

Municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto: dicas e orientações



Realização

Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF

Escritório do Representante do UNICEF no Brasil
SEPN 510, Bloco A – 70750-521 – Brasília/DF

Brasil

Fone: (55 61) 3035-1900

Fax: (55 61) 3349-0606

Site: www.unicef.org

Email: unicef@unicef.org.br

Representante do UNICEF no Brasil: Gary Stahl
Chefe da Área de Proteção à Criança: Casimira Benge
Oficial de Proteção à Criança: Fabiana Gorenstein
Assistente do Programa de Proteção à Criança: Solange Lopes

Guia de Orientações para a Municipalização de Medidas
Socioeducativas em Meio Aberto – Passo a Passo da Municipalização

Consultora

Karyna Batista Sposato

Colaboração na preparação do texto final

Ana Paula Motta Costa (Consultora PNUD-Projeto BRA/04/046)

Colaboração para a elaboração do texto

Beatriz Aguiñsky (RS), Beatriz Guimarães (PE), Camilla Iumatti (PE),
José Carlos Bimbatte (SP), Leila Machado Costa, Ludmila Faria (MG),
Márcia Guedes (BA) Márcia Maria de Moura Estevão (ES), Roberto
Peixoto Bussan (PR), Rosimere de Souza (RJ), Tereza Leny Papazanaki
Ferreira (ES).

Revisão

Ana Flávia Flôres (AF2 Comunicação)

Diagramação

Kamilla Pereira (MK7 Comunicação)

Municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto: dicas e orientações

Outubro de 2014



Sumário

Apresentação	6
1. MUNICIPALIZAÇÃO E MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: O DESAFIO DA EXECUÇÃO LOCAL	8
1.1. O que é municipalização?	9
1.2. Medidas socioeducativas em meio aberto: atribuição do município	15
2. PASSO A PASSO DA MUNICIPALIZAÇÃO	27
2.1. Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo	28
2.2. Plano Municipal de Medidas Socioeducativas	32
2.3. Organização do Programa Municipal de Execução de Medidas em Meio Aberto	40
2.4. A cooperação estratégica da assistência social no Programa Municipal Socioeducativo de Meio Aberto	48
3. CHECK-LIST DA MUNICIPALIZAÇÃO	51
3.1. Existência e funcionamento adequado do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	52
3.2. Elaboração do diagnóstico situacional	53
3.3. Realização de Planejamento Estratégico Participativo Situacional	55
3.4. Elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Meio Aberto	56
3.5. Definição do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e organização do Programa Municipal Socioeducativo de Meio Aberto	56
IV. Notas	59

Apresentação

A elaboração deste material surgiu com o desejo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) de contribuir para a implementação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (Lei 12.594/12), especialmente no que se refere aos processos de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto. Para isto, este guia oferece sugestões e subsídios para mobilizar prefeitos, gestores públicos, líderes, dirigentes e demais atores sociais nesta tarefa.

Evidentemente, cada cidade tem suas singularidades e circunstâncias, de modo que não se trata de oferecer uma receita pronta, mas favorecer caminhos para intensificar e fortalecer diferentes processos de municipalização e instituição de Sistemas Municipais de Atendimento Socioeducativo, em cumprimento às novas exigências legais e recomendações instauradas pela Lei 12.594/12.

A aprovação da Lei do SINASE descortinou um novo cenário para o desenvolvimento de ações socioeducativas: mais do que nunca elas passaram a ser sustentadas no respeito aos direitos humanos dos e das adolescentes, e no necessário alinhamento conceitual, estratégico e operacional do atendimento.

Com a ênfase dada pela nova lei acerca da prioridade na aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto para a inserção social dos e das adolescentes, a reorganização das políticas públicas e a alteração da cultura política se tornam mais do que necessárias, uma vez que a execução das medidas socioeducativas em meio aberto em âmbito municipal é vista como a melhor alternativa para dar materialidade ao direito de convívio familiar e comunitário durante o processo de reinserção social de meninos e meninas.

Por outro lado, em face da atual configuração político-administrativa na qual os recursos para o financiamento, pela União, das medidas socioeducativas em meio aberto encontram-se integrados ao orçamento das políticas públicas no âmbito da assistência social, um novo desenho cooperativo se estabelece entre o SINASE e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Por fim, a municipalização inclui não só uma nova repartição de competências e áreas de atuação, mas também reforça, de forma inovadora, a atuação da sociedade civil na gestão pública. Esse processo se dá por meio dos conselhos de direitos, responsáveis pela formulação e controle das políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Esperamos, assim, que esta publicação contribua com a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação dos Sistemas Municipais de Atendimento Socioeducativo de modo a fazer diferença na vida de cada adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Boa leitura e bom trabalho!

Casimira Bengue

Chefe da Área de Proteção à Criança



**I. Municipalização e medidas
socioeducativas em meio aberto: o
desafio da execução local**



1.1 O que é municipalização?

A municipalização como princípio norteador na organização de políticas públicas sociais já uma realidade em diversos setores. O exemplo mais contundente é a municipalização dos serviços de saúde no âmbito do SUS (Sistema Único de Saúde)^{1*}.

De fato, a partir da Constituição Federal de 1988 os municípios vêm sendo investidos de responsabilidades crescentes, resultado de um intenso processo de descentralização. Neste caso, vale dizer, a descentralização é política, pois os municípios passaram a desempenhar papéis até então inéditos em nossa história, e levando em consideração as necessidades e características locais da população.

Isto porque, como se sabe, é no âmbito local que emergem os conflitos, as contradições e as necessidades, sendo também nele

▣ As notas de rodapé estão disponíveis no final desta publicação, a partir da página 59.

onde estão as soluções mais apropriadas. Em um país como o Brasil, de tamanha diversidade e dimensões continentais, é fundamental o respeito às peculiaridades regionais e o fortalecimento das capacidades locais.

O exemplo da área da saúde é apontado por muitos autores como fator de fortalecimento dos municípios, pois a organização do Sistema Único de Saúde projetou as secretarias municipais de

Exemplo de sucesso na municipalização da saúde

Dados de Vitória da Conquista (BA), cidade com 254 mil habitantes, exemplificam bem os impactos gerados pela a municipalização dos serviços de saúde. Com total responsabilidade pela oferta dos serviços da área, a prefeitura recebeu, no ano 2000, R\$ 22 milhões do Ministério da Saúde. Em 1996 o repasse havia sido de R\$ 189 mil. Além disso, o número de consultas médicas saltou de 19.718 em 1996 para 120 mil em 1999. Já o índice de mortalidade infantil caiu de 44,5 por mil nascidos para cerca de 20.

Outro dado surpreendente é o relativo ao número de profissionais contratados. A quantidade de médicos no município passou de 9 para 89 e o de enfermeiros saltou de cinco para 54.

(Levy, Evelyn. "Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União". IN: SPINK, PETER. Et alii (Orgs). Novos Contornos da Gestão local: conceitos em construção. Pólis – Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV- EAESP, 2002).

saúde nos governos municipais, ampliou a força de trabalho neste setor, ampliou a oferta de serviços ambulatoriais e ações de saúde coletiva e aumentou o comprometimento do orçamento dos municípios com as ações de saúde. Como consequência, houve maior contenção de custos, uso de recursos próprios e maior responsabilização pela gestão.

Em síntese, a municipalização reconhece o município como o principal responsável pela coordenação, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas em seu território. Contudo, embora seja o principal responsável, não é o único, por isso a importância da cooperação técnica e financeira com os estados e a União.

O fato é que a incorporação de uma nova agenda na atuação municipal, e havendo certa coincidência de agendas entre o município e as demais instâncias, é um forte motivo de aglutinação de interesses, e não o contrário.

É exatamente o que emerge das determinações legais específicas para as políticas da infância e adolescência. Por um lado, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, indica como devem ser organizadas as políticas dirigidas à população infanto-juvenil, definindo claramente que devem ser construídas com a participação popular, por meio dos conselhos representativos e mediante a utilização dos fundos da criança e do adolescente. Por outro, a repartição de competências, prevista na Constituição Federal, configura um sistema complexo de equilíbrio federativo.

Tal sistema enumera os poderes da União (artigos 21 e 22), deixando poderes remanescentes para os estados (artigo 25, parágrafo 1º) e poderes definidos para os municípios (artigo 30).

O equilíbrio também é garantido pela existência de áreas de atuação comum, nas quais são previstas ações paralelas da União,

dos estados e dos municípios (artigo 23). Entre elas estão aquelas que têm por objetivo o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, bem como a promoção da integração social dos setores desfavorecidos da sociedade (inciso X do mesmo artigo)². O mesmo vale para a proteção da infância e adolescência, que é uma das competências concorrentes entre União, estados, Distrito Federal e municípios, constante no artigo 24, inciso XV, da Constituição Federal³.

Outros dispositivos constitucionais também apontam para a descentralização e o papel prioritário dos municípios na coordenação e na execução de políticas públicas, sendo especialmente importantes as regras estabelecidas nos artigos 204 e 227 para a organização das políticas da infância e adolescência⁴.

A efetiva compreensão dos efeitos desses dispositivos sobre o atendimento a meninos e meninas exige ter entendimento da distinção que o artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece sobre as políticas⁵: Políticas Sociais Básicas Estruturais, Políticas Sociais Básicas de Assistência Social e Políticas de Garantias de Direitos.

As Políticas Sociais Básicas Estruturais destinam-se a todas as crianças e adolescentes, sem distinção e independentemente de sua condição. Saúde, educação, transporte e habitação são bons exemplos. Em relação às Políticas Sociais Básicas de Assistência Social, elas se direcionam a grupos de crianças e adolescentes em estado de carência e vulnerabilidade social. Por fim, a terceira categoria de políticas públicas é voltada a crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos, seja em razão da omissão de adultos, seja em razão de sua própria conduta, como ocorre com os adolescentes autores de ato infracional.

Com a entrada em vigor da Lei 12.594/12, conhecida como Lei do SINASE, a Resolução do CONANDA que tratava da questão

anteriormente ganhou institucionalidade. Um novo instrumento jurídico foi constituído para ajustar o sistema socioeducativo nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) às diretrizes pré-existentes da Constituição Federal de 1988 e do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente. Em seu conjunto de princípios, regras e critérios, o SINASE fala em políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes⁶.

O SINASE é definido como um subsistema do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da criança e do adolescente, responsável pelo atendimento ao adolescente em conflito com a lei desde o processo de apuração até a execução da medida socioeducativa. Trata-se de um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo⁷, que inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a essa parcela da população. Por isso, constitui-se como política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas e alianças dos diferentes campos das políticas públicas.

Podemos indicar, a título de conclusão inicial, que as diretrizes político-administrativas constantes na Lei 12.594/12, na Constituição Federal e no próprio texto do Estatuto da Criança e do Adolescente configuram um sistema de cooperação e distribuição de competências⁸ entre União, estados e municípios, estendendo-se, em alguns casos, a organizações não-governamentais e à sociedade civil organizada.

Trata-se do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – uma rede integrada de atenção e proteção à infância e à adolescência, mediante a cooperação político-técnico-financeira de estados, municípios e União, e a participação de entidades não-governamentais.

Como conjunto articulado de ações, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente pressupõe a existência e a oferta de todas as modalidades de políticas, mediante a integração de todos os entes políticos. São as diretrizes legais constantes do artigo 88 do ECA, de natureza político-administrativa, que oferecem orientações claras acerca dos passos que devem ser adotados pela administração pública e pela sociedade civil organizada para a construção do Sistema de Garantia de Direitos.

Mais sobre o artigo 88

O artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente integra a seção que trata especificamente da política de atendimento dos direitos de meninos e meninas.

De acordo com o texto, “são diretrizes da política de atendimento: **municipalização do atendimento**; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais, e municipais; criação e manutenção de programas específicos observada a descentralização político-administrativa; manutenção dos fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional; mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”.

Evidencia-se, dessa forma, que a descentralização político-administrativa, em especial a municipalização, é a peça-chave para a construção do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, mediante a pactuação entre os diferentes atores sobre suas responsabilidades específicas e compartilhadas.

Nesta direção, o município é o espaço privilegiado de irradiação de políticas e soluções locais que, ao final, recebe apoio técnico e financeiro dos estados e da União. Ou seja, o município é o ator responsável pela organização e execução dos serviços, porém, não o faz de forma isolada, mas com a cooperação técnica e financeira dos demais entes.

1.2. Medidas socioeducativas em meio aberto: atribuição do município

Também no campo das **medidas socioeducativas**, a municipalização, como princípio de gestão pública, produz seus efeitos. Ela resulta no reconhecimento de que o município deve se responsabilizar pela coordenação e execução das medidas socioeducativas em meio aberto: a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade.

Esta compreensão constava da Resolução do CONANDA nº 113 de 2006 (artigo 30, inciso II) e foi contemplada pela Lei 12.594/12. Assim, ficou estabelecida, de forma inequívoca, a responsabilidade municipal (artigo 5º, inciso III):

“ Compete aos municípios: criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto”.

As medidas socioeducativas estão elencadas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente e podem ser:

- Advertência;
- Obrigação de reparar o dano;
- Prestação de serviços à comunidade;
- Liberdade assistida;
- Inserção em regime de semiliberdade;
- Internação em estabelecimento educacional.

Também existem aquelas previstas no artigo 101 como, por exemplo, o encaminhamento aos pais ou responsável e orientação, apoio e acompanhamento temporários.

Tal definição de competência afasta quaisquer questionamentos acerca da obrigação legal dos municípios no que diz respeito às medidas socioeducativas em meio aberto. A previsão legal contribui significativamente para a aceleração dos processos de municipalização em muitas cidades, bem como para a adequada transição da gestão e da coordenação de programas que se encontram nos governos estaduais, em organizações não-governamentais ou mesmo no âmbito das Varas da Infância e Juventude e, em casos mais extremos, para a criação de tais programas quando eles não existem.

Considerando que as políticas socioeducativas integram o Sistema de Garantia de Direitos, embora possuam um lugar limitado em razão da natureza sancionatória e da finalidade preventiva que as caracterizam, seus programas terão de observar as mesmas regras gerais que valem para todas as modalidades de políticas dirigidas à infância e adolescência, além de contemplar outras específicas aos seus objetivos. Um exemplo ilustrativo é a necessidade de integração operacional com as áreas da justiça, segurança pública, Ministério Público e Defensorias Públicas, conforme dispõe o artigo 88 do ECA.

A política socioeducativa possui algumas peculiaridades que não podem ser desconsideradas. Destina-se ao indivíduo adolescente⁹ e corresponde ao conjunto de ações que, realizadas no âmbito do poder público, dirigem-se ao adolescente que tenha praticado um ato infracional. Em síntese, as medidas socioeducativas e seus respectivos programas de execução destinam-se a adolescentes que tenham infringido a lei, e não a todos os adolescentes.

Isso porque a medida socioeducativa é a resposta sancionatória do Estado quando o autor de um delito é adolescente. Nesse sentido, ela representa uma sanção jurídico-penal que cumpre, tal qual outras sanções, o papel de controle social. Desta forma, ela procura evitar a prática de novos atos infracionais e, ao mesmo

tempo, diminuir a vulnerabilidade do próprio adolescente autor de ato infracional ao sistema tradicional de controle.

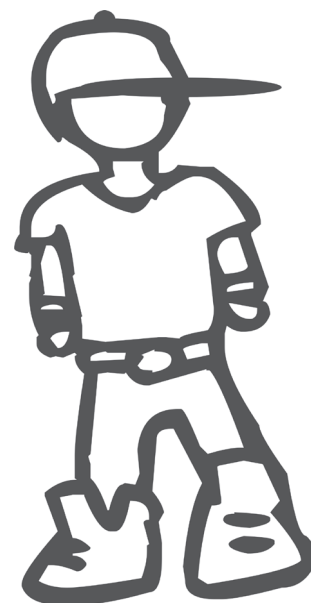
Para isto, busca-se alcançar tais objetivos por intermédio dos programas socioeducativos que, por meio da oferta de um conjunto de serviços e políticas sociais, devem favorecer alternativas de reinserção social.

É preciso ressaltar que o (a) adolescente para o qual se voltam os programas socioeducativos também é destinatário de todas as outras políticas formuladas para os adolescentes em geral. Isso porque o autor de ato infracional, mesmo pertencendo a uma categoria jurídica delimitada, do ponto de vista sociológico não difere em nada dos outros indivíduos de sua faixa etária.

Isso significa que, por ter infringido a lei, o (a) adolescente será destinatário (a) de um conjunto de ações preventivas e inclusivas e, por ser sujeito de direitos, também deverá ter acesso a todas as políticas públicas sociais e de proteção voltadas aos adolescentes em geral. Como bem definia Antonio Carlos Gomes da Costa, “não estamos diante de um infrator que, por acaso, é um adolescente, mas diante de um adolescente que, por circunstâncias, cometeu ato infracional”. (GOMES DA COSTA, 2002, p.16)

Tal consideração é de fundamental importância na configuração de uma política de atendimento ao adolescente, pois é essencial levar em conta que as medidas socioeducativas são subsidiárias às demais políticas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). E como resposta estatal ao delito juvenil devem estar condicionadas a um conjunto de princípios.

A municipalização do atendimento, como vimos, é a primeira diretriz. E no âmbito das medidas socioeducativas gera efeitos diretos sobre os programas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade — medidas que não implicam a contenção



do adolescente — sem excluir, evidentemente, sua influência também sobre as demais medidas socioeducativas.

Assim, a municipalização é uma peça central de todo o Sistema Socioeducativo e, por isso, o afeta em sua integralidade. Nesse sentido, dois aspectos podem ser lembrados de imediato e favorecem a compreensão sobre a integração e inter-relação necessária entre as medidas socioeducativas em meio fechado e em meio aberto.

O primeiro está descrito no próprio texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual prevê que o descumprimento reiterado e injustificável de uma medida em meio aberto pode resultar na internação¹⁰, ou seja, pode levar o adolescente por determinado período ao regime fechado. O outro, correspondente ao reverso da moeda, está presente no parágrafo 2º do artigo 122, também do Estatuto¹¹, e refere-se à impossibilidade de a medida de internação ser aplicada havendo outra medida adequada.

O fato é que ambos os aspectos refletem a excepcionalidade da medida privativa de liberdade e, por consequência, a prevalência e prioridade das medidas em meio aberto, seja pelo prazo restrito da internação sanção, seja pela vedação da internação como sentença se houver outra medida mais adequada.

Algumas situações podem ser especialmente elucidativas. Se a internação não é a medida mais adequada, não deve ser aplicada. A questão evidencia uma realidade ainda bastante presente em nosso país: em muitos estados, os processos de regionalização das unidades de internação e casas de semiliberdade não são acompanhados pela criação e estruturação de programas municipais para a execução de medidas socioeducativas em meio aberto. Isso jamais deveria ser permitido, pois a prevalência é das medidas em meio aberto em qualquer hipótese.

Quando não há programas socioeducativos de medidas em meio aberto acaba-se induzindo à aplicação inadequada da medida de internação como forma de não deixar de aplicar alguma resposta ao ato infracional. Isto, contudo, é contrário ao que dispõe a lei, pois o adolescente não pode ser submetido a uma sanção mais gravosa do que o seria pela legalidade em face da ausência de políticas públicas adequadas.

Não por acaso, o parágrafo 2º do artigo 49 da Lei do SINASE estabelece uma vedação taxativa desta utilização:

// A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade”.

Por outro lado, programas socioeducativos em meio aberto mal estruturados e com precário projeto pedagógico tendem a favorecer o descumprimento por parte do adolescente. Isto, ainda que indiretamente, contribui para a aplicação da internação sanção que, em alguns casos, chega a ser convertida em internação definitiva. É justo que o adolescente sofra na pele o prejuízo de não haver um programa socioeducativo em meio aberto de qualidade?

Além disso, mesmo quando aplicada de forma adequada nos limites da legalidade, a medida de internação pode encontrar obstáculos à sua plena execução pela superlotação e/ou ausência de vagas.

Nestes casos, a Lei do SINASE também estabelece como tratar dos direitos individuais dos adolescentes¹², em seu artigo 49, II:

// É direito do adolescente ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação de liberdade”.

Neste caso, o objetivo é evitar que o adolescente permaneça em instalações inadequadas de delegacias de polícia quando não há vagas nas unidades de internação.

Todas as situações apontadas reforçam o entendimento de que deve haver uma integração sistêmica entre as medidas em meio aberto e as medidas privativas de liberdade possibilitando, sobretudo, o fluxo de informações processuais do adolescente e de sua trajetória no Sistema de Justiça. Muitas vezes, esta necessária inter-relação somente é lembrada quando da progressão do adolescente do meio fechado para o meio aberto, como transição para a liberdade.

Aliás, este também é outro tema que merece atenção, pois não há obrigatoriedade de que um adolescente tendo já sido submetido à medida de internação ou semiliberdade venha a ser inserido em medida em meio aberto como condição para a liberdade.

Apesar da inexistência de previsão e obrigação legal, tal prática vem sendo realizada em muitas partes do país. A avaliação da necessidade de uma etapa intermediária para a liberdade plena cabe ao juízo da execução e à equipe pedagógica que conhece as potencialidades e necessidades de cada adolescente.

Quando a progressão para o meio aberto se demonstra importante, surgem várias questões que revelam o quanto os dois regimes, fechado e aberto, devem possuir canais de comunicação e transferência de informações para atender adequadamente ao adolescente, sem superposição de esforços e repetição de ações já realizadas.

É importante ressaltar, no entanto, que as medidas em meio aberto não devem ser consideradas como uma via para a desinternação. São medidas autônomas e, como já foi dito, devem prevalecer sobre as medidas privativas de liberdade de internação

e semiliberdade. Do contrário, perde-se o sentido e a dimensão das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade como primeira opção.

Assim, tendo como premissa a subsidiariedade das medidas socioeducativas em relação às demais políticas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e que o Sistema Socioeducativo em todos os níveis – nacional, estadual ou municipal – é um subsistema do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), a primeira consequência prática corresponde justamente à articulação de ações de cunho social básico, de proteção especial e de natureza socioeducativa na esfera municipal.

Essa articulação pressupõe a existência de uma rede de serviços no município, incluindo áreas de responsabilidade compartilhada com o estado e a União, além de, em alguns casos, com a sociedade civil organizada, seja por meio dos conselhos representativos, seja por meio de organizações não-governamentais.

É importante destacar que cabe aos municípios a formulação e a operação das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade em seus territórios, com a supervisão e o apoio técnico-financeiro dos estados e União. Há, ainda, a possibilidade de participação de organizações não-governamentais na execução direta dos programas.

Os municípios possuem autonomia para desenhar seus programas socioeducativos em meio aberto. Esta característica, associada à localização dos equipamentos, constitui em um ingrediente fundamental para que o programa seja, efetivamente, adequado às necessidades locais.

No que se refere à localização institucional dos programas, algumas considerações merecem destaque, sobretudo nesta fase de implementação da Política Nacional de Assistência Social

(PNAS)¹³, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁴, e da criação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) como agentes implementadores da Política de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

De acordo com o conjunto de normativas do campo da assistência social¹⁵, a Proteção Social Especial está definida como um dos níveis de complexidade do SUAS destinada ao atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psicológicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, **cumprimento de medidas socioeducativas**, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violações de direitos.

Logo, é a nova política de assistência social que prevê, entre outras atribuições, a prestação de atendimento socioassistencial aos meninos e meninas em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, bem como aos seus familiares, nos chamados serviços de média complexidade.

A concepção é a de que o conflito com a lei possa se constituir em fonte de vulnerabilidade social e de ruptura de vínculos familiares e comunitários para os adolescentes. Desta forma, a assistência social tem uma tarefa a cumprir junto ao Sistema Socioeducativo, assim como outras políticas setoriais (educação, saúde, cultura etc).

Dentro do SUAS esta responsabilidade está dirigida aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)¹⁶. E seu financiamento também encontra previsão expressa no artigo 68 da NOB/SUAS 2012:

// **O Piso Variável de Média Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente, tais como:**

III – Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade”.

Isto significa reconhecer que o atendimento socioeducativo no curso das medidas não se resume ao atendimento socioassistencial de média complexidade, mas não poderá prescindir dele. E, em que pese que a tarefa socioeducativa seja mais abrangente que o atendimento socioassistencial, há inegáveis pontos de conexão e intersecção entre o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Sistema Socioeducativo.

Também no campo da assistência a regra da municipalização opera como um norteador da organização e estruturação dos serviços. Por isso, a implementação dos CREAS com abrangência local ou regional conforme o porte do município¹⁷.

O fundamento para esta opção política reside no reconhecimento de que é no âmbito local e comunitário que estão presentes as efetivas possibilidades de reinserção dos adolescentes e jovens, fatores essenciais para a execução das medidas socioeducativas e um adequado atendimento socioassistencial.

Além da distribuição de competências e da cooperação SUAS/SINASE para a execução das medidas socioeducativas, outro aspecto de igual importância é a participação dos conselhos deliberativos e paritários, por meio dos quais se efetivam a formulação e o controle das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente pela sociedade civil.

Do ponto de vista normativo, a formulação e a fiscalização das políticas municipais de atenção à infância e adolescência são de responsabilidade dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Não por acaso, ao lado da municipalização, outra diretriz estabelecida pelo artigo 88 do ECA para o atendimento assenta-se na criação dos conselhos de direitos:

// São diretrizes da política de atendimento: criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais, e municipais”.

Sendo assim, a organização e a execução dos serviços públicos cabe ao município, a partir de uma política intersetorial. E, de acordo com o mandamento constitucional, a destinação de recursos na área da infância e juventude é prioritária, ou seja, tem preferência sobre as demais.

A combinação de tais regras indica a organização dos serviços na esfera municipal de forma integrada, sem eliminar dos estados, e em determinadas áreas também da União, a supervisão e o financiamento de ações.

As medidas em meio aberto, de responsabilidade dos municípios, devem contar com serviços da rede estadual e apoio técnico-financeiro da União, quando necessário. Tais elementos também se fazem presentes no SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo).

Além disso, ao tratar da municipalização, a legislação destaca que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, ou próximos a ele, como forma de fortalecimento do protagonismo da comunidade e da família dos e das adolescentes atendidos.

Exemplos de implementação desta regra podem ser encontrados nos chamados Núcleos ou Centros Integrados de Atendimento. Nestes locais funcionam, no mesmo espaço físico e de forma integrada, a Delegacia Especializada ou Comum, o Ministério Público e a Defensoria Pública, a Vara da Infância e Juventude, além de instalações necessárias para a detenção inicial dos adolescentes aprendidos e também, em alguns casos, para o cumprimento da internação provisória.

Como pode-se observar, estes equipamentos reúnem tanto representantes do Executivo estadual quanto do Poder Judiciário por meio da presença da autoridade policial competente, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das instalações para a detenção inicial e a internação provisória, e o Poder Judiciário, devendo, ainda, contar com serviços articulados também do município para atendimento à saúde e o atendimento socioassistencial dos adolescentes.

Em síntese, e de acordo com o que estabelece o artigo 5º da Lei do SINASE, as competências específicas da esfera municipal podem ser descritas nos seguintes itens¹⁸:

I – formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo estado;

II – elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o Plano Estadual;

III – criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

IV – editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V – cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI – cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

§ 1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

§ 2º Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação municipal.

§ 3º O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 4º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

II. Passo a passo da municipalização





2.1. Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo

O Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo deve constituir-se como um conjunto de ações sistemáticas, continuadas e descentralizadas, nos limites geográficos do município, que visem assegurar o retorno do adolescente à convivência familiar e comunitária, bem como sua inclusão social.

A garantia de um processo continuado de inclusão social exige que a regra da integração operacional do artigo 88 do ECA seja estritamente observada, permitindo não só a efetiva comunicação entre os diferentes atores do Sistema (polícia, Ministério Público, Judiciário, defensorias e atendimento inicial), como também a transferência de informações sobre a execução de diferentes medidas, a já mencionada integração e inter-relação entre o regime aberto e o regime fechado.

Implica, portanto, que o atendimento inicial aos adolescentes que tenham cometido ato infracional ocorra nos plantões interinstitucionais, conforme previsto no artigo 88 do ECA, inclusive mediante parcerias entre os governos estaduais e municipais, priorizando os municípios com maiores demandas para a criação de Delegacias Especializadas na apuração de ato infracional cometido por adolescentes¹⁹. O início do procedimento é fundamental para o respeito da legalidade e o alcance das finalidades da medida imposta. E assim, a presença da Defensoria junto ao Ministério Público e à Vara da Infância e Juventude é condição indispensável para a garantia do devido processo e da igualdade de condições.

Além disso, a política municipal socioeducativa deve ser organizada de forma articulada com as demais políticas previstas no ECA, ou seja, as políticas sociais básicas e as políticas de proteção. Por isso, o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo deve contar com a interferência das políticas setoriais, especialmente de educação, saúde, trabalho, assistência social, cultura, segurança pública e esporte e lazer.

Devem haver circuitos de conexão e intersecção entre o Sistema Municipal Socioeducativo e os sistemas municipais de saúde, educação, assistência social, cultura, entre outros. E, evidentemente, tal circuito também deve se estabelecer entre os níveis estadual e municipal.

A coordenação do Sistema Socioeducativo Municipal deve ser definida pelo poder executivo local com função articuladora das demais políticas que integram a execução das medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade. Neste campo há que se garantir a especificidade do serviço, pois a finalidade da medida socioeducativa, como já vimos, é também específica.

Também deverá constar no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo informações sobre a quem compete as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo. Além disso, o documento também deve estabelecer regras e critérios para a seleção e a capacitação de orientadores da medida e capacitação dos profissionais envolvidos, com o objetivo de qualificar sua intervenção e aumentar sua eficiência e eficácia.

O atendimento pelo CREAS poderá contar com a parceria de instituições da sociedade civil devidamente registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É importante sublinhar, ainda, que o financiamento dos programas socioeducativos em meio aberto pode contar com recursos federais ou estaduais nos moldes descritos na Lei do SINASE (artigo 3º, inciso III e artigo 4º, inciso VI)²⁰:

Compete à União: prestar assistência técnica e suplementação financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas;

Compete aos estados: prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta regular de programas de meio aberto.

Deste modo, mediante a descentralização de recursos federais para o fortalecimento dos municípios, estes passam, com base no Estatuto e a partir da Lei do SINASE, a responder pela política pública municipal socioeducativa de meio aberto.

Como já mencionado, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a deliberação, a formulação e a fiscalização das políticas municipais de atenção à infância e adolescência, incluindo as de natureza socioeducativa. Tal papel é reforçado, neste campo, pela tarefa de registrar entidades públicas

ou privadas para o recebimento de fundos públicos na execução dos programas em meio aberto, como estabelece o artigo 91 do ECA²¹ e recentemente o artigo 10 da Lei do SINASE:

“ Os municípios inscreverão seus programas e alterações, bem como as entidades de atendimento executoras, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

Mas não é só isso. A formulação da política socioeducativa municipal, e sua correspondente aprovação pelo conselho municipal, impõe um detalhamento específico, nos moldes do estabelecido pelas Resoluções 113 e 117 do CONANDA, respectivamente nos artigos 14, inciso III, e 30, inciso I, e mais recentemente pelo artigo 11 da Lei do SINASE:

Além da especificação do regime, são requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento:

I – a exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva;

II – a indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade;

III – regimento interno que regule o funcionamento da entidade, no qual deverá constar, no mínimo:

a) o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores;

b) a previsão das condições do exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação; e

c) a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual;

IV – a política de formação dos recursos humanos;

V – a previsão das ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa;

VI – a indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado; e

VII – a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva.

2.2. Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo

Como dito anteriormente, cabe ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) aprovar a política municipal socioeducativa em meio aberto. Sua regulamentação deve se dar mediante a elaboração de um Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo que estabeleça metas e ações a serem implementadas para a gradual instalação e funcionamento de um programa de medidas socioeducativas em meio aberto.

O primeiro passo nesta direção é a realização de um **diagnóstico situacional** que permita identificar o número de adolescentes

a serem acompanhados por programas em meio aberto. E, da mesma forma, favoreça a identificação de seu perfil social: origem, local de moradia, idade, escolaridade, renda familiar, ato infracional praticado, trajetória institucional anterior.

Atualmente há um conjunto bastante extenso de pesquisas e levantamentos sobre a situação de adolescentes em conflito com a lei em nível federal, e também realizados por estados e municípios. Estes estudos podem favorecer uma maior compreensão sobre a temática e os desafios que serão enfrentados para a adequada implementação de um serviço de natureza socioeducativa.

No entanto, tais análises, embora colaborem muito no desenho de um programa socioeducativo, não podem prescindir dos aspectos locais e seu contexto. Daí a realização de um diagnóstico que conte com a presença de militantes locais, autoridades, gestores e funcionários atuantes nas políticas setoriais, conselheiros do município, operadores do Sistema de Justiça, conselheiros tutelares, representantes de classe, familiares de adolescentes, entre outros atores sociais que conheçam o sistema local de garantia de direitos da criança e do adolescente ou já tenham sido dele usuários, além de especialistas e, eventualmente, facilitadores externos para mediar as discussões.

Vale dizer que o desenho de um Programa Municipal Socioeducativo de Medidas em Meio Aberto deve ter como ponto de partida o conhecimento da realidade local. Por isso, recomenda-se duas estratégias complementares: a elaboração de um **Mapa do adolescente em condições de infração na cidade**, ou seja, um levantamento quanti-qualitativo sobre o universo de adolescentes que são ou seriam destinatários do serviço, e também a realização de um mapeamento dos serviços e políticas existentes na cidade que se dirigem à essa população.

É preciso reconhecer que cada território possui peculiaridades relacionadas à população a ser atendida, aos recursos financeiros, às equipes e estrutura disponíveis, ao grau de organização social local, aos conflitos existentes e contradições locais. Todos estes elementos hão de ser considerados por ocasião da construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e farão parte dos elementos levantados pelo diagnóstico.

Além disso, diante de demandas reduzidas, alguns municípios podem, e devem, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), pactuar trocas e reciprocidades com outros municípios vizinhos ou próximos. O estabelecimento de consórcios intermunicipais tem previsão na Resolução 113 do Conanda, artigo 30, § 1º, e, uma vez acordado entre as diferentes autoridades municipais e conselhos, pode configurar um Plano Intermunicipal de Atendimento. Também está respaldado no artigo 5º, § 1º da Lei do SINASE:

// Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades”.

Além da análise da demanda, os fatores que podem estar concorrendo para a prática de infrações penais por adolescentes, suas consequências e efeitos para a comunidade também não podem deixar de ser considerados. Muitas vezes, tais aspectos podem ter dimensões regionais, e não apenas dizer respeito a um único município. Tudo isto será objeto de observação do diagnóstico para, inclusive, subsidiar a decisão política a ser adotada: um programa municipal ou um consórcio intermunicipal para as medidas socioeducativas em meio aberto.

Destaque-se que, mesmo que o Sistema Municipal Socioeducativo funcione adequadamente e haja um programa municipal de medidas socioeducativas em meio aberto na cidade, nada impede que, tendo em vista problemas e demandas regionais semelhantes, algumas intervenções sejam organizadas por meio de um consórcio intermunicipal. O atendimento socioassistencial, algumas intervenções na área da saúde mental ou drogadição, programas de educação técnica e profissional, entre outras possibilidades, podem ser oferecidos na região correspondente ao consórcio, repartindo-se responsabilidades.

Importante destacar que quando inexista CREAS municipal, mas apenas regional, o atendimento aos (às) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas poderá ser efetivado neste equipamento, desde que não importe em prejuízos para os meninos e meninas no curso das medidas. Para tanto, devem ser organizadas equipes volantes para atendimento próximo ao local de moradia dos (as) adolescentes.

Já na hipótese de existência de um programa executado na esfera estadual, pelo Judiciário ou por organizações não-governamentais, os passos a serem trilhados devem incluir um processo de transição e, de imediato, envolvem o estabelecimento de cooperações.

Diante da inexistência de qualquer serviço ou experiência de execução de liberdade assistida ou prestação de serviço à comunidade no município, maiores são as razões para a implementação do Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no âmbito do CREAS, onde este atuará como articulador e propulsor para o ordenamento do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

Quando já existe um programa ou estrutura de execução de medidas socioeducativas em meio aberto, ainda que incipiente, também deve haver uma estimativa da demanda a

ser acompanhada. Nestes casos, a elaboração do diagnóstico situacional passa pela identificação de tal demanda e também pela análise do alcance e abrangência da experiência em curso, traçando-se também metas para a transição gradativa e planejada, sem que se perca a experiência, os conhecimentos e habilidades já existentes na localidade.

Outro elemento a ser observado é a existência de unidades de internação e casas de semiliberdade no município ou nas proximidades. Juntamente com o Sistema de Justiça local (Judiciário, Ministério Público, Defensorias e Centro de Defesa, se houver), e com a cooperação da esfera estadual responsável pelas medidas privativas de liberdade, deve-se verificar o número de adolescentes originários do município que se encontram cumprindo medidas socioeducativas em meio fechado.

Como já apontado, ainda que tratando-se de prática ilegal, quando os programas socioeducativos em meio aberto são frágeis ou inexistentes acaba-se recorrendo à aplicação excessiva de medidas de internação e semiliberdade como forma de não deixar que a prática do ato infracional permaneça sem resposta.

Para superar este tipo de utilização, é necessário ter uma visão sistêmica do atendimento socioeducativo, o que implica que a disponibilização de cada vaga no meio fechado seja acompanhada pela criação, em média, de 3 (três) vagas no meio aberto para efetivar a regra da aplicação prioritária das medidas em meio aberto, por força do caráter excepcional das medidas privativas da liberdade.

Tal regra, como já abordado, é denominada princípio da excepcionalidade e repousa tanto na legislação nacional (Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente) quanto em normativas internacionais (Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança e Regras Mínimas das

Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude). Todas elas determinam que as medidas privativas de liberdade (em meio fechado) sejam aplicadas somente em último caso, preferindo-se pela aplicação das medidas que preservam a liberdade do adolescente (medidas em meio aberto).

Se tais medidas gozam de prioridade em relação às demais, também seus programas de execução devem ser priorizados na organização das políticas públicas. Levando-se em conta os princípios da municipalização e do atendimento em rede, também os estados devem priorizar seus investimentos no meio aberto sob a forma de assistência técnica ou suplementação financeira aos municípios para que seja regular a oferta desses programas.

Além disso, conhecer o universo de adolescentes do município em regime fechado é fundamental para dimensionar a extensão do programa em meio aberto a ser implementado, pois, considerando a possibilidade de progressão de medidas no sistema de cumprimento, parte dos adolescentes poderá receber a liberdade assistida como forma de transição para a liberdade em sua execução.

Levantadas todas estas informações, o passo seguinte deve propiciar a realização de um **Planejamento Estratégico Participativo Situacional** no âmbito do conselho municipal e, eventualmente, de mais de um conselho, como já abordamos.

É indispensável reunir as autoridades diretamente envolvidas com a aplicação e a execução das medidas socioeducativas – Judiciário, Ministério Público, Defensorias, Polícia Civil, organizações não-governamentais que atuem na área, gestores públicos das políticas intersetoriais e autoridades municipais responsáveis pela política socioeducativa – para definir os objetivos e finalidades do programa socioeducativo a ser implementado. A definição da missão do programa, objetivos e finalidades é o

que consubstanciará o Plano Municipal ou Intermunicipal de Atendimento Socioeducativo.

O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo deverá, portanto, estabelecer, à luz da Lei do SINASE, das resoluções do Conanda e do Conselho Estadual em questão, especialmente o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (se houver), a coordenação executiva e de gestão do Sistema Municipal ou Intermunicipal de Atendimento Socioeducativo. O SINASE recomenda que cada município possua uma organização que contemple a existência de um dirigente geral ou responsável legal pela instituição, uma equipe diretiva e um corpo de diretores e/ou coordenadores dos programas socioeducativos²².

A existência de uma coordenação no âmbito governamental é necessária para a articulação de ações, otimização de recursos, priorização das áreas de intervenção e, também, para evitar o paralelismo e a sobreposição de ações.

Por esta razão, o Plano Municipal deve descrever os programas e ações que estarão vinculados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto garantindo, já em seu texto, a dimensão intersetorial da execução das medidas – saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer, trabalho.

A efetivação dos direitos à convivência familiar e comunitária, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, bem como dos demais direitos universalizados, adquire especial relevância em face do objetivo de prevenir a prática de atos infracionais cometidos por adolescentes.

A coordenação do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo deverá contar com um conselho gestor que reúna representantes governamentais, membros do Conselho Municipal de Direitos, representantes do Sistema de Justiça, do Sistema

Estadual de Atendimento Socioeducativo e representantes das secretarias municipais que possuam interface com o atendimento para que se constitua um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação de informações de interesse comum.

O Conselho Gestor ou **Colegiado Gestor Pro-SINASE** deve definir prioridades articuladas com todos os setores envolvidos a partir de análises e projeções que subsidiem a definição e o reordenamento permanente das atribuições de cada programa da rede.

Algumas cidades vêm adotando a instauração de Comitês de Acompanhamento e Desenvolvimento das Ações para o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo. É uma opção diferenciada que pode desempenhar um papel bastante estratégico no acompanhamento do processo de criação e funcionamento do sistema municipal, sendo que a longo prazo tal comitê pode vir a se constituir como conselho gestor do sistema. O importante é que tais estruturas viabilizem projeções e prognósticos sobre o atendimento em meio aberto de modo a fazer avançar a política socioeducativa na cidade.

Além disso, é tarefa da coordenação do Sistema Municipal Socioeducativo, e deve constar do Plano de Atendimento, a unificação dos procedimentos e explicitação dos critérios de acesso aos serviços, assegurando-se o tratamento indiscriminatório e transparente aos usuários. E, por fim, a socialização de equipamentos e tecnologia para o uso comum e ampliação do impacto dos serviços.

O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo pode, ainda, prever metas graduais de instalação do Programa Municipal, ou seja, estabelecer etapas a serem atingidas, especialmente naqueles casos em que será necessária uma transição da execução da esfera estadual, não-governamental ou do Judiciário.

Por estas razões, preconiza-se a realização do Planejamento Estratégico já contando com o envolvimento dos agentes e atores que farão o Plano acontecer e o Sistema de Atendimento Socioeducativo funcionar, pois sabe-se que qualquer que seja o modelo adotado – municipal ou intermunicipal – e independentemente da situação atual – existência ou inexistência de um serviço para as medidas socioeducativas em meio aberto na cidade – haverá, inevitavelmente, um reordenamento político-institucional em decorrência do Plano e das metas estabelecidas.

Da mesma forma, pode emergir a necessidade de um reordenamento normativo para adequação e ajuste ao Plano Municipal de Atendimento. Neste sentido, a formulação de anteprojetos de lei a serem enviados ao Poder Legislativo, no caso a Câmara de Vereadores, e a adoção de instrumentos normativos apropriados também fará parte do caminho a ser trilhado.

2.3. Organização do Programa Municipal de Execução de Medidas em Meio Aberto

Como decorrência de todo o exposto, é uma consequência natural a organização do Programa Municipal de Atendimento no âmbito do poder executivo municipal. A opção por uma coordenação específica, uma central ou uma ação diretamente vinculada à uma secretaria municipal será realizada por ocasião do Planejamento Estratégico Participativo situacional, quando todos os atores envolvidos poderão avaliar a melhor estruturação para o programa. Esta etapa não pode deixar de considerar, evidentemente, a viabilidade orçamentária do mesmo.

Portanto, a existência de uma coordenação no âmbito governamental é peça fundamental para a organização do programa, que também deverá ser avaliado e monitorado pelo Conselho Gestor do Sistema Municipal, do qual fazem parte representantes do Poder Executivo municipal, das secretarias

municipais cujas políticas se relacionam à execução das medidas, tais como educação, saúde, cultura, esporte e assistência social, do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente, Polícia Civil, representantes do Conselho Municipal e do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Uma vez estruturado do ponto de vista institucional, mediante a criação da coordenação, o funcionamento do programa pode se dar em etapas, estabelecendo metas a serem cumpridas progressivamente. Pode-se estimar um número inicial de atendimentos e delinear as atividades que farão parte do conteúdo socioeducativo das medidas em questão, ou seja, os componentes sancionatórios e pedagógicos que irão consubstanciar a execução propriamente dita das medidas.

Neste aspecto, deverão ser observadas as recomendações do SINASE no tocante à intervenção e às ações socioeducativas serem estruturadas com ênfase na vida social do adolescente (família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade), de modo que o programa seja o catalisador da integração e inclusão social do(a) adolescente²³.

Em linhas gerais, portanto, o Programa de Atendimento Municipal Socioeducativo requer a cooperação estratégica da assistência social para o desenvolvimento das ações de Proteção Social Especial com as demais políticas intersetoriais que integrarão o atendimento socioeducativo. Será, também, monitorado pelo Conselho Gestor do Sistema Municipal, composto por atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

No que diz respeito aos objetivos do programa, devem ser definidas as atividades correspondentes à execução de cada modalidade de medida socioeducativa, liberdade assistida ou

prestação de serviços à comunidade. Deve-se levar em conta as etapas e/ou estágios pelos quais os (as) adolescentes deverão passar até o final do cumprimento. Da mesma forma, devem ser traçadas as linhas de intersecção com as políticas intersetoriais de educação, saúde, assistência social, esporte, cultura, entre outras.

Fala-se em espaços de intersecção para garantir que não haja uma confusão ou absorção da política socioeducativa pelas políticas setoriais. O risco maior desta perda da especificidade da intervenção socioeducativa ocorre, na maioria das vezes, com a interface com a assistência social, que acaba concentrando a maior parte dos recursos destinados ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Como já destacado, a assistência social tem uma tarefa a desempenhar junto aos programas socioeducativos de medidas em meio aberto, como estabelece a própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que institui o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e seus órgãos.

O atendimento socioassistencial de média complexidade inclui o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, bem como aos seus familiares no âmbito dos CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social). Porém, o serviço a ser realizado pelo CREAS não esgota a medida socioeducativa e sua execução. Por isso, nas cidades onde não existem programas municipais de execução das medidas em meio aberto, não basta a instalação do CREAS para atender àquilo que compete ao município.

Por outro lado, a não instalação de um CREAS não significa que o programa socioeducativo de meio aberto não deva acontecer. Ao contrário, pois deverá atender, inclusive suplementarmente, a demanda originada pela ausência do CREAS ou buscar alternativas

regionais para contemplar o atendimento socioassistencial que compõe parte da execução da medida socioeducativa.

Inevitavelmente, para que alcance suas finalidades, o programa deverá prever se a execução será direta ou contará com a participação de outras organizações. De todo modo, o órgão ou entidade executora deverá seguir as diretrizes do SINASE no que concerne à composição do quadro de pessoal de atendimento socioeducativo.

Para a medida de prestação de serviços à comunidade, a equipe mínima de execução deve ser composta por 01 técnico para cada 20 adolescentes; 01 referência socioeducativo para cada grupo de até 10 adolescentes e 01 orientador socioeducativo para até 02 adolescentes simultaneamente, a fim de garantir a individualização do atendimento que a medida pressupõe.

Vale destacar que referência socioeducativo é o profissional de nível superior ou com função de gerência ou coordenação nos locais de prestação de serviço comunitário que será responsável tanto pelos adolescentes prestadores de serviço comunitário como pelo funcionário-guia. Este, por sua vez, é o orientador, o profissional do local da prestação de serviço diretamente ligado ao exercício da atividade realizada pelos adolescentes²⁴.

Para a medida de liberdade assistida o SINASE recomenda que a equipe mínima seja composta por técnicos de diferentes áreas do conhecimento, garantindo os atendimentos psicossocial e jurídico pelo próprio programa ou pela rede de serviços existente. Em termos quantitativos, em se tratando de liberdade assistida comunitária (LAC), cada técnico terá sob seu acompanhamento e monitoramento o máximo de 20 orientadores comunitários, sendo que cada orientador comunitário acompanhará até 02 adolescentes simultaneamente. Já na liberdade assistida institucional (LAI), cada técnico acompanhará, simultaneamente, no máximo 20 adolescentes.



O SINASE ainda estabelece parâmetros para a gestão pedagógica no atendimento socioeducativo dirigidos às entidades e/ou programas de execução. No eixo correspondente ao suporte institucional e pedagógico são definidos parâmetros da ação socioeducativa comuns²⁵ a todas as medidas e outros específicos a cada modalidade. Os comuns se desdobram nos seguintes itens:

1) Estar inscritos no Conselho Municipal/Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA);

2) Ter projeto pedagógico elaborado que contemple basicamente objetivos, público-alvo, capacidade de atendimento, referencial teórico-metodológico, ações/atividades, recursos humanos e financeiros, monitoramento e avaliação;

3) Dispor de espaço físico/arquitetônico apropriado para o desenvolvimento da proposta pedagógica garantista, rejeitando locais provisórios e sem condições para o atendimento;

4) Ter critérios objetivamente definidos quanto a perfil e habilidades específicas dos profissionais, socioeducadores, orientadores, estagiários e voluntários que integrem ou venham a integrar a equipe do atendimento socioeducativo;

5) Construir instrumentais para o registro sistemático das abordagens e acompanhamentos aos adolescentes: plano individual de atendimento (PIA), relatórios de acompanhamento, controle e registro das atividades individuais, grupais e comunitárias, dados referentes ao perfil socioeconômico dos adolescentes e de sua família e outros;

6) Consolidar mensalmente os dados referentes a entradas e saídas dos adolescentes, perfil do adolescente (idade, gênero, raça/etnia, procedência, situação com o sistema de justiça, tipificação de ato infracional, renda familiar, escolarização antes e durante o cumprimento da medida, atividades profissionalizantes antes e depois do cumprimento da medida, uso indevido de drogas e registro da reincidência);

7) Garantir prazos estabelecidos na sentença em relação ao envio de relatórios de início de cumprimento de medida, circunstanciados, de avaliação da medida e outros necessários;

8) Realizar acompanhamento sistemático por meio de encontros individuais e/ou em grupos dos adolescentes durante o atendimento socioeducativo;

9) Elaborar e acompanhar o desenvolvimento do plano individual de atendimento, sempre com a participação da família e dos próprios adolescentes, respeitados os prazos legais;

10) Favorecer o processo de auto-avaliação dos adolescentes em relação ao cumprimento de sua medida socioeducativa;

11) Garantir atendimento técnico especializado (psicossocial e jurídico) imediato ao adolescente e seus responsáveis logo após a sua apreensão e/ou admissão no atendimento socioeducativo;

12) Articular-se permanentemente com a Vara da Infância e Juventude, Ministério Público e Defensoria Pública e outros órgãos e serviços públicos, visando agilidade nos procedimentos e melhor encaminhamento aos adolescentes;

13) Mapear as entidades e/ou programas e equipamentos sociais públicos e comunitários existentes nos âmbitos local, municipal e estadual, com a participação dos Conselhos Municipais de Direitos, viabilizando e/ou oferecendo o acesso enquanto oferta de política pública: alimentação, vestuário, transporte, documentação (escolar, civil e militar), escolarização formal, cultura, lazer, atendimento na área de saúde (médico, dentista, cuidados farmacêuticos, saúde mental), atendimento psicológico, profissionalização e trabalho, acionando a rede de serviços governamental e não-governamental;

14) Articular-se com as demais entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, visando, em caso de progressão e/ou regressão de medida socioeducativa, assegurar a continuidade do trabalho desenvolvido;

15) Garantir a execução do atendimento socioeducativo descentralizado como forma de estar localmente inserido e de possibilitar melhores respostas no atendimento aos adolescentes;

16) Normatizar as ações dos profissionais (que atuam no atendimento socioeducativo) e dos adolescentes estabelecendo regras claras e explicitadas para orientar a intervenção e o seu cumprimento. Para tanto, julga-se necessária a construção, sempre que possível coletiva, de documentos como: regimento interno, guia do educador e manual do adolescente e outros que se julgar necessários;

17) Garantir encontros sistemáticos frequentes (semanal, quinzenal) da equipe profissional para estudo social dos adolescentes. No caso do atendimento socioeducativo contar com a participação de orientadores comunitários e/ou voluntários, que estes sejam também inseridos nesse processo;

18) Garantir recursos financeiros para que adolescentes e familiares possam participar com frequência das atividades socioeducativas desenvolvidas;

19) Ter sustentabilidade financeira para que ofereça atividades que venham a responder ao proposto no projeto pedagógico.

Já os parâmetros específicos às entidades e/ou programas que executam a medida de prestação de serviço à comunidade²⁶ são:

1) Identificar, nos locais de prestação de serviço, atividades compatíveis com as habilidades dos adolescentes, bem como respeitando aquela de seu interesse;

2) Garantir que todos os adolescentes tenham profissionais – referência socioeducativo e orientador socioeducativo – nos locais de prestação de serviço acompanhando-os qualitativamente;

3) Acompanhar a frequência do cumprimento da medida no local de prestação de serviços;

4) Realizar avaliações periódicas, no mínimo com frequência quinzenal com a referência socioeducativa e mensal como os orientadores socioeducativos dos locais de prestação de serviço. As mesmas não devem estar reduzidas a relatos documentais. Estes são importantes, mas a interação, o diálogo, o contato pessoal contribuem significativamente para uma compreensão da abordagem pedagógica necessária ao acompanhamento dos adolescentes;

5) Garantir que os locais de prestação de serviço comunitário sejam unidades que compartilhem dos mesmos princípios e diretrizes pedagógicas do SINASE e, conseqüentemente, das entidades de atendimento socioeducativo.

Por fim, para a liberdade assistida, os parâmetros descritos são²⁷:

1) Garantir uma equipe profissional – técnicos e orientadores sociais – responsável pelo acompanhamento sistemático ao adolescente com frequência mínima semanal. Nos casos de liberdade assistida comunitária (LAC) em que existam técnicos e orientadores comunitários, é obrigatório o acompanhamento técnico aos orientadores, não excedendo a vinte orientadores por técnico. Cada orientador comunitário poderá acompanhar simultaneamente até dois adolescentes. Nos casos de liberdade assistida institucional (LAI) cada técnico poderá acompanhar simultaneamente no máximo vinte adolescentes;

2) Garantir que os encontros (coletivos) entre orientador social comunitário/voluntário, técnicos e adolescentes sejam, no mínimo, quinzenal; em se tratando de encontro grupal com adolescentes, a frequência deverá ser quinzenal;

3) Assegurar que os encontros entre orientadores sociais comunitários e adolescentes tenham frequência de, no mínimo, três vezes na semana; e entre técnico e orientador social comunitário/voluntário encontros com frequência mínima quinzenal.

O programa deve, portanto, zelar pela observância de todos os parâmetros condizentes com as medidas a serem executadas. Para isto, deverá contar com a estrutura político-institucional mínima aqui apresentada.

2.4. A tarefa da assistência social no Programa Municipal Socioeducativo de Meio Aberto

É fundamental destacar que os programas socioeducativos devem ser articulados na rede de atendimento assegurando-se, assim, atenção integral aos adolescentes, sem que se percam de vista as finalidades específicas das medidas socioeducativas.

A articulação em rede dos serviços e programas municipais deve funcionar como complemento das políticas sociais básicas, aquelas formuladas para toda a sociedade e não somente para os jovens em conflito com a lei. Neste universo estão incluídos os serviços de assistência social e a garantia de proteção aos mais vulneráveis, como aqueles previstos no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente: apoio socioeducativo em meio aberto, apoio familiar, programas de abrigo, programas comunitários, de tratamento médico ou psicológico, programas de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos etc.

Neste contexto, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) se constituem em espaços privilegiados, pois correspondem a pólos de referência, coordenadores e articuladores da proteção social especial de média complexidade.

A compreensão da abrangência, cobertura e missão dos CREAS passa pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo reconhecimento de que a política de assistência social é organizada por tipo de proteção – básica e especial, conforme a natureza da proteção social – e por níveis de complexidade do atendimento.

Os serviços de proteção social especial respondem a contingências pessoais ou sociais dos indivíduos atendidos e caracterizam-se por níveis de complexidade hierarquizados de acordo com a especialização exigida na ação, distinguindo-se em serviços de proteção social especial de média e alta complexidade.

Na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os CREAS prestarão atendimento às situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes e atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto²⁸. As ações intersetoriais terão como foco as famílias, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção a suas crianças e adolescentes.

Tendo em vista que os CREAS já estão funcionando em mais de 2.000 municípios e que se constituem como a porta de entrada para as famílias no acesso aos serviços de assistência social, e sobretudo que entre suas atribuições está previsto especificamente o atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto, eles podem desempenhar um papel importante na articulação do programa socioeducativo com as demais políticas municipais.

O potencial do CREAS é favorecer a identificação de vulnerabilidades específicas do adolescente que cumpre a medida socioeducativa, bem como de sua família, e alinhar quais serviços devem dirigir-se àquele núcleo familiar como forma de superação da vulnerabilidade identificada.

Significa que o CREAS será o articulador das ações que compõem o Programa Socioeducativo em Meio Aberto, a partir do Plano Individual de Atendimento do(a) adolescente, efetivando a integração às demais políticas quando do atendimento socioassistencial.

O Plano Individual de Atendimento (PIA) também encontra-se previsto na Lei do SINASE, em seu artigo 52:


“ O cumprimento das medidas socioeducativas, em regime de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, dependerá de Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente”.

Se, por um lado, o Programa Socioeducativo concentrará as informações do adolescente no que se refere ao ato praticado e o alcance das finalidades da medida socioeducativa, sendo o responsável direto pela supervisão do adolescente e a elaboração dos relatórios de acompanhamento da medida, por outro, o CREAS responde pelos encaminhamentos do adolescente e sua família aos serviços municipais e é o responsável pela elaboração dos relatórios avaliativos de acompanhamento a serem encaminhados ao Poder Judiciário.

Como consequência, o CREAS integra o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, mas não o esgota. O sistema poderá contar, ainda, com a participação de entidades privadas, organizações não-governamentais e associações, desde que em conformidade com o estabelecido pelo Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e pelo Programa Municipal.

III. Check-list da municipalização





Neste capítulo sintetizamos os passos já detalhados nos itens anteriores a fim de facilitar o percurso e o entendimento acerca da municipalização de medidas socioeducativas em meio aberto.

PASSO 1 – Existência e funcionamento adequado do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão deliberador da política pública a ser dirigida à infância e adolescência na cidade, deve funcionar adequadamente, com estrutura própria e independente, e contar com uma composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo municipal. Será o órgão mobilizador de toda a sociedade local e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos para a realização de um diagnóstico situacional que permita iniciar o processo de municipalização e/ou transição da execução do estado, das ONGs e/ou do Judiciário para o município.



ALERTA: Se não existir Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente funcionando, é imprescindível que ele seja criado mediante lei municipal que o constitua juntamente com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como defina a qual secretaria municipal ele estará vinculado. A lei municipal deverá, ainda, detalhar a representação do executivo municipal na composição do conselho. É atribuição do executivo municipal elaborar o projeto de lei de criação do conselho e encaminhá-lo à Câmara Municipal para aprovação. A sociedade civil tem a responsabilidade de provocar e sensibilizar o executivo municipal para essa iniciativa legislativa. No caso de omissão, o Ministério Público poderá instaurar uma ação civil pública.

PASSO 2 – Elaboração de um diagnóstico situacional

Uma vez funcionando e atuante, o conselho municipal deve desempenhar seu papel de formulador e controlador das políticas públicas para a infância e juventude. Nesta direção, deverá mobilizar a sociedade local e o Sistema de Garantia de Direitos para a discussão acerca das medidas socioeducativas em meio aberto.

Para tanto, devem ser realizadas audiências públicas, debates e seminários para discutir o tema e sensibilizar as autoridades e poderes envolvidos, o que poderá culminar com a celebração de um **Protocolo de Intenções ou Termo de Cooperação**, especialmente entre os poderes executivos estadual e municipal e o Judiciário.

Se celebrado o Protocolo de Intenções ou Termo, porém persistir a inação política em direção à municipalização, esse poderá vir a ser mais um instrumento a compor uma **ação civil pública**.

As audiências públicas devem ser realizadas junto ao legislativo local (Câmara de Vereadores) e contar com a presença de representantes do judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, dos centros de defesa e entidades atuantes na área da criança e do adolescente, do executivo local e outros organismos. O objetivo central é promover um diagnóstico sobre a situação de adolescentes em conflito com a lei na cidade e proximidades, as medidas aplicadas e, conseqüentemente, qual a demanda para um programa municipal de atendimento em meio aberto.

Ação civil pública: o que é?

Conforme a Lei 7.347/85 e a Constituição Federal de 1988, a ação civil pública é aquela pela qual o órgão do Ministério Público ou outros legitimados ativos (as pessoas jurídicas, públicas ou privadas) ingressam em juízo com o intuito de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor, ou, ainda, quaisquer interesses difusos e coletivos, pleiteando a fixação da responsabilidade e, conseqüentemente, a reparação pelos danos causados.

Sua propositura pode ser feita pelo Ministério Público, pela União, pelos estados e municípios. Em razão da intrincada organização da administração pública no Brasil, também podem promovê-la as autarquias, as empresas públicas, as fundações e as sociedades de economia mista. De forma muito importante, incumbe também às associações promovê-la. Para essas últimas, exige-se que estejam constituídas há pelo menos 01 (um) ano e possuam em seu estatuto a finalidade de defesa do interesse postulado em juízo. Entretanto, havendo manifesto interesse social, verificado pelo juiz nas características do dano ou na relevância do bem jurídico protegido, o requisito de pré-constituição das associações poderá ser dispensado.

A análise da demanda pode indicar que se organize um programa intermunicipal mediante um consórcio entre municípios vizinhos, a depender das necessidades, recursos orçamentários e características dos atos infracionais cometidos por adolescentes na região.

O diagnóstico situacional deve contemplar duas estratégias complementares. A primeira correspondente à elaboração de um *Mapa do adolescente em condições de infração na cidade*, ou seja, um levantamento quanti-qualitativo sobre o universo de adolescentes que são ou seriam destinatários do serviço. Paralelamente deve ser realizado um mapeamento dos serviços e políticas existentes na cidade que se dirigem à mesma população.



ALERTA: Se já existe um programa de medidas socioeducativas em meio aberto na cidade, executado pelo executivo municipal, ou pelo executivo estadual ou, ainda, pelo judiciário local, cabe realizar uma avaliação de seus resultados e necessidades, buscando traçar os elementos indispensáveis para uma transição político-institucional e qualitativa.

PASSO 3 – Realização de um Planejamento Estratégico Participativo Situacional

Com o envolvimento de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos, sociedade civil organizada e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e já realizado um diagnóstico situacional dos meninos e meninas em conflito com a lei e das medidas aplicadas e cumpridas, o próximo passo em direção a um Programa Municipal de Atendimento em Meio Aberto é a realização de um Planejamento Estratégico para definir os objetivos e finalidades do programa a ser implementado. Estas definições serão a base do Plano Municipal ou Intermunicipal de Atendimento Socioeducativo.

Fala-se em Planejamento Estratégico Participativo Situacional porque terá por finalidade envolver todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos e repartir responsabilidades e atribuições no processo de implementação do programa. Além disso, ele permite uma avaliação da demanda e, em face das etapas de implementação ou transição, facilita a estruturação do Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto.

PASSO 4 – Elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo

O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo é resultado dos passos anteriores e deverá condensar os elementos debatidos e consensuados entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos. Poderá conter etapas de implementação e deverá indicar expressamente o *lócus* institucional responsável pela coordenação e gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

Também é objeto do plano a descrição dos programas e ações que estarão vinculados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto, garantindo já em seu texto a dimensão intersetorial da execução das medidas socioeducativas.



ALERTA: Se houver um Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo no estado, o município deverá observar também suas diretrizes e recomendações. Em não havendo, a iniciativa da cidade pode provocar positivamente o executivo estadual para realizar o mesmo no âmbito de suas competências.

PASSO 5 – Definição do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e organização do Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto

Como decorrência do Plano Municipal e suas disposições, configura-se um Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo coordenado por uma estrutura governamental a ser definida pelo poder executivo municipal e a ele vinculada, contando com a presença e a integração das políticas intersetoriais que se relacionam diretamente com a execução das medidas socioeducativas.

Vale destacar que os CREAS também integrarão o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, conectando o Programa Municipal à rede de serviços e demais políticas municipais.

A coordenação do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo pode contar com um conselho gestor que reúna representantes governamentais, membros do Conselho Municipal, representantes do Sistema de Justiça, do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e das secretarias municipais que possuam interface com o atendimento para que se constitua um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação de informações de interesse comum. O conselho gestor deve definir prioridades articuladas com todos os setores envolvidos a partir de análises e projeções que subsidiem a definição e o reordenamento permanente das atribuições de cada programa da rede.

O Programa de Atendimento Municipal Socioeducativo requer a cooperação estratégica da assistência social para o desenvolvimento das ações de proteção social especial com as demais políticas intersetoriais que integrarão o atendimento socioeducativo. Será também monitorado pelo conselho gestor do Sistema Municipal composto por atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Por isso, caso necessárias, deverão ser adotadas as mudanças legislativas e administrativas para a adequação do poder executivo municipal ao novo sistema.



O programa também poderá contar com a participação de entidades e organizações não-governamentais na execução das medidas, desde que em conformidade com o estabelecido pelo Plano Municipal no tocante aos objetivos esperados e às atividades a serem desenvolvidas, e sem prejuízo da supervisão da coordenação governamental.

Por fim, o programa poderá ter uma implementação progressiva como forma de transição da execução das medidas por outras esferas até a plena execução no âmbito municipal.

Quadro ilustrativo dos passos apresentados



IV. Notas





1) Para aprofundar na discussão dos serviços de saúde consulte: <http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/>

2) Art. 23 da CF/88: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – promover programas de

construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; **X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos**; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). Grifo nosso.

3) Art. 24 da CF/88: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III – juntas comerciais; IV – custas dos serviços forenses; V – produção e consumo; VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino e desporto; X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual; XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII – assistência jurídica e Defensoria pública; XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV – proteção à infância e à juventude; XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa

plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º – A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Grifo nosso.

4) Conforme o artigo 204 da CF/88: “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, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

Art. 227 da CF/88: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

5) Art. 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente: São linhas de ação da política de atendimento: I – políticas sociais básicas; II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício

do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009); VII – campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

6) “No interior do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) existem diversos subsistemas que tratam, de forma especial, de situações peculiares. Dentre outros subsistemas, incluem-se aqueles que regem as políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltados ao atendimento de crianças e adolescentes”. Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/ Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.22.

7) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.22 e 23.

8) A distribuição de competências entre as três esferas de governo encontra-se descrita nos artigos 3º, 4º e 5º da Lei 12.594/12.

9) Considera-se adolescente toda a pessoa entre 12 e 18 anos de idade nos moldes do artigo 2º do ECA.

10) O artigo 122, em seu inciso III, prevê como uma das hipóteses para aplicação da medida de internação o descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. E o parágrafo 1º fixa que esta internação não poderá ser superior a três meses. Art. 122 do ECA: A medida de internação só poderá ser aplicada quando: I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III – por descumprimento reiterado e

injustificável da medida anteriormente imposta. § 1º O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a 3 (três) meses, devendo ser decretada judicialmente após o devido processo legal. (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012). Grifo nosso.

11) Art. 122 do ECA § 2º. Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada.

12) Art. 49 da Lei do SINASE: São direitos do adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, sem prejuízo de outros previstos em lei: I – ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial; II – ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência; III – ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença; IV – peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público, devendo, obrigatoriamente, ser respondido em até 15 (quinze) dias; V – ser informado, inclusive por escrito, das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento e também das previsões de natureza disciplinar; VI – receber, sempre que solicitar, informações sobre a evolução de seu plano individual, participando, obrigatoriamente, de sua elaboração e, se for o caso, reavaliação; VII – receber assistência integral à sua saúde, conforme o disposto no art. 60 desta Lei; e VIII – ter atendimento garantido em creche e pré-escola aos filhos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos. § 1º As garantias processuais destinadas a adolescente autor de ato infracional previstas na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), aplicam-se integralmente na execução das medidas socioeducativas, inclusive

no âmbito administrativo. § 2º A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade.

13) Conforme texto de 2004 da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/Resolução n.145/04 do Conselho Nacional de Assistência Social.

14) O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) está definido pela Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS (2005).

15) Publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. PNAS e NOB/SUAS, Brasília, 2005, p.37.

16) Art. 67 da NOB/SUAS 2012 (Resolução Nº 33, de 12 de Dezembro de 2012): O Piso Fixo de Média Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente que são prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI.

17) Conforme o artigo 6º da Portaria Nº 843/2010, o CREAS deve ter capacidade instalada de atendimento para o seguinte público: I. No mínimo 50 famílias/indivíduos, no caso de municípios de pequeno porte I, pequeno porte II, e médio porte; II. No mínimo 80 famílias/indivíduos, no caso de municípios de grande porte, metrópole, Distrito Federal e unidades CREAS regionais.

18) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.35.

19) De acordo com o artigo 9º da Resolução 113 do Conanda, alterada pela Resolução 117, a segurança pública deve ser instada no sentido de criar e fortalecer delegacias de polícia especializadas tanto na apuração de ato infracional quanto na apuração de delitos praticados contra crianças e adolescentes nos municípios de grande e médio porte.

20) A União ou os estados têm por atribuição prestar assistência técnica e suplementação financeira aos municípios e às organizações da sociedade civil para a regular oferta de programas de meio aberto. Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.33 e 34.

21) De acordo com o artigo 90 do ECA: “As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes em regime de: II – apoio socioeducativo em meio aberto e V – liberdade assistida”. O artigo seguinte (91) estabelece como condição de funcionamento, o registro no conselho municipal: “As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade”. A regra também se estende às entidades públicas, tendo em vista tendência observada nas resoluções dos conselhos em todo o país.

22) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.40.

23) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.44.

24) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.43.

25) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.55.

26) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.56.

27) Documento do SINASE. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/Secretaria Especial de Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006, p.57.

28) Documento Guia de Orientações – Número 1 – Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social/MDS, Brasília – DF, p.05.

