

PLANO NACIONAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO COMENTADO:

Uma abordagem crítica
para apoiar a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais



Pe. Agnaldo Soares Lima, SDB
Brasília/DF
Janeiro - 2014

“Sou dos que pensam que a análise deve ser mais minuciosa, e porventura mais rigorosa com as composições nacionais. Só por este modo pode a reflexão instruir a inspiração”.

(Machado de Assis)

IMPORTANTE:

A leitura deste documento não dispensa a leitura do Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo e, em alguns momentos, até uma eventual confrontação com o texto do Plano para que melhor se compreenda o conteúdo ora apresentado.

Pe. Agnaldo Soares Lima

Sacerdote da Ordem Salesiana de Dom Bosco - SDB

Atual Coordenador Nacional da Rede Salesiana de Ação Social - Resas

Formado em Teologia, Filosofia e Pedagogia. Pós-graduado em Educação Social.

Atuou na execução de medidas socioeducativas na cidade de São Carlos / SP de 1998 - 2009.

Com o juiz Dr. João Baptista Galhardo Júnior idealizou e implantou o Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) de São Carlos, SP em 2001.

Atuou na Secretário da Secretaria Municipal Especial da Infância e Juventude de São Carlos / SP (2005-2006).

Atuou como Coordenador na Coordenação Geral do SINASE da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Fev. 2011 – Fev. 2013).

Autor do *“Guia para implantação do Atendimento Inicial ao adolescente ao qual se atribui autoria de ato infracional (Art. 88, V)”*. 2013.

agnaldo.lima@resas.org.br

LISTA DE SIGLAS

CBO	Código Brasileiro de Ocupação
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRAS	Centro de Referência Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Fonacriad	Fórum Nacional da Criança e do Adolescente
Fonajuv	Fórum Nacional da Justiça Juvenil
LA	Liberdade Assistida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
MSE	Medida Socioeducativa
NAI	Núcleo de Atendimento Integrado
ONG	Organização Não Governamental
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNASE	Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo
POE	Plano Operativo Estadual
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PTS	Projetos Terapêuticos Singulares
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Sipia	Sistema de informações para a Infância e a Adolescência
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Serviço Único da Assistência Social

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	
SUMÁRIO	
APRESENTAÇÃO	05
INTRODUÇÃO	08
1. OBSERVAÇÕES GERAIS A PARTIR DA LEI	09
2. O QUE DEVE COMPOR O PLANO	10
3. O QUE FALTOU NO PLANO NACIONAL DECENAL	12
4. OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE O PLANO	13
5. DUAS OBSERVAÇÕES DE ESPECIAL RELEVÂNCIA	15
A) PROBLEMAS SEM RESPOSTAS NO PLANO	15
a) Financiamento:	16
b) Avaliação:	16
c) Sistema de informação	17
B) DOCUMENTOS QUE COMPLEMENTAM O PLANO (Anexos)	17
6. ANÁLISE DOS ITENS QUE COMPÕEM O PLANO NACIONAL	18
1. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES	18
A) PRINCÍPIOS:	18
B) DIRETRIZES:	19
2. MARCO SITUACIONAL GERAL	21
2.1. Algumas considerações gerais	21
2.2. Faltou trazer Elementos Forças para o Marco Situacional	22
2.3. Faltou trazer os problemas que precedem o ato infracional e estão fora do socioeducativo	22
2.4. Faltou uma análise sobre o financiamento insuficiente do Sinase	24
2.5. Trazer os limites do Socioeducativo a partir das áreas das Políticas Públicas	25
2.6. Faltou separar ações que são de estruturação do sistema daquelas de qualificação do atendimento	26
2.7. A gestão do Meio Aberto e do Meio Fechado	26
3. MODELO DE GESTÃO DO SISTEMA	28
4. EIXOS OPERATIVOS – METAS, PRAZOS E RESPONSÁVEIS	34
A) A RELAÇÃO ENTRE PROBLEMAS TRAZIDOS NO MARCO SITUACIONAL e as PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO OFERTADAS PELO PLANO DECENAL	34
a) O preconceito social	34
b) Aumento do número de adolescentes no sistema	35
c) Cultura de privação de liberdade	35
d) Expansão do meio aberto através do CREAS	35
e) Escolarização	36
f) Sistema de justiça e segurança	36
g) Unidades de atendimento inicial integrado	37
h) Atendimento socioeducativo em meio aberto	37
i) Atendimento socioeducativo em meio fechado	37
j) Recursos humanos	38
B) DEFININDO O QUE SÃO EIXOS OPERATIVOS, METAS, PRAZOS, RESPONSÁVEIS e COMO SE APRESENTAM NO PLANO	39
C) ANÁLISE DETALHADA DO ITEM “4. EIXOS OPERATIVOS – METAS, PRAZOS E RESPONSÁVEIS”	43
Eixo 1 – Gestão do Sinase:	43
Eixo 2 – Qualificação do Atendimento Socioeducativo	53
Eixo 3 – Participação e autonomia dos adolescentes	63
Eixo 4 – Fortalecimento dos Sistemas de Justiça e Segurança Pública	64

APRESENTAÇÃO

Passados 23 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e pouca efetividade no campo do atendimento ao adolescente envolvido na prática de ato infracional, os atores do Sistema de Justiça e aqueles que atuam no âmbito da política pública do socioeducativo acolheram com grande entusiasmo, após seis anos de gestação, a Lei Federal 12594/12, conhecida como Lei do Sinase (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo).

A Lei do Sinase trouxe novas perspectivas para a estruturação, qualificação e funcionamento do Sistema Socioeducativo. Por ocasião da celebração de dois anos da promulgação da Lei 12594/12 - 18 de janeiro de 2014 -, constatamos porém, que pouca coisa foi feita para que o ECA e o Sinase saiam do papel, no que tange ao adolescente que infracionou.

No esforço de chamar a atenção para todas as ações que estão ali preconizadas, elaboramos uma “ferramenta” que convencionamos chamar de “Sinamômetro”. Um olhar atento às planilhas e aos gráficos ali apresentados nos ajuda a perceber quanto está previsto na lei e quanto há ainda por ser feito nas três esferas de governo e por outros atores do Sistema.¹

Uma das principais exigências do Sinase, senão a principal, são os Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, a serem elaborados pela União e, sucessivamente, Estados, Distrito Federal e Municípios, e que devem ser submetidos à sua primeira avaliação em 2014, terceiro ano da vigência da lei.

Plano significa “norte”, orientação, direcionamento, que é o que se espera também de um Plano Decenal do Sinase. A missão desse Plano torna-se ainda mais desafiadora porque estamos falando de um Sistema, algo mais complexo do que falar de uma única organização e que envolve diferentes instituições, órgãos e áreas de atendimento, atuando de forma integrada e articulada. É com essa perspectiva que se aguardou a construção do Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo.

Passados quase dois anos da promulgação da lei do Sinase, no dia 19 de novembro de 2013 ocorreu a publicação do Plano Nacional Decenal do Sinase, que deve inclusive nortear a construção dos Planos Estaduais e Municipais. Face às grandes dificuldades dessa política pública e as renovadas esperanças trazidas pela Lei do

¹http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/sinamometro_instrumental_sinase_2013.pdf.

Sinase, a chegada do Plano Nacional tornou-se grandemente desejada como o instrumento que faltava para alavancar a implantação e o funcionamento do Sistema.

Percorrendo de forma detalhada tudo o que foi trazido nas 34 páginas do Plano apresentado pela Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), elaborado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), sob a coordenação da Coordenação Geral do SINASE e aprovação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), parece-nos que o Plano Nacional do Sinase ficou aquém do que seria esperado de um documento deste porte e de tamanha responsabilidade.

Salvo melhor juízo:

- Faltou clareza do que é um Plano e suas exigências;
- Faltou congruência entre as quatro únicas partes que compõem o Plano;
- Carece de um fio lógico e condutor, capaz de direcionar a Política do Sistema Socioeducativo;
- Abundam verbos que denotam pouca efetividade para “fazer acontecer”: incentivar, propor, apoiar, ofertar...;
- Os prazos como fixados não nos deixam saber o que esperar como execução do Plano para 2014, 2015, 2017, 2019... até 2023. Também não fica claro quem são os reais responsáveis pela efetiva execução do que ali está proposto;
- Faltou principalmente o que é elemento essencial para a instalação e funcionamento de qualquer política pública com um mínimo de efetividade: o financiamento. Não obstante o Plano afirmar em diferentes momentos as dificuldades relativas ao financiamento ou cofinanciamento na execução das medidas socioeducativas, em nenhum momento tratou-se de responder minimamente aos desafios desse tema.

Outras questões relevantes ficaram também esquecidas como a Avaliação do Plano e o Sistema Nacional de Informação, duas exigências legais do Sinase. O Plano também não enfrentou com a profundidade que se exige problemas cruciais como a enorme deficiência nas estruturas do Sistema Socioeducativo, a constante perda de vidas de adolescentes dentro do Sistema, a fragilidade na articulação da rede, o crescente número de adolescentes que ingressam no Sistema e tantas outras questões essenciais.

Deixo aqui registrado que essas e outras observações foram oferecidas como contribuição na etapa de consulta pública do Plano Nacional, em parceria com a ONG ComPessoas.

Infelizmente, no momento em que tantas vozes fazem ecoar pelo país o triste apelo pela redução da maioridade penal (que em nada nos aliviará quanto ao problema da violência) parece-nos que estamos perdendo mais uma oportunidade de virarmos o jogo e provarmos que o ECA está certo. Não é a lei que está errada quanto ao modo com que deve ser trabalhado o adolescente que se envolve na prática do ato infracional. É o desrespeito e o descumprimento à lei, pelo despreparo do Estado, que não tem nos deixado perceber o caminho para redirecionarmos socialmente tantos adolescentes e aumentarmos a segurança dos cidadãos.

Que esta leitura crítica possa de alguma forma ajudar Estados, DF e Municípios a trabalharem com mais profundidade os seus Planos Decenais Socioeducativos.

Ficarei muito feliz se estiver equivocado nesta minha leitura.

Aguardo as contribuições dos que estiverem dispostos a ampliar esta reflexão.

Pe. Agnaldo Soares Lima, SDB

Agradeço o incentivo e apoio
dos amigos Claudio Stacheira e Silvia Losacco
e à revisora Zeneida Cereja da Silva

INTRODUÇÃO

Dentre as definições da Lei Federal 12.594/12, conhecida como Lei do Sinase, está, em especial e de particular relevância, a elaboração dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo no âmbito Nacional, Estadual e Municipal, seguidos de outros documentos normativos complementares.

Por meio de uma leitura crítica do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE, este documento, ao preencher lacunas e reverter equívocos, tem por objetivo proporcionar ao leitor as compreensões necessárias para as devidas elaborações dos Planos estaduais e municipais.

De forma sucinta e didática, serão apresentadas as definições dos conceitos que embasam o PNASE; as competências das diferentes instâncias e setores; e a lógica dos procedimentos necessários para a eficiência das medidas socioeducativas.

Desde já vale lembrar:

Artigo	Instância	Ação	Deliberação
3º	União	<i>II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios VI - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e dos programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade;</i>	Conanda
4º	Estados	<i>II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional; IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais</i>	Cedeca
5º	Municípios	<i>II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual; IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;</i>	CMDCA

DOS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Art. 7º O Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei deverá incluir um diagnóstico da situação do Sinase, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes, em sintonia com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 1º As normas nacionais de referência para o atendimento socioeducativo devem constituir anexo ao Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, elaborar seus planos decenais correspondentes, em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da aprovação do Plano Nacional.

Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

1. OBSERVAÇÕES GERAIS A PARTIR DA LEI

Dos artigos da lei aqui reportados depreendem alguns pontos importantes que gostaríamos de destacar:

- a) O Plano Nacional deve ser elaborado com a participação dos Estados e Municípios;
- b) Os Planos devem prever ações para um arco de 10 anos;
- c) A lei determina prazo de 360 dias para elaboração dos Planos Estaduais e Municipais contados a partir da publicação do Plano Nacional;
- d) Os Planos Estaduais e Municipais devem ser elaborados em conformidade com o Plano Nacional;
- e) Normas Nacionais de referência (Diretrizes, parâmetros pedagógicos, parâmetros de segurança, parâmetros de gestão, entre outros) constituem anexos do Plano Nacional como documentos orientativos para estados e municípios, que, por sua vez, deverão editar normas complementares em seus planos locais;
- f) Os Planos devem receber aprovação dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente correspondentes às esferas de governo: nacional, estadual, municipal.

IMPORTANTE:

*O Plano Nacional Decenal do Sinase foi aprovado pela Resolução 160 do Conanda do dia 18/11/2013 e publicado no dia 19/11/2013. Porquanto tenham sido gastos 22 meses para a elaboração do Plano Nacional (desde a sanção da Lei), o tempo previsto em lei para a os Planos Estaduais e Municipais é de **até 360 dias a contar da data de 19/11/13**. Vale lembrar que o descumprimento, mesmo que parcial da lei 12594/12, leva os responsáveis às sanções previstas nos artigos 28 e 29 da mesma.*

2. O QUE DEVE COMPOR O PLANO

Outro particular que deve orientar a análise dos referidos Planos em suas respectivas esferas e que, portanto, devem pautar os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente para a devida aprovação, diz respeito aos itens que devem compor o plano conforme reportado acima na transcrição do artigo 7º da lei:

- *diagnóstico da situação do Sinase*
- *diretrizes*
- *objetivos*
- *metas*
- *prioridades*
- *formas de financiamento*
- *formas de gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes, em sintonia com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).*

Sem a pretensão de afirmar que tenha de ser este o modelo a ser adotado nos Planos de Atendimento Socioeducativo a serem elaborados nas três esferas de Governo, apresentamos a seguir um exercício onde nos propusemos a pensar qual pode ser a estrutura do Plano Decenal do Sinase.

Trouxemos como referência elementos próprios de planos de uma forma geral e também referências colhidas na Lei Federal 12594/12 – SINASE, conforme acabamos de ver.

MODELO DE REFERÊNCIA PARA ESTRUTURAR PLANOS DECENAIIS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

(Observação: a estrutura aqui apresentada serve para os planos Nacional, Estadual, Distrital e Municipal naquilo que couber a cada um. Os artigos da Lei Federal 12594/12 – SINASE referem-se às quatro esferas)

INTRODUÇÃO

1. O SINASE (o que compreende, como se estrutura, o que o caracteriza como Sistema)

2. A SOCIOEDUCAÇÃO

3. O PLANO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DECENAL (objetivo) (Art. 3, II; Art. 4,II; Art. 5,II)

4. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES (Art. 7)

5. MARCO LEGAL

6. DIAGNÓSTICO (Art. 7)

6.1 Marco Situacional

6.1.1 Conjuntura atual

6.1.2 Prospecção para o futuro²

6.2 Desafios que emanam do Marco Situacional

7. ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA

7.1 A Governança (Colegiado Interinstitucional) (Art. 3, IX, § 2º; Art. 4, X, § 1º; Art. 5, VI, § 3º; Art. 18, § 2º, 3º; Art. 19, IV, § 3º)

7.2 A Gestão do Sinase (Art. 3, IX, § 4º; Art. 4, X, § 3º; Art. 5, VI, § 4º;)

7.3 O Meio Aberto e o Meio Fechado (Art. 9, II; Art. 10)

7.4 O Financiamento (Art. 3, IV; Art. 4º, VI; Art. 5º, VI)

7.5 A Estruturação Física (Art. 11, II; Art. 16; Art. 23, V)

7.6 O Sistema de Informação (Art. 3, III, VIII, IX)

7.7 O Sistema de Avaliação (Art. 3, VII)

7.8 Documentos: Normas, Regimentos, Parâmetros (Art. 3, VI; Art. 7, § 1º; Art. 15, I; Art. 16; Art. 4º, IV; Art. 5º, IV)

8. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

8.1 Ação articulada e integrada (Rede) (Art. 3, V; + Art. 4, VII; Art. 5, VI; Art. 8)

8.2 Os programas de atendimento (Art. 9,II; Art. 10)

8.2.1 Atendimento Inicial Integrado (Art. 4, VII, X; Art. 5, VI)

8.2.2 Prestação de Serviço à Comunidade (Art. 5, VI)

8.2.3 Liberdade Assistida (Art. 5, VI)

8.2.4 Internação Provisória (ECA Art. 108)

8.2.5 Semiliberdade (Art. 9, II)

8.2.6 Internação (Art. 9, II)

8.3 A Comissão Intersetorial (Art. 8)

8.3.1 A interface com a Assistência Social

8.3.2 A interface com a Saúde (Art. 60 - 65)

8.3.3 A interface com a Educação

8.3.4 A interface com a Cultura

8.3.5 A interface com o Esporte e o Lazer

8.3.6 A interface com a Segurança Pública

8.3.7 Outras políticas setoriais

9. RESPOSTAS AOS DESAFIOS DA CONJUNTURA ATUAL

9.1 O desafio

9.2 Ação de enfrentamento

9.2.1 Objetivo

Os itens 9.1 e 9.2 se repetem de acordo com os desafios a serem enfrentados

² O Plano deve ser pensado para 10 anos. Há portanto que se pensar nas mudanças que poderão advir nesses próximos 10 anos e como devemos nos preparar para os novos desafios.

- 9.2.2 Metas
- 9.2.3 Metodologia (estratégias)
- 9.2.4 Prazos
- 9.2.5 Responsáveis

10. RESPOSTAS AOS NOVOS DESAFIOS

10.1 O desafio

10.2 Ação de enfrentamento

- 10.2.1 Objetivo
- 10.2.2 Metas
- 10.2.3 Metodologia (estratégias)
- 10.2.4 Prazos
- 10.2.5 Responsáveis

Os itens 10.1 e 10.2 se repetem de acordo com os desafios a serem enfrentados

11. CONCLUSÃO

3. O QUE FALTOU NO PLANO NACIONAL DECENAL

Em uma análise das grandes linhas do Plano Nacional e até para que não ocorra igual limite nos Planos Estaduais e Municipais, cabe ressaltar aqui que tomando por base os itens apresentados acima, faltaram no Plano Nacional o que segue: os itens 1, 2, 3, 5, o 6 foi trazido parcialmente no item 6.1, o 7 foi trazido parcialmente no item 7.2, faltaram ainda o 8 e o 10.

Entendendo que possa ter sido uma opção apresentar o Plano num formato mais simplificado, afirmamos, contudo, que não poderiam ter sido deixados de fora alguns itens essenciais:

- a) Definição das prioridades a serem enfrentadas pelo Plano;
- b) Formas de financiamento. A ausência desse tópico no Plano é tanto mais grave, pois sem financiamento, priorização de recursos e indicação clara da proveniência desses, nenhum Plano e, por assim dizer, nenhuma Política

Pública de adolescente, existe de fato. O financiamento é a base de grande parte das ações a serem executadas;

- c) A forma de gestão das ações de atendimento, que se diferenciam das formas de gestão trazidas no Plano e que tratam mais especificamente do tema da governança, das competências e não necessariamente dos mecanismos ou estratégias que poderão garantir efetividade às ações planejadas.
- d) Como parte natural de um Plano, que tem por missão primordial estruturar uma política pública do porte do SINASE, faltou, logo de início, a definição do que é o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o que o caracteriza e quem dele participa diretamente.

4. OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE O PLANO

O Plano Nacional Decenal, que mais à frente analisaremos de forma mais detalhada, traz algumas limitações na sua estrutura e desenvolvimento. Acreditamos que pela relevância seja importante destacarmos aqui tais limites, pois são de cunho mais geral, e é interessante que não se percam no conjunto das análises a serem feitas.

- a) Faltou maior precisão sobre alguns elementos que compõem o Plano. Limitamo-nos aqui a mencioná-los e, no momento oportuno, traremos uma definição para melhor entendimento dos mesmos. Percebe-se que não há compreensão clara do que sejam: ***princípios, diretrizes, eixos operativos, objetivos, metas.***
- b) São também definidos de forma imprecisa os ***prazos*** e os ***responsáveis.*** Temos aqui dois pontos essenciais para o resultado das ações previstas. Sem prazos claros as ações podem ser prorrogadas de maneira indefinida. Uma coisa é afirmar que é uma ação continuada e que deverá perdurar pelos próximos 10 (dez) anos. Outra é falar, por exemplo, de implantação e deixar como período um tempo que vai de 2014 a 2023. Para cada etapa ou momento da implantação ou qualquer outro tipo de execução é necessário que se tenha

um tempo muito bem definido, prazos bem delimitados. Cada ano que uma determinada ação deixa de ser executada falamos de milhares de adolescentes que entraram e saíram do Sistema Socioeducativo e não tiveram seus direitos garantidos. Não sabemos quais serão as consequências para todo o resto de suas vidas.

Igual reflexão cabe para a definição do responsável. Muitos podem participar da execução de uma determinada ação, mas faz-se necessário ter claro quem é o órgão, a instituição, ou a área responsável por fazer a ação acontecer. Sem esta definição ninguém assumirá a responsabilidade e, sobretudo, não se saberá de quem cobrar quando algo deveria ter sido realizado e acabou não sendo feito.

- c) Faltou trazer ainda no Plano a **metodologia**, ou seja, as “*estratégias de ação*”, que se constituíam, de fato, como eixo operativo, capaz de assegurar que os objetivos e as metas não fiquem apenas como “*bons desejos*”, mas tenham a possibilidade de efetivamente saírem do papel.

- d) Misturam-se dentro das metas, na forma como foram trazidas, o que podemos identificar como de caráter estruturante para a política, com o que incide diretamente sobre a vida do adolescente dentro da unidade socioeducativa. Mais até do que isto, o Plano deixa de lado e não trata de ações estruturantes e se termina, muitas vezes, por cuidar de ações pontuais.

Nesta perspectiva deixou-se de apontar caminhos e soluções, entre outras questões, para:

- O financiamento ou cofinanciamento da política, definindo valores, fontes e formas de repasse;
- A (frágil) relação entre a gestão do Meio Aberto e a gestão do Meio Fechado;
- A problemática da superlotação e do número de vagas no sistema;
- Os caminhos para a construção dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP).

Em contrapartida foram trazidas ações que competem à administração ordinária de um diretor de Unidade ou, no máximo, aos gestores estaduais, tais como:

- *“Acompanhar matrícula nas escolas dos adolescentes em MSE através dos dados do Censo Escolar da Educação Básica”*³ (4. Eixos Operativos, eixo 1, item 4.4);
- *“Acompanhar a frequência na escola dos adolescentes em MSE, via sistema específico”* (4. Eixos Operativos, eixo 1, item 4.5);
- *“Acompanhamento da inserção de adolescentes em MSE nos cursos de educação”* (4. Eixos Operativos, eixo 1, item 4.8)

e) Em alguns casos o que foi trazido como ação dentro da meta com termos como *“assegurar”* não passa de uma repetição do que já está assegurado em lei. Se já está assegurado em lei o que se espera é que a lei seja cumprida e, em não sendo, que Ministério Público, Defensoria, Conselho(s), exerçam a atuação de órgãos controladores e fiscalizadores e proponham ações para fazer com que a lei seja colocada em prática. Se a lei é que assegura, não cabe ao Sistema Socioeducativo falar de assegurar. São exemplos:

- *“Assegurar documentação civil básica a todos os adolescentes”* (4. Eixos Operativos, eixo 2, item 3.15)
- *“Assegurar que os/as adolescentes... possam receber visitas de familiares e amigos...”*. (4. Eixos Operativos, eixo 2, item 3.21)

5. DUAS OBSERVAÇÕES DE ESPECIAL RELEVÂNCIA

A) PROBLEMAS SEM RESPOSTAS NO PLANO

Cabe um especial destaque ao fato que na análise do Marco Situacional foram levantados problemas para os quais não houve nenhum tipo de encaminhamento ou propostas que pudessem gerar enfrentamento do contexto atual e a construção de possíveis soluções. Em todos eles ignorou-se o que já está determinado em lei como exigência. Estamos falando aqui de:

³ Há que se analisar inclusive como será colocada em prática tal proposta, tendo em vista que o correto é que no ato da matrícula o adolescente não seja “identificado” como autor de ato infracional.

a) Financiamento:

A análise trazida no Marco Situacional deixou a desejar pela falta de abordagem de algumas situações que incidem negativamente sobre a socioeducação e sobre os adolescentes envolvidos com a prática infracional. Boa parte do que foi trazido foi feito de forma superficial, destituída de uma reflexão mínima que fizesse emergir as principais causas das dificuldades e dos problemas encontrados. Pior, contudo, é constatar que não foram trazidas para o Plano Nacional Decenal ações concretas e estratégias adequadas que pudessem responder com efetividade aos desafios colocados.

Como entender um Plano que não aborda em nenhum momento qual é a política de financiamento pensada para o Sistema? Em diferentes momentos se afirmou ser um problema o financiamento ou o cofinanciamento na execução das medidas, mas em nenhum lugar se disse o quanto se pretende investir para fazer acontecer as melhorias necessárias ou propostas, de onde se quer trazer recursos para suportar tais investimentos, que forma se adotará para o cofinanciamento de Estados e Municípios.

Sem a clara definição e dimensão a respeito do financiamento torna-se impossível a execução de uma política de qualidade, sobretudo se esta já se apresenta com um alto grau de precariedade. *Um Plano sem financiamento não é um Plano, é uma peça de ficção.*

b) Avaliação:

O Capítulo V da Lei do Sinase aborda de forma exclusiva a Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo. No artigo 19 a lei institui o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo. Em uma dezena de artigos o tema da avaliação é abordado.

Compreende-se a importância dada à questão tendo em vista que de uma boa avaliação depende a permanente qualificação do Sistema. Não obstante a relevância, esse também é mais um tema que foi totalmente esquecido ou deixado de lado no Plano Nacional. O ano de 2014, terceiro da vigência da Lei Federal 12594/12 deve ser, pelo artigo 18, § 3º, o da realização da primeira avaliação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. O que poderemos esperar?

c) Sistema de informação⁴

A análise do Marco Situacional no que tange ao Sistema de Informação detectou a ausência de uma matriz nacional de informações, o SIPIA/SINASE não implantado e não absorvido pelos diferentes atores do sistema, não integrado com outros sistemas de informação (como o da Justiça) e até mesmo a fragilidade da infraestrutura tecnológica.

O Sinase, enquanto lei, atribui como competência da União no artigo 3º, inciso IV, “instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo”. O Plano Nacional Decenal reconhece a ausência de um sistema de informação, mas omite por completo qualquer ação que tenha por objetivo cumprir o que é exigido pela lei.

B) DOCUMENTOS QUE COMPLEMENTAM O PLANO (Anexos)

Outro importante destaque refere-se ao que no Eixo 2 foi tratado como qualificação do atendimento socioeducativo e identificado como parametrização do SINASE: “definição, publicação e divulgação dos Parâmetros Arquitetônicos, de Gestão, de Segurança e Socioeducativo”⁵ (4. Eixo Operativo, 4.2 Eixo 2, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4). Antes ainda, no “item 3. Gestão, afirmou-se no final do texto ali contido: “A gestão do Sistema Socioeducativo Nacional terá também um conjunto de documentos parametrizantes nas áreas da socioeducação, da gestão, da segurança e da arquitetura”.

Na verdade a lei deixa claro que tais documentos são **anexos** do Plano (Lei 12594/12 Artigo 7º, §1º), o que, no nosso entender, significa que deveriam acompanhá-lo no momento da sua publicação. Não é demais recordar que há, ainda, outros documentos que devem acompanhar o Plano, tais como: diretrizes⁶ (art. 3, VI) para organização, funcionamento das unidades, programas de atendimento; normas de referência sobre o cumprimento das medidas de internação e semiliberdade (art. 3, VI; art. 7, §1; art. 15; art. 16); regulamento para definição das comissões permanente e temporária para coordenar a avaliação(art. 21).

⁴ Refere-se ao item 2.6 do número 2 do Plano, Marco Situacional.

⁵ Mais adequado talvez fosse manter o tratamento que vem recebendo de Parâmetro Pedagógico, uma vez que também os demais compõem o conjunto da socioeducação.

⁶ Aqui agora, não mais diretrizes em relação ao Plano (cfr. pag. 13) , mas sim em relação à organização do Sinase.

Há que se destacar aqui, que tais normas são os componentes do Plano Nacional que mais devem incidir na elaboração dos Planos Estaduais e Municipais. Em tantos outros aspectos estes planos deverão responder aos problemas e às necessidades locais. Mas sobre questões que dizem respeito às normas e às orientações que condicionam muitos procedimentos dentro dos programas e das estruturas locais, esse quesito do Plano Nacional torna-se determinante. Basta considerar que aos Estados e Municípios cabe “*editar normas complementares*” (Lei 12594/12 artigos 4º, IV; 5º, IV). A ausência de tais documentos como parte do Plano Nacional poderá justificar atrasos nos Planos Estaduais e Municipais, o que seria lamentável, ou condicioná-los a terem de realizar posteriores adequações após elaborados.

6. ANÁLISE DOS ITENS QUE COMPÕEM O PLANO NACIONAL

A seguir passamos a analisar de forma mais pormenorizada cada um dos itens que compõem o Plano Nacional:

1. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES
2. MARCO SITUACIONAL GERAL
3. MODELO DE GESTÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO
4. EIXOS OPERATIVOS – METAS, PRAZOS E RESPONSÁVEIS

1. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

A) PRINCÍPIOS:

O que estamos entendendo por princípios?

Conceito: são referências ou **valores** que irão fundamentar todas as ações. É o "ponto de partida" para a elaboração, a execução e a avaliação daquilo que é colocado em prática a partir do que está na Lei (s).

Partindo do pressuposto acima, podemos dizer que o Plano explicitou, deixou mais claro princípios fundamentais que já estavam contidos no ECA e em Convenções ou Tratados Internacionais: a condição do adolescente como sujeito de direitos, o princípio da proteção integral, o princípio da descentralização e do atendimento em rede.

B) DIRETRIZES:

O que estamos entendendo por diretriz?

Conceito: diretrizes são critérios, , instruções, caminhos que, como um fio condutor e de forma subordinada à Política do Sinase, devem orientar a elaboração, a execução e a avaliação da trajetória percorrida do Plano para que metas sejam atingidas (alcançadas).

Entendido o conceito "diretriz", cabe diferenciar diretrizes que irão nortear a elaboração do Plano das diretrizes que constituirão as normas para assegurar a efetiva execução do Sinase - Diretrizes de ELABORAÇÃO X Diretrizes de EXECUÇÃO .

Nesta ótica pode-se dizer que as diretrizes apresentadas no início do Plano Nacional do Sinase não se enquadram nem como diretrizes para sua elaboração e nem como diretrizes de execução. Podemos dizer que o que ali está colocado se constitui, sobretudo, como uma relação de exigências legais que devem ser objeto ou resultado da execução do Plano. Parece-nos, salvo melhor juízo, que verbos que indicam ações, ainda que de forma genérica, tais como: “focar”, “incentivar”, “criar” e outros, não se coadunam com o que deve ser uma diretriz⁷.

Um outro aspecto é o de que as ações apresentadas nesta parte do Plano trazem um elenco de temas que vão da organização do Sinase aos direitos dos adolescentes, direitos esses que já se encontram previstos em lei. Assim nos parece que as garantias reportadas nos itens da letra “g” até “m”, “r” e “s” são direitos já assegurados em lei e também não se constituem como diretrizes para a elaboração do Plano.

⁷ Cfr.: Plano Nacional, 1 Princípios e Diretrizes, Diretrizes, itens: b, c, f, p, etc.

Sem o intuito de esgotar aqui aquelas que poderiam ser diretrizes para nortear a elaboração do Plano Nacional, indicamos algumas que nos parecem mais pertinentes, inclusive reportando as letras “n” e “o” já contidas no Plano:

- a) Respeito aos princípios fundamentais dos Direitos Humanos de todos os adolescentes desde o momento de sua apreensão pela polícia até o efetivo cumprimento de (qualquer uma das) Medidas Socioeducativas;
- b) Respeito integral às normativas nacionais e internacionais que tratam da Justiça Juvenil e da execução de Medidas Socioeducativas, a saber: Declaração Universal dos Direitos da Criança, Regras Mínimas de Beijing, ECA, Sinase, entre outras.
- c) Garantia de conexão na gestão do SINASE, por meio da gestão compartilhada entre as três esferas de governo, em especial através do mecanismo de cofinanciamento; (letra “n” do Plano Nacional)
- d) Construção de ações assegurando a integração operacional dos órgãos que compõem o sistema (artigo 8º da Lei Federal 12594/12); (letra “o” do Plano Nacional)
- e) Construção de ações que privilegiem a articulação da rede e a intersetorialidade;
- f) Valorização e fortalecimento da família do adolescente em todas as etapas que vão da: apreensão do adolescente, apuração do ato infracional, representação, julgamento e execução da medida socioeducativa.
- g) Valorização do PIA como instrumento para salvaguardar o atendimento e acompanhamento personalizado do adolescente;
- h) Valorização das práticas restaurativas, da Justiça Restaurativa e da mediação de conflitos.

Considerada a cisão, ou, no mínimo, a fragilidade estabelecida no momento entre Meio Aberto e Meio Fechado, uma diretriz igualmente importante deve ser a *“permanente articulação entre as Medidas Socioeducativas de Meio Aberto e de Meio Fechado”*. Até que a fratura existente no momento atual não seja enfrentada, inclusive no que se refere à gestão do Meio Aberto e do Meio Fechado, dificilmente poderemos avançar na organização e qualificação do que queremos chamar de **Sistema**.

2. MARCO SITUACIONAL GERAL

2.1. Algumas considerações gerais

O Marco Situacional apresentado no Plano Nacional trouxe, com propriedade, os dados do Socioeducativo no âmbito nacional a partir do Levantamento Anual feito em 2012 com informações referentes a 2011⁸. Número de adolescentes, quantitativo das unidades, tipos de unidades, tipos de atos infracionais e os percentuais de acréscimo ou decréscimo nos últimos anos. Ofertou-se assim uma visão das estruturas físicas e um pouco do perfil dos adolescentes atendidos no sistema.

Cabe, porém, ressaltar que mais importante que os dados quantitativos do atendimento, seriam necessários aqueles qualitativos. Saber qual é a condição real das unidades existentes, o quanto atendem ao padrão proposto pelo Sinase (Resolução 119/2006 – Conanda) ou o quanto atentam contra a dignidade e a segurança dos adolescentes ali internados. Quantas são as unidades que de imediato necessitam ser fechadas. O quanto se tem valorizado ou menos a aplicação da medida socioeducativa de semiliberdade e o quanto se tem privilegiado ou não as medidas de meio aberto.

Semelhante análise necessitaria ter sido feita trazendo elementos das principais demandas pessoais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, e suas famílias. Sobre as reais condições socioeconômicas, escolar, de trabalho, de dependência química, etc.

Por meio de tópicos: Sistema de Justiça e Segurança, Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto, Atendimento Socioeducativo em Meio Fechado, Recursos Humanos e Sistema de Informações, foram feitos indicativos dos problemas que, em cada área, afetam hoje diretamente o funcionamento do Sistema Socioeducativo. Os problemas elencados parecem-nos refletir de forma abrangente os limites do Sistema em cada um dos tópicos.

O Plano ora proposto é um plano decenal, que deve contemplar um cenário que poderá vir a se apresentar daqui a 5, 8 ou 10 anos e que, por certo, poderá ser muito

⁸Teria sido desejável, visto que estamos iniciando 2014, que tivéssemos os dados consolidados de 2012, sistematizados em 2013.

diferente do cenário que temos hoje. Seria desejável e necessário um esforço de prospectar, ao menos em linhas gerais, o que poderemos ter pela frente como desafios. Sem esse esforço, o máximo que se consegue no Plano Decenal é responder à realidade de hoje, deixando de dizer, com maior clareza, onde queremos ou precisamos chegar.

Para um Marco Situacional mais completo, capaz de auxiliar melhor na construção de um Plano mais abrangente e, talvez, até com melhores condições de propor ações não apenas para o Sistema Socioeducativo, mas também oferecer respostas para a sociedade no que tange ao envolvimento do jovem com a criminalidade, são necessárias outras análises, que indicamos a seguir.

2.2. Faltou trazer Elementos-Forças para o Marco Situacional

O Marco Situacional não deve ser apenas um diagnóstico do que é negativo ou desfavorável no contexto atual. Seria importante que, numa perspectiva positiva, tivesse sido feito o resgate do que no âmbito da sociedade em geral e também naquele das políticas públicas, se constitui como forças, como importantes mecanismos para a prevenção da violência e o redirecionamento social dos jovens acolhidos no sistema socioeducativo.

Recordamos aqui alguns: o governo tem bons programas sociais de políticas públicas; os reforços legislativos, como a própria lei do Sinase (12594/12) e Resoluções do CNJ em relação à atuação dos juízes da infância e o sistema socioeducativo; os avanços tecnológicos que podem auxiliar de forma significativa nos processos educativos e de aprendizagem; os programas na área da profissionalização, como o Pronatec; o maior conhecimento e consequente valorização das ações de mediação de conflito e da Justiça Restaurativa.

2.3 Faltou trazer os problemas que precedem o ato infracional e estão fora do socioeducativo

A solução maior e melhor para o Socioeducativo deve ser decorrência de uma ação que previna o (re)envolvimento do adolescente com a delinquência ou a reincidência e que se desenvolve na sociedade, fora dos espaços onde a ação

socioeducativa mais diretamente acontece. A medida socioeducativa exerce uma condição de “reparo” de tudo o que falhou ou faltou antes na família, na sociedade, na escola, sendo necessário que se atue de forma preventiva.

O âmbito Nacional do Sinase não tem, diferente do que acontece com Estados e Municípios, responsabilidades diretas no atendimento de adolescentes por meio de programas de execução das medidas socioeducativas. Deve, por tal razão, chamar para si, em primeiro lugar, a responsabilidade de pensar ações que favoreçam a articulação das políticas públicas e auxiliem numa ação de caráter mais preventivo.

Neste sentido, dever-se-ia trazer, como elementos de análise para o Marco Situacional do Plano, indicativos de problemas que, enquanto realidade do contexto social em que vivemos, apresentam situações que têm contribuído para o envolvimento do jovem com a criminalidade. A título de exemplo elencamos alguns a seguir:

- a) Família: A crescente incapacidade das famílias de estabelecer processos educativos com afeto, limites e valores, sobretudo pela falta de parâmetros e referências de que carece a sociedade atual e, por consequência, os pais ou responsáveis;
- b) Educação: O sucateamento de muitas escolas públicas e a falta de investimentos no professorado, que têm como consequência escolas que pouco motivam seus alunos para o aprendizado e, quando não, favorecem até mesmo a exclusão dos mesmos. Desta situação resulta grande número de abandonos desse espaço privilegiado de educação de crianças e de adolescentes, tornando essa parcela da população mais exposta às investidas do tráfico de drogas e de outras formas de aliciamento para o crime e, ao mesmo tempo, com menor oportunidade de adequada inserção futura no mercado de trabalho.
- c) Mídia e violência: A banalização da violência nos grandes meios de comunicação, sobretudo televisivos com seus telejornais, novelas e outros programas, que tornam natural as mais diferentes formas de violência, tiram o impacto de crimes que atentam contra a vida de pessoas, relativizam a consciência moral e, ainda, reforçam um senso comum de querer apontar o “menor” como o grande responsável pelo crescimento da violência;

- d) Tráfico de drogas: A crescente presença do tráfico nos grandes e pequenos centros urbanos e até mesmo no campo, com renovadas formas de cooptação de crianças e adolescentes para atuarem na distribuição das drogas;
- e) Dependência química: O aumento do consumo abusivo de álcool e outras drogas que vão envolvendo crianças e adolescentes em idades sempre mais tenras;
- f) Problemas Sociais: As duras condições sociais daqueles que não conseguem ser alcançados, ou o são de forma insuficiente, pelas políticas públicas governamentais;
- g) Sociedade de consumo: Os exigentes padrões de consumo impostos, inclusive como condição de aceitação social, por um capitalismo desenfreado e excludente.

No mínimo, estas são abordagens que se fazem necessárias dentro do Marco Situacional pois, sem considerar essas e outras questões afins, corremos o **risco de pensar a política do socioeducativo como uma ação fechada em si mesma**, quando, na realidade ela é resultado e reflexo de um contexto bem mais amplo e complexo.

2.4 Faltou uma análise sobre o financiamento insuficiente do Sinase

Como já afirmado, não há política pública que subsista à falta de financiamento. Porquanto a palavra cofinanciamento apareça seis vezes no Plano Decenal, ora analisado, não se abordou de frente este tema para deixar claro que uma das principais causas das grandes deficiências do Sistema é a falta de regras claras no que tange a um compromisso financeiro por parte das três esferas de governo. Sem uma análise que permita a percepção do que necessitaria ser investido e do que efetivamente se investe, não há como se propor metas e estratégias bem definidas para assegurarem uma mudança no quadro atual.

Nas seis menções de “cofinanciamento” às quais se faz referência no Plano Nacional uma é para dizer que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aumentou o número de municípios com cofinanciamento para os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que já sabemos é um recurso insuficiente. As demais são para repetir o que já pede a lei ou para reafirmar a necessidade do cofinanciamento. Em nenhum momento se abordou esse tema com a

profundidade que requer, com a explicitação de compromissos orçamentários efetivos e com previsão de garantias legais que levem a alcançar os resultados necessários.

Pelo Plano Nacional a União continuou não deixando claro suas responsabilidades no cofinanciamento e não podemos correr o risco que o mesmo ocorra nos Planos Estaduais e Municipais. É compreensível que um tema sempre delicado e “espinhoso” possa ser difícil de ser enfrentado dentro do próprio governo, e por aqueles que são seus representantes na área do SINASE, mas cremos que seja exatamente por isso que se requer que os planos recebam a aprovação dos Conselhos de Direitos: Conanda, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais. Tais conselhos “*têm função deliberativa e controladora das ações em todos os níveis*” (Artigo 88, II do ECA) e podem e devem chamar os governos às suas responsabilidades, inclusive aquelas orçamentárias.

2.5 Trazer os limites do Socioeducativo a partir das áreas das Políticas Públicas

Para aqueles que ainda devem elaborar seus planos no âmbito estadual ou municipal, para que possam melhor referenciar as ações a serem desenvolvidas e as competências para desenvolvê-las, será oportuno considerar as deficiências apontadas no Plano Nacional não apenas tendo como referência as medidas de meio aberto e meio fechado no conjunto de suas ações. Auxiliará a identificar melhor as fraquezas que afetam hoje o Sistema Socioeducativo uma análise feita a partir das áreas das diferentes políticas públicas: assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, entre outros. Há que se considerar que tais áreas têm responsabilidades diretas em relação às necessidades dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas e não atuam tão somente como suporte ao sistema socioeducativo. Quem é responsável pela saúde do adolescente é a saúde, independente se ele – adolescente – está em casa com a família ou vivendo temporariamente numa unidade socioeducativa. O mesmo precisa ser dito a respeito da educação, da cultura e assim por diante.

2.6 Faltou separar ações que são de estruturação do sistema daquelas de qualificação do atendimento

A separação entre o que é estruturante para o sistema e o que diz respeito ao atendimento dos adolescentes, é importante, para uma adequada formulação e disposição dos objetivos e das metas bem como para que se tenha melhores condições de se definir estratégias de ação. Há, necessariamente, que se fazer distinção entre o que são ações voltadas para a estruturação e organização do Sistema e aquelas voltadas para a necessária atenção e qualificação do trabalho desenvolvido com o jovem ao longo do cumprimento da medida socioeducativa.

2.7 A gestão do Meio Aberto e do Meio Fechado

Por último, porquanto tenha sido feito acenos no Plano sobre desarticulação entre as medidas de Meio Aberto e Meio Fechado, temos aqui uma questão da maior gravidade que nos parece não recebeu a devida atenção no Marco Situacional e que tem tido reflexos sérios na política do socioeducativo. Como mencionado no início, quando tratamos das diretrizes, a fratura existente entre gestão do Meio Aberto e Meio Fechado necessita ser analisada com isenção de ânimo entre os gestores que atuam na Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e aqueles do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Há aí dificuldades que sem uma adequada avaliação e novos posicionamentos continuarão impedindo uma substancial melhora no atendimento do meio aberto e, por consequência, promovendo o aumento da demanda no meio fechado.

O Marco Situacional precisaria ter abordado claramente este tema e trazido para dentro do Plano Nacional pontos tais como:

- a) A ausência de gestão única do Sistema, uma vez que a SDH responde hoje pelo meio fechado e o MDS, de forma independente, responde pelo meio aberto.
- b) O processo de municipalização da Medidas de Meio Aberto por meio dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que se deu numa relação direta do MDS com as Secretarias Municipais de Assistência Social e consequentemente trouxe a desresponsabilização dos Estados no que tange à gestão, supervisão e ao cofinanciamento.

- c) A efetiva possibilidade dos CREAS em assumirem, de forma qualificada e eficaz, a execução do atendimento das medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), quando: há deficiências no financiamento dessas medidas; há insuficiência de recursos humanos; e há carência de preparo técnico.
- d) A execução das medidas de LA e PSC vai muito além dos serviços ofertados pelos CREAS e não temos, na maior parte dos municípios, efetiva articulação da Rede, que torne viável a execução de forma adequada dos Programas de Meio Aberto;
- e) O fato de que, em decorrência dos problemas acima mencionados, temos hoje um descrédito das medidas de meio aberto e um crescente número de adolescentes sendo encaminhados para a internação. Tais medidas deixam de ser aquelas que deveriam ter primazia, inclusive legal, relegando à excepcionalidade o meio fechado (art. 121 do ECA).
- f) A exclusão de mais efetiva participação das Entidades da sociedade civil na execução das medidas de meio aberto, conforme contemplada a possibilidade na Lei do Sinase (Artigos 3º, IV; VII; 10,11, 14, etc.).
- g) O Fórum Nacional da Criança e do Adolescente – FONACRIAD, fórum dos gestores do sistema socioeducativo, ainda é um espaço com representação limitada tão somente aos gestores estaduais, que respondem pela privação e restrição de liberdade. Se é um Fórum do Sistema Socioeducativo também os gestores das Medidas de Meio Aberto devem estar aí representados.

Somente uma análise bem fundamentada desta questão possibilitará uma estruturação, sobremaneira nos Estados e Municípios, que encontre caminhos capazes de colocar as medidas de meio aberto no seu devido lugar e com a eficácia que o Sistema requer que eles tenham. De maneira contrária, muitos juízes continuarão privilegiando o meio fechado.

3. MODELO DE GESTÃO DO SISTEMA

O modelo de gestão como apresentado no Plano Nacional divide-se entre algumas considerações iniciais e um quadro intitulado “*Modelo de Gestão do Sistema Nacional Socioeducativo*”. O referido quadro trás de forma mais sintética uma proposta construída pela coordenação do Sinase nos anos de 2011 e 2012, e discutida no FONACRIAD e no Fórum Nacional de Juízes da Justiça Juvenil - FONAJUV.

A primeira consideração a ser feita é sobre o título que encabeça este tópico. O Plano Nacional tem a função de organizar e estruturar o Sistema Socioeducativo no território nacional. São pressupostos para sua construção a participação das esferas Estaduais e Municipais, bem como das Instituições que compõem o Sistema: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública. Uma vez elaborado o Plano deve submeter-se à aprovação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Ao que consta tais etapas foram realizadas.

Imagina-se, a partir de então, que o Plano deva conter diretrizes claras e trazidas por consenso, para poder efetivamente organizar o Sistema. Era de se esperar, portanto, que o Plano Nacional definisse a forma de “Gestão do Sistema”. Falar de “modelo”, parece-nos, salvo melhor juízo, que se trata de uma referência que pode ou não ser adotada e não de um alinhamento que deve estruturar o Sistema. Fica aqui, portanto, uma dúvida: o que está aqui colocado é como de fato será organizada a gestão ou é apenas uma “sugestão”?

A introdução desta parte 3 do Plano Nacional traz, de início, uma série de considerações, que destacamos a seguir por tópicos, para depois analisarmos cada uma logo abaixo.

- a) “*Principais obstáculos à implantação e consolidação da política*”:
 - a. “*Organização do sistema como um todo pouco clara e compartimentada nas responsabilidades operacionais*”;
 - b. “*Invisibilidade político-administrativa e divisão político operacional*”;

- b) “*Falta de coordenação de articulações locais*” para execução das políticas públicas, com resultados em uma política minorista;

- c) Afirma ainda que “o modelo **ora proposto**⁹ estabelece uma coordenação nos três níveis do poder executivo”.
- d) Traz a seguir “a Comissão Intersetorial de **acompanhamento**¹⁰ do Sinase com o objetivo de manter a **articulação interinstitucional nos três níveis do Executivo com a participação das políticas setoriais pertinentes**”.
- e) Afirma: “o Plano Nacional **propõe**¹¹ um redesenho político-administrativo alinhado à resolução do Conanda e à L. F. 12594/12, ao definir e estabelecer as responsabilidades na aplicação das medidas socioeducativas, como tarefa necessária e insubstituível dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), particularmente aqueles responsáveis por sua execução.
- f) Acrescenta ainda que: “será definido localmente, nos estados, DF e municípios o responsável administrativo pela gestão da política”...
- g) Por último: “A gestão do Sistema Socioeducativo Nacional terá também um conjunto de documentos parametrizantes nas áreas da socioeducação, da gestão, da segurança e da arquitetura”.

Analisemos as questões trazidas nesta parte 3 do Plano Nacional conforme a divisão estabelecida acima em nosso texto (dividido por meio de tópicos e letras):

- a) Se a “organização pouco clara” é um dos principais obstáculos à implantação da política, temos que reconhecer que o Plano ao apenas “**propor modelo**”, perdeu a oportunidade de definir e constituir com clareza a organização e a forma de gestão do Sistema Socioeducativo. A ideia de um “modelo” serviu, anteriormente, para que os diferentes atores do Sistema pudessem apresentar suas sugestões sobre o tema. Nesse momento o Plano Decenal Nacional deveria apresentar a Forma de Gestão do Sistema com estrutura definida e instituída para a organização do Sinase.

⁹ Grifo nosso.

¹⁰ Grifo nosso.

¹¹ Grifo nosso.

Não fica claro também, pelo menos não conseguimos compreender, o que está sendo entendido por “*invisibilidade político-administrativa e divisão político operacional*”. Por consequência não se tem claro o que necessita ser feito ou deve ser feito em âmbito Nacional ou local para superação de tal obstáculo.

- b) Uma definição mais clara, no âmbito nacional, sobre a forma de gestão do meio aberto e do meio fechado, bem como das responsabilidades dos Ministérios envolvidos e comprometidos com suas respectivas políticas setoriais, é fundamental para a superação da problemática apresentada, conforme já mencionado anteriormente. Cabe ressaltar que é tanto mais grave a indefinição quando se afirma que, após 23 anos de ECA, temos uma “*aplicação de medidas socioeducativas... com conceitos minoristas*” e distante dos princípios do ECA. Não se pode negar que tal fato seja uma verdade, mas a pergunta é: o que estamos fazendo e queremos fazer para reverter tal situação?

Creio que aqui temos um problema de fundo que persiste e que é a escassa capacidade de **trabalhar em rede** – efetivamente integrada e articulada – nas três esferas de governo. Exemplo claro de tal afirmação é a rara implantação do atendimento inicial integrado nos moldes do artigo 88, inciso V, do ECA. É urgente que se coloque em prática uma ação de formação / capacitação sobre este tema que envolva Instituições, órgãos e áreas que atuam no Socioeducativo. Esta pode ser, sem dúvida, uma importante estratégia a ser articulada pela SDH, pelas escolas do Sinase e pelos Conselhos de Direitos.

- c) A coordenação nos três níveis não é uma questão a ser definida no Plano, pois já está estabelecida em lei (Lei Federal 12594/12 Artigos 1º, 3º, 4º, 5º). Torna-se assim complicado, trazer aqui a questão com a afirmação “*ora proposta*” que reforça nossa tese já apresentada de que o Plano tornou-se carente de definição e não deixa claro a forma de gestão a ser seguida e adotada.
- d) Neste ponto há uma clara dificuldade de compreensão de papéis e responsabilidades. Comissão intersetorial refere-se à articulação das áreas temáticas (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, etc.) e tem como

objetivo integrar e dar efetividade às ações da rede de políticas públicas e juntamente com os demais parceiros da sociedade civil. O papel desta comissão não é de **acompanhamento**, mas sim de **articulação das políticas setoriais** para que atuem efetivamente como rede na execução das medidas socioeducativas e no enfrentamento à conjuntura que conduz o adolescente à prática do ato infracional.

Não é compreensível, também, dizer que a “*Comissão Intersetorial*” tem como objetivo manter permanente articulação interinstitucional, nos três níveis do executivo”. Foi suprimido do modelo anterior do quadro de gestão (apresentado mais à frente no Plano Decenal), o “Colegiado Interinstitucional” enquanto instância de articulação. Vejamos: “Colegiado Interinstitucional”, como se havia convencionado chamar então, era o conjunto das instituições que, integrantes do Sistema Socioeducativo e não necessariamente com função de gestão, devem acompanhar o funcionamento do Sistema. Falamos aqui dos Gestores do Socioeducativo (enquanto representantes do executivo nas três esferas de governo), do representante do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria, do Conselho de Direitos, nos três níveis de governo.

Observe-se que ao falar de Instituições, não há que se imaginar que essas sejam **articuladas** pelas áreas setoriais¹² e, menos ainda, que sejam colocadas no âmbito do executivo (“...nos três níveis do executivo”). Há, portanto, nesse item do Plano, alguns equívocos conceituais que escaparam aos redatores e à SDH na elaboração, e ao Conanda no momento da aprovação do Plano.

- e) No item “e” reportado acima como parte do Plano, em que pese encontrarmos a expressão “*propõe*” que é sempre um reforço na indefinição do que deveria ter sido definido, encontramos também aqui outros equívocos conceituais.

Ao afirmar: *o Plano Nacional propõe*¹³ *um redesenho político-administrativo alinhado à resolução do Conanda e à L. F. 12594/12, ao definir e estabelecer as*

¹² Não se pode pensar que saúde, educação, assistência social... possam dizer ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público o que tais Instituições devam fazer.

¹³ Grifo nosso.

responsabilidades na **aplicação**¹⁴ das medidas socioeducativas, como tarefa necessária e insubstituível dos órgãos que compõe o SGD¹⁵, particularmente aqueles **responsáveis por sua execução**¹⁶”, confia-se aos órgãos que compõem o SGD responsabilidades na aplicação das medidas. Salvo melhor juízo, aplicar medida socioeducativa é prerrogativa do Poder Judiciário e de nenhum outro órgão ou Instituição, menos ainda daqueles responsáveis pela execução das medidas.

Confunde-se aqui, portanto, papéis e responsabilidades. Não se pode também afirmar que este seja um desenho “político-administrativo alinhado” seja com a resolução 119/2006 do Conanda, seja com a Lei Federal 12594/12.

- f) No item “ f ” acima, deixa-se a critério dos estados, DF e municípios a definição do órgão gestor local responsável pela política do socioeducativo. Esta é também uma responsabilidade que já foi definida na Lei 12594/12 nos artigos 4º, X, §3º ; 5º, VI, §4º e 6º. O que seria de esperar, portanto, do Plano Nacional, era que trouxesse um norte operativo para cumprir o disposto na lei. Por exemplo: “que o socioeducativo esteja subordinado à Secretaria ou órgão responsável pelos Direitos Humanos”; ou “à Secretaria ou Departamento responsável pela área da Criança, Adolescente e Juventude”; ou ainda à “Assistência Social”. Da forma como está colocado poderemos manter o quadro atual, onde 11 (onze) diferentes “locus” respondem pelo socioeducativo, indo desde secretarias da educação até do trabalho, da mulher, da segurança, da habitação.

Não teria sido mal também que se tivesse trabalhado um consenso quanto ao órgão gestor direto. Muitos estados possuem uma Fundação ou Autarquia que

¹⁴ Grifo nosso.

¹⁵ Sistema de Garantia de Direitos é como vem identificado o conjunto articulado e integrado das Políticas Públicas, efetivadas por meio de instituições públicas e da sociedade civil, objetivando assegurar nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes definidos em lei. Cabe ressaltar que se trata de um “sistema abstrato”, visto que, porquanto identificado como “sistema”, não conta com definições ou parâmetros mínimos, que pactuem o funcionamento integrado e articulado da rede de proteção, condição fundamental para a garantia de direitos. Reside exatamente na baixa capacidade de atuação da rede de forma integrada a pouca efetividade do conjunto das políticas públicas. É, no mínimo, um “tiro no vazio” estabelecer “responsabilidades na aplicação das medidas socioeducativas como tarefa dos órgãos que compõem o SGD”. Podemos até dizer que a execução de forma efetiva da lei do Sinase pode se constituir como uma oportunidade para uma melhor compreensão do que é e de como deve funcionar de fato o SGD, bem como as reais atribuições que são de responsabilidade daqueles que o compõem.

¹⁶ Grifo nosso.

administra o socioeducativo e que parece ser uma forma interessante de gestão. Porquanto possam ser iniciativas que dizem respeito aos governos estaduais, uma orientação nesse sentido ajudaria a estabelecer referência como prática a ser adotada. Tal definição torna-se particularmente interessante para efeito de se estabelecer orçamento específico, bem como oportunidade de gestão orçamentária própria.

Para concluirmos esta parte 3 sobre a Gestão do Socioeducativo, fazemos uma breve apreciação sobre o quadro referencial reportado como “modelo de gestão”.

MODELO DE GESTÃO DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO

	PODER EXECUTIVO	INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO	INSTÂNCIAS DE CONTROLE
FEDERAL	ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NACIONAL SDH Coordenador Nacional do Sistema Socioeducativo Medidas de Meio Fechado Medidas de Meio Aberto SINASE 4.1.3: Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; formular e executar a política nacional; suplementação de recursos; elaborar o Plano Nacional do SINASE; SIPIA, Assistência Técnica a Estados e Municípios; diretrizes gerais sobre organização e funcionamento; processos de avaliação de entidade e programas.	POLÍTICAS SETORIAIS COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE. COMPOSIÇÃO: SDH, MINISTÉRIOS (MDS, MEC, Ministério da Saúde, do Esporte, de Cultura, de Planejamento, de Trabalho e Emprego, SEPP/PR), CONANDA, FONSEAS, CNAS, FONACRIAD, CONGEMAS	ÓRGÃOS FISCALIZADORES CONANDA, CGU, Congresso Nacional, TCU e Sistema de Justiça
	ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO ESTADUAL Coordenador Estadual do Sistema Socioeducativo ÓRGÃO GESTOR DA PRIVAÇÃO E RESTRIÇÃO DE LIBERDADE ÓRGÃO GESTOR DA LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE Função: coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades; articular a intersetorialidade, estabelecer convênios, publicizar, emitir relatórios, coordenar a elaboração do Plano Estadual, SIPIA, Assistência aos Municípios; criar e manter programas de interação, semiliberdade e interação provisória - SINASE 4.2.2; 4.1.4.	COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE COMPOSIÇÃO: Órgão Gestor, Secretarias Estaduais, Coordenação Meio Aberto, Coordenação Meio Fechado, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.	Órgão de controle da Administração Estadual; Legislativo Estadual; Sistema de Justiça; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Organização da Sociedade Civil
MUNICIPAL	ÓRGÃO GESTOR DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS Coordenador Municipal do Sistema Socioeducativo COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO Função: Coordenar, monitorar, supervisionar, e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades, avaliando e monitorando; articular a intersetorialidade, estabelecer convênios, publicizar, emitir relatórios, SIPIA, coordenar a elaboração do Plano Municipal - SINASE 4.2.2; 4.1.5.	COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE	CMDCA; Órgão de Controle Administração Municipal, Legislativo Municipal, CCM, CT, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.

(fonte: Plano Nacional Decenal do Sistema Socioeducativo – Parte 3 Modelo de Gestão do Sinase)

Duas considerações em especial:

- Visto que o quadro, no que concerne à gestão do executivo, está fundamentado na Resolução Conanda 119/2006 e foram trazidos ali princípios que já ganharam força de lei, pela Lei Federal 12594/12, seria importante que fossem esses os princípios reportados com seus respectivos artigos.
- Sendo o Colegiado Interinstitucional imprescindível como instância de articulação e governança, seria muito desejável que esse pudesse ser mantido, no referido quadro, ao lado da Comissão Intersetorial.

4. EIXOS OPERATIVOS – METAS, PRAZOS E RESPONSÁVEIS

Este quarto e último tópico, dentre os que foram abordados no Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo, trabalha quatro elementos fundamentais dentro do Plano, correlatos, mas distintos: *eixos operativos, metas, prazos e responsáveis*. No desenvolvimento do conteúdo se introduz um outro elemento importante do Plano, mas que não fora explicitado no título deste tópico, que é o **objetivo**. Este de fato não pode faltar, pois se constitui o ponto de partida que deverá orientar todos os demais. Outro elemento importante que ficou faltando foi o da **Metodologia**.

Antes de analisarmos de forma mais detalhada eixos, objetivos, metas, etc., cabe lembrar que este quarto ponto tem como tarefa principal construir as propostas que devem responder aos grandes desafios que são trazidos no Marco Situacional. Traçamos primeiramente um paralelo mais geral entre os problemas detectados e apresentados no Marco e as propostas de encaminhamento ou solução que emergem no Eixo 4 do Plano Decenal.

A) A RELAÇÃO ENTRE PROBLEMAS TRAZIDOS NO MARCO SITUACIONAL e as PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO OFERTADAS NA PARTE 4 DO PLANO DECENAL¹⁷

a) O preconceito social¹⁸

O Marco Situacional traz logo no início a questão do preconceito em relação ao adolescente que infracionou. Sem dúvida uma questão muito adversa no atual contexto e que tem sua principal expressão nas mobilizações pela redução da maioria penal.

Porquanto tenhamos o entendimento de que a melhor resposta para essa questão seja provar que o ECA funciona e que aplicá-lo é a melhor solução para o problema da violência que envolve adolescentes; sabemos, no entanto, que nesse

¹⁷ Marco Situacional é o número 2 do Plano Nacional e o que denominamos aqui como “respostas do Plano Decenal refere-se ao que está trazido no número 4 – Eixos Operativos – metas, prazos e responsáveis.

¹⁸ Os conteúdos deste número 1 até o número 5 estão contidos no Marco Situacional Geral.

campo sua efetividade ainda é pequena. O Sinase veio com a missão de ajudar a tirar o ECA do papel no que tange ao adolescente autor de ato infracional. A julgar, porém, pela qualidade das propostas trazidas dentro do Plano Nacional, em especial pela forma pouco concreta com que foram trazidas, temos de nos preocupar se conseguiremos acelerar as mudanças de maneira urgente como necessitamos para construção de uma nova realidade.

b) Aumento do número de adolescentes no sistema

Há uma clara constatação, pelo Levantamento Anual do Atendimento Socioeducativo, de que o número de adolescentes envolvidos na prática de ato infracional tem aumentado a cada ano que passa.

Não há nenhuma análise sobre o porquê de tal fato e, por consequência, nenhuma proposta efetiva de como o Plano pretende responder a tal problema.

c) Cultura de privação de liberdade

Um único parágrafo, com seis linhas, apresenta a problemática sem refletir sobre a mesma e afirma que tal desvio pede uma “*intervenção conjunta do Sistema de Justiça e do Poder Executivo*”.

Nenhuma proposta se seguiu para trabalhar alguma forma de intervenção conjunta que olhe de frente tal questão.

d) Expansão do meio aberto através do CREAS

Com dados muito significativos é apresentado o investimento do MDS para ampliar o cofinanciamento de CREAS com o objetivo de fazer chegar a um número maior de municípios o atendimento nas Medidas de Meio Aberto.

Fica faltando, contudo, uma análise apurada para colher os limites nacionalmente apresentado no que tange à falta de equipes específicas, as dificuldades quanto à falta de preparo dos profissionais para a execução das medidas, a insuficiente articulação da rede e, por consequência, a dificuldade de se organizar o serviço como um verdadeiro programa e não apenas um atendimento.

Outra questão que necessitaria ser abordada dentro da problemática aqui reportada, como referido há pouco, é o fato de que o apoio do MDS foi aportado diretamente aos municípios, deixando de fora o papel de articulador e cofinanciador dos Estados que, via de regra, tem se mantido à margem no que se refere às Medidas de Meio Aberto.

e) Escolarização

Os números apresentados dão conta de que aproximadamente 5.000 (cinco mil) adolescentes em privação de liberdade encontram-se totalmente fora das salas de aula. Nesse número não está refletido, porém, o fato de que há baixa frequência entre muitos que estão matriculados, os dias letivos e a carga horária semanal são muitas vezes reduzidos e não há uma adequação de conteúdos e metodologia que ajudem a qualificar o sistema de ensino nas unidades socioeducativas.

As muitas propostas trazidas pelo MEC para o Plano e inseridas como metas, embora assim não se configurem, não apresentam ações concretas que deixem entrever capacidade de enfrentar com resultados tais problemas.

f) Sistema de justiça e segurança¹⁹

São 12 (doze) as deficiências, as ausências, as carências, etc. aqui apresentadas no que se refere ao Sistema de Justiça e Segurança. Para 06 (seis) dessas houve uma indicação de possíveis enfrentamentos no campo das metas, para as outras seis o mesmo não ocorreu.

Ficam sem nenhuma tentativa de resposta problemas tais como: insuficiência de pessoal nas equipes e técnicos do sistema de justiça; falta de conhecimento da realidade social dos adolescentes; insuficiência de provimentos coadunados com o Sinase; subutilização da remissão “ministerial” e judicial e de mecanismos de resolução de conflitos na esfera extrajudicial; repete-se o problema da insuficiência de profissionais; dificuldade de estabelecimento de fluxos e de escuta dos adolescentes.

¹⁹ Refere-se ao item 2.1 do número 2 do Plano, Marco Situacional.

g) Unidades de atendimento inicial integrado²⁰

Aborda-se aqui questões fundamentais como a “ausência de Atendimento Integrado na maior parte das UFs”, a fragilidade na articulação da rede e um refrão comum que é o grave problema do financiamento, afirmado com a expressão escassez de recursos.

Na meta 5.1 do Eixo 2 fala-se de ampliar em todas as capitais, DF, municípios das regiões metropolitanas o atendimento inicial integrado. Como se pretende realizar tal ampliação não é minimamente acenado. Nem tampouco se menciona como será enfrentado o problema da escassez na destinação de recursos orçamentários. Ao analisarmos essa meta mais à frente, na página 61, trazemos outras considerações sobre a implantação de NAIs.

h) Atendimento socioeducativo em meio aberto²¹

As grandes dificuldades presentes na execução e qualificação das Medidas de Meio Aberto são apresentadas em 13 (treze) diferentes tópicos. Apenas 03 pontos são retomados no quadro das metas, ainda que com propostas de pouca consistência: a insuficiência ou uso inadequado do PIA; as práticas desalinhadas e ausência de práticas restaurativas que incluam a comunidade e necessidade das vítimas.

Todas as demais dificuldades não são tratadas. Fica sem resposta, inclusive, uma questão essencial para a organização da política, conforme já mencionada no eixo da gestão. Ao segundo tópico deste item, que afirma: “ausência de uma instância de articulação entre as diferentes áreas que compõem o SINASE para responder pela execução das medidas em meio aberto”, nenhuma proposta para enfrentamento é apresentada.

i) Atendimento socioeducativo em meio fechado²²

A análise das condições atuais do Meio Fechado também é trazida em 13 diferentes tópicos. Contempla das violações aos direitos dos adolescentes, passando

²⁰ Refere-se ao item 2.2 do número 2 do Plano, Marco Situacional.

²¹ Refere-se ao item 2.3 do número 2 do Plano, Marco Situacional.

²² Refere-se ao item 2.4 do número 2 do Plano, Marco Situacional.

pelas condições físicas das unidades e a superlotação, sobre questões afetas à pedagogia, à segurança e à desarticulação entre os executores das medidas socioeducativas de internação e em meio aberto. Como último ponto dessa lista traz-se a insuficiência de Programa de Acompanhamento do Egresso. Sobre esta questão faremos uma breve consideração mais à frente quando analisarmos as metas referentes ao tema e que falam do egresso (página 59, letra “q”).

Em oito das metas do Eixo 2 – *“Qualificação do atendimento socioeducativo”* encontram-se propostas para os problemas trazidos sobre o meio fechado. Contudo, para cinco dos problemas levantados não se oferece alguma proposta de encaminhamento ou solução: *“ausência de projeto político-pedagógico em grande parte das unidades e programas”*; *“superlotação nas unidades”*; uso de vagas da internação provisória para jovens internados e outros dois pontos bastante críticos e já recorrentes, que são a desarticulação do meio fechado e meio aberto e a ausência de cofinanciamento.

j) Recursos humanos²³

Dos sete pontos aqui trazidos pelo Marco Situacional dois tratam do quadro insuficiente, incompleto e rotativo de pessoal, um sobre remuneração incompatível, dois sobre a qualificação e formação, um sobre a carência de suporte em saúde mental para os operadores e um, que nos parece encontra-se deslocado quanto ao local onde foi inserido, fala da fragilidade institucional da política referindo-se à gestão, regulamentação e cofinanciamento.

Os dois últimos pontos, o que trata do suporte em saúde mental para os operadores e da fragilidade institucional não encontram abordagens correspondentes que possam ser consideradas como alternativas para a solução desses problemas.

²³ Refere-se ao item 2.1 do número 2 do Plano, Marco Situacional.

B) DEFININDO O QUE SÃO EIXOS OPERATIVOS, METAS, PRAZOS, RESPONSÁVEIS e COMO SE APRESENTAM NO PLANO

Para que se possa analisar o que nos foi trazido nesta parte do Plano Nacional Decenal, é necessário ter claro do que estamos falando, ou como entendemos cada um dos elementos que constituem este quarto tópico. Trazemos aqui conceituações gerais e de certo consenso entre autores vários da área de planejamento.

Vejamos:

OBJETIVO: Define o que se busca, se almeja, se pretende alcançar. Entre outras características, necessita ser claro, específico, mensurável. O tempo verbal obrigatoriamente deve ser no infinitivo.

METAS: São os resultados decorrentes dos objetivos estabelecidos. Devem definir o quanto eu almejo, o quanto eu desejo alcançar e em quanto tempo. É característica essencial da meta ser mensurável: quanto, como, quando.

Podemos dizer que o Objetivo orienta a partida, o desencadear de determinada ação, a Meta indica o “alvo”, a chegada.

EIXOS OPERATIVOS: Entendemos tratar-se aqui da definição das estratégias e das ações por meio das quais se busca alcançar os objetivos propostos e atingir as metas definidas.

A partir deste breve alinhamento conceitual e do entendimento do significado mínimo de cada um dos elementos que constituem esta parte do Plano e visam dar concretude ao mesmo, podemos traçar algumas considerações gerais. Posteriormente buscaremos analisar alguns elementos específicos trazidos nesta parte do Plano.

- a) A primeira consideração é que os “Eixos” apresentados são, na verdade, eixos estruturantes e não propriamente eixos operativos. Os Eixos definidos como: *“Gestão, qualificação do atendimento, participação e autonomia dos adolescentes e*

fortalecimento dos sistemas de justiça e segurança pública”, são elementos que incidem na organização ou estruturação do sistema socioeducativo, mas não constituem estratégias ou ações “operativas” para a execução do Plano.

Tendo em vista que os “Eixos” trazidos no Plano estão limitados aos elementos reportados no parágrafo anterior, podemos dizer que, se alguma estratégia ou ação estão definidas nesta parte do Plano, estas estão mescladas dentro das metas. Não temos, em princípio, o que se poderia considerar propriamente como “*Eixo Operativo*”. Por consequência, conforme se constatará, o Plano decenal carece de metodologia, ou seja, de ações e de estratégias que nos permitam entrever uma efetiva execução do que ali está proposto.

No término da introdução do Plano Decenal se afirma: “*O Plano Nacional do SINASE visa **superar todos os fatores aqui mencionados**²⁴ como impeditivos da consolidação do Sistema de Garantia de Direitos dos adolescentes, permitindo que eles reconstruam seu projeto de vida e se reintegrem socialmente*”. Esse é, com certeza, o desejo dos seus autores e de todos que militamos na área do socioeducativo, mas não é possível entrever tão facilmente que o Plano, como ora se apresenta, possa alcançar a superação que almeja.

b) Os **objetivos** trazidos no Plano, a rigor, não podem ser considerados como tais. Se a finalidade do “**objetivo**” é deixar claro “*o que se quer*”, a primeira consideração a ser feita a esse respeito é que em nenhum momento se vê afirmado há que veio o presente Plano. Não se tem dúvidas de que o grande objetivo é implantar e organizar o Sistema legalmente instituído (Lei Federal 12594/12, artigo 1º), mas é necessário que, de alguma forma, isto seja explicitado.

Sem esse objetivo maior, expresso de forma clara, não fica também dito o que se entende por “Socioeducativo”, o que se entende por “Sistema Socioeducativo”, quais as bases desse Sistema, como ele deve ser construído, o que já temos e onde queremos chegar. Vale recordar aqui, a observação já trazida no início deste documento, quanto à ausência no Plano Decenal de uma definição clara do

²⁴ Grifo nosso.

que é o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo que será objeto do referido plano.

A título de exemplo, se considerarmos o objetivo 1 do item “4.1 Eixo 1 – Gestão do Sinase” como um objetivo específico, também a sua formulação deveria ser impostada de outra forma.

Ao invés de: “1. Instalação das coordenações estaduais e municipais do SINASE”. Deveria ser: “1. **Instalar** as coordenações estaduais e municipais do SINASE”.

- c) As **metas**, como apresentadas, estão todas desprovidas de quantificação e, por consequência, podem tornar-se mera repetição do que já previsto em lei, ou ainda, um “*bom desejo*”, mas incapaz de nos levar a algum lugar. Não podemos considerar como “Meta” uma afirmação como a do item 1.1 – “*Incentivar a organização e o funcionamento das Coordenações Estaduais do Sistema Socioeducativo*”. Se meta é resultado concreto, “*incentivar*” expressa tão somente um desejo, que não consegue dizer o que de fato se quer em relação às coordenações estaduais. Se a “*organização e funcionamento das Coordenações Estaduais*” puder se constituir de fato em uma meta, e meta capaz de responder a um objetivo²⁵, então esta meta deveria minimamente estar definida nesses moldes: “*Ter implantadas e funcionando nas 27 unidades federativas as Coordenações Estaduais do Sistema Socioeducativo até 31 de julho de 2014*”. Sem uma meta clara e detalhada, como saber se o objetivo foi atingido? Como avaliar o que foi feito e se foi feito?

Cabe complementar o exemplo aqui apresentado, dizendo que, sem uma estratégia clara do que será feito concretamente para que a implantação e o funcionamento das Coordenações Estaduais aconteçam (estratégias e ações), não se tem garantia alguma de que a meta será alcançada. Se depreende, portanto, que um Plano sem estratégias, sem ações bem definidas, ou, se preferirmos, sem metodologia, não chega a ser um Plano, talvez, quando muito a expressão do desejo do que se gostaria no Sistema Socioeducativo. Estados e municípios precisam estar muito atentos a isso na confecção dos próprios Planos locais.

²⁵ Cabe analisar se o definido no objetivo 1 pode ser considerado mesmo um objetivo.

d) **Período:** esses foram definidos em largos espaços de tempo e, para algumas metas inclusive, no arco dos 10 anos, tempo total no qual deverá vigorar o Plano nessa sua primeira edição. Na forma elaborada inviabiliza-se uma das exigências do Sinase, que é a avaliação, essencial para que se possa aferir a execução e os resultados do mesmo. Prazos indefinidos ou definidos de forma muito ampla, favorecem o permanente adiamento da execução das ações propostas. A realização de tais ações poderá ocorrer de modo precário e limitado no findar do prazo do longo período que foi fixado para a execução.

e) A identificação dos **responsáveis** parece-nos também falha quanto à forma como apresentada. Há competências e responsabilidades diferentes para cada ação. Há papéis de coordenação, de estruturação, de colaboração, de execução que não estão afetos de igual forma e peso aos diferentes atores do Sistema Socioeducativo.

Há que se diferenciar por exemplo numa determinada ação, ou meta, o que é da alçada do governo federal, do governo estadual e do governo municipal. Colocar num mesmo “box” destinado a identificar os responsáveis: “*SDH/PR; Executivos Estaduais e Municipais; Conselhos de Direitos*”, sem apontar qual é a responsabilidade de cada um, pode gerar descompromisso de todos. É preciso atentar para o fato de que Conselhos de Direitos não são órgãos executores, mas sim propositores e fiscalizadores das políticas públicas. Na execução da política há *execução indireta*, em geral as de responsabilidade do governo federal, e há *execução direta* de competência dos estados ou municípios. Não é possível lançar tudo numa “*conta única*”.

f) Por último, como mencionado acima na letra “c” deste tópico, achamos falta do item **metodologia** que deve trazer as informações do “*como, com quais procedimentos*” serão atingidos os objetivos e metas.

C) ANÁLISE DETALHADA DO ITEM “4. EIXOS OPERATIVOS – METAS, PRAZOS E RESPONSÁVEIS”

Colocadas as premissas acima, vamos olhar mais de perto alguns itens trazidos nessa quarta parte do Plano. Queremos deixar claro que não é propósito nosso nos determos numa análise aprofundada de cada objetivo, meta, período e responsáveis – como foram aqui apresentados – e nem tão pouco escrever ou apresentar em elaboração final “o que” ou o “como” deveria aqui estar contido. Esse é um trabalho mais detalhado e profundo, que deve ser resultado do esforço e apurado trabalho de um grupo de gestores e técnicos do Sistema. Nosso objetivo aqui, como destacado no subtítulo desse trabalho, é alertar para os limites presentes no Plano Nacional (como elaborado, aprovado pelo Conanda e publicado) e que necessitam ser evitados ou superados nos planos estaduais e municipais.

Para tornar mais didática esta análise e mais fácil o entendimento do que se está tratando, vamos transcrever os itens como constam no Plano Nacional para, em seguida, fazermos nossos comentários a respeito.

Eixo 1 – Gestão do Sinase:

OBJETIVO 1:

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
1. Instalação das coordenações estaduais e municipais do SINASE	1.1 Incentivar a organização e o funcionamento das Coordenações Estaduais do Sistema Socioeducativo.	X			SDH/PR FONACRIAD Conselhos de Direitos
	1.2 Incentivar a organização e o funcionamento das Coordenações Municipais do Sistema Socioeducativo.	X			SDH/PR FONACRIAD Conselhos de Direitos

Observações:

- Parece-nos que há a ausência de um objetivo mais amplo que destaque o que de fato se necessita e se quer alcançar no âmbito da Gestão.
- “*Instalação das coordenações...*”, como colocado, pode indicar uma ação meio e não fim. O objetivo é instalar coordenações ou, por meio delas, organizar e fazer a gestão do Sistema no âmbito estadual e municipal?

- c) Faltou deixar claro também como serão estruturadas tais **coordenações**, quem deve compô-las, como devem funcionar, etc. Transformar a instalação das **coordenações** num objetivo, sem melhor defini-las, trará, por consequência, diferentes formas de coordenações que poderão dificultar ainda mais aquilo que se pretende, ou seja, a organização do Sistema Nacional.

Meta 1.1 :

Como já exemplificado nas considerações do item “c” da página 41 “*incentivar*” não se constitui uma meta, mas expressa tão somente um desejo. Quanto à falta de clareza do que seja objetivo e meta é possível verificar, se olharmos no Plano o objetivo 3 do Eixo da Gestão. Vemos ali que também o objetivo começa com o mesmo verbo “*incentivar*”. Um sistema uma vez implantado deve funcionar e deve resultados concretos e mensuráveis, etc. A palavra “*incentivar*”, que usualmente tem o sentido de “animar”, “motivar” parece não ser suficiente para que se possa alcançar resultados concretos, como se requer e se necessita para a organização do Sistema.

Não é possível considerar, portanto, como meta – não ao menos na forma como elaborado – o que está aqui colocado.

Período (referente Objetivo 1 do Eixo 1):

Conforme destacado na Introdução do Plano Decenal aprovado, o tempo para a realização das metas foi dividido em períodos: 1º - 2014 – 2015; 2º - 2016 – 2019; 3º - 2016 – 2023.

A meta concebida no item 1.1 tem como período atribuído o 1º, ou seja, pode ser efetivada no período compreendido entre 2014 e 2015. Daqui decorrem alguns graves problemas:

- a) Se esse é um tempo para se “incentivar a instalação” das referidas **coordenações**, não significa que será o tempo para que de fato a instalação aconteça. A meta aqui é *incentivar*.

b) Ainda que possamos entender que a intenção, expressa de forma equivocada, possa ser de que nesses dois anos as **coordenações** sejam de fato instaladas, ainda assim é um tempo demasiadamente longo e indefinido para uma ação essencial à estruturação do Sistema. É de se supor que cabe a essa **coordenação** a tarefa de articular e acompanhar a implantação local do Sistema Socioeducativo. A necessidade, portanto, da sua existência é imediata, pois é a partir dela que todas as demais ações poderão ir se desenrolando, ganhando efetividade, tendo consequências para o Sistema Socioeducativo.

Se um estado ou município for adiando a instalação da **coordenação** para o segundo semestre de 2015 (em 2014 temos copa do mundo e eleições no segundo semestre), tal situação poderá significar que, após quatro anos de vigência da lei do Sinase (2012 – 2015), muito pouco terá acontecido nesta localidade.

Considerando que 2014 é o ano da primeira avaliação nacional do Sistema Socioeducativo (Lei 12594/12 – Art. 18 § 3º), diversos estados e municípios poderão não estar em condições de realizar e participar da avaliação nacional. Esta ficará, portanto, comprometida.

A instalação da **coordenação** não demanda nada mais do que uma boa articulação e teria sido possível definir como prazo para a criação de todas as coordenações o primeiro semestre de 2014. Perdemos a oportunidade de assim o definirmos na esfera nacional.

Responsáveis (referente Objetivo 1 do Eixo 1):

Tendo sempre por base tudo o que já foi falado sobre a forma de apresentação do item **responsáveis** (letra “e” da página 42), há que se destacar no que diz respeito aos responsáveis das metas 1.1 e 1.2, que o FONACRIAD²⁶, como já recordado na página

²⁶ O FONACRIAD é, como o próprio nome diz um “Fórum”, ou seja, uma instância de reflexão e de debate sobre a política do socioeducativo. Pela sua natureza e pelo fato de seus participantes representarem as diferentes unidades federativas na diversidade de seus contextos, não há como esse Fórum assumir tarefas executivas dentro de um determinado Estado. É muito estranho que em diferentes momentos no

27, letra g, na sua constituição atual não conta com representação do Meio Aberto e, portanto, fica excluída a participação dos gestores das Medidas de LA e PSC na organização de tais coordenações.

Também não fica claro se os responsáveis são tão somente os encarregados de organizar as **coordenações** ou se, na verdade, se constitui no grupo dos representantes que devem ter assento nas **coordenações**. Em uma ou outra situação como se procederá em relação à participação das áreas (saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, etc.) e de outras instituições (MP, Judiciário, Defensoria)? Creio seja necessário um esclarecimento a respeito.

Outras dúvidas que ficam: Qual o tipo de participação da SDH/PR numa ação que deve acontecer de forma efetiva nos Estados e Municípios? O FONACRIAD é o Fórum de todos os Gestores Estaduais do Meio Fechado. Não seria mais adequado colocar como responsável o Gestor Estadual/Municipal do Sistema Socioeducativo ao invés de FONACRIAD, já que o Fórum não tem ingerência específica em cada estado e menos ainda nos municípios? Os Conselhos Tutelares terão ação direta nas Comissões de Avaliação (Lei 12594/12 – Art. 18 § 2º). Não deveriam também esses Conselhos participarem das **coordenações** do Socioeducativo?

Os questionamentos acima propostos não devem ser tomados como afirmações em forma de perguntas, mas sim como dúvidas reais que devem levar à reflexão do que são e do papel das referidas **coordenações**.



IMPORTANTE: Nos itens que se seguirão, não descenderemos a uma análise tão detalhada, o que tornaria complicado e volumoso esse trabalho, mas nos limitaremos a chamar a atenção para os problemas principais contido nos diferentes enunciados.

quadro “responsável” figure ali o “FONACRIAD”. Se a ação acontece no âmbito do Estado, o representante do socioeducativo é o gestor estadual e não o Fórum dos gestores. Há aqui uma confusão de papéis.

OBJETIVO 2.

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
2. Implantação e implementação da política de cofinanciamento	2.1 Implementar o SINASE garantindo os recursos financeiros em cofinanciamento para o funcionamento adequado dos programas socioeducativos, com ênfase no direito à convivência familiar e comunitária, à proteção social, à inclusão educacional, cultural e profissional, com base na Lei 12.594/2012 (<u>Deliberação da IX Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente 2012 eixo 2 proposição 21</u>).	X	X	X	SDH/PR, MDS, MS, MEC, MTE e MJ
	2.2 Assegurar o repasse dos recursos destinados à implementação das ações correspondentes ao SINASE em todos os Estados e Municípios, sem prejuízo da exigência de contrapartidas, da destinação de recursos no orçamento dos órgãos públicos corresponsáveis pela sua execução (art. 8º, da Lf nº 12.594/2012) e do desenvolvimento mecanismos de controle de sua adequada utilização.	X	X	X	SDH/PR Executivos Estaduais e Municipais Conselhos de Direitos

Observações:

- a) Faltou dizer qual é a política de financiamento (critérios, recursos, fontes, formas de repasse).
- b) Item 2.1: Trouxe a Deliberação da IX Conferência no seu todo, que é bastante ampla. Como isso efetivamente irá acontecer? Com tantos responsáveis, qual é a parcela de recursos de cada um dos Ministérios indicados como responsáveis? Podemos esperar novos investimentos para 2014? Quanto para 2015?
- c) Item 2.2: “Assegurar o repasse dos recursos destinados...”: quem de fato irá assegurar os repasses?
 - “implementação das ações correspondentes...”: quais ações do Sinase nos Estados e Municípios? O artigo 8º da Lei 12564/12, aqui citado, pede que o Plano preveja “ações articuladas”.
 - A quem caberá desenvolver os mecanismos de controle?
 - Como está previsto a corresponsabilidade de cada órgão envolvido?

OBJETIVO 3

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
3. Incentivar a implantação dos Comitês Intersetoriais do SINASE	3.1 Incentivar a organização e o funcionamento das Comissões Intersetoriais em nível Estadual e Municipal do Sistema Socioeducativo.	X			SDH/PR Executivos Estaduais e Municipais Conselhos de Direitos
	3.2 Incentivar a construção dos Planos Estaduais Decenais através de cursos e apoio técnico.	X			SDH/PR

Observações:

- a) Item 3.1: Se Comitês ou Comissões (entre objetivo e meta não fica claro qual a nomenclatura a ser adotada) devem ser implantados, não cabe aqui somente o verbo “*incentivar*”.
- b) Item 3.2: Considerada a dificuldade do trabalho de elaboração dos Planos, talvez mais do que “*incentivar*” o trabalho da SDH deveria ser o de ofertar assessoria para a elaboração dos Planos locais. Esta pode ser uma importante forma de sincronizar a forma técnica de fazer os Planos e ao mesmo tempo cuidar do alinhamento e funcionamento do Sistema.
- c) As ações de atendimento e os serviços já estão acontecendo e não faz sentido passar dois anos “*incentivando*” suas criações. Estes deveriam ser implantados de imediato, ainda no primeiro semestre. Há que se ter resolubilidade para que o Sistema avance. Segundo semestre temos copa do mundo e eleições. No próximo ano teremos governos em início de mandatos.
- d) Item 3.2: Os Planos Estaduais – e também os Municipais – são de lei. É necessário mais que incentivar sua construção. O Prazo legal, sob pena de sanções por descumprimento da lei, é de 360 dias após a publicação do Plano Nacional (19/10/2013). Como pode o Plano Nacional passar por cima da lei definindo como prazo o período de 2014 – 2015?

OBJETIVO 4

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
4. Instituir o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo	4.1 Integração do Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA-SINASE) com os sistemas de informação das demais políticas setoriais.	X			SDH/PR FONACRIAD Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	4.2 Interoperação do Sistema de Informação do Executivo com o Sistema de Justiça	X	X	X	SDH/PR CNJ
	4.3 Integração dos dados do Censo Escolar da Educação Básica com o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo	X	X	X	SDH/PR MEC
	4.4 Acompanhar matrícula nas escolas dos adolescentes em Medida Socioeducativa (MSE) através dos dados do Censo Escolar da Educação Básica.	X	X	X	MEC SDH/PR
	4.5 Acompanhar a frequência na escola dos adolescentes em MSE, via sistema específico.	X	X	X	MEC SDH/PR
	4.6 Avaliar a infraestrutura das escolas do SINASE através dos dados do Censo Escolar da Educação Básica.	X	X	X	MEC SDH/PR
	4.7 Avaliar a qualificação dos professores que atuam nas escolas do SINASE através dos dados do Censo Escolar da Educação Básica.	X	X	X	MEC SDH/PR
	4.8 Acompanhamento da inserção de adolescentes em MSE nos cursos de educação profissional e tecnológica.	X	X	X	MEC SDH/PR

Observações:

- a) O objetivo 4 aqui trazido é sem dúvida fundamental para a estruturação do Sistema. O Sistema de Avaliação responde ao que a Lei exige e necessita ser instituído.
- b) Há, contudo, total dissonância entre o que é colocado como objetivo e as metas apresentadas logo ao lado. Além da formulação das metas ser equivocada, o problema mais grave é que nenhuma delas responde ao objetivo, ou seja, nenhuma contempla a instituição do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, como previsto no Capítulo V da Lei do Sinase e seu conjunto de artigos. Conforme se lê nas metas, fala-se de
 - a. Sistema de informação;
 - b. Integração de dados do senso escolar;
 - c. Acompanhamento de matrícula e frequência dos adolescentes;
 - d. Avaliar a infraestrutura da escola e a qualificação dos professores;
 - e. Acompanhamento de aluno em cursos de formação profissional.

- c) Faltou, portanto, dizer o que é a Avaliação do Atendimento, no que ela deve consistir e o que ela deve abranger. Faltou dizer como serão cumpridas as exigências da lei do Sinase no que tange à Avaliação.
- d) O item 4.1 e 4.2 não apenas estão deslocados, como faltou tratar no Plano Decenal sobre o Sistema Nacional de Informação. Sem ter um Sistema de Informação do Sinase que esteja instalado e funcionando, como falar de “*interoperação com o Sistema de Justiça*”. Afirmações como essa podem lançar descrédito sobre o Plano Decenal.
- e) O mesmo se pode afirmar quanto ao item 4.3: como integrar dados do Censo Escolar com um Sistema que não existe e sobre o qual não se tratou também da sua instituição?
- f) Acompanhar matrícula e frequência dos adolescentes, bem como acompanhá-los na inserção em cursos de formação profissional (4.4; 4.5; 4.8) são ações que cabem aos Gestores Estaduais. Colocar que a SDH e o MEC irão cuidar desse nível de detalhamento (fala-se aqui de adolescentes e não de sistemas estaduais de educação) parece-nos muito difícil que possa acontecer.
- g) No item 4.6 se fala das “*escolas do SINASE*”. O termo parece-nos ser inadequado. As escolas são do sistema de ensino do país e têm como público quem está sendo atendido pelo Sinase. Escolas do Sinase, como usado atualmente, são as escolas estaduais que cuidam da formação dos Socioeducadores.
- h) No item 4.7 fala-se da “*avaliação dos professores...*” Há que se pensar que antes de serem avaliados os professores, eles necessitam receber uma qualificação profissional que os auxilie a compreender o Sistema Socioeducativo e como lidar com os adolescentes nele inseridos. Cabe também falar da adequação dos conteúdos didáticos e da metodologia a ser utilizada nas salas de aula que funcionam dentro das unidades socioeducativas.

OBJETIVO 5

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
5. Implantação da Escola Nacional do Sinase	5.1 Organizar a estrutura pedagógica e técnica da Escola Nacional de Socioeducação.	X			SDH/PR
	5.2 Implantação das Pólos Estaduais da Escola do SINASE	X			SDH/PR FONACRIAD Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos

Observações:

- a) Considerando que há já uma política de implantação das Escolas Estaduais do Sinase, seria importante que constasse o que se pretende com a Escola Nacional do Sinase. Se essa tem por objetivo a formação dos Gestores do âmbito nacional e dos profissionais que atuam nos Ministérios afins com a temática do Sistema Socioeducativo, certamente que a Escola Nacional é muito bem-vinda. Ainda que tais profissionais atuem no âmbito da articulação política e não do atendimento, torna-se fundamental cuidar da formação/ capacitação dos mesmos quanto ao conhecimento do que é o Sinase e suas exigências. É necessário porém, que tudo isso seja deixado claro no Plano.
- b) No item 5.2, no lugar de FONACRIAD, deve-se colocar Gestor Estadual. Os Sistemas também não implantam nada. Quem pode fazê-lo é esse ou aquele determinado órgão que, dentro do Sistema, tem responsabilidade e competência para fazê-lo. Definir claramente isso é necessário para que se saiba quem poderá ser interpelado quando da não execução do que aqui está definido.

OBJETIVO 6

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
6. Implantação e implementação das políticas setoriais que atuam no Sistema Socioeducativo	6.1 Orientar os sistemas de ensino quanto à garantia da escolarização de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas nos Planos Estaduais e Municipais de Educação.	X	X	X	MEC SDH/PR
	6.2 Estabelecer parâmetros para a escolarização e educação profissional no sistema socioeducativo.	X			MEC
	6.3 Homologar as Diretrizes Nacionais para escolarização no sistema socioeducativo.	X			MEC
	6.4 Adesão de municípios e/ou estados à política nacional de atenção integral a saúde de adolescentes no sistema socioeducativo.	X			MS
	6.5 Universalizar a oferta de Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	X	X		MDS
	6.6 Difundir orientações técnicas para o atendimento de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade	X	X	X	MDS
	6.7 Articular e estabelecer com as demais políticas setoriais planos de ação para socioeducação.	X	X	X	Todos os órgãos responsáveis pelas MSE
	6.8 Elaborar protocolos e fluxos de atendimento para a socioeducação de forma intersetorial.	X			Todos os órgãos responsáveis pelas MSE

- a) A forma como apresentado o chamado objetivo e as chamadas metas não deixam claro o que deve ser afeto ao Plano de construção da Política Nacional do Sinase e o que deve ser objeto dos Planos Estaduais e Municipais.
- b) Item 6.1 – Não cabe “*orientar os sistemas de ensino quanto à garantia...*” visto que educação é direito inalienável de todo adolescente dentro ou fora do Sistema Socioeducativo. O que deve ser feito é definir regras claras para que tal direito seja efetivamente assegurado, respeitado.
- c) Item 6.2 trata de “*estabelecer parâmetros para a escolarização*” e o item 6.3 de “*homologar diretrizes*”. A dúvida que surge é: tais diretrizes já existem para ser apenas homologadas ou devem ser construídas? Qual a relação entre os parâmetros e as Diretrizes? Estamos falando de duas coisas ou são uma única coisa?
- d) Item 6.4: o POE, que traz as diretrizes da saúde para atendimento do adolescente no Sistema Socioeducativo está em vigor desde 2004 e, no entanto, não se conseguiu até o presente a pactuação com todos os Estados e municípios interessados. O que se pretende fazer para que tal pactuação efetivamente aconteça?

- e) Item 6.5: O MDS já disponibilizou a pactuação com os CREAS para a execução das medidas de meio aberto para municípios a partir de vinte mil habitantes. Entendemos que não cabe a implantação em municípios com populações inferiores a esse número de habitantes, pois as medidas de proteção devem dar conta de atender os casos eventuais. O que é, portanto, desejável é que seja trazido para o Plano não a “universalização”, mas que sejam asseguradas estratégias capazes de levar ao efetivo funcionamento os programas de Medida de Meio Aberto. Vale alertar que “difundir orientações técnicas”, como previsto no item 6.6 pode até ser um meio, mas, ainda assim, não suficiente. É sabido que as necessidades vão muito além, pois falta número de profissionais suficientes e capacitados, estrutura física e administrativa, capacidade de pactuação, etc.
- f) O Item 6.7 já está contemplado no artigo 8º da lei do Sinase. O que faltou dizer é o que de fato será feito para que a norma saia do papel. Cabe lembrar aqui, que também o previsto no item 6.8 é insuficiente para assegurar a articulação, sobretudo porque como responsável por fazê-lo, na forma como apresentado, é atribuição de “todos os órgãos responsáveis pela MSE”. A responsabilidade pesa sobre “todos” e, ao mesmo tempo, sobre “ninguém”.

Eixo 2 – Qualificação do Atendimento Socioeducativo

OBJETIVO 1

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
1. Qualificação do atendimento socioeducativo: Da Parametrização do SINASE	1.1 Definição, publicação e divulgação dos Parâmetros Arquitetônicos do SINASE.	X			SDH/PR
	1.2 Definição, publicação e divulgação dos Parâmetros de Gestão do SINASE.	X			SDH/PR
	1.3 Definição, publicação e divulgação dos Parâmetros de Segurança do SINASE.	X			SDH/PR
	1.4 Definição, publicação e divulgação dos Parâmetros Socioeducativos do SINASE.	X			SDH/PR

Observações:

- a) Mais do que “definição” trata-se de “construção” dos parâmetros.
- b) Definir como prazo 2014 - 2015 pode ser um tempo longo demais. Se os parâmetros não forem publicados logo no início do ano de 2014, poderão comprometer a construção dos Planos Estaduais e Municipais, uma vez que

devem servir de referência para esses, os quais têm seu prazo máximo para serem publicados: o dia 14 de novembro de 2014.

OBJETIVO 2

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
2. Qualificação do atendimento socioeducativo: Dos Profissionais do SINASE	2.1 Apoiar a regulamentação da profissão de socioeducador em nível técnico e superior.	X			SDH/PR FONACRIAD
	2.2 Apoiar a ampliação do número de servidores efetivos nas Unidades de atendimento em meio fechado e nos serviços de MSE em meio aberto com vista à continuidade das ações/atividades desenvolvidas pelos executivos Estaduais/ Municipais.	X	X	X	SDH/PR MDS
	2.3 Investir na formação continuada dos profissionais que atuam no SINASE através da Escola Nacional de Socioeducação.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos I
	2.4 Viabilizar a oferta de cursos de formação continuada na Rede Nacional de Formação.	X	X	X	MEC
	2.5 Garantir a oferta de formação permanente, nas modalidades básica e específica, para qualificar profissionais do SUAS nos serviços que tenham interface com o atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e suas famílias	X	X	X	MDS

Observações:

- a) O item 2.1 fala de “*apoiar a regulamentação...*”. A regulamentação da profissão de socioeducador não requer apoio. Do quanto se sabe ela já foi inserida no Código Brasileiro de Ocupação (CBO), o que foi um importante passo. Cabe agora regulamentação junto ao MEC para definição dos parâmetros curriculares e sua aprovação no Conselho de Educação, bem como os procedimentos para a regularização da situação dos profissionais que, concursados, já atuam no Sistema. Isso requer procedimentos legais e não apoio.
- b) Sabemos que o aumento do número de profissionais que atuam no Sistema Socioeducativo é necessário e urgente. É dada, no item 2.2, à SDH e ao MDS a incumbência de “*apoiar a ampliação do número de servidores*”. Não é possível ler tal afirmação sem nos perguntarmos: Será feito repasse de recursos para tanto? Quanto? De que forma? Tais repasses podem ser usados pelos Estados e Municípios para contratação de pessoal?

Há estados e municípios que pela lei de responsabilidade fiscal não podem realizar novas contratações de profissionais. Principalmente no que tange ao Meio Aberto, está o MDS disposto a rever a disposição de que não se pode fazer parcerias com ONGs para a execução direta do Programa?

Sem que as questões acima sejam respondidas de forma clara, objetiva, detalhada, o que está aqui colocado no item 2.2 pode tornar-se tão somente uma afirmação sem maiores consequências.

- c) Item 2.3: a formação dos profissionais do Sinase será feita através da estrutura das Escolas Estaduais, que vêm sendo incentivadas e financiadas pelo governo federal através da SDH, ou serão extintas para que entre em funcionamento a escola nacional?
- d) Item 2.4: que cursos são esses de formação continuada? São destinados à qual público? O que é a Rede Nacional de Formação? Como isso irá acontecer? Pode ser que a formulação da proposta aqui inserida fosse clara para quem elaborou, mas necessita ser também para quem lê o Plano.
- e) Item 2.5: Excelente a proposta. É importante, porém, que seja apresentada de forma mais clara quanto à execução, aos prazos e aos serviços que estarão envolvidos.

OBJETIVO 3

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
3. Qualificação do atendimento socioeducativo: Ao Adolescente	3.1 Orientar e apoiar a adoção do Plano Individual de Atendimento (PIA) em todo o atendimento socioeducativo, em todas as fases e modalidades de execução.	X	X	X	Todos os órgãos responsáveis pelas MSE
	3.2 Incluir os Projetos Terapêuticos Singulares (TPS) dos Adolescentes nos PIA	X	X	X	MS
	3.3 Orientar os sistemas de ensino sobre a disponibilização de documentação escolar no Plano Individual de Atendimento (PIA)	X	X	X	MEC
	3.4 Organizar e qualificar a rede de atenção à saúde ampliando o acesso de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas a ações e serviços de saúde resolutivos, em tempo oportuno.	X	X	X	MS
	3.5 Qualificar as redes de atenção à saúde para o atendimento de adolescentes envolvidos com práticas de atos infracionais com transtornos mentais e problemas decorrentes do uso de álcool e outras drogas, sem quaisquer discriminações, no caso de aplicação da medida protetiva do art. 101, inciso V, do ECA, cabendo à equipe de saúde eleger a modalidade de tratamento que atenda a demanda.	X	X	X	MS
	3.6 Articular ações específicas entre as políticas públicas voltadas à promoção da saúde mental dos adolescentes que pratiquem atos infracionais, especialmente para os adolescentes que estejam cumprindo medidas socioeducativas de Internação ou Semiliberdade.	X	X	X	MS
	3.7 Garantir a oferta do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto nos CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social) para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas de LA e PSC, bem como no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) como grupo prioritário	X	X	X	MDS
	3.8 Garantir a oferta de serviços no CREAS para atendimento das famílias dos adolescentes em cumprimento de medidas de LA e PSC	X	X	X	MDS
	3.9 Orientar e apoiar a ampliação da rede local para execução da Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), por meio do estabelecimento de parcerias.	X	X	X	MDS

	3.10 Garantir a oferta de escolarização em todas as etapas das MSE, em regime de colaboração com os sistemas de ensino.	X	X	X	MEC
	3.11 Ampliar o atendimento em tempo integral para adolescentes cumprindo medidas socioeducativas.	X			MEC SDH/PR
	3.12 Orientar as Secretarias de Educação a realizarem diagnóstico da trajetória escolar dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas nas Unidades de Internação Provisória.	X	X	X	MEC
	3.13 Ofertar cursos de educação profissional e tecnológica aos adolescentes em MSE, observadas as ressalvas da legislação pertinente.	X			MEC SDH/PR
	3.14 Incentivar as escolas que atendem adolescentes cumprindo medidas socioeducativas a desenvolver ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento desses adolescentes	X	X	X	MEC MS SDH/PR
	3.15 Assegurar documentação civil básica a todos os adolescentes	X	X	X	Todos os órgãos responsáveis pelas MSE
	3.16 Incentivar e divulgar metodologias de atendimento com base em práticas restaurativas.	X	X	X	SDH/PR
	3.17 Garantir a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) aos adolescentes egressos como grupo prioritário.	X	X	X	MDS
	3.18 Orientar os profissionais da Rede SUAS para garantir o atendimento das famílias dos adolescentes egressos do sistema socioeducativo (em meio fechado e em meio aberto).	X	X	X	MDS
	3.19 Acompanhamento da trajetória escolar dos egressos do sistema socioeducativo.	X	X	X	MEC SDH/PR
	3.20 Inserção dos egressos do sistema socioeducativo em cursos de educação profissional e tecnológica.	X	X	X	MEC SDH/PR
	3.21 Assegurar que os/as adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de restrição de liberdade possam receber visitas de familiares e amigos, visando à garantia do direito a convivência familiar e comunitária.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
4. Qualificação do atendimento socioeducativo: Do enfrentamento da Violência Institucional	4.1 Apoiar a inserção de representantes das políticas socioeducativas nos Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura – CNPCT/MNPCT, conforme LF 12.847/2013.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/ Distrital Socioeducativos
	4.2 Implantação da Notificação Compulsória nos serviços de saúde de referência às Unidades Socioeducativas.	X	X	X	MS
5. Qualificação do atendimento socioeducativo: Da Infraestrutura	5.1 Ampliar em todas as Capitais, Distrito Federal e Municípios das Regiões Metropolitanas, os Núcleos de Atendimento Integrado (NAI) ao adolescente que se atribua ato infracional condicionados à prévia existência e efetivo funcionamento de Centros Integrados de Atendimento de Adolescentes em conflito com a Lei (Art. 88, inc. VI do ECA), inclusive em plantões noturnos e fora dos horários forenses. <u>(Plano dos DH de Crianças e Adolescentes - diretriz 04 meta 58)</u>	X	X	X	SDH/PR Executivos Estaduais e Municipais Sistema de Justiça
	5.2 Desativação das Unidades de meio fechado impróprias.	X			SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	5.3 Implantar de forma regionalizada unidades de internação, levando em consideração a densidade demográfica da região, visando a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	5.4 Ofertar políticas para qualificação dos espaços educacionais das unidades socioeducativas, em regime de colaboração com os sistemas de ensino.	X	X	X	MEC SDH/PR

Observações:

- a) A primeira observação dentro deste objetivo, na forma como foi apresentado, e estando ele voltado à qualificação do atendimento socioeducativo, com foco na pessoa do adolescente, é dizer que se confunde aqui (mais do que em outros lugares) o que é de responsabilidade da União (estamos falando do Plano Nacional) e o que é de responsabilidade dos Estados ou Municípios; confunde-se o que serve à estruturação do Sistema e o que diz respeito ao atendimento dos adolescentes na sua singularidade. Não se diferencia tão pouco o que é de competência de uma área ou de outra. Tudo é colocado dentro de mais de uma dezena de “Metas”, que devem ser lidas com as ressalvas já apresentadas anteriormente.

Trata-se de uma tão grande gama de questões e, por consequência, de tantos limites e problemas na apresentação feita, que nos limitaremos aos problemas principais para não tornarmos longas e pesadas as análises que aqui caberiam.

Não trataremos aqui da questão “*prazo para a execução*”, mas é importante lembrar que a cada ano que determinados serviços, como os da saúde por exemplo, deixam de ser implantados ou implementados, são milhares de adolescentes que passam pelo sistema e saem dele tendo sido privados dos seus direitos.

- b) Item 3.1: O que é esse “*orientar e apoiar a adoção do PIA*”? Será construído um caderno de referência que diga o que se espera de um PIA e como fazê-lo? Se for isso, então esse é o compromisso que precisa ser assumido claramente. E definir como responsável: “*todos os órgãos responsáveis pelas MSE*”; isso não é demasiadamente genérico e indefinido?
- c) Item 3.2: Quem elabora o PIA são os técnicos que atendem os adolescentes do socioeducativo. Não dá para falar de incluir “PTS” (a sigla foi digitada errada no texto original) no PIA dos adolescentes e tendo como responsável o Ministério da Saúde.
- d) Item 3.4: vide letra d) do objetivo 6 do Eixo 1;
- e) Item 3.5: Não cabe ser tratada aqui a saúde mental como uma questão isolada, mas deve estar inserida dentro da política mais ampla de saúde. Tem, portanto, que funcionar dentro do POE.

- f) Item 3.6: As ações de saúde mental não são para o adolescente que infracionou ou que está na unidade de internação. Elas são para todos os adolescentes com problemas de saúde mental, dentro ou fora de uma unidade socioeducativa. A ação portanto é pensar como fazer que determinada prática de atendimento ou metodologia possa chegar até os programas de atendimento socioeducativo.
- g) Item 3.7: Já se definiu (porquanto haja controvérsias a respeito) que a oferta do serviço de atendimento em meio aberto se dá no CREAS. Portanto não cabe a afirmação de “*garantir a oferta*”, mas sim que essa oferta efetivamente aconteça e seja de qualidade, eficiente.
- h) Item 3.8: Vale a observação do item anterior, 3.7. É importante também lembrar que o CREAS não tem como dar conta de tudo e que o atendimento à família pode ser feito no seu lugar mais natural que é o CRAS. O que é necessário é que se garanta a integração e articulação dos serviços.
- i) Item 3.9: Quem pode ampliar a rede local na ponta para execução da PSC é quem está na ponta. É impossível pensar que o MDS tenha como fazer isso. A orientação de como o serviço deve funcionar já está colocada, o que tem que ser assegurado é o funcionamento efetivo. Nesse caso há que se ver o que de fato será ofertado: capacitação, disseminação de metodologias, outros? Se for esta a oferta, a proposta foi construída de forma incompleta e talvez não seja nem o caso de estar aqui neste local.
- j) Item 3.10: Quem oferta a escolarização é o Estado e o Município. Como o MEC em esfera federal pode falar de “*garantir a escolarização*”? Será que o que se quer falar é de financiamento? Da criação ou oferta de programas nos moldes do “*Mais Educação*”? No caso de novos programas: como serão pactuados compromissos para que não se caia no fato recorrente que a União oferta a possibilidade, mas quem está na ponta não assume e não executa? Essa é a grande questão e, por isso, é difícil falar em “*garantir*” sem apresentar no Plano as estratégias que se pretende usar para tanto.
- k) Item 3.11: A afirmação é “*Ampliar atendimento em tempo integral*”. As perguntas são: tempo integral no quê? Para quais programas de medida socioeducativa? A ação fala de adolescente, mas quem é o intermediário que tem de ser acionado: Estado ou Município? Qual será a estratégia? O que vai competir à SDH e o que ao MEC? A formulação da proposta está muito indefinida.

- l) Item 3.12: “Orientar as Secretarias de Educação...”. O que já é indefinido quando se usa a expressão “orientar”, torna-se ainda mais quando se fala de “*diagnóstico de trajetória*”. O que é esse diagnóstico? O que se fará com ele ou para que irá servir?
- m) Item 3.13: A oferta de educação profissional e tecnológica está garantida hoje com o Pronatec, que não precisa ser a única forma. A questão é como garantir que a oferta aconteça na ponta.
- n) Item 3.14: A ação não deve ser “*incentivar*”, mas sim criar subsídios que possam orientar esse trabalho para que ele aconteça depois nas salas de aula. De uma forma geral falta definir melhor o objeto da ação.
- o) Item 3.15: É o básico do básico e está definido no ECA artigo 94, XIX. Não cabe tratar de uma ação tão específica num Plano Nacional. Quem tem de fazê-lo é a unidade socioeducativa. Os órgãos controladores e fiscalizadores devem assegurar o cumprimento da lei.
- p) Item 3.16: Por meio da Resolução 125 de 29/11/2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já baixou determinações com orientações claras, diretrizes e prazos para que sejam implantadas metodologias de conciliação nos moldes das práticas restaurativas. O que significa que SDH vai “*incentivar*”?
- q) Os itens 3.17, 3.18, 3.19, 3.20 tratam de ações voltadas para os egressos do Sistema Socioeducativo e suas famílias. O tema dos egressos exige toda uma reflexão que não cabe ser feita aqui nesse momento, mas damos alguns esclarecimentos para dizer que esses itens precisam ser melhor pensados ou expressos:
- a. A lei 12594/12 – Sinase não usa em nenhum momento a expressão egresso; mas fala tão somente em dois momentos de “*após o cumprimento da medida socioeducativa*”.
 - b. No artigo 11, V, fala da “*previsão de ações de acompanhamento*”, que pode significar colocar-se à disposição dos adolescentes, ou acompanhar como está se dando a vida dos mesmos após o cumprimento da medida socioeducativa. Isto inclusive, em função do que traz o segundo artigo, reportado a seguir.

- c. O artigo 25, I fala de “*verificar a situação do adolescente após o cumprimento da medida socioeducativa*” para efeito de avaliação da sua passagem pelo sistema, ou seja, para avaliar a qualidade do trabalho feito ao longo do cumprimento da medida socioeducativa.
- d. Assim, não há que se pensar em acompanhamento de egresso como se fosse uma nova medida socioeducativa. O trabalho com o egresso acontece enquanto o mesmo ainda está cumprindo a medida socioeducativa e interage diretamente com a família (visitas domiciliares), se utiliza dos serviços da comunidade e pode até, num estágio mais avançado da medida (quando de privação de liberdade), retomar seus estudos na comunidade. Somente assim, ao sair do programa, ele estará preparado para seguir sua vida, já tendo dado à justiça e à sociedade o que lhe cabia cumprir como “*desaprovação da sua conduta*” (Lei 12594/12 artigo 1º, § 2º, III).
- r) Item 3.21: “*Assegurar o recebimento de visitas...*” já é lei e é a mesma lei que **assegura** e ninguém mais. Se não está sendo observada a lei cabe fiscalizar e cobrar. Não faz sentido isso estar aqui no Plano da mesma forma como não foram trazidos para o Plano tantos outros direitos já previstos no ECA, no artigo 124, e na Lei do Sinase.

OBJETIVO 4

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
4. Qualificação do atendimento socioeducativo: Do enfrentamento da Violência Institucional	4.1 Apoiar a inserção de representantes das políticas socioeducativas nos Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura – CNPCT/MNPCT, conforme LF 12.847/2013.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/ Distrital Socioeducativos
	4.2 Implantação da Notificação Compulsória nos serviços de saúde de referência às Unidades Socioeducativas.	X	X	X	MS

Observações:

- a) O que está colocado nos itens 4.1 e 4.2 são medidas incipientes para enfrentar um sistema onde tem sido práticas constantes não apenas os maus-tratos, o uso de castigos corporais, a colocação em ambientes sujos e desumanos, mas que tem

torturado e que tem ocasionado a morte de mais de 20 (vinte adolescentes todos os anos);

- b) Há que se cobrar e punir o Estado e fazê-lo indenizar as famílias quando chama para si a responsabilidade de redirecionar socialmente os seus filhos e lhes devolve cadáveres ou adolescentes piores do que aqueles que lhes foram entregues pela justiça. Sem uma política que cobre e puna toda violência contra os adolescentes inseridos no Sistema Socioeducativo, qualquer outra medida será apenas um paliativo.

OBJETIVO 5

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
5. Qualificação do atendimento socioeducativo: Da Infraestrutura	5.1 Ampliar em todas as Capitais, Distrito Federal e Municípios das Regiões Metropolitanas, os Núcleos de Atendimento Integrado (NAI) ao adolescente que se atribua ato infracional condicionados à prévia existência e efetivo funcionamento de Centros Integrados de Atendimento de Adolescentes em conflito com a Lei (Art. 88, inc. VI do ECA), inclusive em plantões noturnos e fora dos horários forenses. <u>(Plano dos DH de Crianças e Adolescentes - diretriz 04 meta 58)</u>	X	X	X	SDH/PR Executivos Estaduais e Municipais Sistema de Justiça
	5.2 Desativação das Unidades de meio fechado impróprias.	X			SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	5.3 Implantar de forma regionalizada unidades de internação, levando em consideração a densidade demográfica da região, visando a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	5.4 Ofertar políticas para qualificação dos espaços educacionais das unidades socioeducativas, em regime de colaboração com os sistemas de ensino.	X	X	X	MEC SDH/PR

Observações:

- a) O item 5.1 trata da ampliação do funcionamento dos NAIs nas capitais, Distrito Federal, Regiões Metropolitanas. No PPA do Governo Federal, elaborado em 2011, foi colocada a construção e instalação de NAI nas 12 capitais sedes da Copa do Mundo. Nenhum NAI foi instalado nesses anos com a participação do Governo Federal. Dentro do Sistema Socioeducativo é a Política Pública que poderia ser de maior eficiência para a redução do número de adolescentes envolvidos com atos infracionais graves, e a que menos foi implantada até hoje.

A atual política da SDH está voltada hoje para a oferta de recursos destinados à construção de prédios, que em geral demoram de quatro a cinco anos para ser

finalizados, mas muito pouco se tem investido na articulação política e de rede que este Programa requer para ser instalado e funcionar.

Falar de ampliação sem dizer qual a estratégia que será utilizada não garante que teremos sucesso nem mesmo quando terminado o tempo do Plano Decenal. Já se passaram 23 anos da aprovação do ECA e o artigo 88, V, que preconiza o funcionamento dos NAIs, continua entre os mais ignorados e menos efetivados.

b) Item 5.2: “*Desativação das Unidades de meio fechado impróprias*”. Prazo para fazê-lo 2014-2015. Esta meta merece uma consideração toda especial, pois traz uma meta e um prazo que fogem da realidade vivida até o presente no que diz respeito à construção de unidades socioeducativas. Vejamos:

- a. Os números da SDH somados aos do CNJ dão conta de algo em torno de 31 unidades impróprias em todo o país;
- b. De 2003 até o momento presente o governo federal, por meio da SDH repassou aos Estados algo próximo dos 300 milhões (trezentos milhões) de reais para melhoria e construção de mais de 60 novas unidades no sistema socioeducativo. Todo esse investimento não resultou em mais do que uma dezena de novas unidades finalizadas até o momento, para suprir a falta de vagas.
- c. O tempo médio empregado pelos Estados para a construção de uma nova unidade, construída com repasse do governo federal, tem sido de 5 anos.
- d. Desativar 31 unidades não significa apenas ter de repor outras 31, mas há que se pensar nas situações de superlotação, o que exige também construção de novas unidades.
- e. A pergunta que fica é: como em 02 anos (2014 e 2015) o Plano Nacional Decenal do Sistema Socioeducativo, aprovado pelo CONANDA e publicado pelo governo federal no último dia 19/10/2013, pode prever desativar todas a unidades de meio fechado impróprias que estão em funcionamento no país?
- f. Vale ainda lembrar aqui que nem mesmo é suficiente para melhorar o sistema a construção de novas unidades. Muitas das unidades novas que foram construídas têm funcionado de forma precária nas suas condições físicas e pedagógicas, o que torna o problema ainda mais grave.

- c) Item 5.3: Já está previsto no Sinase. Faltou garantir o como será feito para que aconteçam as instalações de unidades regionalizadas.
- d) Item 5.4: “*políticas de qualificação dos espaços...*” Limito-me a algumas perguntas: Quais políticas? O que é “*qualificação dos espaços*”? Como vai se dar o regime de colaboração? O “que” ou “quem” deve ser entendido como sistemas de ensino?

Eixo 3 – Participação e autonomia dos adolescentes

OBJETIVO

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
1. Implantação de instrumentos e mecanismos de participação que fortaleçam o controle social	1.1 Apoiar a inserção dos/as adolescentes nas Ouvidorias e Corregedorias que tratem da socioeducação.	X			SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	1.2 Assegurar o exercício dos direitos sexuais e direitos reprodutivos, através de deliberações sobre adolescentes com filhos/as nas unidades e visita dos filhos/as ÀS MAES e pais adolescentes; bem como o acesso a visita íntima.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos
	1.3 Elaborar consenso sobre saúde sexual e saúde reprodutiva para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.	X			MS SDH/PR
	1.4 Fomentar a formação de conselheiros escolares adolescentes.	X	X	X	MEC
	1.5 Avaliar o desempenho escolar e acadêmico dos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas ao fim do Ensino Médio, fomentando o acesso à Educação Superior.	X	X	X	MEC SDH/PR
	1.6 Apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas sobre o sistema socioeducativo.	X	X	X	MEC
	1.7 Incentivar a participação autônoma dos/as adolescentes na construção e implementação da proposta socioeducativa na execução de todas as MSE e em todos os âmbitos (Estadual, Municipal e nas Unidades Socioeducativas).	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos

Observações:

- a) Porquanto a participação e a formação dos adolescentes para a autonomia seja de fundamental importância no processo educativo a ser desenvolvido dentro do Sistema Socioeducativo, entendemos que esta é uma questão afeta aos Parâmetros pedagógicos, educativos, e não é estruturante para o Sistema. É no mínimo desproporcional que, entre os quatro únicos eixos apresentados no Plano Nacional e denominados de “*operativos*”, um seja dedicado tão somente a essa temática, importante sim, mas de modo nenhum estruturante.

- b) Entre o enunciado do objetivo e o que está colocado nas metas não há viés algum de conexão, mas tão somente um conjunto de propostas que foram ali depositadas.
- c) É no mínimo preocupante que se escreva num Plano Nacional: *“Elaborar consenso sobre saúde sexual e saúde reprodutiva para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas”*. Saúde sexual é direito de todo e qualquer adolescente e estar privado de liberdade não lhes tira esse direito. Como se pode falar de *“elaborar consenso”* para garantir o que é direito?

Eixo 4 – FORTALECIMENTO DOS SISTEMAS DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

OBJETIVO

OBJETIVO	META	PERÍODO			RESPONSÁVEIS
		1º	2º	3º	
1. Fortalecimento do Sistema de Justiça e Sistema de Segurança Pública	1.1 Propor a criação de varas especializadas em todas as comarcas dos municípios das regiões metropolitanas com as respectivas equipes multiprofissionais.	X	X	X	Tribunais de Justiça
	1.2 Reordenamento das varas da Infância e da Juventude, com: a) separação das áreas de proteção e de apuração de atos infracionais/execução de medidas socioeducativas; b) fixação do número de feitos em tramitação para garantir a celeridade da prestação jurisdicional exigida; c) disponibilização dos recursos materiais e humanos compatíveis com as atribuições.	X	X	X	Sistema de Justiça
	1.3 Respeito aos prazos e controle da aplicação indevida de medidas socioeducativas.	X	X	X	Sistema de Justiça
	1.4 Implantação/regionalização de delegacias, varas, promotorias e defensorias públicas especializadas.	X	X	X	Executivos Estaduais e Tribunais de Justiça
	1.5 Qualificação da abordagem de segurança pública, referenciado na educação em direitos humanos.	X	X	X	SDH/PR Sistemas Estaduais/Distrital Socioeducativos

Observações:

- a) As propostas aqui trazidas têm em boa parte os Tribunais de Justiça ou o Sistema de Justiça como responsáveis pela execução. Não fica claro se são compromissos assumidos por eles dentro do Plano ou se são decisões do Executivo para que o Judiciário cumpra.
- b) Quando falamos de Sistema de Justiça estamos falando de órgãos de diferentes Poderes: Poder Judiciário e Executivo, e de diferentes esferas de governo: Nacional e Estadual. Não é possível tratar tudo como se fosse uma coisa só no que concerne à responsabilidade pela execução.

- c) O Item 1.1: já está previsto em lei a criação de varas especializadas. É preciso que se crie essas varas. Isso demanda orçamento, bem como a contratação das respectivas equipes. Onde está a previsão orçamentária?
- d) No Marco Situacional falou-se da falta de equipes no Judiciário. Se está difícil completar as equipes existentes, como ampliar essas equipes? Que elas necessitam e devem ser ampliadas é verdade, mas é necessário dizer como.
- e) O item 1.2 é por demais necessário. Qual a estratégia para ser alcançado?
- f) Ao item 1.3 vale a mesma observação colocada para o item 1.2.
- g) Item 1.4: Como será feito? Quais as estratégias? De onde virão os recursos?
- h) Item 1.5: Se estamos falando da Segurança Pública, faltou aqui a participação do Ministério da Justiça.

REFERÊNCIAS TÉCNICAS

Indicamos a seguir algumas referências técnicas, com seus respectivos links, e que podem auxiliar na elaboração dos Planos Decenais do Sinase.

Perguntas e respostas SINASE

http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/sinase_em_perguntas_e_respostas_set2012.pdf

Resolução 113 CONANDA

http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/Res_113_CONANDA.pdf

Resolução 116 CONANDA

http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=108:sinase-2006&Itemid=133

Portaria MS 647/2008 (POE)

<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2008/PT-647.htm>

Portaria MS/SEDH/SPM 1.426/2004 (Saúde no SINASE)

http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/portaria_interministerial.htm

ARTIGO: GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: POR UMA NOVA PERSPECTIVA DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/695/1/C5_TP_GOVERNAN%C3%87A%20DEMOCR%C3%81TICA%20POR%20UMA%20NOVA%20PERSPECTIVA.pdf

DISSERTAÇÃO: Governança Estratégica em Redes de Políticas Públicas: A Experiência do Programa Bolsa Família

http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5114/1/2008_CeciliaMDeSEscobar.pdf

SINAMÔMETRO: instrumental de aferição da execução do Sinase

http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/sinamometro_instrumental_sinase_2013.pdf