

**Caminhos para a municipalização do atendimento
socioeducativo em meio aberto:
liberdade assistida e prestação de serviços
à comunidade**

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Paulo Vanuchi

Secretário Adjunto
Rogério Sottili

Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
Carmen Silveira de Oliveira

Copyright 2008 – SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Esplanada dos Ministérios – Bloco T – sala 420

Edifício-Sede do Ministério da Justiça

70064-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3429-3142 / 3454 / 9925 / 3106 | Fax (61) 3223-2260

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida, sem fins lucrativos, somente com a autorização prévia e oficial da SEDH.

Conteúdo disponível também no site da SEDH – www.presidencia.gov.br/sedh

Impresso no Brasil – Tiragem desta edição: 1.000 exemplares impressos

1ª edição: 2008

Dados Internacionais de catalogação na publicação

S7293 Souza, Rosimere de

Caminhos para a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade / Rosimere de Souza [e] Vilnia Batista de Lira.

Rio de Janeiro : IBAM/DES ; Brasília: SPDCA/SEDH, 2008.

96 p. ; 23cm

ISBN: 978-85-7403-026-5

Convênio: IBAM/SEDH.

1. Assistência a Menores. 2. Medidas socioeducativas. 3. Municipalização. I. Lira, Vilnia Batista de. II. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Área de Desenvolvimento Econômico e Social. III. Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CDD 362.7

**Caminhos para a municipalização do
atendimento socioeducativo em meio
aberto:
liberdade assistida e prestação de serviços
à comunidade**

Rio de Janeiro – 2008

REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Titular: IVANILDO TAJRA FRANZOSI

Suplente: MARIANA BANDEIRA DE MELLO

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS

Titular: ANA LÍGIA GOMES

Suplente: SOLANGE STELLA SERRA MARTINS

MINISTÉRIO DA CULTURA

Titular: RICARDO ANAIR BARBOSA DE LIMA

Suplente: NAPOLEÃO ALVARENGA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Titular: LEANDRO DA COSTA FIALHO

Suplente: VERA REGINA RODRIGUES

MINISTÉRIO DO ESPORTE

Titular: RICARDO NASCIMENTO DE AVELLAR FONSECA

Suplente: LUCIANA HOMIRICH DE CECCO

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Titular: ROGÉRIO BAPTISTA TEIXEIRA FERNANDES

Suplente: SERGIO RICARDO DE BRITO GADELHA

MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL

Titular: EDUARDO BASSO

Suplente: BENEDITO ADALBERTO BRUNCA

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Titular: THEREZA DE LAMARE FRANCO NETTO

Suplente: ANA CECILIA SUCUPIRA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Titular: MÁRCIA MARIA ADORNO CAVALCANTI RAMOS

Suplente: PATRÍCIA MARIA OLIVEIRA LIMA

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP

Titular: LUIS FERNANDO DE LARA RESENDE

Suplente: LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Titular: LEONARDO SOARES DE OLIVEIRA

Suplente: DEUZINEA DA SILVA LOPES

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Titular: JOSE EDUARDO ELIAS ROMÃO

Suplente: JÚLIA GALIZA DE OLIVEIRA

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Titular: CARMEN SILVEIRA DE OLIVEIRA (PRESIDENTE)

Suplente: MARCIA USTRA SOARES

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Titular: CRISTINA DE FÁTIMA GUIMARÃES

Suplente: DENISE ANTONIA DE PAULA PACHECO

REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS TITULARES NO CONANDA

1) FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES CRISTÃS DE MOÇOS

Representante: JOSÉ RICARDO CALZA CAPORAL

2) ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB – CONSELHO FEDERAL

Representante: MARTA MARÍLIA TONIN

3) FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL

Representante: ISAIAS BEZERRA DE ARAÚJO

4) CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA

Representante: MARIA LUIZA MOURA OLIVEIRA

5) INSPETORIA SÃO JOÃO BOSCO – SALESIANOS

Representante: MIRIAM MARIA JOSÉ DOS SANTOS

6) CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL CNBB/ PASTORAL DO MENOR

Representante: MARIA AURILENE MOREIRA VIDAL

7) UBEE – UNIÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ENSINO

Representante: FABIO FEITOSA DA SILVA

8) FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM INSTITUIÇÕES BENEFICENTES, RELIGIOSAS E FILANTRÓPICAS – FENATIBREF

Representante: ANTONIO PEREIRA DA SILVA FILHO

9) MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA
Representante: MARIA JÚLIA ROSA CHAVES DEPTULSKI (VICE PRESIDENTE)

10) SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA – SBP
Representante: ALDA ELIZABETH BOEHLER IGLESIAS AZEVEDO

11) Movimento Nacional de Direitos Humanos
Representante: ARIEL DE CASTRO ALVES

12) PASTORAL DA CRIANÇA – Organismo de Ação Social da CNBB
Representante: IRMÃ BEATRIZ HOBOLD

13) FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA – ABRINQ
Representante: MARIA IGNÊS ROCHA DE SOUZA BIERRENBACH

14) CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT
Representante: RAIMUNDA NÚBIA LOPES DA SILVA

REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS SUPLENTE

15) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS E PROMOTORES DA JUSTIÇA, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE/ABMP
Representante: MANOEL ONOFRE DE SOUZA NETO

16) PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP
Representante: MARIA STELA SANTOS GRACIANI

17) ANCED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
Representante: PATRÍCIA KELLY CAMPOS DE SOUZA

18) CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS
Representante: ELISABETE BORGIANNI

19) FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES
Representante: DIVA DA SILVA MARINHO

20) SOCIEDADE LITERÁRIA CARITATIVA SANTO AGOSTINHO
Representante: IRALDA CASSOL PEREIRA

21) ALDEIAS INFANTIS SOS/BRASIL
Representante: SANDRA GRECO DA FONSECA

22) INSTITUTO BRASILEIRO DE INOVAÇÕES EM SAÚDE SOCIAL – IBISS
Representante: NANKO G. VAN BUUREN

23) VISÃO MUNDIAL
Representante: MARIA CAROLINA DA SILVA

24) ASSEMBLÉIA ESPIRITUAL NACIONAL DOS BAHÁ'ÍS DO BRASIL

Representante: FÉRIAL SAMI

25) ASSOCIAÇÃO DA IGREJA METODISTA

Representante: FÁBIO TEIXEIRA ALVES

26) FUNDO CRISTÃO PARA A CRIANÇA

Representante: GERSON PACHÉCO

27) CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA – CIEE

Representante: MOISÉS DO ESPÍRITO SANTO JÚNIOR

28) CONGRESSO NACIONAL AFRO-BRASILEIRO – CNAB

Representante: JOSÉ ANDRÉ ALVES DE SOUZA

Agradecimentos Especiais

àqueles que colaboraram na revisão técnica do documento

*Bianca Mota de Moraes; Carlos Nicodemos ; Carolina Brandão;
Clisânger Ferreira Gonçalves; Fábio Silvestre; Julia Galiza de Oliveira;
Leila Machado; Marco Antonio Natalino; Patrícia Silveira Tavares;
Paulo Marques; Pedro Pereira; Renato de Paula; Equipe do CONGEMAS –
Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social e Equipe do
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social*

Equipe Técnica do IBAM

Supervisão geral

Alexandre C. de Albuquerque Santos

Coordenação geral

Rosimere de Souza

Redação

Rosimere de Souza

Vilnia Batista de Lira

Coordenação Editorial

Sandra Mager

Revisão

Cláudia Ajuz

Projeto gráfico e Diagramação

Equipe IBAM

Lista de Siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CDCA – Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CF – Constituição Federal

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CREAS – Centros de Referência Especializada em Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA – Fundo para Infância e Adolescência

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

LA – Liberdade Assistida

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PIA – Plano Individualizado de Atendimento

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SGD – Sistema de Garantias de Direitos

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA II/INFOINFRA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência

SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

Apresentação	13
Introdução	15
1. A natureza e o significado das medidas socioeducativas no processo de atendimento e orientação aos adolescentes autores de ato infracional	19
1.1. O que é o ato infracional?	20
1.2. O Sistema de Justiça Juvenil	21
1.3. O que são medidas socioeducativas?	26
1.4. O processo de execução da medida socioeducativa	31
2. A política de atendimento socioeducativo e a sua Gestão	35
2.1. A política de atendimento à criança e ao adolescente e a política de assistência social	37
2.2. Os princípios do SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo	44
2.3. A Organização do Sistema Socioeducativo	46
2.4. Composição do Sistema Socioeducativo	51
3. O financiamento da política de atendimento socioeducativo	57
3.1. Fontes de financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo	57
3.2. Formas de cooperação financeira com as três esferas de Governo e com entidades públicas	59
3.3. A política de assistência social e o atendimento ao adolescente autor de ato infracional em meio aberto	60
4. O papel do Município no atendimento socioeducativo em meio aberto	63
4.1. Quem são os agentes envolvidos com a municipalização do atendimento socioeducativo?	66
5. A gestão dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto	71

5.1. Metodologias de gestão	73
5.2. O planejamento e a execução das iniciativas de atendimento socioeducativo em meio aberto	75
5.3. O projeto pedagógico e o atendimento socioeducativo	79
5.4. A figura do orientador no atendimento às medidas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	81
5.5. O Plano Individualizado de Atendimento	83
6. Lições aprendidas e algumas recomendações	85
Bibliografia Utilizada	90
Sites para consulta	95

Apresentação

No ano em que o Estatuto da Criança e do Adolescente completa 18 anos de vigência, o país avança na desmontagem do “modelo Febem” e implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), com a devida priorização às medidas em meio aberto.

Estamos próximos de chegar à universalização de programas municipais nas capitais brasileiras, bem como nos municípios de médio porte em todo o território nacional. Através da Agenda Social Criança e Adolescente, lançada pelo Presidente Lula em 2007, são garantidos o co-financiamento destes programas como ação continuada, superando a lógica de projetos pontuais, bem como a implantação de um sistema integrado de informação, articulando as delegacias, varas, promotorias, unidades de internação e prefeituras.

Visando apoiar este processo, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, através da Sub-Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) estabeleceu parcerias com a UFRJ e também com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para a avaliação de projetos que foram viabilizados nos últimos anos através do Fundo Nacional/Conanda, com recursos da Petrobrás.

Como resultado do mapeamento realizado pelo IBAM, apresentamos para CONSULTA PÚBLICA este Guia de Recomendações, com a finalidade de auxiliar os gestores da esfera pública municipal para o desenvolvimento da municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, com foco na qualificação dos procedimentos de gestão da política socioeducativa.

Nesta obra, o leitor encontrará, para análise e sugestões, informações sobre a natureza e o significado das medidas em meio aberto, a política de atendimento e sua gestão no contexto do SINASE e suas relações de interface com o Sistema Único de Assistência Social, o papel dos Conselhos de Direitos e das três esferas de governo e, em especial, os mecanismos municipais de gestão.

Com a conclusão deste processo de consulta pública, a SPDCA juntamente com o Ministério de Desenvolvimento Social, pretende iniciar uma série de publicações visando subsidiar os gestores municipais e qualificar as equipes e a rede de proteção para a plena efetivação das diretrizes do ECA e do Sinase. Em pauta, uma meta fundamental: a promoção dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei, a começar pela reversão dos estigmas a eles relacionados em nossas cidades.

Carmen Silveira de Oliveira

Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescentes

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Introdução

Esta publicação resulta de um projeto de pesquisa e avaliação realizado no âmbito do Programa Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM junto a iniciativas de atendimento socioeducativo em meio aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade – a adolescentes autores de ato infracional geridos por Governos locais.

Neste projeto denominado “*Municipalização do atendimento às medidas socioeducativas – a construção de um modelo de gestão municipal*” foram avaliadas 13 (treze) experiências de atendimento socioeducativo localizadas em diferentes regiões do Brasil, que haviam sido apoiadas financeiramente pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SPDCA/SEDH-Pr) no período compreendido entre os anos de 2002 e 2005. Estas experiências foram avaliadas nos aspectos relacionados à estruturação e ao funcionamento.

Este **Guia de Recomendações** busca, portanto, auxiliar os gestores da esfera pública municipal na implementação de ações similares, a partir das lições aprendidas nesta pesquisa e do estudo dos marcos institucionais para iniciativas desta natureza. Além disso, pretende contribuir para a qualificação dos procedimentos de gestão do atendimento socioeducativo em meio aberto nas localidades.

Desde logo, é necessário esclarecer que a intenção deste instrumento não é disseminar um modelo de gestão único e inflexível, e, sim, apresentar um ponto de partida ou um caminho a fim de incentivar e sensibilizar, em contextos diversos, agentes públicos e privados no nível local para a temática da municipalização de medidas socioeducativas em meio aberto.

Os temas abordados neste documento seguem uma ordem proposital de apresentação. Para tratar sobre o processo de municipalização do atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto torna-se imperioso compreender, em primeiro lugar, o significado das medidas socioeducativas, passando pela necessária articulação dos programas com a política de atendimento socioeducativo e, a partir daí, explorar os condicionantes legais e institucionais destas iniciativas e seus mecanismos de financiamento, para, finalmente, nos determos nos procedimentos específicos da gestão de iniciativas desta natureza nos Municípios. Vale destacar que o conceito de Município

abordado no presente texto compreende os diversos atores que se localizam e interagem no contextos das cidades, com ênfase na sua dimensão administrativa ou da gestão dos serviços e ações o que inclui a prefeitura com toda a sua estrutura, em especial os Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares. Na medida em que a política de atendimento à criança e o adolescente é regida pelo princípio da prioridade absoluta, tal conceito de Município inclui também a sociedade civil organizada ou não e outros atores de esferas de governo supra municipais mas que tenham uma significativa atuação na questão em pauta, como o Ministério Público e o Judiciário. Ou seja, não se está falando de prefeiturização do atendimento mas sim de municipalização num processo coordenado pela dimensão executiva de governo.

Assim, no **tópico 1** trata-se da natureza e do significado das medidas socioeducativas e da diferença entre os paradigmas de punição e de responsabilização de adolescentes autores de ato infracional. Aí se realça a “educação” como uma importante dimensão dos propósitos que permeiam a execução das medidas. O Estatuto da Criança e do Adolescente ECA e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que balizam as perspectivas protetivas e educativas das medidas socioeducativas retratadas neste trabalho são neste tópico sumariamente apresentados.

No **tópico 2** – A política de atendimento socioeducativo e sua gestão – explora-se a concepção e o suporte institucional da política nacional de proteção e socioeducação de crianças e adolescentes autores de ato infracional, analisando-a no contexto do SINASE e do ECA, de suas relações no âmbito do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Destaque especial será conferido à cooperação intergovernamental e aos papéis específicos a cada esfera de Governo em sua implementação, à relação com o Poder Judiciário, as organizações da sociedade civil e à população de uma forma geral.

No **tópico 3**, ainda tratando a questão de um forma ampla e geral, serão balizados os mecanismos de financiamento previstos na legislação para dar suporte e viabilização às iniciativas, em especial àquelas afetas ao nível local de Governo.

No **tópico 4** – O papel do Município no atendimento socioeducativo em meio aberto – finalmente serão especificados os procedimentos e as recomendações aos gestores locais visando à implementação e à obtenção de resultados eficazes das medidas socioeducativas em sua localidade.

No **tópico 5** – A gestão dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto – são exploradas as lições aprendidas nas situações avaliadas e, com base nelas, são alinhadas recomendações específicas ao conjunto dos atores locais necessariamente envolvidos no processo, de modo a permitir que as iniciativas locais nas distintas localidades do país possam resultar em sucesso no esforço de inclusão representado pela política deste grupo social.

O documento é finalizado por algumas conclusões de caráter geral. Assim, ao oferecer, por meio desta publicação, informações e instrumentos aos gestores e agentes locais para que conduzam de forma adequada em suas localidades iniciativas de atendimento socioeducativo em meio aberto de adolescentes que cometeram ato infracional, o IBAM e a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SPDCA/SEDH) esperam estar contribuindo decisivamente para que nossas novas gerações possam desfrutar de melhores oportunidades de futuro e para a construção sustentável de uma sociedade mais justa, tolerante e inclusiva.

Vale realçar que, tendo em vista o processo de regulamentação do atendimento socioeducativo em meio aberto no âmbito da assistência social, esta publicação está sob consulta, não sendo ainda, portanto, a versão final das recomendações para os gestores públicos.

1. A natureza e o significado das medidas socioeducativas no processo de atendimento e orientação aos adolescentes autores de ato infracional

Neste capítulo tomamos como ponto de partida o debate acerca da natureza e do significado das medidas socioeducativas no âmbito do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e do SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Resolução nº 119 do CONANDA, de 11 de dezembro de 2006), documentos que representam um marco no processo de ruptura com a lógica punitiva e repressiva destinada a um determinado segmento da população infanto-juvenil em nosso país.

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

O **SINASE** é um subsistema dentro do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD) que rege a política de proteção especial e de justiça, compreendendo aqui o atendimento ao adolescente autor de ato infracional desde o processo de apuração até a aplicação e a execução da medida socioeducativa. O SINASE se comunica e sofre interferência dos demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia dos Direitos (tais como saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública). Por isso um dos principais conceitos definidos no documento que o apresenta é o da incompletude institucional que traz em seu bojo a idéia de integração das políticas na realização dos direitos dos adolescentes autores de ato infracional.

SGD – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

O **SGD** constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

O SINASE resultou de um amplo e longo processo de debates e consultas públicas que enredou numerosos agentes públicos e privados e gerou iniciativas das mais variadas ordens voltadas para este segmento: concursos de projetos, premiações, seminários, congressos, dentre outros.

Vamos começar entendendo o que é o ato infracional.

1.1. O que é o ato infracional?

É uma ação praticada por criança ou adolescente, caracterizada na lei como crime ou contravenção penal (ECA, art 103). De acordo com a Constituição Federal (art 228), Estatuto da Criança e do Adolescente (art 104) e Código Penal (art 27) o adolescente autor de ato infracional é inimputável penalmente, ou seja, não tem responsabilidade penal e por isso é submetido à uma responsabilização jurídica especial.

Só se fala que o adolescente é autor de ato infracional quando depois de transitado um processo judicial se comprova a materialidade no

Fique atento!

O Poder Executivo já encaminhou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1627/2007 que dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo e regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente, em razão de ato infracional. A sociedade pode acompanhar o andamento do PL no [site www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e participar intervindo junto aos deputados que apreciam a matéria.

Você precisa saber!

De acordo com o artigo 12 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Criança é toda pessoa com até 12 anos de idade incompletos.

Adolescente é aquela pessoa com idade entre 12 e 18 anos de idade.

De acordo com o artigo 1º da Convenção dos Direitos da Criança:

Criança é todo ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.

cometimento do ato infracional. Está lá no ECA que nenhum adolescente será responsabilizado ou privado de sua liberdade sem o devido processo legal. Este é um princípio muito importante que também está na Constituição Federal na parte que trata dos direitos e garantias fundamentais!

Já é aceito, por todos os países e todas as sociedades, que uma criança ou adolescente que comete uma infração penal requer proteção e tratamento especial. Isto é um fato reconhecido, em nível internacional, pela existência de instrumentos especificamente elaborados para proteger os direitos e interesses do infrator juvenil. Este conjunto de instrumentos internacionais integra o Sistema de Justiça Juvenil.

1.2. O Sistema de Justiça Juvenil

A comunidade internacional, mediante cinco instrumentos jurídicos, reconheceu a situação especial das crianças e adolescentes que se deparam com a lei como autores de ato infracional e estabeleceu que, em razão de tais circunstâncias, medidas especiais para a prevenção da *delinqüência juvenil*¹ devem ser tomadas com o objetivo de retirar as crianças e adolescentes do sistema de justiça penal e redirecioná-los à comunidade.

A partir do momento em que reconheceu os documentos e tratados internacionais que versam sobre este tema em âmbito internacional, o Brasil se comprometeu a enviar todos os esforços para cumprir com o que for necessário para garantir a proteção integral de adolescentes em tais situações.

O Sistema de Justiça Juvenil constitui, portanto, neste contexto um conjunto de disposições, instrumentos e mecanismos que visa oferecer proteção especial adicional aos direitos de crianças e adolescentes quando em contato com o Sistema Judicial. O seu objetivo é o de assegurar que qualquer reação aqueles que estiverem nestas circunstâncias em razão de suspeita ou comprovação do cometimento de um ato

¹ O termo *delinqüência juvenil* ou *delinqüente* aparecerá no texto sempre em itálico para demarcar que é a transcrição literal do texto original da normativa. As definições e a terminologia são particularmente importantes nesta matéria. Em primeiro lugar, os documentos internacionais não são coerentes neste sentido, e é necessário determinar exatamente a quem se referem os conceitos para utilizá-los de forma adequada. Em segundo lugar, muitos termos têm conotações negativas e é preciso evitar seu uso para garantir o respeito das normas pertinentes. As Diretrizes de Riad por exemplo falam com freqüência de 'delinqüência' quando descrevem o fenômeno coletivo dos atos cometidos por pessoas jovens. Nas Regras de Beijing o legislador preferiu utilizar as palavras 'menor delinqüente'. Estas incluem no significado dessa expressão a "toda criança ou jovem a quem se imputou o cometimento de um ato infracional praticado o se o tenha considerado culpado do cometimento de um ato infracional praticado".

infracional seja proporcional à sua circunstância de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e ao ato infracional praticado. Os adolescentes autores de ato infracional devem ser retirados do sistema de justiça penal e redirecionados aos serviços de apoio da comunidade sempre que possível.

Estas disposições estão descritas em alguns instrumentos Internacionais – Declarações, Convenções, Resoluções e Diretrizes – que governam o Sistema de Justiça Juvenil e que têm como finalidade: (i) proteger os direitos humanos da criança e adolescente; (ii) proteger o bem-estar da criança e adolescente que se depara com a lei; (iii) proteger a criança e adolescente contra a violência, a negligência e a exploração; e (iv) introduzir medidas especiais para prevenir a *delinquência juvenil*. Realça-se que tais documentos foram fonte de inspiração do legislador ao elaborar o Estatuto da Criança e do Adolescente na parte que trata do ato infracional. São eles:

Declaração de Genebra (1924) – Adotada pela “Liga das Nações”

Reconhece o dever da humanidade em relação à infância a quem cabe “protegê-la acima de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença”.

Declaração Universal dos Direitos do Homem. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217-a (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), em 10/12/1948

Fixou alguns princípios de proteção à família e a seus membros declarando, expressamente, no seu art. 25 item 2, que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social”.

Declaração Universal dos Direitos da Criança – Aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10/11/1959, por meio da Resolução nº 1.386 (XIV) da qual o Brasil é um signatário

Visa que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da sociedade, os direitos e as liberdades nela enunciados. Apela a que os pais, os homens e as melhores em sua qualidade de indivíduos, e as organizações voluntárias, as autoridades locais e os Governos nacionais reconheçam este direitos e se empenhem pela sua observância mediante medidas legislativas e de outra natureza, progressivamente instituídas, de conformidade com alguns princípios nela estabelecidos.

Tem efeito recomendatório para os Estados, não como um instrumento obrigatório e significou, por mais de trinta anos (até a aprovação da

Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC), a base de um autêntico direito consuetudinário.

Convenção Interamericana de Direitos Humanos (OEA 1969). Ratificado pelo Brasil em 06/11/1992, Decreto nº 678

É também conhecida como “Pacto de San José” e possui normas específicas de proteção à família e à infância, declarando, expressamente no art. 19 que “toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”. Promulgada pelo Decreto 678 de 06/11/92.

Regras de Beijing ou Regras mínimas da ONU para a administração da Justiça de Menores (1985). Resolução nº 40/33, de 29/11/1985

Representa um conjunto de normas que refletem as condições mínimas aceitáveis pela ONU para o tratamento de menores de 18 anos infratores, não importa o sistema jurídico que pertençam. Recomenda que, em cada jurisdição nacional, procurar-se-á promulgar um conjunto de leis aplicáveis especialmente aos jovens infratores, assim como aos órgãos e instituições encarregadas das funções de administração da Justiça especializada.

Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) da ONU - Resolução 44/25 da ONU, de 20/11/1989. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 99.710, de 21/09/1990

A principal preocupação da CDC é com o interesse superior da criança que em síntese significa que devem ser adotadas as medidas que melhor contribuam para o desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes. Assim, todas as medidas prescritas na Convenção tomam este princípio como ponto de partida.

A CDC é um tratado e, como tal, cria obrigações legais aos Estados-membros para assegurar que seus dispositivos sejam implementados em sua totalidade em nível nacional. A CDC faz com que os Estados-partes (artigos 33 a 36) tomem medidas que combatam a violência, a negligência e a exploração para com as crianças. As medidas que podem ser tomadas para esta finalidade incluem (mas não se limitam a elas) a adaptação da legislação vigente pertinente à criança ou a adoção de uma nova legislação nos termos dos dispositivos estabelecidos na Convenção.

Define nos artigos 37 e 40 as razões e os direitos que devem ser observado pelos estados partes em relação às crianças privadas de liberdade destacado que esta deve ser uma medida excepcional, como último recurso, e durante o mais breve período de tempo que for apropriado.

Esta normativa é primordial na administração da justiça juvenil, propiciando uma ampla série de medidas que visam proteger os interesses diretos da criança e buscam, entre outros, evitar que ela entre em contato com o sistema de justiça em razão do ato infracional.

Diretrizes de Ryad para a prevenção da delinquência juvenil – ONU (1990). Resolução nº 45/112, de 14/12/1990

Determinam que a prevenção da delinquência juvenil é fundamental para prevenir o crime na sociedade e que os jovens podem e devem desenvolver atividades não criminais.

Determinam também que devem ser estabelecidos serviços e programas de caráter comunitário que respondam às necessidades dos jovens e ofereçam a eles e às suas famílias, assessoria e orientação adequadas. Estabelecem, finalmente que, somente em último caso, deverão os jovens ser internados em instituições e pelo menor tempo necessário.

Concentram-se na prevenção da delinquência juvenil mediante a participação de todas as camadas da sociedade e a adoção de uma abordagem voltada à criança. No sentido de fomentar ações de prevenção da delinquência o instrumento define o papel da família, da educação, da comunidade e da mídia para as massas, e ainda estabelece o papel e a responsabilidade da política social, da legislação, da administração da justiça juvenil, da pesquisa e desenvolvimento e coordenação de políticas. As diretrizes exortam os Estados a elaborar e implementar planos abrangentes, em todos os níveis de Governo, para a prevenção da delinquência juvenil. Deve haver pessoal especializado em todos os níveis.

Regras mínimas das Nações Unidas para a proteção de jovens privados de liberdade – ONU (1990). Resolução nº 45/113, de 14/12/1990

Essas regras têm como objetivo estabelecer as normas mínimas para proteção dos privados de liberdade em todo o mundo, devendo ser garantido o direito de desfrutar de atividades e programas úteis que sirvam para fomentar o desenvolvimento saudável e com dignidade, promovendo seu sentido de responsabilidade.

É um instrumento elaborado para assegurar que as crianças e adolescentes privados de sua liberdade sejam mantidos em instituições somente quando houver uma necessidade absoluta de fazê-lo.

As crianças e adolescentes detidos devem ser tratados humanamente, com consideração por sua condição e com respeito total a seus direitos humanos,

pois, ao serem privados de sua liberdade, são altamente vulneráveis a abusos, vitimização e violações de seus direitos, sendo esta mais uma razão para que sua detenção permaneça uma medida a ser tomada em último caso.

O Sistema de Justiça Juvenil no Brasil, também denominado de Sistema de Justiça da Infância e Juventude, compreende um conjunto de normas baseadas naqueles documentos internacionais citados anteriormente. Vale lembrar que o tema do adolescente autor de ato infracional é matéria de preocupação do setor de direitos humanos e, portanto, toda a referência normativa tem origem no Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos². Tal sistema, do ponto de vista operacional, abrange uma diversidade de organismos que serão vistos com mais detalhes no tópico seguinte.

1.3. O que são medidas socioeducativas?

As medidas socioeducativas constituem parte do sistema de responsabilização jurídica especial – que apresenta perspectivas diferenciadas do sistema criminal adulto fundamentado na idéia de pena –, aplicadas aos adolescentes sobre os quais se verificou a prática de ato infracional. Nelas estão presentes dois elementos que traduzem a sua finalidade: defesa social e intervenção educativa.

Isto significa dizer que, as medidas socioeducativas possuem uma natureza sociopedagógica condicionada à garantia de direitos fundamentais e ao desenvolvimento de ações que visem à formação para o exercício da cidadania.

Ao adolescente que praticar ato infracional poderão ser aplicadas seis medidas socioeducativas previstas no artigo 112 do ECA:

² Com destaque aqui para o Sistema das Nações Unidas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Quadro 1
Medidas socioeducativas previstas no artigo 112 do ECA

1. Advertência	É uma admoestação verbal, reduzida a termo e assinada (art. 115). Ela somente poderá ser aplicada quando houver prova de materialidade e indícios suficientes da autoria.
2. Obrigação de reparar o dano	É aplicada quando se trata de ato infracional com reflexos patrimoniais e consiste na restituição do dano (a coisa), no ressarcimento do dano ou por outra forma que compense o prejuízo da vítima (art. 116).
3. Prestação de serviços à comunidade	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 (art. 117).
4. Liberdade Assistida	Será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente e tem a duração de seis meses podendo ser prorrogada, revogada ou substituída (art. 118).
5. Semiliberdade	Pode ser determinada também como forma de transição da internação para o meio aberto, possibilitando a realização de atividades externas independente de autorização do juiz. Não comporta prazo determinado (art. 120).
6. Internação em estabelecimento educacional	É medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Não comporta prazo determinado devendo ser reavaliada no máximo a cada seis meses. Contudo, não pode ultrapassar o período de três anos (art. 121).

Neste guia vamos tratar apenas das medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, uma vez que o seu atendimento está no campo de ação do Governo Municipal.

Além destas, outras seis medidas, poderão ser aplicadas pelo juiz ao adolescente que cometeu ato infracional e pelos conselheiros tutelares às crianças que cometeram o mesmo ato. Tratam-se das medidas de proteção previstas no artigo 101, incisos I a VI, do ECA, que também são aplicáveis às crianças e adolescentes que cometem ato infracional:

- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

1.3.1. Medidas socioeducativas x punição

O caráter de responsabilização das medidas socioeducativas está edificado em valores pedagógicos, educativos e da prática cidadã.

Na aplicação das medidas, levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

No momento em que a autoridade competente (o juiz) aplica uma medida socioeducativa, a entidade ou programa de atendimento responsável pelo adolescente deve prepará-lo para estabelecer relações sociais, desenvolvendo potencial pessoal e social livre do envolvimento com a quebra de normas sociais, descritas juridicamente como ato infracional.

O processo de implementação das medidas socioeducativas deve, antes de tudo, fortalecer a auto-estima do adolescente e proporcionar-lhe a possibilidade de projetar novas perspectivas em sua história de vida. As medidas

socioeducativas, por conseguinte, não podem ser vistas como uma forma de “punição” dirigida às condutas consideradas desviantes em relação à norma penal, entretanto devem ser eficazes a ponto de interromper o ciclo de envolvimento do adolescente com o ato infracional.

Para melhor ilustrar a idéia de “punição” direcionada às situações de condutas infratoras da norma penal, vale relembrar como se processou a construção do significado social da infância pobre ao final do século XIX³ e no decorrer do século XX, período histórico em que crianças e adolescentes desfavorecidas economicamente ou que cometiam infrações legais representavam, nestas condições, “perigo” e “ameaça a ordem social” estando, portanto, em situação irregular.

Procurava-se assim a correção dos considerados desvios por meio de tratamento psicossocial em internatos de “correção e recuperação de menores”.

No momento em que tratamos de medidas socioeducativas, no paradigma da Proteção Integral e não mais naquele da situação irregular, nos distanciamos destas concepções e estigmas dirigidos a uma determinada parcela da população infanto-juvenil que, pelas condições sociais de existência, só conheceu privações de toda espécie. A ação socioeducativa deve, portanto, ser um componente fundamental no processo de crescimento da personalidade do adolescente, independente de circunstância social, étnico-racial, econômica ou cultural.

Atenção!
Inimputabilidade não
significa
impunidade (não
responsabilização)

Esta distinção entre a “punição” e a “ação socioeducativa” remonta a duas doutrinas que marcam a construção histórica dos direitos da infância e da adolescência em nossa sociedade: a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral.

³ Indicação de leitura acerca do debate histórico de construção social da infância no país: PILLOT, F. e RIZZINI, Irene. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. RJ: Universidade Santa Úrsula, 1995.

<p>A Doutrina da Situação Irregular base do Código de Menores Decreto nº 17.943 de 1927 e do novo Código de Menores Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.</p>	<p>A Doutrina da Proteção Integral é a base do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, de documentos internacionais de proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulava situações de pobreza ou de desajuste social ao conjunto da população infanto-juvenil categorizados como carentes, abandonados, inadaptados ou infratores. ▪ Os problemas sociais de crianças e adolescentes eram objeto de intervenção do juizado de menores que exercia o controle social da pobreza ou do delito. ▪ A resposta dada era a estrita intervenção jurídica de institucionalização compulsória de um segmento infanto-juvenil, estigmatizado como inadaptável ou perigoso ao convívio social, portanto privado do direito a liberdade. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baseia-se em um conjunto de normas internacionais originários da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1989) e constitui um feito histórico no reconhecimento da população infanto-juvenil como sujeitos de direito. ▪ Reconhece que os problemas sociais têm determinações culturais, históricas e sociais. ▪ Propõe a intervenção nas causas estruturais dos problemas e garante direitos à criança e ao adolescente. ▪ Reconhece a criança e o adolescente como prioridade absoluta e sujeito de direitos a quem devem ser assegurados direitos fundamentais e envidados todos os esforços por parte dos Estados para alcançá-los.

A proteção integral e a defesa de direitos a toda e qualquer criança e adolescente independente da situação de vulnerabilidade social consistem na principal diferença entre as duas doutrinas citadas.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 transforma-se do ponto de vista legal a concepção de situação irregular, centrada na idéia de criminalização e de controle da pobreza.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao reconhecer a liberdade, o respeito e a dignidade humana de crianças e adolescentes merecedores da proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, representou uma nova perspectiva de transformação em busca de uma efetiva concepção garantidora de direitos situando-os em um quadro de garantias especiais, referendando, neste sentido, as determinações emanadas da própria Constituição Federal:

Artigo 227 da Constituição Federal de 1988

“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”.

Até que o adolescente receba a medida socioeducativa e chegue a um programa de atendimento há um processo bastante complexo de tramitação que envolve diversos agentes públicos. Este trâmite tem influências sobre o processo pedagógico desenvolvido pelos programas. Por isto é importante você saber como funciona o sistema de justiça da infância e adolescência no que diz respeito aos adolescentes autores de ato infracional, já que este abrange várias instituições, entre elas a sua organização que executa a medida socioeducativa!

O **Sistema de Justiça Juvenil** abrange:

Segurança Pública:

- ***Polícia Civil:*** Responsável pela investigação e apuração das infrações penais e execução dos mandados de busca e apreensão. Vale realçar que em muitos estados existem Delegacias Especializadas na apuração do ato infracional cometidos pelos adolescentes e dos crimes atentados contra crianças e adolescentes.
- ***Polícia Militar:*** Responsável pela apreensão em flagrante e policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

Defensoria Pública: Instituição pública responsável pela orientação e assistência jurídica integral e gratuita e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art 134 CF/88).

Centros de Defesa da Criança e do Adolescente: Organizações não- governamentais compostas por advogados e outros profissionais que têm como objetivo prestar assistência jurídica aos casos de adolescentes que estão sendo acusados de cometerem o ato infracional.

Promotorias da Infância e Juventude: Promotores das Varas Especiais da Infância e Juventude responsáveis pela promoção e acompanhamento dos procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes. Fiscaliza o processo de execução. Oficia em todos os processos e respectivos incidentes de execução de medida socioeducativa.

Justiça da Infância e da Juventude: Representada pelo juiz da Infância e da Juventude ou pelo juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local a quem compete, dentre outras atribuições, aplicar as medidas socioeducativas e coordenar e garantir o processo de execução das mesmas.

Órgão executivo da medida socioeducativa: Instituições governamentais e não governamentais inscritas no CMDCA que desenvolvem atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em regime de restrição de liberdade (Internação e Semiliberdade) e em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade).

Conselhos Tutelares: são responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes independente da sua condição jurídica.

Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: são responsáveis por deliberar sobre toda a política de atendimento em sua esfera de Governo.⁴

1.4. O processo de execução da medida socioeducativa

O ECA não definiu um processo de execução com procedimento próprio nem especificou quem seriam os agentes preferindo, de acordo com Liberati,⁵ utilizar os mecanismos de atendimento já existentes.

Contudo, o processo de execução da medida socioeducativa se inicia no momento em que a autoridade judiciária define a medida e fundamenta a sua escolha com parâmetros legais. Alguns desses parâmetros estão baseados nos documentos internacionais de proteção aos direitos do adolescente autor de ato infracional que vimos anteriormente. Eles orientam que toda medida deve atender a pelo menos os seguintes princípios:

- a) ser individualizada;
- b) respeitar a condição de pessoa desenvolvimento, ou seja, não deve ser imputada uma medida que o adolescente não tenha condições de cumprir;
- c) ter o caráter educativo preponderante ao sancionatório, ou seja, nenhuma atividade deve ser designada ao adolescente que viole ou ameace os seus direitos fundamentais.

⁴ Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos foram considerados como agentes do sistema de justiça juvenil por terem alguma influência direta ou indireta na realização da Justiça.

⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. Execução das medidas em meio aberto – Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida. In: Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização.

O segundo momento, de acordo com Liberati, se dá em audiência pública admonitória (audiência de advertência e aconselhamento) quando o adolescente toma ciência da sanção imposta e do procedimento de sua execução, podendo o juiz cumular medida socioeducativa com medida protetiva.

Esta audiência é importante para todos – o adolescente, seus familiares ou responsáveis, os defensores e o programa de atendimento que receberá o adolescente para o cumprimento da medida.

Veja o que acontece nesta audiência:

- são intimados, além do adolescente e seus pais ou responsável, o defensor, o representante do Ministério Público e da entidade encarregada da execução da medida;
- o juiz deve informar ao adolescente e aos seus pais ou responsável sobre os critérios de avaliação utilizados, o que pode contribuir muito para a construção do Plano Individualizado de Atendimento (PIA)⁶;
- o juiz deve advertir o adolescente, seus pais ou responsáveis sobre as implicações do descumprimento injustificado da medida, ou seja, pode haver uma sanção por conta deste descuido e o programa deve estar atento a estas questões uma vez que é o responsável por ajudar o adolescente a cumpri-la!
- o juiz materializa a aplicação da medida socioeducativa por meio da expedição de uma guia de execuções na qual constarão obrigatoriamente informações sobre: a) nome, qualificação e filiação do adolescente juntando todos os documentos que o mesmo possuir; b) data do início do cumprimento da medida; c) cópia da sentença que aplicou a medida ou das principais peças do processo d) cópia da representação do Ministério Público; e) histórico escolar do adolescente; f) cópia do estudo psicossocial realizado pela equipe interprofissional do Juizado da infância e Juventude; g) outros documentos que o Juiz considera úteis ou necessários à execução da

⁶ Este instrumento pedagógico será mais bem trabalhado no capítulo 5 que trata da “Gestão dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto”.

medida socioeducativa além de informações posteriores sobre progressão, regressão e substituição de medida.

No caso de Liberdade Assistida o juiz deve nomear pessoa capacitada para acompanhar o caso ou encarregar entidade especializada para este fim. Essa pessoa ou entidade executa a medida com o apoio e a supervisão da autoridade judiciária e a fiscalização do MP.

Concluindo...

Neste contexto, as medidas socioeducativas podem ser consideradas como a resposta dada pelo Estado à prática do ato infracional, cuja finalidade visa favorecer a emancipação e o protagonismo do adolescente, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento individual e social conforme reza o artigo 6º do ECA.

Isto significa que os agentes envolvidos com o atendimento socioeducativo precisam, portanto, estimular os adolescentes nestas circunstâncias, ou seja, em cumprimento de medida socioeducativa, a organizar um projeto de vida, definindo objetivos e metas alcançáveis, tendo em vista a transformação de valores e atitudes, matéria-prima da prática socioeducativa.

Após esta breve apresentação histórica da construção dos direitos da criança e do adolescente é possível definir quais são as perspectivas protetivas e educativas das medidas socioeducativas!

Marque bem estes fatos!

Antes do ECA De 1927 até 1990	Depois do ECA A partir de 1990
Doutrina da Situação Irregular	Doutrina da Proteção Integral
Referência no Código de Menores e no Direito Penal do Menor	Referência em documentos internacionais de proteção aos direitos humanos e no paradigma da Proteção Integral
Menor (0 a 18 anos) como ameaça social ou em situação de irregularidade pela sua condição de pobreza ou conflito com a lei	Criança e adolescente (0 a 18 anos) possuidores de direitos
Menores como responsabilidade da família	Crianças e adolescentes como prioridade absoluta perante o Estado
Institucionalização massiva	Ações socioeducativas em meio aberto
Menores sem vez e sem voz	Crianças e adolescentes como protagonistas

2. A política de atendimento socioeducativo e a sua gestão

No primeiro tópico você pôde conhecer em linhas gerais o que são medidas socioeducativas, como elas são aplicadas e como se inscrevem no contexto da legislação atual e na Política de Proteção Integral da Criança e do Adolescente. Agora é importante conhecer com maior profundidade o que é mesmo esta política e como ela vem sendo implementada. Fique atento!

A política de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente consiste em um conjunto articulado de ações governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das organizações da sociedade civil.

Esta concepção de política pressupõe que a organização e a gestão dos serviços e programas são responsabilidade dos Governos dos três entes da Federação, em ações que são complementares ou exclusivas de um ou outro nível de Governo.

São linhas de ação da política de atendimento a crianças e adolescentes:

Políticas sociais básicas

- aquelas que alcançam todas as crianças e adolescentes, independente de sua situação jurídica (direito à educação, à saúde, ao lazer, à cultura).

Políticas de assistência social

- voltadas para quem se encontra em estado de vulnerabilidade social ou necessidade temporária ou permanente.

Políticas de proteção especial

- atingem aqueles com integridade física, psicológica e moral violada ou ameaçada de violação.

Políticas de garantia de direitos

- destinam-se àqueles que necessitam da atuação do poder público no sentido de defender seus já consagrados direitos.

A conjugação articulada dessas quatro políticas pelo Estado brasileiro conforma o que se define como a política de proteção integral.

A política de atendimento socioeducativo implica, portanto, a conjugação de ações que se situam nos quatro campos de políticas enumeradas anteriormente e compreende o conjunto de diretrizes, princípios, estruturas, procedimentos e arranjos institucionais voltados para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

Como vimos anteriormente, desde junho de 2006 o Brasil conta com a existência de diretrizes para a organização e o funcionamento do SINASE. Um dos mais importantes princípios do SINASE orienta que o atendimento socioeducativo não pode estar isolado das demais políticas públicas, devendo ser articulado com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc.). É daí que emerge o entendimento da rede integrada de atendimento.

Para tanto, as demais políticas, principalmente as de caráter universal, devem ser prestadas com eficiência e de forma integrada e indiscriminada às crianças e adolescentes que tenham praticado ato infracional da mesma forma com que se atende aquelas que não estão em conflito com a lei.

Além disso, é importante realçar que, atualmente, estamos implementando, também em regime de cooperação federativa, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS a Política Nacional de Assistência Social. Tal movimento é também bastante importante para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Isto porque, no novo modelo socioassistencial brasileiro, o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em regime de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade e a sua família são definidos como usuários da política de assistência social.

Observe o Quadro 1 do primeiro capítulo, quando identificamos as medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Veja que ali as quatro primeiras direcionam-se aos adolescentes que se encontram em regime aberto.

A PSC e a LA são de responsabilidade dos Governos Municipais, que, por certo, deverão contar com o apoio dos demais níveis de Governo, da sociedade local, dos agentes do Judiciário que atuam na localidade.

Você deve estar se perguntando o que há de novo nesta história se você sempre soube que adolescentes que se encontravam em situação de vulnerabilidade e risco social eram público-alvo da assistência social? Vamos explicar: em muitos Estados são as Secretarias de Estado de Assistência Social ou congêneres as responsáveis pela gestão do sistema socioeducativo. Além disso, em muitos dos Municípios, os Conselhos Tutelares e os Conselhos dos Direitos são vinculados às Secretarias Municipais de Assistência Social ou similares.

Ocorre que depois da aprovação da Política Nacional de Assistência Social e da instituição do SUAS algumas mudanças no que diz respeito à concepção da assistência social e à forma de organização e gestão da política marcam o campo da assistência e projetam a universalização do atendimento na perspectiva da cidadania e dos direitos.

Vamos conhecer um pouco mais sobre este novo cenário e como chegamos até ele.

2.1. A política de atendimento à criança e ao adolescente e a política de assistência social

Desde que o Estado começou a intervir no campo social no Brasil, as questões relativas à criança e do adolescente, aos idosos, às pessoas com deficiência, entre outros, tornaram-se campos específicos de atuação da assistência social. Por esta razão é importante apresentar em linhas gerais algumas especificidades da nova Política de Assistência Social consagrada na Carta Magna de 1988.

Após a Constituição de 1988 a assistência social é legalmente concebida como uma política pública de seguridade social que integra as funções de proteção social do Estado. Tal política passa a ser nomeada como um direito do cidadão e um dever do Estado, contrapondo-se à noção da assistência como um conjunto de iniciativas de caráter assistencialista, dependente da boa vontade e de favores. fora do campo do direito à cidadania.

O reconhecimento da assistência social como direito a partir da Constituição Federal, e, logo depois, a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 e atualmente com a publicação em 2004 do novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), constituem processos políticos que possibilitaram a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O referido sistema representa um novo modelo socioassistencial a ser desenvolvido pelo Estado brasileiro.

A nova política de assistência social em muito se assemelha ao que dispõe a política de atendimento à criança e ao adolescente prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas apresenta alguns pontos para debate. Tais pontos serão destacados adiante na oportunidade de se abordar o SINASE e o SUAS. Desta forma serão resgatados alguns aspectos que caracterizam também as políticas que lhes dão origem.

2.1.1. Usuários das políticas de assistência social e de atendimento a crianças e ao adolescente

O primeiro aspecto a ser comparado diz respeito ao público ao qual se destinam ambas as políticas.

A política de assistência social tem como usuários os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e submetidos a riscos que resultem em fragilidade ou corte dos vínculos familiares, comunitários e/ou societários, estando entre eles os adolescentes autores de ato infracional. Tal política prevê um atendimento específico para aqueles adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade por uma dada circunstância, a do cometimento do ato infracional. O entendimento de que o ambiente familiar é o primeiro a exercer a função de proteção social e que, por isso, deve ser fortalecido faz com que o grupo familiar seja também usuário da política.

A política definida no ECA, é bom lembrar, está voltada para o atendimento de todas as crianças e adolescentes independente da condição social.

2.1.2. Descentralização político-administrativa e papel dos conselhos

O segundo elemento de comparação consiste no fato de ambas operacionalizarem o mandamento do artigo 204 da Constituição Federal de 1988 que preconiza a descentralização político-administrativa e a participação popular por meio de organizações representativas quando definem a existência de conselhos e instâncias de participação popular. Aqui surge também uma diferença fundamental para se contextualizar a política de atendimento à criança e ao adolescente no âmbito da política de assistência social. Ou seja, a distinção entre o caráter dos Conselhos dos Direitos e os Conselhos de Assistência em todos os níveis. Essa diferenciação é importante para se ter bem claro o papel de cada um na formulação, gestão e execução da política socioeducativa.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente – nacional, estadual e municipais – são órgãos controladores, deliberativos e formuladores de políticas no campo dos direitos da criança e do adolescente com a participação da sociedade civil. Já os Conselhos de Assistência Social são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre Governo e sociedade civil. Ou seja, um delibera sobre as principais diretrizes da

política e outro sobre a operacionalização dos serviços, projetos, programas e demais ações dentre outras questões no âmbito da política de assistência social.

Note que a diferença está no caráter deliberativo e formulador de políticas do Conselho dos Direitos no campo da infância, o que, na prática, na organização da política de atendimento, demanda a observância das disposições emanadas pelo Conselho dos Direitos nas três esferas.

Isto tem grande significado em especial para o caso dos programas de atendimento ao adolescente autor de ato infracional que cumpre medida socioeducativa em meio aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade – que, de acordo com o novo modelo socioassistencial, integra os serviços da proteção social especial de média complexidade.

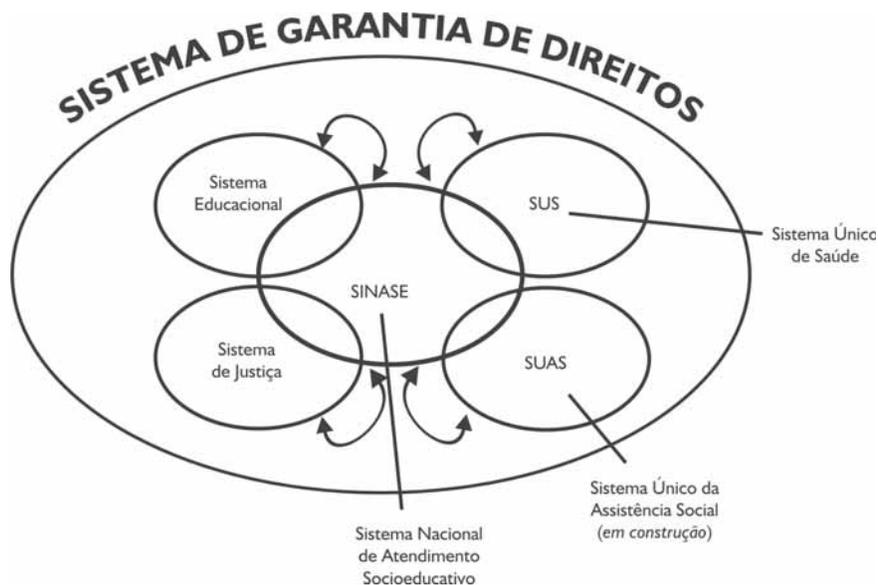
2.1.3. Integração das ações e organização da política em sistemas articulados

Além disso, ambas as políticas partem do princípio de que a realização dos direitos fundamentais (previstos no ECA) e dos direitos socioassistenciais (definidos no âmbito da PNAS) somente será possível a partir da integração das políticas e, partindo da noção de incompletude institucional, buscam organizar-se em sistemas articulados de ações entre as três esferas de Governo.

O SINASE neste sentido propõe algumas diretrizes para a organização do sistema em todos os níveis definindo as competências e atribuições gerais das três esferas de Governo, competências e atribuições e recomendações aos órgãos de deliberação, gestão e execução da política socioeducativa e de controle, bem como das entidades de atendimento envolvidas direta ou indiretamente com o adolescente autor de ato infracional no processo de apuração, aplicação e execução de medidas socioeducativas. Esta competência compartilhada, que responsabiliza uma diversidade de agentes pela promoção da política de atendimento à criança e ao adolescente, tem por objetivo ampliar o próprio alcance da proteção dos direitos infanto-juvenis.

Por sua vez, o SUAS propõe, sob a primazia da responsabilidade do Estado, a organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais destinados a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de implantação e implementação do sistema.

De acordo com o documento que institui o SINASE, ambos os sistemas são subsistemas que integram um outro mais amplo que consiste no Sistema de Garantia dos Direitos – SGD⁷ e da mesma forma se comunicam e sofrem interferência dos demais subsistemas tais como os de educação, saúde, justiça e segurança pública, conforme gráfico⁸ a seguir.



⁷ De acordo com a Resolução 113 do CONANDA, aprovada em Assembléia Ordinária em 19 de abril de 2006, "o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal".

⁸ Gráfico retirado do texto do SINASE.

2.1.4. Organização de políticas x organização da política

O ECA propõe a **organização das políticas públicas**, em especial de corte social como saúde, educação, assistência social, habitação – sob a égide dos mandamentos constitucionais (art. 227 que estabelece a criança e o adolescente como prioridade absoluta) e complementares (como o próprio Estatuto) que versam sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

A Lei Orgânica da Assistência Social propõe a organização das ações de uma política, a política de assistência social.

Deste modo, a diretriz do artigo 86 do ECA que trata da municipalização do atendimento socioeducativo não deixa de ser um desafio. Fica claro que o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma lei transversal: atravessa todas as políticas setoriais públicas e fomenta parceria entre Estado e sociedade civil. E como se vê, a eficácia da proteção integral fica intrinsecamente ligada à construção da própria democracia participativa.

Observe as diferenças!

2.1.5. Proteção Social Especial na Política de Assistência Social x Proteção Especial no âmbito do ECA e do SINASE

Um outro conceito que se diferencia em uma e em outra política (direitos da assistência social e direitos de crianças e adolescentes) e que vai ter reflexos sobre o atendimento ao adolescente autor de ato infracional é o de Proteção Especial.



Proteção Social Especial – SUAS

No SUAS a Proteção Especial é um dos níveis da Proteção Social. Os serviços socioassistenciais são divididos em dois níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade. Esta divisão foi definida em 2004, na PNAS que propõe a reorganização do setor e, por consequência, dos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento.

Assim temos:

- n **Proteção Social Básica** – São ações de proteção social de caráter preventivo cujo objetivo é fortalecer os laços familiares e comunitários. Exemplos:

Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ações voltadas para crianças de zero a seis anos de idade, atividades de socialização e convivência.

- **Proteção Social Especial de Média Complexidade** – São ações de proteção social destinadas a situações onde os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário. Os serviços deste nível de complexidade exigem uma estrutura técnica e operacional especializada, com atendimento individualizado e monitoramento sistemático. O atendimento aos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) é um exemplo de serviço de média complexidade, bem como o atendimento à população em situação de rua e o serviço de combate à exploração e ao abuso sexual de crianças e adolescentes.
- **Proteção Social Especial de Alta Complexidade** – Atende a casos onde os direitos do indivíduo ou da família já foram violados, e também quando o vínculo familiar é rompido. Eles garantem proteção integral – moradia, alimentação, trabalho – para quem está em situação de ameaça, necessitando deixar o núcleo familiar ou comunitário. Abrigos e albergues são alguns exemplos de serviços de proteção social de alta complexidade.

Proteção Especial no Âmbito do ECA

No âmbito da política de atendimento prevista no ECA a criança e o adolescente passam a ser vistos como sujeito de direitos, cuja proteção especial está diretamente ligada ao fato de que suas personalidades estão em processo de desenvolvimento intelectual, moral e social.

Para que este desenvolvimento ocorra sem percalços, são assegurados expressamente: o direito à liberdade, à convivência familiar, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, de proteção especial nas relações de trabalho, dentre outros previstos no corpo da legislação especial.

Em outras palavras, o artigo 227 da Constituição Federal traz a síntese do pensamento do legislador constituinte, expresso na consagração do preceito de que:

os direitos de todas as crianças e adolescentes devem ser universalmente reconhecidos. São direitos especiais e específicos, pela condição de pessoas em desenvolvimento. Assim, as leis internas e o direito de cada sistema nacional devem garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas de até 18 anos, não incluindo apenas o aspecto penal do ato praticado pela ou contra a criança, mas o seu direito à vida, saúde, educação, convivência, lazer, profissionalização, liberdade e outros. (João Gilberto Lucas Coelho,

Criança e Adolescente: a Convenção da ONU e a Constituição Brasileira, UNICEF, p. 3).

Aliás, a inspiração de reconhecer proteção especial para a criança e o adolescente não é nova. Já a Declaração de Genebra de 1924 determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial”; da mesma forma que a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (Paris, 1948) apelava ao “direito a cuidados e assistência especiais”; na mesma orientação, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José, 1969) alinhava, em seu art. 19: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”.

Fique atento!

Então se depreende que a noção de proteção especial para a política de assistência parte do nível de complexidade das situações de vulnerabilidade. E no caso da política de atendimento à criança e ao adolescente com base no que dispõe o ECA entende-se que a proteção especial é inerente à condição etária e humana do segmento ao qual se destina. Esta perspectiva exige, portanto uma ação positiva na prestação dos serviços voltados para este segmento por parte do Estado. Deste modo, crianças e adolescentes são prioridade absoluta na Constituição Federal e esta prioridade deve se materializar na prestação dos serviços e na aplicação dos recursos financeiros.

2.1.6. Formas de atendimento

O atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto, conforme previsto no ECA, é de responsabilidade de órgãos do Governo e da sociedade civil.

No âmbito da política de assistência social está que o órgão competentes para prestar este atendimento é o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Os CREAS são equipamentos públicos da assistência social de responsabilidade dos Governos Estaduais e dos Municípios que podem ser implantados com abrangência local ou regional, de acordo com o porte do Município, nível de gestão e demanda, além do grau de incidência e complexidade das situações de risco e violação de direitos. Os CREAS de abrangência regional serão implantados, por exemplo, nos casos em que a demanda do Município não justificar a sua existência, no seu âmbito, de serviços continuados no nível de proteção especial de média complexidade; ou nos casos em que o Município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território.

Na regionalização do atendimento deverá ser observada a proximidade geográfica entre os Municípios envolvidos, de forma a viabilizar o acesso dos usuários aos serviços.

Uma vez que o atendimento ao adolescente autor de ato infracional está neste organismo, é bom que o gestor fique atento para que a organização do serviço não viole o direito à convivência familiar e comunitária e nem fira o princípio da municipalização do atendimento.

2.1.7. Prevalência dos direitos humanos

Finalmente vale realçar que ambas as políticas são regidas pelos fundamentos dignidade humana e prevalência dos direitos humanos. E este talvez seja o gancho para abordarmos o tema da gestão da política de atendimento socioeducativo, começando pelos balizadores desta política, os princípios.

2.2. Os princípios do SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Relembrando...

O SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente autor de ato infracional que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Essa política tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos determinada por lei e aplicada por sentença) e satisfaça direitos (SINASE, p. 23).

O SINASE se orienta pelas normativas nacionais e internacionais das quais o Brasil é signatário e os princípios do atendimento socioeducativo se somam àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente⁹. Ele orienta a organização dos sistemas federal, estadual e municipal, além de definir as competências para cada esfera de Governo. Este documento dita um conjunto de princípios que atingem indistintamente todas as medidas socioeducativas e que advêm da Constituição Federal, do ECA e de outros documentos de proteção à criança e ao adolescente. São eles:

1. Respeito aos direitos humanos.
2. Responsabilidade solidária da família, sociedade e Estado pela promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes – art. 227 da Constituição Federal e art. 4º do ECA.
3. Adolescentes como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades – art. 227, § 3º, inciso V, da CF; e 3º, 6º e 15º do ECA.

4. Prioridade absoluta para crianças e adolescentes – art. 227 da Constituição Federal e art. 4º do ECA.
5. Legalidade.
6. Respeito ao devido processo legal – art. 227, § 3º, inciso IV da CF, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108, 110 e 111 do ECA e nos tratados internacionais.
7. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
8. Incolumidade, integridade física e segurança – art 124 e 125 do ECA.
9. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – arts. 100, 112, § 1º, e 112 § 3º do ECA.
10. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais pelo atendimento aos adolescentes – art. 86 do ECA.
11. Garantia do atendimento especializado para adolescentes com deficiência – art. 227, parágrafo único, inciso II da CF.
12. Municipalização do atendimento – art. 88, inciso I do ECA.
13. Descentralização político-administrativa mediante a criação e manutenção de programas específicos – art. 204, inciso I, da CF e art. 88, inciso II do ECA.
14. Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
15. Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas.
16. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

⁹ Este Sistema compreende os organismos internacionais que determinam as diretrizes no campo de proteção aos direitos da criança e do adolescente, propugnando e zelando para que sejam cumpridos pelos países-membros. Abarca também um conjunto de instrumentos de proteção tais como Declarações, Convenções e Resoluções.

Todos estes princípios devem estar bem claros para aqueles envolvidos na organização do sistema nos três níveis de Governo, em especial nos Estados e nos Municípios.
Você pode consultar o documento original do SINASE, que está disponível no site da SEDH – www.presidência.gov.br/sedh – e conhecer melhor sobre cada um desses princípios.

2.3. A Organização do Sistema Socioeducativo

Na organização do Sistema Socioeducativo devem ser observadas algumas disposições contidas na Constituição Federal e no ECA acerca das competências de cada ente em especial em matéria de infância, cabendo à União a coordenação e a edição de normas gerais para todo o território nacional.

Como vimos anteriormente, no ordenamento da política de atendimento nesta área em nível federal cabe ao CONANDA formular políticas, e nos níveis estaduais e municipais respectivamente aos Conselhos dos Direitos da Criança. Isto quer dizer que atendimento socioeducativo a adolescentes autores de ato infracional é e deve ser objeto de discussão dos conselhos também no nível municipal.

Para entender melhor como se organiza o sistema é importante saber quais são as competências e atribuições dos entes federados, pois há competências: (1) comuns às três esferas; (2) comuns aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (3) específicas à esfera federal; específicas à esfera estadual e específicas à esfera municipal. Estas competências por si já estabelecem ações que devem ser empreendidas.

Competências comuns às três esferas de acordo com o SINASE

À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de atuação de cada uma destas esferas de Governo, cabe:

- 1) **Estabelecer normas sobre o atendimento socioeducativo** mediante a edição de leis, decretos, resoluções (expedidas pelos Conselhos dos Direitos e Setoriais), portarias, instruções normativas e demais atos normativos e administrativos.
- 2) **Financiar, conjuntamente com os entes federativos, a execução de programas e ações** destinados ao atendimento inicial de adolescente em processo de apuração de ato infracional ou que esteja sob medida socioeducativa.
- 3) **Garantir a publicidade** de todas as informações pertinentes à execução das medidas socioeducativas.
- 4) **Garantir transparência dos atos públicos** pertinentes à execução das medidas socioeducativas
- 5) **Fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**, respeitando os princípios da paridade e do caráter deliberativo e controlador que regem tais órgãos.
- 6) **Elaborar e aprovar** junto ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente **o Plano de Atendimento Socioeducativo**.

Competências comuns aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- 1) **Monitorar, supervisionar e avaliar o sistema, a política, os programas e as ações** – sob a responsabilidade do ente federativo ou por ele delegado – voltadas ao atendimento do adolescente desde o processo de apuração do ato infracional até a aplicação e execução de medida socioeducativa.
- 2) **Fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento do Plantão Interinstitucional** nos termos previstos no art. 88, V, do ECA.
- 3) **Proporcionar formação inicial e continuada sobre a temática “Criança e Adolescente”** para os servidores públicos e as equipes das entidades conveniadas envolvidas no atendimento ao adolescente autor de ato infracional,

especialmente às equipes de atendimento e de órgãos responsáveis pela execução de políticas de saúde, educação, segurança e outras destinadas aos adolescentes.

- 4) **Submeter ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente os programas socioeducativos** executados diretamente pela Administração Pública.
- 5) **Implantar e alimentar cotidianamente**, por meio de todos os órgãos estaduais e entidades conveniadas, o **SIPIA II/ INFOINFRA**.
- 6) **Viabilizar o acesso das entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos em geral às unidades de atendimento socioeducativo que estejam sob sua responsabilidade.**

Competências específicas da União:

- 1) **Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.**
- 2) **Formular e executar a política nacional de atendimento socioeducativo**, exercendo funções de caráter geral e de suplementação dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais.
- 3) **Elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**, com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- 4) **Constituir e gerenciar**, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, **um sistema nacional de cadastro e informação que possibilite o monitoramento e a avaliação dos sistemas**, no que se refere às políticas, programas e ações (nacional, estaduais e municipais) voltados ao atendimento dos adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional e sob medida socioeducativa.
- 5) **Prestar assistência técnica aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo**, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento de adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional (atendimento inicial) e/ou sob medida socioeducativa.
- 6) **Colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios para a sua qualificação.**

- 7) **Estabelecer diretrizes gerais sobre a organização e funcionamento** dos programas de atendimento e sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos e materiais dos programas e unidades destinados ao cumprimento das medidas de internação e semiliberdade.
- 8) **Instituir e manter processo de avaliação dos sistemas**, entidades e programas de atendimento.
- 9) **Organizar e coordenar o Sistema de Informações da Criança e do Adolescente – SIPIA II** articulando-o com outros sistemas existentes, como por exemplo o SUAS.
- 10) **Disponibilizar, aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios, as informações obtidas a partir do SIPIA II/INFOINFRA**, com vistas a subsidiar o aprimoramento da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

Competências específicas dos Estados e do Distrito Federal:

- 1) **Coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo**¹⁰.
- 2) **Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo**, em cooperação com os Municípios.
- 3) **Instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo**, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União.
- 4) **Prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo**, nele compreendidos as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa.
- 5) **Criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória**.
- 6) **Editar normas complementares** para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais.
- 7) **Estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto**.

¹⁰ As atribuições da esfera estadual se estendem, no que couber, ao Distrito Federal.

- 8) **Prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Municípios e às organizações da sociedade civil para a regular oferta de programas de meio aberto.**

Competências específicas dos Municípios:

- 1) **Coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.**
- 2) **Instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado.**
- 3) **Elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.**
- 4) **Editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema.**
- 5) **Fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar.**
- 6) **Criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto.**
- 7) **Estabelecer consórcios intermunicipais, e, subsidiariamente, em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de sua competência.**

Conforme se pôde observar todos os Governos têm grandes responsabilidades na organização e funcionamento do sistema socioeducativo. Por isso a integração entre os mesmos é fundamental para o alcance da proteção integral dos adolescentes que cometeram ato infracional.

Ao Município, além de criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto, cabe principalmente o desafio de promover a integração das políticas setoriais no atendimento socioeducativo.

O rol de competências sugere, além das responsabilidades, a necessidade de criação de arranjos institucionais para dar conta da política de atendimento como, por exemplo, sistemas de monitoramento e avaliação e medidas de fortalecimento dos organismos de controle social e de fiscalização no campo da proteção dos direitos (os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares). Conforme veremos no tópico seguinte o SINASE apresenta ainda um novo modelo de gestão para a política socioeducativa em cada esfera.

2.4. Composição do Sistema Socioeducativo

O sistema de atendimento socioeducativo deve ser composto por órgãos de deliberação, órgãos de gestão e execução da política, das entidades de atendimento, órgãos de controle e por órgãos de financiamento. Todas estas instâncias estão previstas para os três níveis: União, Estados e Municípios, conforme se pode ver no gráfico seguinte:



Órgãos de deliberação

Conforme já vimos antes, os órgãos que detêm poder deliberativo sobre a política na área da infância e da juventude são os Conselhos dos Direitos. É nesta instância que começa a construção da política de atendimento socioeducativo.

Cabe aos Conselhos dos Direitos¹¹:

**Em cada Município
deve existir um
Conselho Municipal
dos Direitos da
Criança!**

- 1) Editar e acompanhar a implementação de políticas e planos, existentes nos três níveis, de atenção a adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional (atendimento inicial) e/ou sob medida socioeducativa.
- 2) Promover e articular a realização de campanhas e ações dirigidas à sociedade em geral, que favoreçam o desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei.
- 3) Deliberar pela utilização de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 4) Participar do processo de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

¹¹ Há diferenças entre as responsabilidades dos conselhos de acordo com cada nível de governo. Mais informações podem ser encontradas no documento original do SINASE.

Órgãos de gestão

Os órgãos de gestão e execução da política socioeducativa são aqueles vinculados aos Ministérios no nível federal, às Secretarias, Departamentos, ou às Fundações nos níveis estadual, distrital e municipal responsáveis pela coordenação do sistema.

Vale lembrar que esta coordenação vai gerir políticas, programas e planos e demais ações voltadas ao atendimento de adolescentes submetidos a processo judicial de apuração do ato infracional (atendimento inicial) ou sob medida socioeducativa.

Programa socioeducativo é o nome genérico dado ao conjunto de ações que compõem o atendimento do adolescente sentenciado com uma medida socioeducativa por ato infracional. Cada programa socioeducativo para seu funcionamento, deve ser inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da localidade em que se desenvolva ou se pretenda desenvolver. No caso de um órgão governamental ou organização não governamental executar dois ou mais programas, em regimes de atendimento diferenciado, devem ser considerados separadamente cada um dos programas, para fins de inscrição junto ao CMDCA (**SINASE**).

Aos órgãos gestores cabe:

- 1) Coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo, cumprindo-se o deliberado pelo competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para a realização de suas atividades de gestão e execução pode valer-se de órgãos agregados à própria estrutura ou de outras entidades estatais que mantenham parceria formal, indicando as funções e as responsabilidades atinentes a cada órgão público envolvido.
- 2) Supervisionar tecnicamente as entidades de atendimento, realizando, inclusive, processos de avaliação e monitoramento.

- 3) Articular e facilitar a promoção da intersetorialidade em nível governamental e com os demais poderes de forma a realizar uma ação articulada e harmônica.
- 4) Submeter ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente qualquer mudança que se pretenda operar no Sistema Socioeducativo ou em políticas, planos, programas e ações que os componham.
- 5) Estabelecer convênios, termos de parceria e outras formas de contratos destinados ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei e sob medida socioeducativa.
- 6) Publicizar, mensalmente, por meio eletrônico e impresso, dados e informações atualizados sobre o Sistema Socioeducativo.
- 7) Emitir relatórios anuais com informações obtidas e condensadas a partir do Sistema de Avaliação e Monitoramento.
- 8) Implantar e manter em pleno funcionamento o SIPIA II/INFOINFRA.
- 9) Promover e articular a realização de campanhas e ações, dirigidas à sociedade em geral, que favoreçam o desenvolvimento de adolescentes inseridos no SINASE.

Entidades de atendimento

As entidades de atendimento têm um papel fundamental e desempenham função pública na política de atendimento socioeducativo. Como já foi visto em referência ao artigo 90 do ECA, elas são responsáveis pelos recursos humanos e elos materiais necessários ao desenvolvimento do programa de atendimento, cabendo-lhes, portanto:

- 1) Elaborar o programa (organização e funcionamento) da unidade de atendimento.
- 2) Inscrever o programa e suas alterações posteriores no Conselho Municipal/Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA/CDCA) de cada uma das localidades de execução.
- 3) Desenvolver os programas de atendimento no âmbito de sua competência conforme aprovado pelo CMDCA/CDCA.
- 4) Prestar contas – técnica e financeiramente – sobre o desenvolvimento do programa ao órgão gestor ao qual se vincula.

Você aprenderá mais sobre o programa de atendimento, como ele deve ser organizado, quais os principais aspectos que deve considerar no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, dentre outros, no capítulo 5, que trata da gestão dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto.

Órgãos de controle

São diversos os órgãos de controle das ações públicas na área da infância e da adolescência. A função desses órgãos é garantir a legitimidade e a eficiência das ações em todos os níveis federativos.

Controle interno e externo das ações da Administração Pública

- O exercício da função pública e o desempenho de atividades públicas devem sempre, segundo a Constituição Federal, estar sujeitos a controle interno e externo à própria Administração Pública.
- O controle interno é exercido no âmbito da própria Administração Pública sobre seus serviços (diretos e indiretos) e agentes.
- O controle externo sobre os atos do Executivo é feito pela sociedade civil, pelos Poderes Legislativo e Judiciário como forma de manter o equilíbrio entre os poderes ou verificar a legalidade de determinado ato.

Veja no quadro seguinte como se dividem pelas esferas os diversos órgãos de controle no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente:

ENTE FEDERATIVO	ÓRGÃOS DE CONTROLE
UNIÃO	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário
ESTADOS	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Órgãos de Controle Interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
DISTRITO FEDERAL	Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA); Órgãos de Controle Interno à Administração Distrital; Poder Legislativo Distrital; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar
MUNICÍPIOS	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Órgãos de Controle Interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

3. O financiamento da política de atendimento socioeducativo

À toda política pública deve corresponder uma forma de financiamento. No caso das políticas de atenção aos direitos da criança e do adolescente, que são vistas como prioridade da Nação, a tal prerrogativa deve ser conferida absoluta prioridade.

O princípio da prioridade absoluta é um comando de ordem constitucional dirigido ao Poder Público, à família e à sociedade em geral no sentido de fazer com que a criança e o adolescente sejam a preocupação primeira dos administradores públicos em geral e alvo preferencial e prioritário das ações e programas de Governo. A começar pela prioridade orçamentária.

Neste capítulo você irá conhecer um pouco sobre orçamento público e financiamento a programas de atenção a crianças e adolescentes, com destaque para o financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo nos Estados e nos Municípios e os programas de atendimento socioeducativo em meio aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade.

3.1. Fontes de financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo

Vale lembrar que a Constituição Federal no artigo 227 § 7º determina que: “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”.

Este artigo, por sua vez, afirma que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes”.

Neste sentido, cabe lembrar que compete ao Município na organização do Sistema de Atendimento Socioeducativo: (a) instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado; (b) criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto, ainda que por meio do estabelecimento de consórcios intermunicipais, e subsidiariamente em cooperação com o Estado.

Vimos anteriormente, que a política pública de assistência social está em pleno processo de estruturação, com novas regras que envolvem o redimensionamento das formas de repasse dos recursos entre os entes, antes via convênios e, a partir da instituição do SUAS – Sistema Único de Assistência Social por meio do repasse de Pisos de Proteção Social (sobre o qual discorreremos mais adiante) do fundo nacional para os

fundos estaduais e municipais de acordo com os níveis de gestão nos quais estão classificados os Municípios (Inicial, Básica e Plena). Esta categorização corresponde à capacidade de gestão que cada cidade tem de executar e co-financiar os serviços da assistência social.

Cabe aos três entes federativos buscar, conjuntamente, aperfeiçoar, em curto prazo, os seus mecanismos de financiamento do sistema, tendo o processo orçamentário comum – que compreende a elaboração do Plano Plurianual de Governo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual – e as demais fontes de receita do Fundo da Criança e do Adolescente como base.

Fundo da Infância e Adolescência (FIA)

Os fundos são institutos previstos e normatizados na Lei 4.320/64. O Fundo da Infância e Adolescência está previsto no artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). É um fundo especial que existe nas esferas federal, estadual e municipal, normatizado por meio de leis federais. É um instrumento de captação de recursos, que se destinam prioritariamente aos programas de proteção especial a crianças e adolescentes, em situação de risco pessoal e social, cuja necessidade de atenção extrapola o âmbito de atuação das políticas sociais básicas. Nos âmbitos municipal e estadual cada fundo deve ser criado por meio de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, e será gerenciado, nos termos da lei, pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Podem ser fontes de recursos do fundo, dotações orçamentárias do Executivo, doações de pessoas físicas ou jurídicas nos termos da legislação vigente, as multas relativas à condenação em ações cíveis e à aplicação de penalidades previstas no ECA, transferências das demais esferas governamentais, convênios com entidades nacionais e internacionais e receitas financeiras.

A organização da política de atendimento socioeducativo vai exigir o esforço de todas as áreas de Governo na definição dos serviços e programas que serão direcionados para a inclusão social dos adolescentes autores de ato infracional, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social. Tal empenho dos agentes públicos no processo de planejamento das políticas compreende, portanto, a definição de ações prioritárias e de recursos nos instrumentos orçamentários, em especial no Plano Plurianual de Governo e na Lei Orçamentária Anual. Como vimos nas competências dos entes federativos em relação à organização do sistema, é prevista a cooperação financeira da política entre os três níveis de Governo.

3.2. Formas de cooperação financeira com as três esferas de Governo e com entidades públicas

A cooperação financeira com as três esferas de Governo e com entidades públicas para viabilizar a implementação do sistema poderá ocorrer mediante três formas, consideradas as disposições legais e administrativas:

Modalidade de cooperação financeira	Características
<p>Transferência fundo a fundo (não se aplica aos fundos para a infância e adolescência)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ É regular e automática. ▪ É fonte de financiamento estável, o que permite o desenvolvimento de uma política sustentável. ▪ Atribui transparência à gestão pública. ▪ Possibilita a participação e o controle social. ▪ Rompe com a cultura da administração centralizada. ▪ Simplifica o processo orçamentário. ▪ Instrumento de auxílio aos processos de descentralização. ▪ Depende de previsão legal específica. ▪ Podem ser transferências obrigatórias entre os entes federados.
<p>Remuneração por serviços prestados</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tende a figurar com maior importância quanto mais desestruturado esteja o Sistema de Atendimento.
<p>Celebração de convênios (se aplica ao uso dos recursos dos fundos para a infância e adolescência)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguem normas de financiamento. ▪ São viabilizados após apresentação e aprovação de um Projeto Básico e de um Plano de Trabalho. ▪ São transferências voluntárias

A aplicação dos recursos do Fundo para a Infância e Adolescência deve considerar as deliberações dos Conselhos da Criança. Vale lembrar que são estes Conselhos que são competentes para decidir sobre o uso dos recursos uma vez que têm a função de viabilizar as políticas por eles formuladas. Além disso, o uso dos recursos do fundo devem estar associados aos objetivos da política socioeducativa definida para aquele Município ou Estado.

Nos últimos anos as resoluções do CONANDA estabeleceram que os projetos a serem financiados pelo Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA), governamentais ou não, deveriam ter registro e/ou aprovação nos Conselhos dos Direitos nos níveis estaduais e municipais e estar de acordo com os planos de atendimento socioeducativo nessas mesmas esferas de Governo. Estas exigências fizeram com que tais organismos tivessem que se organizar em torno da discussão desta temática sob pena de inviabilizar a realização de serviços voltados para os adolescentes autores de ato infracional. Desta forma deu-se um primeiro passo na conformação dos sistemas de atendimento socioeducativo.

3.3. A política de assistência social e o atendimento ao adolescente autor de ato infracional em meio aberto

É no campo da assistência social que se encontra o maior montante de recursos para o atendimento aos direitos infanto-juvenis. Esta concentração setorial corresponde da mesma maneira a uma maior quantidade de ações desenvolvidas pelos Municípios nesse segmento.

Os Fundos de Assistência Social têm, no Sistema Único de Assistência Social, reforçado seu papel de instância de financiamento dessa política pública nas três esferas de Governo. No âmbito da União e dos Estados, a deliberação dos conselhos deve ser antecedida de pactuação nas Comissões Intergestores equivalentes.

O Fundo Nacional de Assistência Social é a instância, no âmbito da União, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações dessa política, destacadas na Lei Orgânica de Assistência Social como benefícios, serviços, programas e projetos, devendo as demais esferas de Governo instituir tais fundos em seus âmbitos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para subsidio às ações programáticas e co-financiamento da política, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado.

O financiamento com os recursos dos Fundos Nacional, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito jurídico de suas respectivas competências, deve ser direcionado para os serviços, os programas, os projetos e os benefícios de Assistência Social e para o aprimoramento da gestão.

Ademais, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS instituiu novos mecanismos e formas de transferência legal de recursos financeiros do Fundo Nacional para os Fundos de Assistência Social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, bem como dos Fundos estaduais para os Fundos municipais de Assistência Social, para co-financiamento das ações assistenciais prestadas no seu âmbito. Trata-se dos Pisos de Proteção Social.

Tais mecanismos buscam consolidar o repasse regular e automático fundo a fundo, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os Municípios, os Estados e o Distrito Federal nas despesas relativas aos serviços de Assistência Social reconhecidamente de proteção social básica e/ou especial, prestados gratuitamente pelas entidades e organizações públicas ou privadas, com vistas a garantir a consolidação da Política de Assistência Social.

Essa providência altera a gestão financeira da Assistência Social, garante a continuidade dos atendimentos, agiliza os fluxos de transferência desses recursos, assegura regularidade nos repasses, continuidade na prestação dos serviços, em consonância com a forma descentralizada preconizada no rol da legislação brasileira nesta área, dirimindo grande parte das questões burocráticas vigentes.

Vale realçar a importância dos Conselhos dos Direitos como instrumentos de gestão, proposição, negociação e aprovação dos critérios de transferência de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito da política de direitos da criança e do adolescente.

Para que cumpra com sua missão de formular políticas na área, o conselho deve desenvolver o diálogo e a integração com instâncias similares existentes em outras áreas, nomeadamente a de assistência social pelos motivos que já expusemos anteriormente.

No caso do atendimento socioeducativo em meio aberto realizado no âmbito dos serviços de proteção social especial de média complexidade cabe primordialmente aos Conselhos dos Direitos garantir a aplicabilidade dos princípios determinados pelo ECA e regulamentados pelo SINASE que regem a organização e a gestão dos programas, bem como os parâmetros de gestão pedagógica no atendimento.

Uma vez que congrega atores do Sistema de Garantia dos Direitos situados nos seus diversos eixos, níveis de poder e setores de Governo é o espaço privilegiado para a promoção de uma política com enfoque verdadeiramente em direitos e em direção à proteção integral de crianças e adolescentes.

4. O papel do Município no atendimento socioeducativo em meio aberto

No primeiro capítulo deste documento de orientação vimos que o propósito da medida socioeducativa é preparar o adolescente para o convívio em sociedade sem a contrariedade de normas sociais. No segundo capítulo exploramos as informações de caráter geral e abrangência nacional que estabelecem as bases normativas da política de atendimento socioeducativo tomando-se com referência os ditames do ECA, da PNAS e SUAS, e, em especial, do SINASE. Particularmente aí realçamos a divisão de competências e de responsabilidades entre os níveis de Governo no cumprimento das medidas preconizadas na lei. No capítulo anterior, ainda tratando a questão de um ponto de vista mais abrangente nos detivemos no financiamento e também buscamos realçar os caminhos para os Municípios sustentarem seus programas.

Ao longo de todo o texto, procuramos tornar evidente que a participação de todos nesta ação é condição básica para que o adolescente seja capaz de reavaliar valores e atitudes. Aqui, vamos nos deter na ação do Município, que é afinal o assunto de seu especial interesse. Neste sentido não nos limitaremos ao que cabe ao Governo realizar, mas como deverá fazê-lo e com que parceiros poderá ou terá de contar.

O maior desafio é saber como é possível contar com a participação da população local no processo socioeducativo do adolescente autor de ato infracional.

Aqui você terá a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre as responsabilidades do Poder Público local em parceria com os diferentes setores da sociedade no processo de municipalização do atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto.

A Constituição Federal trouxe em seu conteúdo uma reivindicação da sociedade civil e, até mesmo, uma necessidade político-administrativa que se fazia essencial para traçar as políticas públicas em nosso país. Estamos falando da autonomia político-administrativa que foi outorgada aos Governos locais pela Constituição. Esta lá no artigo 18 da Constituição: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos...”.

Dentre os entes da Federação, os Municípios são os que se encontram mais próximos da população a ser atendida pelas políticas públicas. Além disso, também está consagrada na nossa Constituição a essencial participação da sociedade na discussão e elaboração destas políticas.

A Constituição amplia, portanto, a responsabilidade dos Governos municipais e das respectivas comunidades na gestão do desenvolvimento de seus equipamentos públicos (escolas, hospitais, centros de assistência social etc.).

Por esta razão, a Constituição realça o papel do Município na implementação de políticas como fundamental para o sadio desenvolvimento de suas crianças e adolescentes.

É com esse propósito que, como já visto, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz em seu artigo 88 a municipalização como uma das diretrizes da política de atendimento. Contudo o Município não está sozinho.

Neste processo de municipalização é importante ficar atento às recomendações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

A Constituição Federal realçou as relações intergovernamentais em amplas possibilidades de cooperação entre os Governos para o trato de assuntos de interesse comum. O artigo 204 da Constituição Federal ilustra bem essa nova ordem constitucional mencionada ao estabelecer a descentralização das ações governamentais na área de assistência social, já demonstrando a necessidade de articulação entre os três níveis de Governo no cumprimento dos objetivos traçados para o desenvolvimento social do país.

O Estatuto da Criança e do Adolescente seguiu o mesmo princípio da Constituição Federal e foi bem claro ao afirmar, em seu artigo 86, que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será realizada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como também já vimos, o Estatuto da Criança e do Adolescente define em seu artigo 112 as medidas socioeducativas cabíveis a adolescentes autores de ato infracional. Dentro do conceito de municipalização que hoje se aceita, o Município atenderia aos adolescentes que recebessem as seguintes medidas socioeducativas:

- prestação de serviço à comunidade;
- liberdade assistida.

De acordo com as recomendações do SINASE, a municipalização do atendimento deve levar em consideração os limites geográficos do Município, de maneira a facilitar o contato e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários do adolescente, bem como efetivar sua inserção social e de sua família nos equipamentos e rede de serviços públicos locais.

Contudo é necessário, além desses requisitos, que os Municípios recebam apoio técnico e financeiro da União e do Estado-membro ao qual pertencem, uma vez que a maioria dos Municípios brasileiros não tem experiência no atendimento socioeducativo e, muitas vezes, a capacidade orçamentária para arcar com o custo da política de atendimento. Consulte novamente o item 2.3 para lembrar das competências dos entes na organização do sistema socioeducativo.

A própria Constituição Federal determina que a competência federal se restrinja à coordenação nacional e à formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados e Municípios deverão gerenciar e coordenar programas de atendimento no âmbito de sua competência.

Os atores locais envolvidos na área da infância e da juventude devem encarar a municipalização do atendimento como conteúdo programático, estabelecendo-a como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto. Realça-se que a legislação caminha definitivamente na direção da desjurisdicionalização dos programas socioeducativos e corrige atuais distorções, definindo as responsabilidades dos agentes envolvidos.

Municipalizar o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto significa dizer que o Município deve elaborar e implementar sua política de atendimento socioeducativo a adolescentes que cumprem medida de prestação de serviço à comunidade ou Liberdade Assistida, utilizando sua rede local de serviços públicos (estrutura material, órgãos, agentes e equipamentos públicos), e tendo os atores locais como protagonistas.

Refleta sobre estes aspectos!
O mesmo acontece em seu Município?

Em síntese o acesso às políticas sociais, indispensável ao desenvolvimento dos adolescentes dar-se-á, preferencialmente, por meio dos equipamentos públicos mais próximos do local de residência do adolescente (pais ou responsáveis) ou de cumprimento da medida.

Concluindo...

Você já percebeu que a municipalização do atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto é responsabilidade da comunidade local e, por isso, envolve uma rede de serviços do Poder Público e de instituições não governamentais ou privadas.

O papel dos Municípios na política de atendimento, sua atuação ativa, principalmente na política socioeducativa, devem ser vistos como uma forma de evitar o senso comum de que todo adolescente que cometeu o ato infracional deve ser enviado a uma unidade de internação.

Parece claro o papel de protagonista concedido aos Municípios na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Este relevante papel é ponto fundamental de mudança do paradigma de atendimento socioeducativo e de consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

4.1. Quem são os agentes envolvidos com a municipalização do atendimento socioeducativo?

São muitos os agentes envolvidos neste processo: os Conselhos dos Direitos, os Conselhos Tutelares, as organizações da sociedade civil, as secretarias setoriais do Município e mesmo do Estado e respectivos conselhos, enfim, diversos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos de todos os níveis de Governo e poderes.

Os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar possuem atribuições distintas. Contudo, devem manter contato estreito e permanente entre si e com a sociedade civil organizada. Ambos têm importantes missões a cumprir na política local de atendimento socioeducativo.

Como já vimos, cabe aos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente deliberar e controlar as políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes, assim como monitorar e avaliar sua execução. Desta forma, auxiliam e controlam as ações do Poder Executivo sobre os próprios rumos que a política pública deve tomar. É neste espaço que a sociedade civil e a comunidade participam, de forma democrática, do processo decisório que irá construir e aprimorar a política de atendimento socioeducativo. Na sua função deliberativa, os Conselhos dos Direitos da criança e do adolescente têm a responsabilidade de sempre fundamentar suas decisões em diagnósticos e em diálogos diretos com os demais integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos, tais como o Poder Judiciário e o Ministério Público. Também é de responsabilidade dos conselhos

a gestão do FIA (Fundo para a Infância e Adolescência) e a assessoria ao Executivo na elaboração do orçamento para a área.

Como já mencionamos anteriormente, a política socioeducativa é uma entre as demais que compõe a chamada política de proteção integral. Para que a lei seja cumprida e as crianças e adolescentes do país possam ter seus direitos resguardados e promovidos, é necessária uma constante articulação entre a política de atendimento socioeducativo e as políticas públicas de diferentes áreas e em todos os níveis do poder.

É sabido que a distância entre as instituições (União, Estados e Municípios; Legislativo, Executivo e Judiciário), que tanto prejudica a concretização de uma plena política de atendimento integral, só poderá ser sanada com articulação (comunicação e ação) e integração institucional permanente.

Neste contexto, os Conselhos dos Direitos podem ser utilizados como ferramentas estratégicas e pontes institucionais de ações integradas, pois podem aproveitar o fato de serem órgãos que possuem o mesmo objetivo e natureza, com a vantagem de estarem localizados em níveis distintos do Poder Executivo. Deve-se enfatizar aqui que é papel do Conselho dos Direitos deliberar e acompanhar a política de atendimento socioeducativo, visto o senso comum que acredita que uma vez aplicada a medida socioeducativa é problema apenas do Estado e que não mais precisa ser tratada no âmbito do Conselho. A mesma importância neste processo pode ser dada ao papel dos Conselhos Tutelares a quem cabe zelar pelo cumprimento dos direitos e subsidiar os Conselhos dos Direitos com informações sobre o atendimento. Uma das formas de fazê-lo é efetivando a fiscalização dos programas e das entidades de atendimento.

Entre outras ações que podem favorecer o desenvolvimento da articulação entre os níveis de Governo a partir do espaço dos Conselhos dos Direitos destacam-se as seguintes:

- estímulo à prática da intersetorialidade;
- campanhas conjuntas destinadas à sociedade em geral e aos profissionais da área, com vistas à concretização da Doutrina de Proteção Integral adotada pelo ECA;
- promoção de discussões, encontros, seminários (gerais e temáticos) conjuntos;
- respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e de seus órgãos, evitando-se a sobreposição de ações e otimizando a gestão da política de atendimento;
- discussão e elaboração, com os demais setores do Poder Público, para expedição de atos normativos que visem ao aprimoramento do sistema de atendimento;
- expedição de resoluções conjuntas, disciplinando matérias relacionadas à atenção a adolescentes inseridos no SINASE.

Por sua vez, o Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Conforme o estabelecido no artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, em cada Município deve existir no mínimo um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida a recondução.

São atribuições do Conselho Tutelar:

- atender e aconselhar os pais ou responsáveis;
- promover a execução de suas decisões;
- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- mobilizar a opinião pública, em conjunto com os demais agentes da política socioeducativa, sobre a importância da participação da família e da comunidade na recuperação do socioeducando.

Como se vê, os Conselhos Tutelares são órgãos de extrema importância para a defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente. São órgãos, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que têm atuação em âmbito local, inclusive com lei municipal dispendo sobre o local, dia e horário de seu funcionamento. Da mesma forma que para o CMDCA, a Lei Orçamentária Municipal também deverá prever os recursos necessários para o seu funcionamento.

**Aliás, você
conhece o
trabalho
desenvolvido
pelo Conselho
Tutelar do seu
Município?**

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar têm posições estratégicas dentro da estrutura administrativa. Eles farão, unidos e articulados, pressão nos diferentes níveis do Poder Executivo em prol do fortalecimento da rede de atendimento e, conseqüentemente, da política de atendimento socioeducativo, inclusive em âmbito local. Por tal razão, é fundamental que haja um plano comum de trabalho entre eles, que contemple a articulação com os de outras áreas, como os conselhos da saúde e da educação.

4.1.2. O que a população local, grupos e entidades devem fazer neste processo?

Os agentes envolvidos com o processo socioeducativo são responsáveis por fazer com que o adolescente se perceba como um sujeito de direitos e deveres, um indivíduo capaz de auto-avaliar atitudes, superar desafios e estabelecer relações construtivas consigo mesmo, com a família e com a comunidade.

O caminho para alcançar este objetivo pode ser realizado por meio de oportunidades reais de inserção dos adolescentes nos diferentes espaços de aprendizagem e de integração social tais como os de oficinas culturais ou profissionalizantes, bem como outras oportunidades em que sejam desenvolvidas ações socioeducativas, proporcionando-lhes a chance de:

- ter acesso à educação básica e à preparação intelectual, sendo recebido na escola como um adolescente e não como um autor de ato infracional;
- receber informações necessárias para orientação e formação técnica a respeito do mundo do trabalho;
- receber atendimento nos equipamentos e serviços públicos e privados, protegido contra qualquer atitude discriminatória;
- participar de espaços onde se discuta acerca de temas transversais ao contexto da adolescência e da juventude (sexualidade, uso de drogas, cidadania, mundo do trabalho, violência...).

Os resultados positivos da medida socioeducativa têm uma relação direta com a promoção da perspectiva educacional, uma vez que exercem influência no desenvolvimento individual e social do adolescente que teve, em algum momento, em sua trajetória de vida envolvimento com ato infracional.

O cumprimento da medida socioeducativa deve auxiliar o adolescente a superar obstáculos e a fortalecer vínculos familiares e comunitários, principalmente por aqueles que não tiveram assegurados direitos básicos de saúde, educação e alimentação. A problemática do não exercício de direitos básicos aumenta a responsabilidade dos agentes envolvidos no processo educacional, uma vez que o sucesso das ações socioeducativas depende de uma rede estruturada de alternativas para encaminhar os adolescentes aos serviços e programas das áreas de educação, saúde, profissionalização e assistência social, sejam elas públicas ou privadas (realizadas pelas ONGs).

A prevalência da ação pedagógica no cumprimento da medida socioeducativa não significa irresponsabilidade diante da conduta contrária ao ordenamento jurídico. O Estatuto não contempla só direitos, mas prevê também obrigações/responsabilidades por meio de medidas socioeducativas, tratam-se, portanto, de medidas sociais e

educativas, compreendendo o adolescente como um ser social e não como objeto de tratamento patológico ou moral (herança da doutrina de situação irregular).

5. A gestão dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto

Você sabia?

As entidades somente poderão funcionar se estiverem devidamente registradas nos respectivos **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente!**

É que o Conselho, de acordo com o artigo 91 do ECA, é responsável por deliberar e controlar as ações direcionadas para crianças e adolescentes na sua esfera de competência. Ou seja: o CONANDA delibera e controla na esfera federal, os CEDCAS na esfera estadual e os CMDCAS – também chamados de COMDICAS – na esfera municipal.

Os programas socioeducativos em meio aberto, assim como os de proteção estão previstos no artigo 90 do ECA. A manutenção das próprias unidades, o planejamento e execução dos programas são de responsabilidade das entidades de atendimento governamentais e não governamentais que devem inscrevê-los no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

As diretrizes para o funcionamento dos programas são definidas por leis federais e complementadas por lei municipal no que couber. Por exemplo, o artigo 94 do ECA estabelece algumas obrigações para as entidades que desenvolvem programas de internação.

Na prática, muitos programas de atendimento socioeducativo estão sob a responsabilidade das Secretarias de Assistência Social nas esferas estaduais e nas municipais de Governo, sendo influenciados, portanto, pelas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e, mais recentemente, integrando os Programas de Proteção Especial de Média Complexidade de acordo com o novo modelo socioassistencial denominado SUAS – Sistema Único de Assistência Social.¹²

Este fato indica que Conselhos de Assistência e Conselhos da Criança devem ter um diálogo permanente para promover o atendimento na perspectiva da garantia dos direitos conforme prevê a Constituição Federal de 1988, o ECA e a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

Tudo isto você já sabe, pois exploramos e repetimos muito estes pontos nas sessões anteriores, não é mesmo? Mas, o importante é ter em mente que o êxito das atividades desenvolvidas nos programas está diretamente relacionado com a qualidade de seus processos de gestão. Ou seja...

O impacto de social de seus serviços será maior ou menor conforme a capacidade de planejar com eficiência, de definir sua missão com clareza, de formatar seus serviços atendendo adequadamente a necessidade de seus destinatários (adolescentes) (...) A gestão participativa configura-se como a mais aproximada para responder com eficiência, eficácia e efetividades às demandas do atendimento socioeducativo.

SINASE, p. 40

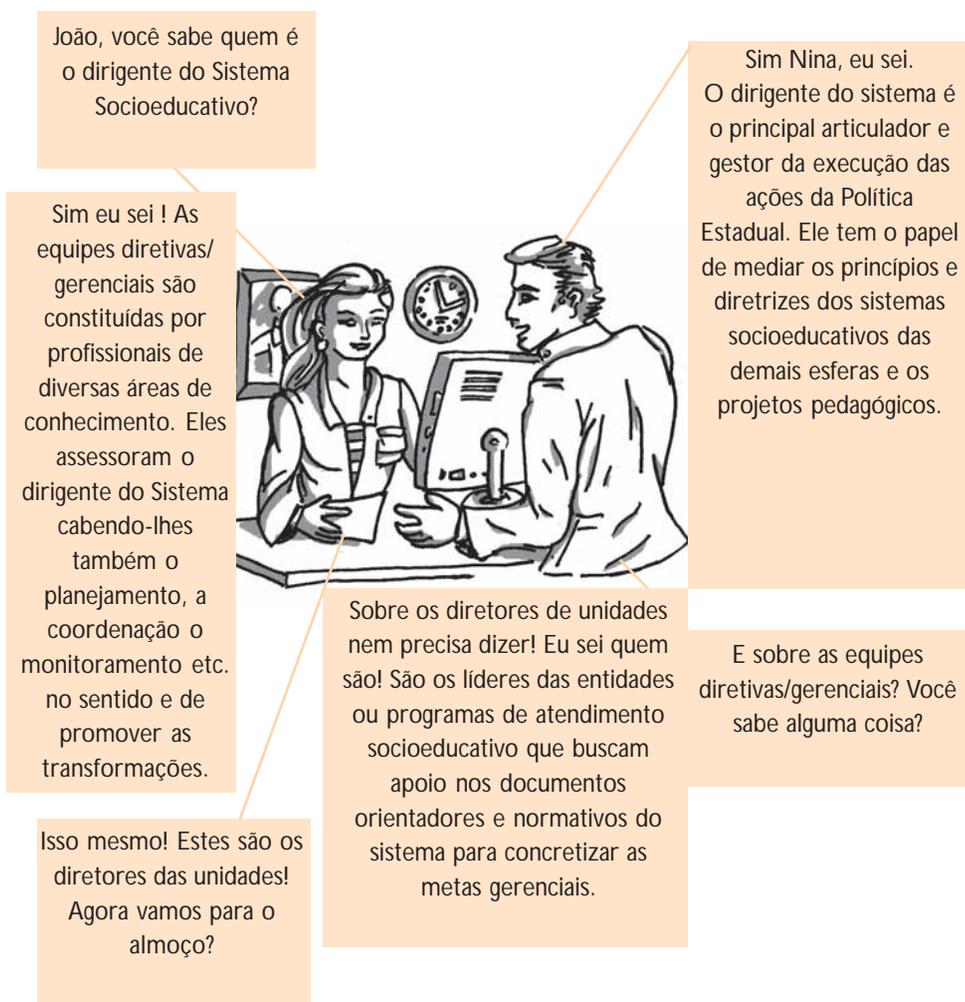
Por isso, vamos explorar um pouco esta questão da eficácia da gestão, tomando como referência, como comentado na Apresentação, algumas coisas que aprendemos nas experiências que tivemos oportunidade de conhecer e analisar.

¹² Também há situações em que o Judiciário ainda executa o atendimento socioeducativo ao que o PL 1627/2007 que dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo e regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente dentre outras providências, estabelece que: “Art. 43. Os programas socioeducativos, atualmente sob a responsabilidade do Poder Judiciário, serão obrigatoriamente transferidos ao Poder Executivo no prazo máximo de um ano, de acordo com a política de oferta dos programas de atendimento definida nesta Lei, assim como os programas de internação e semiliberdade, sob a responsabilidade dos Municípios, que serão transferidos para o Poder Executivo do respectivo Estado. Parágrafo único. A ausência da transferência, no prazo assinalado, importará a interdição do programa e caracterizará ato de improbidade administrativa do agente responsável, sendo vedada, ademais, ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo municipal, ao final do prazo, a realização de despesas para a sua manutenção”.

5.1. Metodologias de gestão

O conceito de gestão dos programas no SINASE é o da gestão participativa que compreende a participação ampliada de agentes que integram a execução do atendimento socioeducativo. Esta forma de gestão está associada ao compartilhamento de responsabilidades, mediante compromisso coletivo com os resultados.

Esta modalidade de gestão implica a existência de instâncias que articulem os agentes em forma de colegiado, denominado Grupo Gestor ou Colegiado Gestor. Saiba mais sobre a sua composição, criação e funcionamento e competência na imagem seguinte:



Colegiado Gestor Estadual, Distrital e Municipal

composição	De acordo com as respectivas esferas de Governo – estadual, distrital ou municipal – pelo dirigente do Sistema Socioeducativo, pela equipe gerencial/diretiva, pelos diretores das medidas socioeducativas e do atendimento inicial dos programas que executam a internação provisória e das medidas socioeducativas.
criação e funcionamento	Devem ser normatizados por meio de instrumentos administrativos apropriados.
competência	Coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o Sistema Socioeducativo. Articular estrategicamente com os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Garantir a discussão coletiva dos problemas. Assegurar e consolidar a gestão democrática do Sistema Socioeducativo em todas as instâncias que o compõem, dentro dos princípios democráticos. Assegurar a transparência dos resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo. Elaborar e pactuar o conjunto de normas e regras a serem instituídas em consonância com o SINASE.

Quem é quem no Colegiado Gestor?

A Comunidade Socioeducativa é o principal objetivo a ser alcançado. No conceito que o SINASE aborda, comunidade Socioeducativa é composta por profissionais e adolescentes das unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo. Para alcançá-la existem alguns dispositivos que devem ser acionados, são eles:

- **gestão deliberativa** que contemple a participação fundamental de todos na organização e nas decisões sobre o programa de atendimento;
- **diagnóstico situacional** dinâmico e permanente sobre a situação do programa em seus diversos aspectos (administrativo, pedagógico, segurança, de gestão, entre outros);
- **comissões temáticas ou grupos de trabalho** objetivando solucionar questões levantadas no diagnóstico;

- **assembléias** com a comunidade socioeducativa para discussão de assuntos relevantes para a vida organizacional contemplando sempre a participação de adolescentes e seus familiares, bem como representantes de vários segmentos;
- **avaliação** participativa do trabalho, da direção, da equipe, dos funcionários e dos adolescentes;
- **rede interna institucional** (articulação e parceria entre os setores de uma mesma secretaria ou de esfera de Governo) no sentido de facilitar a gestão do programa;
- **mapeamento da rede de atendimento externa** desde o momento da acolhida do adolescente até o seu desligamento;
- **composição de equipes multidisciplinares** por profissionais de diferentes áreas de conhecimento (assistentes sociais, psicólogos, profissionais da saúde, operadores do direito etc.);
- **projeto** pedagógico documentado contendo os principais norteadores da proposta educativa com os adolescentes;
- **definição das rotinas** de funcionamento das unidades e/ou programas de atendimento, como, por exemplo, os momentos da proposta pedagógica.

Atenção!

Consulte no documento do SINASE os Parâmetros da Gestão Pedagógica no Atendimento Socioeducativo

5.2. O planejamento e a execução das iniciativas de atendimento socioeducativo em meio aberto

A seguir faremos uma breve abordagem sobre as etapas de implementação dos programas – o planejamento, o monitoramento e a avaliação –, componentes substanciais da “Gestão da Ação Socioeducativa”. Estes pontos dizem respeito aos programas de um modo geral e não a um ou outro adolescente. Neste contexto, o Plano Individualizado de Atendimento e o Projeto Pedagógico configuram-se como ferramentas fundamentais na gestão do atendimento socioeducativo. O PIA, por sua

vez, deve ser planejado de forma individualizada, de acordo com a realidade e as possibilidades de cada adolescente, como será visto mais adiante.

Mas ambas as atividades pedem a elaboração de um plano, de um exercício de planejamento.

5.2.1. O planejamento

Planejar o atendimento é o primeiro passo para que se tenha sucesso no trabalho pedagógico que será desenvolvido junto aos adolescentes durante o tempo em que os mesmos permanecerão sob a responsabilidade do programa cumprindo a medida socioeducativa determinada pelo juiz. Vale lembrar ainda que o programa deverá se organizar para dar conta de diversas atividades que concorrerão para a inclusão social destes adolescentes tais como encaminhamento e acompanhamento escolar, profissionalizante, atividades de lazer, acompanhamento familiar, dentre outras. Estas atividades envolverão a colaboração de outras áreas, em especial as da educação e da saúde.

O planejamento é um processo no qual são levantados problemas e decisões são tomadas em coletivo, seja na fase de elaboração de propostas de trabalho ou mesmo no tempo de pôr em prática as ações elaboradas.

Sugere-se que neste momento os gestores discutam sobre os seguintes aspectos que devem ser contemplados no plano do atendimento a ser realizado:

- 1) Exposição das linhas gerais, dos métodos e das técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva.
- 2) Indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade.
- 3) Apresentação das normas gerais para a propositura e cumprimento do Plano Individualizado de Atendimento (PIA).
- 4) Detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores.
- 5) Política de formação dos recursos humanos.
- 6) Sanções disciplinares e o respectivo procedimento de aplicação observando-se as seguintes condições restritivas:
 - previsão de sanção somente em razão da prática de falta disciplinar anteriormente prevista e divulgada, não podendo ser o adolescente responsabilizado mais de uma vez pela mesma transgressão;

- proibição de sanção que implique tratamento cruel, desumano e degradante, assim como qualquer tipo de sanção coletiva;
- garantia da observância da proporcionalidade, sem prejuízo da aplicação da advertência, sempre que cabível em qualquer hipótese, vedadas sanções severas para faltas leves;
- possibilidade de aplicação somente por colegiado, vedada a participação de adolescentes na aplicação ou execução das sanções;
- definição de um procedimento para aplicação da sanção, no qual se contemple a observância do devido processo legal;
- proibição da incomunicabilidade e da restrição de visita, assim como qualquer sanção que importe prejuízo à escolarização, profissionalização e às medidas especiais de atenção à saúde.

5.2.2. Monitoramento

O monitoramento e a avaliação são etapas importantes no processo de atendimento socioeducativo. O monitoramento é um mecanismo de gestão que visa acompanhar e garantir que os planos elaborados sejam efetivamente implementados e para que se tenha o controle das mudanças que vão surgindo no decorrer do desenvolvimento das ações e, assim, se minimize os impactos advindos de tais mudanças.

Existem diferentes formas de monitoramento, tais como:

- reuniões periódicas entre a equipe;
- diálogos com os usuários sobre suas impressões acerca do atendimento;
- sistematização e processamento de dados sobre o atendimento (número de casos, perfil dos atendidos, custos etc.) em fichas ou banco de dados para este fim.

O monitoramento é composto por diferentes instrumentos de trabalho, combinados ou não, que acompanham periodicamente a realização do atendimento de forma a considerar as vozes e os olhares do público atendido, da equipe técnica, das instituições parceiras e dos demais grupos de interesse.

5.2.3. Avaliação

A avaliação, por sua vez, tem como propósito atribuir valor positivo ou negativo ao modelo de atendimento elaborado, verificar se os objetivos e metas foram alcançados ou não, averiguar entraves e apreender as estratégias bem-sucedidas.

Ela pode ser uma avaliação de processo (desenvolvimento), de resultados ou de impacto. Na avaliação de processo os indicadores definidos para informar o alcance dos resultados esperados vão sendo medidos gradativamente até que se chegue ao encerramento de uma etapa (por exemplo, de um curso profissionalizante, de um período escolar, de um acompanhamento terapêutico) ou de todo o processo. A implantação de uma metodologia de avaliação de resultados e de impacto, por sua vez, requer um período considerável de existência da experiência de atendimento.

O importante é destacar que:

- sem plano não é possível estabelecer metas e objetivos;
- sem monitoramento não é possível verificar se os objetivos propostos estão sendo alcançados de forma a criar e recriar apoio aos adolescentes com dificuldades;
- sem avaliação não é possível fazer uma revisão da metodologia observando o que deu certo ou o que precisa ser modificado.

Em todos estes processos – planejamento, monitoramento e avaliação – é fundamental a participação dos adolescentes e de seus familiares. Eles são os principais interessados nos resultados do programa. Também é importante o registro dos acontecimentos para que se possa produzir conhecimentos e lições aprendidas em cima da experiência e aperfeiçoá-la cada vez mais.

5.3. O projeto pedagógico e o atendimento socioeducativo

O projeto pedagógico visa colaborar para transformação de valores e para a construção do projeto de vida do adolescente. Influencia, portanto, na definição de objetivos e metas organizados no campo educacional, profissional, material e emocional do adolescente, preparando-o para o enfrentamento das dificuldades, certo de que receberá apoio das pessoas de seu convívio social e familiar.

Vale lembrar que o artigo 100 do ECA reza que na aplicação da medida socioeducativa deve prevalecer o seu caráter pedagógico

Além disso, o projeto pedagógico deve respeitar as necessidades educacionais do adolescente – pessoa em processo de formação que está em momento crítico de construção de sua identidade –, fortalecendo laços familiares e comunitários numa perspectiva cidadã e de inclusão social.

O projeto pedagógico é também um instrumento ordenador da Gestão da Ação Socioeducativa, uma vez que o ciclo do planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações socioeducativas estão diretamente relacionados à gestão dos programas.

Lembre-se que o SINASE organiza as diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo em seis dimensões básicas. Leia o SINASE e tome conhecimento sobre elas!

O projeto pedagógico deve priorizar os aspectos educativos das medidas socioeducativas, fundamentando-se nos pressupostos da área da educação, em especial a Educação Social¹³, voltado para a preparação de adolescentes ou de jovens ao convívio social pleno, salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, seja como vítimas ou como autores deste tipo de prática.

A metodologia adotada deve estabelecer espaços claros e definidos de participação dos atendidos em todo o processo socioeducativo (planejamento, monitoramento e avaliação) e potencializar as capacidades e habilidades dos adolescentes, levando em consideração o estágio de crescimento pessoal e social de cada um para não exigir

¹³ A idéia de educação social de caráter socioeducativo foi inspirada nos *Parâmetros para Formação do Socioeducador* publicado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

realizações impossíveis de serem colocadas em prática. Somente em uma gestão democrática este objetivo pode ser atingido.

O diálogo permanente entre educadores e educandos é princípio da condução da gestão democrática – educadores como responsáveis pelo direcionamento das ações e educandos com espaço definido de participação no processo socioeducativo.

Discutir, conceituar e desenvolver metodologias que levem em consideração a diversidade cultural do público atendido; as questões étnico-raciais, de gênero e de orientação sexual, significa substituir práticas assistencialistas e repressoras do atendimento por ações de caráter socioeducativo estrategicamente planejadas em uma perspectiva pedagógica emancipadora que promova a proteção integral.

A discriminação dos adolescentes autores de ato infracional deve ser evitada inclusive no momento em que se planejam as ações de atendimento socioeducativo. Gestores, técnicos e educadores que atuam nesta área devem concordar que não há uma metodologia especial para atender à demanda dos adolescentes envolvidos com questões de natureza jurídica. Espera-se, na verdade, que os agentes envolvidos com a temática tenham em mente que o adolescente autor de ato infracional é, antes de tudo, um adolescente, e é por esta razão que reafirmamos a citação de Antônio Carlos Gomes da Costa: *“Tudo que serve para trabalhar com adolescentes serve para trabalhar com o adolescente em conflito com a lei.”*¹⁴

O caminho a ser seguido para alcançar tal objetivo é a criação de oportunidades educativas que favoreçam o crescimento pessoal e social do educando. Sendo assim, reconhecemos o papel central da educação como via de transformação de valores e atitudes, da participação ativa e qualitativa da família e da comunidade no processo socioeducativo e da formação continuada dos gestores, técnicos e educadores envolvidos no atendimento socioeducativo, sobretudo no que diz respeito aos direitos humanos.

¹⁴ COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Os regimes de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente – perspectivas e desafios*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, abril, 2004 (no prelo).

Você viu quantos aspectos importantes devem ser considerados no processo de municipalização do atendimento às medidas socioeducativas e, por consequência, na elaboração da proposta pedagógica de atendimento socioeducativo! Então, prepare-se! Comece a pensar em como você irá contemplar tudo isto na sua prática de trabalho!

5.4. A figura do orientador no atendimento às medidas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade

A orientação ao adolescente sob regime de Liberdade Assistida demanda uma organização com condições operacionais e técnicas adequadas ao apoio educativo e o acompanhamento social a que se propõe. Cabe ao orientador, recomendado pelo programa ou pela autoridade competente, a atribuição de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente e sua família em seu crescimento pessoal e inserção social.

Vejam agora o que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) fala sobre a figura do orientador na Liberdade Assistida.

Artigo 119. Incube ao orientador, com apoio e supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos:

- 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 de profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;
- IV. apresentar relatório de caso.

Observe que a função do orientador não é tarefa de fácil realização, pois requer identificação com a defesa dos direitos da criança e do adolescente e conhecimento amplo sobre a rede de serviços, programas e projetos em nível local.

O SINASE também recomenda para entidades ou programas que executam medida socioeducativa de Liberdade Assistida a colocação de orientadores para fazer o acompanhamento dos casos, de preferência pessoas com referência na localidade

onde residem os adolescentes atendidos e dispostos a desenvolver as atribuições de forma voluntária. Os trabalhos desempenhados pelo orientador são supervisionados por um técnico que compõe a equipe profissional da entidade ou programa.

Seja o orientador um profissional da equipe técnica ou um voluntário selecionado para exercer a função, deve ser tecnicamente preparado acerca dos procedimentos jurídicos e sociais envolvidos na execução da Liberdade Assistida. Para tanto seria necessário, no momento da sua escolha, delimitar os requisitos essenciais e definir conhecimentos, valores, atitudes e habilidades esperadas para exercer as atribuições de orientador de adolescentes em regime de Liberdade Assistida.

Na medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade não há a figura do orientador prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas o SINASE sugere que os adolescentes sejam acompanhados por um profissional de referência socioeducativa e um guia socioeducativo.

Observe que a Liberdade Assistida e a Prestação de Serviço à Comunidade indicam demanda de trabalho diferenciadas, seja pelo tempo de permanência do adolescente em cumprimento da medida ou pelos procedimentos técnicos e operacionais necessários. A elaboração do Plano Individualizado de Atendimento (PIA) e o acompanhamento do desenvolvimento pessoal e social do adolescente devem levar em consideração as especificidades das medidas socioeducativas em questão.

A relação entre orientador e adolescente deve ser circunscrita numa dimensão relacional entre educador e educando, em que o educador toma a direção do processo educativo respeitando a fase de formação da personalidade do educando

O profissional conhecido como **referência socioeducativa** é o técnico do programa de atendimento socioeducativo, sendo responsável geral pelos adolescentes que estão cumprindo a prestação de serviço. O referência socioeducativa deve manter contato direto com o **guia socioeducativo** que é um representante do local de prestação de serviço diretamente ligado ao exercício da atividade realizada pelo adolescente.

5.5. O Plano Individualizado de Atendimento

De acordo com as orientações do SINASE, o Plano Individualizado de Atendimento (PIA) e a presença da figura do orientador são aspectos imprescindíveis ao método de trabalho.

O Plano Individualizado de Atendimento consiste em um mecanismo de sistematização do processo socioeducativo. Ou seja, trata-se de um instrumento pedagógico que organiza dados pessoais e familiares de cada caso atendido e contém informações sobre as atividades que o adolescente deverá realizar durante o cumprimento da medida socioeducativa de Liberdade Assistida ou da Prestação de Serviço à Comunidade.

Durante a construção do plano é indispensável a participação do adolescente, explicando-lhe a proposta do Plano Individualizado de Atendimento e as atividades que o programa pode oferecer ou encaminhar. Após este procedimento é possível conhecer necessidades e potencialidades do adolescente e, a partir daí, traçar metas e objetivos.

O Plano Individualizado de Atendimento é o que garante a individualização da medida socioeducativa, princípio importante neste processo. É um documento que deve estar sempre atualizado e deve contemplar pelo menos os seguintes itens:

- a) os objetivos sociopedagógicos a serem atingidos durante o cumprimento da medida socioeducativa;
- b) diagnóstico da demanda de atendimento;
- c) proposta de inserção comunitária.

Ele é constituído por meio de estudo de caso a partir de análise interdisciplinar (social, psicologia, pedagógica, médica, terapêutica, jurídica) e deve abranger os seguintes aspectos:

A finalidade do PIA é planejar e acompanhar as atividades educacionais dos adolescentes atendidos; e o orientador, como já mencionado, é um profissional ou voluntário habilitado para acompanhar e fornecer orientação específica ao adolescente sob supervisão

- a) escolarização – se o adolescente está ou não matriculado; quando se efetivou a matrícula; como é o desempenho escolar;
- b) saúde – se o adolescente apresenta algum problema de saúde; se toma remédios; se necessita de algum tratamento; quais são as demandas nestes campo;

- c) lazer – quais são os interesses culturais do adolescente; se possui e é adepto de alguma religião, seita, ritual religioso; se pratica algum esporte; quais são as demandas nestes campo;
- d) relações familiares – composição e dinâmica familiar;
- e) relações afetivas – referências afetivas do adolescente;
- f) relações sociais – referências sociais do adolescente;
- g) relações comunitárias e institucionais – referências comunitárias (grupos, clubes, associações de moradores, lideranças etc.) e institucionais (técnicos de outras instituições pelas quais tenha passado anteriormente) do adolescente;
- h) situação jurídica – documentos que possui e que precisam ser providenciados; processos aos quais esteja respondendo enquanto vítima ou agente.

Concluimos que no Plano Individualizado de Atendimento (PIA) a presença do orientador (no caso de execução da Liberdade Assistida), do profissional de referência socioeducativa e do guia socioeducativo (para a prestação de serviço a comunidade) deve ser considerada como ponto de partida de qualquer projeto pedagógico elaborado pelas entidades ou programas de execução da Liberdade Assistida e prestação de serviço à comunidade.

6. Lições aprendidas e algumas recomendações

Chegamos ao final deste Documento de Recomendações cientes dos desafios e das possibilidades que a municipalização do atendimento às medidas em meio aberto representam na vida dos adolescentes e seus familiares, bem como para os agentes envolvidos direta e indiretamente com o atendimento socioeducativo, em especial para os gastos públicos.

Não poderíamos deixar de reforçar mais uma vez que muitas das recomendações aqui colocadas resultam da avaliação junto às experiências municipais estudadas em todo ano de 2006: Aracaju (SE), Belo Horizonte (MG), Boa Vista (RR), Campina Grande (PB), Colatina (ES), Diadema (SP), Fortaleza (CE), Juiz de Fora (MG), Olinda (PE), Recife (PE), São Bernardo do Campo (SP), São Paulo (SP), Uberlândia (MG). Por esta razão é importante relembrar, em linhas gerais, como se desenvolveram as análises dos programas municipais conveniados com a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA-SEDH).

Os programas de atendimento socioeducativo dos respectivos Municípios foram analisados em quatro etapas distintas e inter-relacionadas, a saber: (1) análise jurídica das competências municipais na questão do ato infracional, (2) mapeamento e seleção das experiências, (3) avaliação das iniciativas selecionadas a partir de critérios de excelência e (4) construção de recomendações a serem difundidas junto aos gestores municipais. O processo de trabalho das etapas 1, 2, e 3 pode ser mais aprofundado no Relatório Geral de Pesquisa que está disponível na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e no acervo da Biblioteca Cleantho de Paiva Leite, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. A etapa (4) é o produto final da pesquisa representado por esta publicação.

Realçamos em especial o aprendizado decorrente da análise dos programas que fizeram parte do universo da pesquisa de campo e participaram da avaliação *in loco* por meio de entrevistas semi-estruturadas junto aos gestores públicos municipais (neste caso os secretários/as municipais de assistência social e gerentes de fundações municipais), aos coordenadores e técnicos responsáveis pela execução dos programas, aos representantes dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, à equipe técnica dos Juizados da Infância e Juventude e do Ministério Público e às instituições parceiras e grupos de apoio identificados em cada localidade. Em dada oportunidade nos aproximamos, também, para fins de análise qualitativa do programa, dos adolescentes e das famílias atendidas por meio da realização de Grupos Focais.

Tendo em vista os diferentes arranjos organizacionais; o contexto cultural, político e social de cada localidade e os objetivos específicos dos programas sob observação, no processo de execução do atendimento socioeducativo, não poderíamos deixar de tornar

públicas algumas lições aprendidas com os seguintes programas, que fizeram parte do estudo de campo:

- Aracaju (SE) – Programa Viver Legal;
- Boa Vista (RR) – Programa Construindo o Futuro;
- Campina Grande (PB) – Serviço Integrado de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente;
- Colatina (ES) – Programa Medidas Socioeducativas Não Privativas de Liberdade;
- Fortaleza (CE) – Programa Ressignificando Valores e Atitudes;
- São Bernardo do Campo (SP) – Do Olhar Transformador a Transformação do Olhar.

A seguir observe um sucinto demonstrativo das lições aprendidas com estas iniciativas municipais pesquisadas.

Oferecer ao adolescente a oportunidade de ter participação ativa e solidária em seu meio social

A experiência com a Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) do Programa Viver Legal nos mostrou que “é possível oferecer ao adolescente uma oportunidade de ter uma participação ativa e solidária em seu meio social”. Constatamos que os entrevistados de duas instituições onde os adolescentes cumpriam PSC demonstraram uma certa preocupação com a natureza das atividades desempenhadas. Por exemplo, os adolescentes sob PSC participavam de atividades lúdicas e de recreação com o objetivo de serem preparados para dinamizar brincadeiras, jogos, gincanas e festas com o público atendido do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Neste espaço, os adolescentes acompanhados em PSC estavam contribuindo para a realização de um programa que tem a intenção de retirar crianças e adolescentes de sete a 15 anos do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante. Com este exemplo é possível perceber que impor ao adolescente uma tarefa para que ele se sinta “castigado” ou “envergonhado” não caracteriza a finalidade das medidas socioeducativas e muito menos da prestação de serviço à comunidade.

Compreender o adolescente autor de ato infracional como um adolescente

Em Boa Vista o trabalho desenvolvido pelo Programa Construindo o Futuro pode ser resumido da seguinte forma “compreender o adolescente autor de ato infracional como um adolescente”. Já nesta experiência, os adolescentes atendidos têm a efetiva oportunidade de retornar a escola, de participar de atividades recreativas e culturais, de aprender um ofício e comercializar os produtos confeccionados por meio de uma cooperativa. Além de receberem acompanhamento no cumprimento de medidas

socioeducativas de Liberdade Assistida e de prestação de serviço à comunidade, os adolescentes são inseridos também no Projeto Crescer, organizado de forma intersetorial visando à inclusão social e assegurando direitos.

Municipalizar é trazer o tema em discussão para o nível local envolvendo diferentes setores da sociedade

A Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS de Campina Grande atende aos adolescentes em regime de Liberdade Assistida e prestação de serviço à comunidade nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS localizados nos bairros de maior índice de vulnerabilidade social. Nestes centros os adolescentes são inseridos nas atividades socioeducativas e nos serviços, programas e projetos sociais disponíveis, desta maneira o adolescente autor de ato infracional é inserido nas ações oferecidas pela rede de proteção social básica, implementada por uma equipe multiprofissional, por meio de um atendimento que prioriza a integração com a comunidade. Esta experiência exprime a idéia de que “municipalizar é trazer o tema em discussão para o nível local envolvendo diferentes setores da sociedade”.

A promoção de ações de sensibilização da comunidade acerca dos direitos da criança e do adolescente pode significar o primeiro passo para a inclusão social destes adolescentes

Nos seis programas pesquisados constatou-se que há uma significativa resistência dos educadores e diretores das escolas em aceitar alunos que estejam cumprindo medidas socioeducativas. A sensibilização da comunidade acerca dos direitos da criança e do adolescente, em especial da proteção integral aos adolescentes em conflito com lei, revela-se como uma ação imprescindível no processo de municipalização.

A experiência de Colatina com a divulgação do trabalho desenvolvido pelo Programa Medidas Socioeducativas Não Privativas de Liberdade, seja por meio de realização de encontros grupais com os adolescentes e familiares, ou por organização de eventos em locais públicos, reforça mais uma vez que: “ações de sensibilização da comunidade podem gerar o primeiro passo para a inclusão social do adolescente no momento em que há compreensão sobre o significado das medidas socioeducativas”.

Estabelecer parcerias com instituições envolvidas com a defesa dos direitos da criança e do adolescente

Elaborar estratégias para estabelecer parcerias com instituições envolvidas com a defesa dos direitos da criança e do adolescente colabora com um dos princípios fundamentais para a municipalização – a intersectorialidade no atendimento. A construção de rede de parcerias com programas e projetos (públicos e privados) em conjunto com a rede de serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, cultura...) viabiliza que o adolescente

possa transitar por vários grupos, associações e instituições locais usufruindo os bens culturais e sociais em circulação em diferentes contextos, e, por outro lado, amplia o poder de articulação política da organização responsável pelo atendimento socioeducativo.

Neste campo é interessante ilustrar a iniciativa do Programa Ressignificando Valores e Atitudes do Município de Fortaleza ao estabelecer parceria com o Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU da Universidade Federal do Ceará. Em 2006 foi assinado um termo de compromisso entre as partes para implantação de um Projeto de Extensão de Pesquisa de Defesa Técnica, que consiste no levantamento de dados junto aos adolescentes em conflito com lei sobre a percepção dos mesmos sobre o instrumental jurídico existente no Município. A partir da análise dos dados será possível fazer um diagnóstico das principais deficiências e avanços na defesa técnica do Poder Judiciário e desenhar uma caracterização dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas no Município. Pesquisas como estas representam um “passo adiante no processo de municipalização, uma vez que há uma sistematização de informações sobre o público atendido”.

Qualificar a equipe técnica

A qualificação da equipe técnica é um outro aspecto importante no atendimento socioeducativo, pois o “processo de municipalização pressupõe competência técnica e política dos agentes envolvidos com a execução das medidas socioeducativas”. Neste sentido, ressaltamos a experiência encontrada no Município de São Bernardo do Campo, onde os técnicos responsáveis pelo acompanhamento e orientação dos adolescentes participam de oficinas, seminários e encontros, organizados por consultores contratados pelo Centro de Atenção à Medida Socioeducativa – CASE, para discutir temas transversais ao contexto dos direitos da criança e do adolescente.

Sendo assim, a equipe técnica do Programa Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos do IBAM chega ao final deste trabalho satisfeita em difundir práticas e saberes produzidos no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes em nosso país.

Bibliografia Utilizada

ABRINQ. *GUIA prefeito amigo da criança 2005-2008*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2005. (Coleção Compromisso e Ação, 1).

ABRINQ. *SEMINÁRIOS regionais 2003: programa prefeito amigo da criança: coletânea de palestras e experiências*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2004. (Coleção Compromisso e Ação, 2).

ABU-ELHAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, jun. 1999.

ANCED. *O RESPEITO às garantias do adolescente em conflito com a lei*. Fortaleza: ANCED, 2000.

ANCED. 15 olhares sobre os 15 anos do ECA. *Revista da ANCED*, São Paulo, v. 2, n. 2, jul. 2005.

ARAÚJO, Pedro Bezerra de. *Fundo municipal para a infância e adolescência: (Pentecoste: do discurso ao recurso)*. São Paulo: Scortecci, 1995.

AVILA, Célia M. de (Coord.). *Gestão de projetos sociais*. São Paulo: AAPCS, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Cortez, 1999.

BRASIL, Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. *DIREITOS negados: questões para uma política de direitos humanos*. Rio de Janeiro: SEDH; Booklink, 2004. (Cadernos de Direitos Humanos, 1).

BRASIL. *DIRETRIZES nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência*. Brasília: SEDH, 2001.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990, lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, e convenção sobre os direitos da criança. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescentes. 1990.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social. 1993.

BRASIL. *MAPEAMENTO da situação das unidades de execução de medida socioeducativa*. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL. SEMINÁRIO MAKARENKO: REPENSANDO A QUESTÃO DO MENOR, 1988, Brasília. Makarenko: repensando a questão do menor infrator a partir do seminário... Rio de Janeiro: FUNABEM, 1989.

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. 2006 (Resolução nº 119 do CONANDA, 11 de dezembro de 2006 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências).

BRITO, Leila Maria Torraca de. *Jovens em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

CEJIL. *FERRAMENTAS para proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004.

CEJIL. *RELATÓRIOS da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: CEJIL; Suécia: Save the children, 2004.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth; PADRO, Geraldo. *A polícia diante da infância e da juventude: infração e vitimização*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia; Freitas Bastos, 2000.

COELHO, João Gilberto Lucas. *Criança e Adolescente: a Convenção da ONU e a Constituição Brasileira*, UNICEF.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *As Bases Éticas da Ação Sócio-educativa: referenciais normativos e princípios norteadores*. Secretaria Especial de Direitos Humanos - Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, junho, 2004.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Os regimes de atendimento no estatuto da criança e do adolescente – Perspectivas e Desafios*. Secretaria Especial de Direitos Humanos, Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, abril, 2004.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Parâmetros para a Formação do Sócio-educador: uma proposta inicial para reflexão e debate*. Secretaria Especial de Direitos Humanos - Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, junho, 2004.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Socioeducação: estrutura e funcionamento da comunidade educativa*. Secretaria Especial de Direitos humanos - Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, abril, 2004.

CYRINO, Publio Caio Bessa; LIBERATI, Wilson Donizeti. *Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.

DRAIBE, Sônia. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira e Maria do Carmo Brant de Carvalho – São Paulo: IEE/ PUC – SP, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referencia teórica*. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FLEURY, Sônia. *Avaliação da inovação em políticas públicas: estudo dos Programas Favela-Bairro e Morar Legal*. Rio de Janeiro: FGV-EBAP, 2004.

- FLEURY, Sônia. *Observatório da inovação social*. Rio de Janeiro: FGV-EBAP, 2004.
- FRASER, N. *Redistribución, reconocimiento y exclusión social*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, [200-?].
- FRASSETO, Flávio (Org.). *Apuração de ato infracional e execução de medida socioeducativa*. São Paulo: ANCED, 2005.
- GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). *O Vereador e a Câmara Municipal*. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.
- IBGE. Perfil do Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- ILANUD. *PRÊMIO sócio educando no Brasil*. São Paulo: ILANUD, [200-?].
- ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.
- ILANUD; UNICEF. *GUIA teórico e prático de medidas socioeducativas*. [Brasília]: ILANUD; UNICEF, 2004.
- JANUZZI, Paulo de M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos*. Campinas: Alinea, 2001.
- KYMLICKA, W. *El Retorno del Ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. El Agora, Cordoba, Argentina, n. 7, 1997.
- LABRA, M. E. *Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão*. PHYSIS–Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 1999.
- LECHNER, N. *Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social.*, Barcelona: PNUD-IIG, 2000.
- LIBERDADE Assistida. Olinda: Prefeitura Municipal, 2003.
- LIMA, Maria de Nazaré. *Liberdade assistida*. Cuiabá: Pastoral do Menor Regional Oeste II, 2002.
- LINDBLON, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: UNB, 1980.
- LOBATO, L. V. C. *Avaliação das políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios*. Trabalho, Educação e Saúde, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 95-106, 2004.
- LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do Suas. In *Revista Serviço Social e Sociedade* nº. 87. São Paulo: Cortez, 2006.
- MAS/MJ/UNICEF. *DIREITO de ter Direitos*. Brasília: MAS/MJ/UNICEF, 1991.
- MEDIDAS socioeducativas em meio aberto. [Recife]: TJPE; Juizado da Infância e da Juventude da Capital, 1994.

- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Intersetorialidade*, o desafio atual para as políticas sociais. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.
- MOKATE, K. M. *Conviertendo el "monstro" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington: INDES/BID, 2000.
- NASCIMENTO, Maria Livia (Org.). *Pivetes: a produção de infância desiguais*. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002.
- NEVES, Gleisi Heisler. *Descentralização governamental, município e democracia*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. (Textos de Administração Municipal, 11).
- NOGUEIRA NETO, Wanderlino. *Direitos humanos da infância e da adolescência no SIPIA*. Ceará: CEDECA, 2004.
- OLIVEIRA, José Aparecido. *Programa socioeducativo: solidariavida*. Roraima: [S. n.], 2004.
- OLIVEIRA, Roberta Gondim; BOMFIM, Regina Lucia Dodds. Descentralização da saúde no Brasil. *Revista de Administração Municipal – Municípios*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 249, p. 5-13, set./out. 2004.
- ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS PROJETO LEGAL. *PROJETO atitude legal*. Rio de Janeiro: Projeto Legal, 2005.
- PEMSEIS – Programa de execução de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade do Rio grande do Sul. Porto Alegre: [S. n.], 2003.
- PIETROCOLLA, Luci Gati. *O judiciário e a comunidade: prós e contras das medidas socioeducativas em meio aberto*. São Paulo: IBC/CRIM, 2000.
- PILLOT, F. e RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. RJ: Universidade Santa Úrsula, 1995.
- POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- RAMIDOFF, Mário Luiz. *Lições de Direito da Criança e do Adolescente*. Curitiba:Juruá, 2005.
- SEMINÁRIO internacional: avaliação, sistematização. São Paulo: Fundação Abrinq, 2003.
- SENTO-SÉ, João Trajano. *Perfil dos Jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- SILVA, Antônio Fernando; MENDEZ, Emilio Gracia; CURY, Munir (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- SILVA, Luiz A. Palma e (Org.). *Gestão da política da infância e da adolescência no Brasil: programa prefeito amigo da criança e as possibilidades de transformação*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2005. (Coleção Compromisso e Ação, 3).
- SPOSATI, Aldaiza. *Definição de serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social*. Brasília, 2006.

TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. *As Histórias de Ana e Ivan*: boas experiências em liberdade assistida. Coleção dá pra resolver. Fundação Abrinq. A publicação está disponível nos *site*: www.fundabrinq.org.br

TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. *Liberdade assistida*: uma polêmica em aberto. São Paulo: IEE/PUC, 1994.

UFMG. AVALIAÇÃO do programa liberdade assistida. Minas Gerais: UFMG, 2004.

UNICEF. PROJETO município amigo da criança. Brasília: CONASEMS; UNICEF, [20—?].

VIANA, Ana L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VINOKUR, Lourdes Viana. *Liberdade assistida comunitária*. Pernambuco: [S. n.], 2003.

Sites para consulta

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

<http://www.presidencia.gov.br/sedh/>

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

<http://www.mds.gov.br/>

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

<http://www.ibam.org.br/>

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos Humanos

<http://www.andi.org.br/>

Aracaju (PE)

<http://www.aracaju.se.gov.br/>

Boa Vista (RR)

<http://www.boavista.rr.gov.br/>

Belo Horizonte (MG)

<http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html>

Campina Grande (PB)

<http://portal.pmcg.pb.gov.br/>

Colatina (ES)

<http://www.colatina.es.gov.br/>

Diadema (SP)

<http://www.diadema.sp.gov.br/>

Fortaleza (CE)

<http://www.fortaleza.ce.gov.br/>

Juiz de Fora (MG)

<http://www.pjf.mg.gov.br/>

Olinda (PE)

<http://www.olinda.pe.gov.br/portal/index.php>

Recife (PE)

<http://www.recife.pe.gov.br/>

São Bernardo do Campo (SP)

<http://www.saobernardo.sp.gov.br/>

São Paulo (SP)

<http://www.pjf.mg.gov.br/>

Uberlândia (MG)

<http://www3.uberlandia.mg.gov.br/>

