conter a disseminação da COVID-19, as quais, inevitavelmente, afetaram o funcionamento de estabelecimentos públicos e privados, bem como a oferta e execução dos serviços em geral. Diante desse cenário, interessa-nos discutir neste artigo como essas mudanças impactaram a oferta do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE em meio aberto e o cotidiano dos adolescentes e jovens que cumprem ou estão em vias de começar a cumprir a LA e/ou a PSC.

Método

Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, utilizando o método de estudo de caso, em um CREAS localizado no município de Contagem, Minas Gerais, onde a autora deste trabalho atua como técnica do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC. Tal método foi escolhido, porque possibilita uma compreensão pormenorizada da situação empírica analisada, ao mesmo tempo em que permite apurar ou corroborar hipóteses, que podem orientar estudos posteriores (MARCONI; LAKATOS, 2003). Além disso, trata-se de um “meio de organizar os dados sociais preservando o caráter unitário do objeto de análise” (GOODE; HATT, 1979 apud CHIZZOTI, 2006, p. 136).

O conjunto de dados analisados compreendem o período de janeiro de 2019 a setembro de 2021, pois o CREAS escolhido para este estudo não possui dados dos anos anteriores a sua inauguração. Todavia, o enfoque deste trabalho são as mudanças que

ocorreram após o Decreto da pandemia da COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, e os efeitos delas sobre os adolescentes e jovens que estavam cumprindo MSE no referido equipamento ou em vias de começar a cumpri-la.

Resultados e discussão

Contagem está localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), no estado de Minas Gerais, Brasil. O município é o terceiro mais populoso do estado, com população estimada de 673.849 habitantes em 2021, e o segundo mais povoado, com densidade demográfica de 3.090,33 habitantes/km² (IBGE, 2021). Além disso, caracteriza-se por abrigar o maior complexo industrial do estado, formado pelo Distrito Industrial Juventino Dias, também conhecido como “Cidade Industrial”, e o Centro Industrial de Contagem (CONTAGEM, 2009). Apesar de ter o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado, em 2010 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município era de 0,756, o que o colocava na 31ª posição dentre os demais municípios mineiros (IBGE, 2021).

No que se refere à política socioeducativa, objeto de interesse deste estudo, Contagem oferta apenas as MSEs em meio aberto, as quais são executadas exclusivamente pelos 04 (quatro) CREAS do município. Além do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC, esses equipamentos ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (PEDIF), ambos voltados para famílias em que um ou mais membros encontram-se em situação de ameaça ou violação de direitos (BRASIL, 2009). Apesar de parecer que não há correlação entre o primeiro e os dois últimos serviços, cabe ressaltar que, além de colocar os adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, a prática infracional também representa uma quebra do pacto social, que fragiliza ainda mais seus vínculos sociais e comunitários. Por isso, o ECA estabelece que:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
III - em razão de sua conduta (BRASIL, 1990. Grifo nosso).

O CREAS analisado neste estudo atende a duas regionais do município de Contagem, as quais concentravam 22% da população municipal em 2010, ou seja, cerca de 130 mil pessoas (CONTAGEM, 2021). Para tanto, o equipamento conta com uma equipe de

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

referência composta pelos seguintes profissionais: 01 coordenador, 05 psicólogos, 04 assistentes sociais, 01 pedagogo e 02 auxiliares administrativo, os quais acompanham atualmente 178 famílias nos serviços de PAEFI e PEDIF e 07 adolescentes e jovens em cumprimento das MSEs de LA e/ou PSC, embora esses números sejam variáveis devido à dinâmica dos serviços.

As discussões tecidas a seguir centraram-se nos dados obtidos junto ao serviço e na sua correlação com o contexto em que foram produzidos, considerando as normativas vigentes, as medidas de enfrentamento à Covid-19 adotadas em nível federal, estadual e municipal e as mudanças na oferta e execução dos serviços em geral. A partir de uma análise crítica dessas informações, organizamos os resultados em quatro tópicos: perfil dos adolescentes e jovens em cumprimento de MSE no CREAS; mudanças nos fluxos de encaminhamentos durante a pandemia; dificuldades de execução e acompanhamento das MSEs no contexto da pandemia; e principais desafios no cumprimento dos eixos do PIA no contexto da pandemia.

Perfil dos adolescentes e jovens em cumprimento de MSE no CREAS

Entre 2019 e 2021 foram acolhidos 75 (setenta e cinco) adolescentes e jovens no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC do CREAS analisado neste estudo, incluindo os reincidentes no serviço. Deste total, apenas uma única adolescente era do sexo feminino. A prevalência da prática infracional entre menores de idade do sexo masculino é um dado recorrente nas publicações nacionais (BRASIL, 2018; 2019). A pesquisadora Minayo (2005) atribui o maior envolvimento dos homens em comportamentos de risco – como crimes violentos, uso abusivo de drogas, suicídio e acidentes, que se traduzem em mais problemas de saúde e numa expectativa de vida menor que a das mulheres – a um processo de socialização violento, marcado pelo machismo, que coloca os homens numa posição de superioridade em relação ao sexo feminino.

Embora as MSEs possam ser aplicadas somente a adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos incompletos, que cometeram um ato infracional durante esse intervalo, elas podem ser cumpridas até os 21 anos. Todavia, verificamos que no CREAS analisado o maior número de encaminhamentos ocorre entre os 16 e 18 anos, apesar da média de idade ter subido no contexto da pandemia, conforme discutiremos no tópico seguinte. De acordo com a “Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto”, o término da

adolescência é um período no qual se acentua as privações e desigualdades sociais e observa-se a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho informal, o início da vida sexual e reprodutiva, além do crescimento dos índices de evasão escolar, letalidade juvenil e comportamento infracional (BRASIL, 2018).

Tabela 1 - Faixa-etária dos adolescentes e jovens cumprindo MSE (2019-2021)

Idade	Quant.	Porcentagem
12 anos	01	1%
13 anos	02	3%
14 anos	02	3%
15 anos	04	5%
16 anos	16	21%
17 anos	22	29%
18 anos	22	29%
19 anos	03	4%
20 anos	03	4%

Fonte: Dados do CREAS

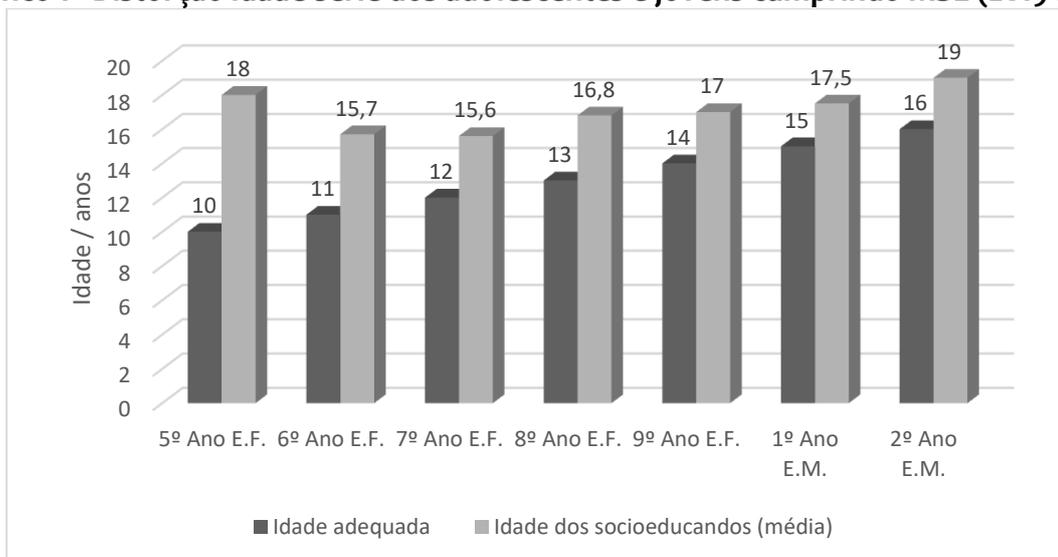
A tabela e o gráfico a seguir referem-se, respectivamente, ao grau de escolaridade e ao índice de distorção idade/série dos adolescentes e jovens em cumprimento de MSE no CREAS analisado neste estudo. Os dados foram computados entre os anos de 2019 e 2021 e demonstram que apesar da faixa-etária predominante dos socioeducandos ser de 16 a 18 anos, a maior parte deles não concluiu o Ensino Médio, cuja idade adequada para cursá-lo deveria ser entre os 15 e 17 anos (UNICEF, 2018). Em virtude disso, observamos um índice de distorção idade/série superior a 3 anos entre o público atendido, o qual pode comprometer o desempenho escolar e a continuidade dos estudos.

Tabela 2 - Escolaridade dos adolescentes e jovens cumprindo MSE (2019-2021)

Escolaridade	Quant.	%
5º Ano – Ensino Fundamental	01	1%
6º Ano – Ensino Fundamental	04	6%
7º Ano – Ensino Fundamental	13	19%
8º Ano – Ensino Fundamental	11	16%
9º Ano – Ensino Fundamental	13	19%
1º Ano – Ensino Médio	24	36%
2º Ano – Ensino Médio	01	1%

Fonte: Dados do CREAS

Gráfico 1 - Distorção idade-série dos adolescentes e jovens cumprindo MSE (2019-2021)



Fonte: Dados do CREAS

No que se refere à renda das famílias dos adolescentes e jovens atendidos no serviço de MSE do CREAS, identificamos que em média elas recebem cerca de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais). Todavia, esse dado não é totalmente fidedigno à realidade, pois 40% dos socioeducandos não souberam informar a renda dos seus membros familiares, seja por mero desconhecimento ou por dificuldade de calculá-la, devido à variabilidade dos ganhos obtidos no trabalho informal. Apesar dessas questões, é possível inferir que o perfil do público atendido não diverge do observado em outras pesquisas nacionais, as quais apontam que a maior parte dos adolescentes e jovens em conflito com a lei são provenientes de famílias de baixa-renda, que vivem em contextos de pobreza e vulnerabilidade social (BRASIL, 2018; 2019).

Apesar das informações relacionadas à autodeclaração de raça/etnia serem fundamentais para compreendermos o perfil dos adolescentes e jovens encaminhados para o cumprimento de MSE no CREAS, não tivemos como analisá-las, porque não constavam nas planilhas de gestão. Além de denotar uma invisibilização da questão racial dentro das próprias políticas públicas, a ausência desse tipo de dado reforça a ideologia da imparcialidade judicial, isto é, de que a justiça julga a todos da mesma forma, independente da raça/etnia, credo ou classe social. Todavia, pesquisadores da área do direito, como Magalhães (2015), têm demonstrado que a justiça também reproduz as estruturas de poder

e dominação presentes na sociedade, cujos efeitos podem ser observados no encarceramento em massa da população negra e pobre no Brasil.

Mudanças nos fluxos de encaminhamentos durante a pandemia

As orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) para conter a disseminação do novo coronavírus basearam-se inicialmente na adoção de medidas de distanciamento social e de rotinas de higienização, as quais foram de encontro à realidade do sistema socioeducativo brasileiro, que há anos convive com um velho problema: a superlotação das unidades de internação e semiliberdade, conforme aponta o estudo publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2019 (BRASIL, 2019). Diante desse cenário de iminente risco epidemiológico, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou uma série de documentos, como: a Recomendação nº 62/2020, que sugeria aos tribunais e magistrados, dentre outras coisas, adotar medidas de prevenção à COVID-19, priorizar a aplicação de MSEs em meio aberto e reavaliar os casos de internação e semiliberdade, visando à remissão, suspensão ou substituição da MSE aplicada por LA e/ou PSC; e a Resolução nº 313/2020, que estabelecia novas regras de funcionamento do judiciário para prevenir o contágio pelo novo coronavírus e, ao mesmo tempo, garantir o acesso à justiça durante o período de calamidade pública causado pela pandemia.

Nessa mesma época, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) publicou um conjunto de orientações para garantir a proteção integral das crianças e adolescentes durante a pandemia, ratificando as recomendações feitas pelo CNJ em relação aos adolescentes em conflito com a lei. Posteriormente, também foi publicada a Recomendação Conjunta nº 1, de 9 de setembro de 2020, redigida pelo CNJ, CNMP, Ministério da Cidadania e Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, a qual dispunha sobre os cuidados que deveriam ser tomados nos atendimentos dos programas do SINASE, considerando as especificidades das MSEs em meio aberto e fechado. Assim, foi orientado às unidades executoras de LA e PSC, dentre outras coisas, a: reavaliação técnica dos casos em acompanhamento, visando à manutenção, substituição ou extinção da MSE aplicada; suspensão dos atendimentos presenciais e do comparecimento às instituições parceiras para cumprimento da PSC; e acompanhamento remoto dos adolescentes e suas famílias.

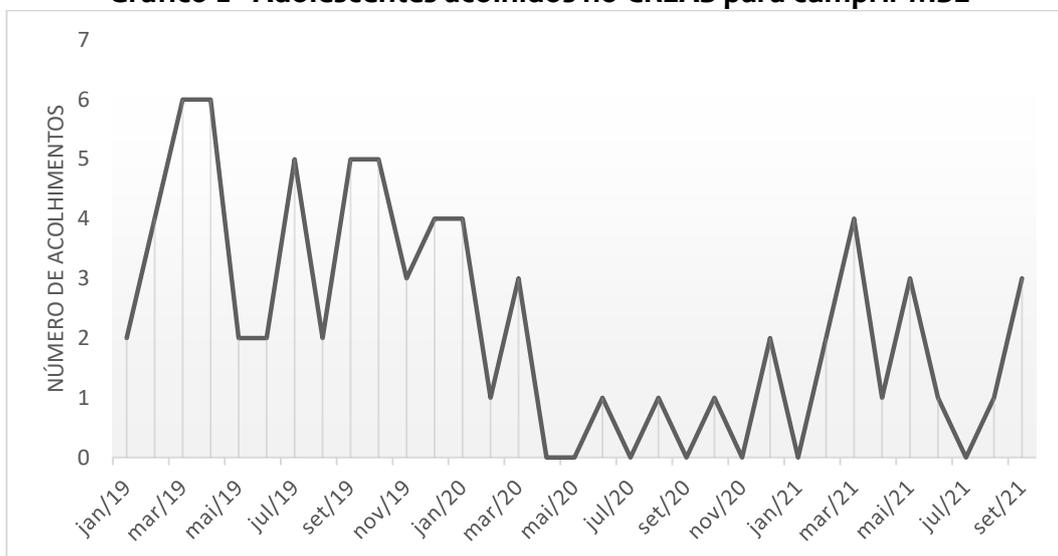
A partir dessas orientações, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) publicou a Portaria Conjunta nº 1 de 19 de março de 2020 para normatizar o funcionamento do serviço

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

socioeducativo de internação e semiliberdade no estado durante a pandemia – a qual foi prorrogada por mais 183 dias, a contar do dia 01 de julho de 2021 – e uma série de outros atos administrativos dispendo sobre medidas temporárias de prevenção à COVID-19 no sistema judiciário, como alterações no atendimento presencial, nos prazos processuais e nas audiências e sessões de julgamento. Apesar do enfoque dessas ações serem os serviços que executam as medidas em meio fechado, elas também têm impactado os que executam as de meio aberto, conforme descreveremos a seguir.

Na Comarca de Contagem, verificamos uma diminuição significativa do número de adolescentes encaminhados para cumprir MSE no CREAS nos meses subsequentes à declaração de emergência em saúde pública, mesmo após as recomendações feitas ao judiciário para priorizar a aplicação das medidas em meio aberto e reavaliar a situação dos adolescentes que estavam cumprindo medidas de internação e semiliberdade, com vistas à desinstitucionalização e substituição por LA e/ou PSC, quando possível. O gráfico abaixo demonstra como a média de acolhimentos diminuiu significativamente a partir de abril de 2020, apesar de ser possível identificar alguns picos isolados em 2021.

Gráfico 2 - Adolescentes acolhidos no CREAS para cumprir MSE



Fonte: Dados do CREAS

A partir de agosto de 2021, houve um aumento expressivo do número de adolescentes encaminhados para o CREAS para o cumprimento de MSE, mas a quantidade de acolhimentos ainda tem sido baixa, porque eles não têm comparecido ao equipamento. Em virtude dessa situação, o serviço tem buscado contatá-los via telefone para sensibilizá-

los, mas isso nem sempre tem sido possível, devido à ausência de contato telefônico ou porque o número indicado não funciona. Nesses casos, a situação é remetida à VIJ, que intima novamente o adolescente a comparecer no CREAS, mas pode demorar 1 (um) mês ou até mais para que um novo acolhimento seja agendado.

Ao mesmo tempo em que verificamos a diminuição do número de acolhimentos, constatamos um aumento da faixa-etária do público atendido pelo serviço de MSE no CREAS, cuja média em 2019 era de 16,8 e atualmente é de 17,7 anos. Essa mudança no perfil dos usuários tem afetado a condução dos atendimentos, especialmente quando o adolescente já atingiu a maioridade, ou seja, 18 anos, porque nesses casos é mais difícil envolver a família, visto que ela não é mais responsável legal por acompanhá-lo no processo de ressocialização; a MSE pode atrapalhar sua inserção e permanência no mercado de trabalho, especialmente a PSC, devido à dificuldade de conciliar a carga horária da medida com a jornada laboral ou de encontrar instituições que funcionem aos finais de semana; o jovem já pode estar em vias de completar 21 anos, o que diminui o tempo da intervenção socioeducativa.

Associado a esse aumento da faixa-etária, verificamos também o prolongamento do lapso temporal entre o ato infracional cometido e a aplicação da MSE, o que acaba comprometendo o caráter pedagógico da medida e acarretando a “perda da pretensão socioeducativa estatal”, seja porque o adolescente tem dificuldade em estabelecer correlação entre a medida aplicada e o ato infracional cometido anteriormente ou porque ele já conseguiu ressignificar a prática infracional e está em outro momento de sua vida, no qual o cumprimento da MSE pode trazer mais prejuízos que benefícios, como no caso daqueles que conseguiram se ressocializar, constituir família e ingressar no mercado de trabalho. Nesse tipo de situação, a finalidade da medida foi alcançada independentemente da atuação do Estado, por isso deve-se reavaliar se a intervenção socioeducativa ainda se faz necessária.

Por outro lado, não podemos nos esquecer de que as MSEs fazem parte das medidas de proteção previstas no ECA e, como tal, também devem ser regidas pelo princípio da intervenção precoce, segundo o qual as autoridades competentes devem intervir assim que tomarem conhecimento de uma situação que coloque em risco a criança ou adolescente (BRASIL, 1990, Art. 100). Apesar disso, temos observado com uma frequência cada vez

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

maior, que quando os adolescentes chegam ao CREAS para cumprir a MSE pela primeira vez, já possuem uma extensa trajetória infracional e vários processos em aberto, sendo que nos casos mais graves eles nem chegam a ser acolhidos no equipamento, porque encontram-se internados ou presos devido à prática de atos infracionais mais gravosos ou à reincidência criminal após atingirem a maioridade penal.

Dificuldades de execução e acompanhamento das MSEs no contexto da pandemia

No caso do município de Contagem, os equipamentos que ofertam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC tiveram seu funcionamento suspenso temporariamente, entre os meses de abril e junho de 2020 e, depois, voltaram a funcionar com restrições, intercalando períodos de maior e menor flexibilização das medidas de prevenção à COVID-19. Em face desse contexto, buscamos seguir as orientações da Recomendação Conjunta nº 1, de 9 de setembro de 2020 sobre os cuidados nos programas de atendimento do SINASE, por meio da reavaliação técnica dos casos, com o objetivo de sugerir à VIJ o encerramento, extinção, substituição ou suspensão da MSE aplicada; suspensão temporária das atividades de PSC; e substituição dos atendimentos presenciais por remoto.

Apesar de termos privilegiado os atendimentos remotos durante os períodos mais críticos da pandemia, todos os acolhimentos foram realizados de forma presencial, bem como os atendimentos subsequentes para a construção do PIA. Avaliamos que embora tenha sido uma medida sanitária necessária e obrigatória, encontramos várias dificuldades para realizar os atendimentos de maneira remota, devido à ausência de infraestrutura no equipamento e porque nem todos os atendidos dispunham de aparelho celular e/ou de acesso amplo à internet, de modo que muitos acabaram desvinculando-se do serviço antes de concluir a MSE, mas estão sendo reencaminhados pela VIJ ao CREAS para retomá-la.

Além dessas questões, a tabela abaixo demonstra que a proporção das MSEs aplicadas nos adolescentes e jovens encaminhados para o CREAS difere-se da média nacional, que se caracteriza pela prevalência da LA sobre a PSC (BRASIL, 2018).

Tabela 3 - MSEs aplicadas (2019-2021)

MSE	Ano	2019	2020	2021
LA		9%	8%	40%
PSC		72%	38%	53%

LA/PSC	19%	54%	7%
--------	-----	-----	----

Fonte: Dados do CREAS

Apesar de ainda haver uma prevalência da PSC sobre a LA, a aplicação de PSC tem diminuído no contexto da pandemia, pois ela é mais difícil de ser executada que a LA, uma vez que expõe os adolescentes e jovens a mais situações de risco de contágio pelo coronavírus e que há poucas entidades disponíveis para recebê-los no momento, devido às restrições de funcionamento e à redução dos atendimentos presenciais. Não obstante essas questões, também tivemos um dificultador a mais, pois a rede de parceiros do CREAS para cumprimento de PSC era constituída principalmente por escolas, instituições religiosas e Unidades Básicas de Saúde (UBS), as quais por ora não estão recebendo os socioeducandos, porque ainda não retomaram o funcionamento das atividades presenciais ou não têm condições de recebê-los em segurança, como no caso dos equipamentos de saúde.

Em virtude disso, iniciamos um projeto de “Ampliação, fortalecimento e capacitação da rede de parceiros do CREAS para receber adolescentes e jovens em cumprimento de PSC”, o qual tem por objetivo captar novas parcerias, fortalecer as existentes e capacitar os profissionais que vão receber e acompanhar os adolescentes e jovens nessas instituições para cumprir a PSC. Tal ação fez-se necessária, devido ao desconhecimento de algumas instituições sobre o funcionamento do serviço, à troca dos gestores das instituições parceiras, à necessidade de esclarecer as dúvidas dos profissionais que acompanham os socioeducandos nas instituições e à urgência de desconstruir o preconceito existente em relação aos adolescentes e jovens em conflito com a lei.

Principais desafios no cumprimento dos eixos do PIA no contexto da pandemia

Conforme já mencionamos, o PIA abrange vários eixos e sua execução depende, não só do adolescente e da sua família, como também da articulação entre o SGD e diferentes políticas, como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, trabalho e geração de renda. Entretanto, com o avanço da pandemia da COVID-19, o desenvolvimento de parte desses eixos ficou parcialmente ou integralmente comprometido, como demonstraremos a seguir.

Em relação à participação das famílias, temos encontrado dificuldade para corresponsabilizá-las no cumprimento das MSEs quando os socioeducandos são maiores de 18 anos. Nesses casos, eles já costumam comparecer ao acolhimento no CREAS desacompanhados e insistem em tomar a responsabilidade apenas para si. Entretanto,

Os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a oferta das medidas socioeducativas em meio aberto em Contagem, Minas Gerais, Brasil

vários estudos vêm demonstrando a importância da participação da família no processo de socioeducação (ASQUIDAMINI; BARBIANI; SUGIZAKI, 2015; GOD; BITENCOURT; FONSECA, 2015). Ademais, é preciso considerar a matricialidade sociofamiliar, preconizada pela política de assistência social, como forma de promover o acesso da família desses jovens às políticas públicas, aumentar sua função protetiva, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e minimizar situações de risco e vulnerabilidade social. Esse acompanhamento do núcleo familiar pode ser realizado no âmbito da própria MSE ou em articulação com outros serviços, como o PAEFI, ofertado pelo próprio CREAS, ou o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado pelo CRAS.

No que diz respeito à educação, constatamos que os adolescentes e jovens em cumprimento de MSE no CREAS geralmente têm um histórico de problemas escolares, relacionados à indisciplina, dificuldades de aprendizagem, abandono e evasão escolar. Todavia, no contexto da pandemia essa situação agravou-se ainda mais, pois, com exceção de um, todos os demais adolescentes e jovens acolhidos após março de 2020 não estavam matriculados ou participando regularmente das atividades escolares ofertadas de maneira remota. Esse alto índice de abandono e evasão escolar ocorreu porque parte deles não tem acesso a dispositivos eletrônicos e internet para acompanhar as aulas on-line e/ou não conseguem realizar as tarefas encaminhadas pela escola sem o apoio de um professor.

Alguns dos desdobramentos desses problemas são o aumento da distorção escolar entre ano/idade e a desmotivação desses adolescentes e jovens para retomar os estudos após quase dois anos parados, pois a maioria parou de estudar quando as aulas presenciais foram substituídas pelas remotas. Mas não só, a evasão escolar e a baixa escolaridade dificultam o encaminhamento desse público para programas de aprendizagem e cursos profissionalizantes, devido ao fato deles não preencherem os requisitos básicos. Por isso, temos buscado estabelecer parcerias com organizações que intermediam a contratação de jovens aprendizes pelas empresas para conseguirmos incluir esse público no mercado formal de trabalho, mas elas ainda são escassas e não conseguem suprir a demanda.

Além disso, a baixa escolaridade e a ausência de qualificação profissional aliada aos altos índices de desemprego causados pela crise econômica e sanitária, que se instalou no país durante a pandemia, dificultam ainda mais a inserção daqueles que já completaram 18 anos no mercado formal de trabalho, apesar de essa ser uma das principais demandas que

eles apresentam durante os atendimentos. Em consequência disso, muitos acabam trabalhando de maneira informal e desprotegida para obter uma renda, especialmente na área da construção civil, o que acaba expondo-os a situação de risco e vulnerabilidade social.

Entretanto, também identificamos que parte dos adolescentes e jovens acompanhados pelo serviço não possuem a documentação civil básica, como: Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, CPF, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor e Alistamento Militar (o quinto e o sexto documento são obrigatórios apenas para maiores de 18 anos, sendo que o último é válido apenas para o gênero masculino), o que impossibilita o encaminhamento deles para vagas de emprego. Embora o acesso à documentação esteja previsto dentro dos eixos do PIA, no contexto da pandemia a emissão de alguns documentos está restrita ao meio digital e/ou dependem de agendamento via Portal GOV.BR, que é uma plataforma digital criada pelo governo federal para centralizar as informações e serviços. Isso, porém, tem dificultado ainda mais o acesso desse público, porque para fazer cadastro nesse portal é necessário, além do acesso à internet e um dispositivo eletrônico, ter um número de celular e um e-mail pessoal, pois o sistema baseia-se na lógica do autosserviço, no qual o próprio usuário é quem efetua suas demandas.

No que diz respeito ao eixo cultura e esporte, verificamos que apesar dos adolescentes e jovens demonstrarem mais interesse em participar de atividades esportivas que culturais, essa demanda não foi possível de ser atendida no contexto da pandemia, devido à suspensão de atividades coletivas para evitar aglomerações. Entretanto, é preciso fomentar a oferta de atividades desse gênero após o fim das medidas de distanciamento social, pois a maior parte do público atendido afirma que nunca participou de atividades culturais, desconhece a existência de espaços de cultura e lazer no lugar onde moram e não praticam nenhum esporte, com exceção do futebol de rua. Esse problema também foi observado pelos autores Oliveira et. al (2020), que chegaram à conclusão no seu trabalho que os adolescentes e jovens em conflito com a lei têm mais acesso à esporte e lazer quando estão internados em instituições socioeducativas do que no contexto onde viviam anteriormente, uma realidade que precisa urgentemente ser mudada dada a importância pedagógica, socializadora e recreativa desse tipo de atividade.

Por último, avaliamos que o eixo saúde tem sido o menos impactado pela pandemia, devido à articulação da rede socioassistencial com a rede de saúde do município. Todavia, o

principal desafio tem sido construir uma demanda junto com os adolescentes e jovens, que muitas vezes não veem necessidade de cuidados com a saúde, salvo nos casos de urgência e emergência. Por isso, a maior parte das intervenções tem sido voltadas para o engajamento deles em atividades mais saudáveis e educativas, visando o cuidado com a saúde mental, prevenção à gravidez na adolescência, Infecções Sexualmente Transmissíveis – ISTs e comportamentos de risco.

Considerações finais

A partir do exposto, concluímos que a diminuição do fluxo de encaminhamentos de adolescentes e jovens pela VIJ para cumprir MSE no CREAS durante a pandemia da COVID-19 teve como efeito direto o aumento da faixa-etária do público atendido e, conseqüentemente, das demandas apresentadas por eles, o que tem exigido dos técnicos que atuam no serviço uma mudança na abordagem dos atendimentos junto aos indivíduos e suas famílias. Além disso, avaliamos que a necessidade de substituir os atendimentos presenciais por remotos, bem como a suspensão da PSC nos períodos mais críticos da pandemia para salvaguardar a saúde dos socioeducandos, do seu núcleo familiar e dos profissionais que os acompanham, prejudicou os acompanhamentos e levou à desvinculação deles do serviço e das instituições parceiras.

Em relação aos efeitos da pandemia sobre a execução do PIA, verificamos que ela prejudicou a execução da maior parte dos eixos. Todavia, é importante considerar que o público atendido pelo serviço é composto majoritariamente por adolescentes e jovens provenientes de famílias de baixa-renda, que vivem em contextos de risco e vulnerabilidade social. Desse modo, as ações previstas no PIA visam reparar situações que deveriam ter sido prevenidas e sanadas anteriormente, inclusive, para evitar que esses adolescentes e jovens tivessem adentrado pela via da criminalidade.

Por fim, avaliamos a necessidade da realização de estudos posteriores mais abrangentes para avaliar os efeitos causados pela pandemia em curto e longo prazo sobre a vida dos adolescentes e jovens em conflito com a lei e sobre os serviços de MSE em meio aberto. Ademais, também é fundamental correlacionar os dados obtidos em Contagem com os de outros municípios brasileiros.

Referências

ASQUIDAMINI, Fabiane; BARBIANI, Rosangela; SUGIZAKI, Eduardo. Adolescentes em medida socioeducativa: violência ou violação de direitos? Revisão de literatura. **Revista Subjetividades**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 113-123, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília: CNMP, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jan. 2012.

BRASIL. Lei no 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 out. 1979.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento anual SINASE 2017**. Brasília: MMFDH, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009. (reimpressão 2014).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório da Pesquisa Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Brasília: MDS, 2018.

CERQUEIRA, Daniel *et al* (Coord.). **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021.

CFP. Conselho Federal de Psicologia. **Referências técnicas para atuação do em Medidas socioeducativas em Meio Aberto**. Brasília: CFP, 2012.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CONTAGEM. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Características Demográficas**. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/observatorio/caracteristicas-demograficas-regionais-administrativas/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

CONTAGEM. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Atlas escolar, histórico, geográfico e cultural. Contagem: SEDUC, 2009.

GOD, Daniel de Oliveira Good; BITENCOURT, Maria Aparecida Rodrigues; FONSECA, Maria Thereza Martins. Convivência familiar e comunitária: contexto social, impasses e

importância da intersectorialidade. In: Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte (org.). **Desafios da socioeducação**: responsabilização e integração social de adolescentes autores de atos infracionais. Belo Horizonte: CEAFA, 2015. p. 65-81.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Cidades e Estados**: Contagem. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/contagem.html>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Alienista e a redução da maioria penal: quem diz o que é crime? quem diz o que é normal?. In: Conselho Federal de Psicologia. **Mitos e Verdades Sobre a Justiça Infância Juvenil Brasileira**: por que somos contrários à redução da maioria penal?. Brasília: CFP, 2015. p. 33-62.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. (5ª ed). São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Laços perigosos entre machismo e violência. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 23-26, 2005.

OLIVEIRA, Maria Cláudia Santos Lopes de. Da medida ao atendimento socioeducativo: implicações conceituais e éticas. In: PAIVA, Ilana Lemos de; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela Bezerra (org.). **Justiça juvenil**: teoria e prática no sistema socioeducativo. Natal: EDUFRRN, 2014. p. 79-100.

OLIVEIRA, Ueliton Peres de et. al. Esporte e lazer no Plano Individual de Atendimento de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de internação. **Movimento**, v. 26, p.1-21, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Centro de Estudos Sociais**, Coimbra, v. 1, n. 65, p. 1-62, 1995.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Panorama da distorção idade-série no Brasil**. Brasil: UNICEF, 2018.

Notas

ⁱ Além das MSEs de inserção em regime de semiliberdade e de internação em estabelecimento educacional, o ECA também prevê a internação cautelar, também conhecida como internação provisória, que ocorre antes da sentença judicial e não pode exceder 45 (quarenta e cinco) dias (BRASIL, 1990, Art. 108).

ⁱⁱ Em virtude desse princípio, previsto no Artigo 121 do ECA, o prazo para cumprimento da MSE de internação pode estender-se até os 21 anos, após esse período há a liberação compulsória do jovem (BRASIL, 1990, Art. 121).

ⁱⁱⁱ Neste último caso, pode ser decretada judicialmente uma internação-sanção, a qual não pode exceder o prazo de 3 (três) meses em nenhuma hipótese (BRASIL, 1990, Art. 122).

Sobre a autora

Laís Gonçalves de Souza

Doutoranda em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo. Atua como técnica de referência no o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC no município de Contagem, Minas Gerais. Desenvolve pesquisas na área de Direitos Humanos em interface com a Psicologia Social e Comunitária. <https://orcid.org/0000-0001-6316-6014>. E-mail: lais.gsouza@usp.br.

Recebido em: 12/10/2021

Aceito para publicação em: 20/12/2021