



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA EMMANUELA REIS MONTEIRO BRITO

**A INCOMPLETUDE INSTITUCIONAL E A INTERSETORIALIDADE NA
POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO
MUNICÍPIO DE RECIFE**

Recife
2020

ANA EMMANUELA REIS MONTEIRO BRITO

**A INCOMPLETUDE INSTITUCIONAL E A INTERSETORIALIDADE NA
POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO
MUNICÍPIO DE RECIFE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco – PPGSS/UFPE para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Recife
2020

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

B862i Brito, Ana Emmanuela Reis Monteiro
A incompletude institucional e a intersetorialidade na política de atenção à criança e ao adolescente no município de Recife / Ana Emmanuela Reis Monteiro Brito. - 2020.
96 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.
Inclui referências.

1. Intersetorialidade. 2. Medidas socioeducativas. 3. Estatuto da Criança e do Adolescente. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto (Orientadora).
II. Título.

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2020 – 111)

ANA EMMANUELA REIS MONTEIRO BRITO

A INCOMPLETUDE INSTITUCIONAL E A INTERSETORIALIDADE NA
POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO
DE RECIFE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social da Universidade
Federal de Pernambuco – PPGSS/UFPE para a
obtenção do título de Mestre em Serviço
Social.

Aprovada em: __/__/__

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Helena Lúcia Augusto Chaves

Orientadora e Examinadora Interna - UFPE

Prof^ª. Dr^ª. Ana Cristina Brito Arcoverde

Examinadora Interna - UFPE

Prof^ª. Dr^ª. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

Examinadora Externa – UFPE

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antonio e Marleine, pela confiança, incentivo e apoio de sempre, assim como por estarem ao meu lado durante todo o período do mestrado e por diariamente me ensinarem que só conseguimos conquistar os nossos objetivos com muita dedicação e empenho.

Ao meu irmão Paulo Alexandre que com as suas palavras de incentivo sempre me encorajou diante dos desafios diários. Também quero agradecer a minha cunhada Rosana, e aos meus sobrinhos João Pedro e Aline.

Ao meu esposo Robson, meu amor, meu companheiro de vida que tanto participou dessa conquista, que sempre acreditou em mim. A vida é mais bela com você ao meu lado.

À nossa filha Ester, tão pequena, mas que já me ensina muito, diariamente. Ester me inspira a querer ser uma pessoa cada vez melhor, mais humana e mais paciente. Amo você filha. Em especial agradeço também a Cleide, profissional que nos ajuda a educar e a cuidar de Ester desde que ela tinha 01 ano de idade.

À minha Tia Vilma, que sempre foi e é uma segunda mãe para mim. Sei que posso contar com ela em todos os momentos da minha vida.

À minha cunhada Andréa e aos meus sobrinhos Hugo, Maria Eduarda e Camila pela presença na minha vida, por representarem o meu irmão Antonio (Tony) que não se encontra mais fisicamente entre nós, mas que está sempre em nossos corações e em nossas memórias. Em especial a Maria Eduarda, uma guerreira de 15 anos de idade que com muita coragem e fé está nesse momento enfrentando uma batalha contra o câncer, mas que com fé em Deus já tem vitória garantida. Você é forte minha menina, e sem saber ensina a muitas pessoas o verdadeiro sentido da vida: o amor. Estou e estarei sempre ao seu lado.

À minha orientadora Helena Chaves meus sinceros agradecimentos pelo compromisso profissional e ético durante o processo de construção desta dissertação. Obrigada por acreditar em mim. Já estou com saudades das nossas conversas.

Às professora Ana Cristina Arcoverde e Valéria Nepomuceno pelas valiosas contribuições acrescidas a este estudo, tanto no momento da qualificação do projeto quanto na defesa da dissertação. Gratidão pelo profissionalismo e leveza do processo.

A todas as minhas amigas que tem conhecimento da minha luta em cursar o mestrado, já que trabalhar e estudar ao mesmo tempo não é uma tarefa tão simples. Em especial a Angélica, que sempre foi e é atenciosa comigo e com toda a minha família, uma irmã que Deus colocou em minha vida. O amor é recíproco.

A toda a equipe da Gerência Geral do Sistema Socioeducativo, Ana Roberta, Mércia, Mônica, Liliam, Denise, Medhélia, Pedro Paulo, Patrícia, e em especial a Suelly Cysneiros que sempre me apoiou e incentivou desde a seleção para ingressar no mestrado. Você é um exemplo de assistente social para mim, comprometida e dedicada ao sistema socioeducativo.

À minha turma do mestrado, pessoas acolhedoras que com muita leveza e respeito facilitaram a convivência durante o período das disciplinas. Em especial a minha amiga Renata, pessoa de extrema simpatia e humildade, com quem me identifico diante das nossas rotinas referentes a nos dividirmos entre a maternidade, a carreira profissional e a vida de estudante. Você participou dessa minha conquista. Sempre vou torcer por você.

Aos adolescentes autores de atos infracionais que encontrei durante a minha jornada profissional, desde o estágio curricular até os dias de hoje. Vocês despertaram em mim o interesse por atuar nesta causa, na busca pela defesa intransigente dos direitos sociais.

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar os aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade na política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no município de Recife, tendo como instrumento o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo (2018-2027). O princípio da incompletude institucional presente no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), afirma que a instituição executora da medida socioeducativa, quer seja de meio fechado ou de meio aberto, não é a única responsável por atender as complexas demandas oriundas do atendimento socioeducativo, sendo necessário, desta forma, a interlocução das políticas setoriais a partir de uma perspectiva de ação intersetorial para que os principais objetivos das medidas socioeducativas sejam alcançados: a proteção e a responsabilização do adolescente. O estudo foi desenvolvido utilizando pesquisa bibliográfica e documental. Foi realizada uma breve contextualização histórica da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil, culminando no estudo dos princípios que regem o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) a partir da Doutrina de Proteção Integral. A metodologia utilizada para realizar o aprofundamento nos temas da intersetorialidade, integralidade e transversalidade no discurso das políticas públicas foi a pesquisa bibliográfica, etapa de aproximação e aprofundamento do debate sobre os referidos temas. O instrumento selecionado para avaliar os aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade foi o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do Recife (2018-2027), tendo em vista que este documento é um instrumento orientador do atendimento socioeducativo em meio aberto pelo prazo de dez anos no referido município, sendo, portanto, um instrumento de gestão. Como resultado deste estudo foi apresentado que o princípio da intersetorialidade foi mencionado no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Recife, tanto nos princípios quanto nas diretrizes deste documento. Contudo, as metas referentes aos eixos temáticos trabalhados no Plano não apresentaram propostas relevantes no que se refere à aplicação do princípio da intersetorialidade na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, de forma que a sua efetividade ainda se apresenta enquanto um desafio para a política de atendimento socioeducativo.

Palavras-chaves: Intersetorialidade. Medidas Socioeducativas. Atendimento Socioeducativo. Estatuto da Criança e do Adolescente. SINASE.

ABSTRACT

This work aims to analyze aspects of institutional incompleteness and its relationship with intersectorality in the policy of assisting juvenile offenders in the municipality of Recife, using the Decennial Municipal Plan for Socio-Educational Assistance (2018-2027) as an instrument. The principle of institutional incompleteness, present in the National System of Socio-Educational Assistance (SINASE), states that the institution that executes the socio-educational measure, whether it is a closed or open environment, is not the only one responsible for meeting the complex demands arising from the socio-educational service. Therefore, a necessary sectoral policies interlocution from an intersectoral action perspective must be done to achieve the main objectives of the educational measures: the protection and adolescent accountability. The study was developed using bibliographic and documentary research. We carried out a brief historical contextualization of the Policy for Attention to Children and Adolescents in Brazil, culminating in the study of the principles that govern the Statute of Children and Adolescents (ECA) from the Doctrine of Integral Protection. The methodology that we used to delve into the themes of intersectorality, integrality and transversality in the discourse of public policies was the Bibliographic Research, a step of approaching and deepening the debate on these themes. The instrument selected to assess aspects of institutional incompleteness and its relationship with intersectorality was the Municipal Plan for Social and Educational Assistance of Recife (2018-2027). This document is the result of a wide-ranging collective discussion, in addition to being a guiding instrument for socio-educational assistance in an open environment for a period of ten years in the municipality, being a management instrument. As a result of this study, we present that the principle of intersectorality was mentioned in the Municipal Plan of Social and Educational Assistance of Recife, both in the principles so as in the guidelines of this document. However, the goals regarding the thematic axes worked on the Plan did not present relevant proposals associated to the application of the principle of intersectorality in the implementation of socio-educational measures in an open environment. As A Result, its effectiveness still presents itself a challenge for the policy of socio-educational service.

Keywords: intersectorality. Socio-educational measures. Socio-educational service. Statute of the Child and Adolescent. SINASE.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1: Políticas Públicas e Medidas Socioeducativas.....	16
1.1A trajetória histórica da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil.....	16
1.2Os princípios que regem o Estatuto da Criança e do Adolescente a partir da Doutrina de Proteção Integral.....	24
1.2.1Princípio da criança e do adolescente como sujeitos de direitos.....	25
1.2.2Princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.....	27
1.2.3Princípio da Prioridade Absoluta.....	28
1.3As políticas sociais públicas dirigidas aos adolescentes: expressão de contradição de um sistema que protege e criminaliza.....	29
1.4O processo de construção da cidadania do adolescente no Brasil.....	31
Capítulo 2: Intersetorialidade, Integralidade e Transversalidade no discurso das políticas públicas.....	40
2.1As diferenças conceituais entre intersetorialidade, integralidade e transversalidade.....	40
2.2A intersetorialidade no campo do Direito da Criança e do Adolescente: reflexões sobre a Política Socioeducativa.....	51
2.3 Incompletude institucional e intersetorialidade: o SINASE e o SUAS na efetivação da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente.....	60
Capítulo 3: As articulações da Doutrina de Proteção Integral.....	63
3.1 O Diagnóstico do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade do município de Recife.....	63
3.2 A Comissão Intersetorial do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE).....	71
3.3 O princípio da intersetorialidade no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do município de Recife (2018/2027) – Transversalidade e	

Responsabilização das Políticas Setoriais do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE).....	73
3.4 Atividades intersetoriais: o desafio de tecer as redes.....	84
CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a intersetorialidade na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, especificamente na Política Socioeducativa, é um tema atual e necessário, já que de acordo com o princípio da incompletude institucional contido no SINASE, o órgão executor não é o único responsável pela execução das medidas socioeducativas sendo necessário o envolvimento e a responsabilização das políticas setoriais no atendimento socioeducativo, o que significa a máxima utilização dos serviços existentes na comunidade.

As medidas socioeducativas são aplicadas aos adolescentes que praticaram algum tipo de ato ilícito, ou seja, que cometeram um ato infracional. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 103, considera o ato infracional como a conduta descrita como crime ou contravenção penal. São inimputáveis os menores de 18 anos, considerada a idade do adolescente na data do ato infracional praticado.

Segundo Volpi (1999, p. 20), as medidas socioeducativas devem ser aplicadas levando-se em consideração “[...] as características da infração, circunstância sóciofamiliar e disponibilidade de programas e serviços em nível municipal, regional e estadual”. Para o autor, deve ser ressaltado o cunho pedagógico das medidas socioeducativas, apresentando a sua natureza prioritariamente educacional e ressocializadora.

As medidas socioeducativas são divididas em duas modalidades: meio aberto e meio fechado. As medidas socioeducativas em meio aberto são cumpridas no ambiente familiar e comunitário do adolescente, havendo neste caso um acompanhamento específico realizado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), órgão integrante da Política de Assistência Social, executado pela gestão municipal. Já as medidas socioeducativas em meio fechado são as restritivas ou privativas de liberdade, nas quais o adolescente cumpre o tempo determinado judicialmente em local específico para esta finalidade, cuja responsabilidade da execução é da gestão estadual. Em Pernambuco o meio fechado é executado pela Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE), a qual é responsável pela execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação.

As medidas socioeducativas em meio aberto, quando bem orientadas, proporcionam uma saudável reestruturação do cotidiano do adolescente, criando-se,

para ele, uma agenda em que seu tempo e sua energia serão canalizados de forma construtiva na direção de uma inserção social não-conflitiva com a lei.

O atendimento ao adolescente em conflito com a lei, em regime de liberdade assistida é, para muitos especialistas, a forma mais humana e, pedagogicamente, a mais promissora abordagem educativa aos adolescentes autores de atos infracionais. A razão disso está no fato de que o melhor lugar para se educar para o convívio social é no próprio convívio social.

A liberdade assistida existe no Brasil desde 1927 (Código Melo Matos) com o nome de liberdade vigiada. Em 1979, o novo Código de Menores mudou sua denominação para liberdade assistida. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente a medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) tem o prazo mínimo de seis meses, podendo ser a qualquer tempo prorrogada, revogada ou substituída por outra medida depois de ouvidas as considerações dos profissionais que acompanham o adolescente, do Ministério Público e do Defensor Público (§ 2º do art. 118).

A medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) é executada pelo período máximo de seis meses, através da qual o adolescente realizará atividades gratuitas de interesse geral, as quais devem ser escolhidas de acordo com as aptidões do adolescente, podendo ser desempenhadas em jornada máxima de oito horas semanais em dias úteis, sábados, domingos e feriados, de forma que não prejudique a frequência escolar do adolescente/jovem ou a sua jornada de trabalho.

As medidas socioeducativas em meio aberto apresentam-se como a mais importante alternativa à privação de liberdade. Contudo, para que estas medidas socioeducativas atinjam os objetivos de responsabilização e proteção do adolescente se faz necessário que as políticas públicas atuem conjuntamente através de práticas intersetoriais.

O atendimento voltado ao adolescente autor de ato infracional está disposto no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o qual reitera a partir do princípio da incompletude institucional que as medidas socioeducativas devem ser articuladas de forma intersetorial, ou seja, deve atuar em diálogo direto com as demais políticas setoriais.

Desta forma, a instituição executora das medidas socioeducativas em meio aberto tem a sua atuação pautada no princípio da incompletude institucional, o que significa dizer que a intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde, assistência social, segurança e do sistema de justiça é imprescindível para assegurar os direitos

fundamentais dos adolescentes que se encontram em cumprimento de medida socioeducativa. Ou seja, as políticas setoriais devem estar envolvidas no atendimento aos adolescentes, acionando o máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento.

Segundo o SINASE, os três níveis de governo precisam estar interligados no que se refere ao desenvolvimento dos programas/serviços envolvidos na execução das medidas socioeducativas, considerando a intersectorialidade e a corresponsabilidade da família, da comunidade e do Estado. Ou seja, o SINASE reafirma a natureza pedagógica das medidas socioeducativas enquanto diretriz contida no Estatuto da Criança e do Adolescente, ao mesmo tempo em que constitui parâmetros e procedimentos para a execução do sistema socioeducativo.

O SINASE precisa estar articulado às políticas setoriais e aos órgãos pertencentes ao sistema de justiça na perspectiva de efetivação do sistema de garantia de direitos.

A respeito do Sistema de Garantia de Direitos, Nogueira Neto (2005) afirma que

O Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes – SGD se operacionaliza mais como um “sistema estratégico” do que propriamente como um “sistema de atendimento direto”. Essa natureza “estratégica” é própria, aliás, do sistema de promoção e proteção dos direitos humanos em geral, do qual ele é parte. O SGD não tem como paradigma, por exemplo, o Sistema Nacional de Educação, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Não se assemelham. Cabe ao SGD o papel de: a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “cuidado integrado inicial”, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados (“credores de direitos”) ou a adolescentes infratores (“em conflito com a lei”) (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 15).

As entidades que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos têm entre as suas funções o papel de proporcionar a inserção das crianças e adolescentes nos serviços disponíveis da administração pública, desempenhando três tipos de funções estratégicas: promoção de direitos, defesa de direitos e controle institucional e social da promoção e defesa de direitos.

Quando falamos em atuação intersectorial no sistema socioeducativo temos o destaque para a Comissão Intersetorial do Sistema Municipal de Atendimento

Socioeducativo, a qual é instituída para a elaboração e o monitoramento do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, atuando também enquanto espaço de interlocução entre as políticas setoriais na perspectiva de dar resolutividade às dificuldades que possam surgir durante o atendimento socioeducativo.

Este estudo tem o objetivo de analisar os aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade na política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no município de Recife, tendo como instrumento o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo (2018-2027). O presente estudo está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo temos a apresentação do percurso histórico da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil, desde o Código de Menores com a Doutrina de Situação Irregular até o Estatuto da Criança e do Adolescente que é regido pelos princípios da Doutrina de Proteção Integral. No segundo capítulo temos as distinções conceituais entre intersetorialidade, integralidade e transversalidade na perspectiva da execução das políticas públicas, sendo realizada pesquisa bibliográfica para realizar esta etapa de aproximação e aprofundamento acerca dos referidos temas. E por último, no terceiro capítulo, temos o estudo dos aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade a partir do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do município de Recife (2018-2027), já que este é resultado de uma construção coletiva que teve a participação de vários atores sociais, além de ser um instrumento de planejamento estratégico para a execução da Política Socioeducativa. Para a análise do referido instrumento foi realizada a metodologia qualitativa, ou seja, aquela que permite compreender a complexidade e os detalhes das informações obtidas, não fundamentado em dados numéricos, mas em acontecimentos que demonstrem fenômenos ou ocorrências.

Este estudo é de grande valia para que possamos refletir as medidas socioeducativas em meio aberto nos aspectos de sua operacionalização, seu caráter e objetivos propostos, assim como proporcionar considerações a respeito das possibilidades de qualificação dos processos referentes à atuação intersetorial das políticas sociais envolvidas no atendimento socioeducativo.

A escolha pelo tema ocorreu em decorrência da prática profissional enquanto assistente social. O primeiro contato com esta área de atuação foi no Estágio Curricular da Graduação em Serviço Social (UFPE) que ocorreu no Programa Liberdade Assistida da Prefeitura Municipal de Olinda, entre os anos 2004 e 2006. Posteriormente foram vivenciadas outras experiências profissionais nesta área (CREAS e ONG). Atualmente,

com a oportunidade de monitorar a execução dos CREAS dos municípios de Pernambuco através do exercício da coordenação do Núcleo de Apoio e Monitoramento às Instituições Executoras de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), da Secretaria Executiva de Assistência Social do Estado de Pernambuco, função desempenhada desde 2015, surgiu o interesse de aprofundar o conhecimento teórico sobre o atendimento socioeducativo e as questões pertinentes ao tema.

O município de Recife foi escolhido neste estudo por apresentar o maior quantitativo de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de Pernambuco, sendo a execução realizada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), órgão integrante da Secretaria Executiva de Assistência Social, a qual pertence à Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos da Prefeitura da Cidade do Recife.

As medidas socioeducativas têm o objetivo de responsabilizar e proteger o adolescente, evitando, conseqüentemente, a reincidência na prática do ato infracional. No entanto, para que isto se efetive, se faz necessário a existência de estruturas que funcionem de acordo com as previsões legais e de um trabalho intersetorial que tenha por primazia os aspectos pedagógicos e socioeducativos.

Neste sentido o Plano Municipal Decenal e a Comissão Intersetorial desempenham um importante papel na execução das medidas socioeducativas, tanto no aspecto do planejamento das ações para o período de 10 anos a partir da realização do diagnóstico do serviço quanto no que se refere à efetivação de práticas intersetoriais através da Comissão.

Enfim, quanto ao nosso objetivo de pesquisa fica reforçada a necessidade de aprofundamento acerca de práticas intersetoriais na execução da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente tendo como respaldo o princípio da incompletude institucional do SINASE com o propósito de superar a execução de práticas compartimentadas e fragilizadas no atendimento socioeducativo.

Capítulo 1: Políticas Públicas e Medidas Socioeducativas

1.1 A trajetória histórica da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil

Neste capítulo trabalharemos o percurso histórico da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil, nos voltando para as legislações que pautavam a atuação desta política assim como os princípios que regiam as Doutrinas vigentes a cada época.

A trajetória histórica da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil será iniciada neste estudo a partir do Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979), que juntamente com a anteriormente instituída Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM (Lei nº 4.513/64) estabeleceram as linhas de atuação na área da criança e do adolescente daquela época. Estas duas leis não estavam direcionadas à população infanto-juvenil como um todo, mas apenas para aqueles tidos em “situação irregular”.

O Código de Menores de 1979 dava continuidade a uma atuação voltada a seguinte associação: abandono, pobreza e marginalidade, introjetando uma prática que não se limitava apenas a concepção de correção, mas, dando resposta a uma política de segurança nacional.

A concepção deste Código era de que as crianças e os adolescentes quando se encontravam na rua sem destino certo, sem casa, alimentação e escola, ou mesmo aqueles que cometiam atos infracionais como furtar ou roubar, estavam todos na mesma situação, ou seja, todos eram resultado de desajustamentos e de desorganização familiar, portanto, encontravam-se em “situação irregular”, carecendo de medidas de proteção por parte do Estado.

Esta proteção implicava, na maioria dos casos, a internação da criança e/ou adolescente em entidade de acolhimento, com a justificativa de que estes abrigos do Estado teriam condições mais adequadas para atender às necessidades das crianças e adolescentes provenientes da “incapacidade” dos pais, familiares ou responsáveis em exercer as suas funções de cuidado e provimento financeiro. A Doutrina da Situação Irregular considerava que a raiz dos “problemas dos menores” estava no abandono moral, afetivo e material por parte dos responsáveis.

Na Doutrina de Situação Irregular não havia uma distinção entre abandonados e delinquentes, havendo uma vinculação automática entre pobreza e criminalidade, ou seja, toda criança ou adolescente pobre era considerado um potencial criminoso. O

resultado desta indistinção é que as crianças e os adolescentes oriundos de classes sociais desfavorecidas tornavam-se alvo potencial da intervenção da Justiça de Menores, a qual era pautada na privação de liberdade de crianças e adolescentes em instituições públicas sob a justificativa de promover a “proteção”.

É a partir destas concepções que o Código de Menores de 1979 estabelece os critérios que definem a inimputabilidade, compreendendo que enquanto sujeito inimputável a criança e o adolescente seriam dependentes de seus pais ou responsáveis. Neste caso, considerava-se que qualquer conduta irregular decorreria necessariamente da condição psicológica, social e econômica do indivíduo e da sua família. Sendo assim, ficava estabelecida uma relação imediata e sintomática entre a condição de carência e inadaptação do indivíduo na família e/ou na comunidade e a prática do ato infracional.

No caso do paradigma da "Situação Irregular" o sistema de direitos e de garantias jurídicas processuais era dispensado. O que ocorria é que ao “Juiz de Menores” eram conferidos poderes absolutos, fazendo com que esse magistrado fosse considerado como o próprio "protetor", "delator", "defensor" e quem tutelava e prendia as crianças, os adolescentes e os jovens, para manter a ordem e a moral da sociedade.

Por analisar o envolvimento juvenil com a prática delituosa como “manifestação patológica da adolescência”, a Doutrina da Situação Irregular sempre interpretou a questão através do olhar da desresponsabilização e do tratamento. Como sabemos, esse modo de perceber e atuar no atendimento ao adolescente autor de ato infracional é mais que “equivocado”, uma vez que o ato infracional deve ser acompanhado de um processo de responsabilização e ressocialização do infrator. Portanto, a compreensão contra o caráter discricionário desse tipo de atitude e das arbitrariedades dele resultantes foi o que motivou indivíduos, grupos e organizações vinculadas à prática social e às políticas públicas a se mobilizarem em busca da construção de inovações dentro do direito da infância e da juventude no país.

Neste sentido, Arantes (1999) estabelece que, de acordo com a legislação que vigorou no Brasil em 1927 até 1990: o Código de Menores, todas as crianças e jovens tidos como em perigo ou perigosos,

[...] por exemplo: abandonado, carente, infrator, apresentando conduta dita anti-social, deficiência ou doente, ocioso, perambulante, eram passíveis, em um momento ou outro, de serem enviados às instituições de recolhimento. Na prática isto significa que o Estado podia, através do Juiz de Menor, destituir determinados pais do pátrio poder através da decretação de

sentença de "situação irregular do menor". Sendo a "carência" uma das hipóteses de "situação irregular", podemos ter uma idéia do que isto podia representar em um país, onde já se estimou em 36 milhões o número de crianças pobres (ARANTES, 1999, p. 258).

Contudo, um processo de redemocratização da sociedade estava se estabelecendo no Brasil nesta época, principalmente através da atuação dos movimentos sociais. Como consequência deste processo o Estado deixa de ser o único responsável pela execução das ações na área social, tendo em vista que surgem na sociedade civil outros atores que passam a atuar nesta área.

Esse processo de redemocratização influenciou também os educadores e trabalhadores sociais da área da infância e da juventude, que gradativamente passaram a reconhecer a criança e o adolescente como sujeito de direito.

Até então o atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil estava pautado no ciclo da institucionalização compulsória, fundamentado nas legislações vigentes, ou seja, na PNBEM e no Código de Menores de 1979, modelo este que começou a ser questionado por alguns setores da sociedade.

A participação da sociedade brasileira, somada à iniciativa privada e aos vários órgãos comprometidos com a causa da infância e adolescência, como por exemplo, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, se organizaram no processo de críticas às formas de atendimento à infância em nosso país, subsidiadas pelo denominado Código de Menores de 1979.

A mobilização da sociedade civil e dos órgãos focados na infância e adolescência no Brasil resultou na criação das emendas “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional”, elaboradas pela Comissão Nacional Criança Constituinte em parceria com as iniciativas públicas e privadas, que foram apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte.

Entretanto, as mobilizações continuaram reivindicando, dentre outros pontos, a inserção da criança e do adolescente na Constituição e a criação de uma legislação própria para estes, o que acarretou a realização do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, em março de 1988.

Neste cenário de reivindicações e mobilizações sociais, a Constituição Federal de 1988 é promulgada em outubro, tendo como fundamento proporcionar “garantias e direitos individuais aos seus cidadãos”, como, por exemplo, o acesso à saúde, educação e habitação, tendo como seu principal responsável o Estado.

A Constituição Federal de 1988 revelou progressos na Assistência à Infância e Juventude no Brasil, tendo como base a Doutrina de Proteção Integral, que caracterizava as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos de acordo com a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, como assim demonstra-se em seu artigo 227:

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

Em 13 de julho de 1990, pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, sanciona-se a Lei Federal nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que entrou em vigor em 12 de outubro do mesmo ano.

O Estatuto da Criança e do Adolescente está fundamentado na Doutrina de Proteção Integral que foi anunciada em 1959 pela Organização das Nações Unidas – ONU e pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989. Tal Doutrina reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, garantindo assistência a todas às crianças e adolescentes, independente de sua condição familiar e socioeconômica, conforme consta nos artigos 1º e 3º do ECA:

1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente;
3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou

outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (BRASIL, 1990).

O reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos remete a uma nova perspectiva de proteção pautada nos direitos desse público, sob a ótica da condição peculiar de desenvolvimento em que se encontram, demandando atenção especial. A partir da Doutrina de Proteção Integral todas as crianças e adolescentes devem ser contempladas pelas normativas, ações, programas e projetos da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, independente da condição socioeconômica ou de quaisquer outros fatores.

A Justiça de Menores, como assim era denominada no Código de Menores, é substituída pela Justiça da Infância e da Juventude. O termo “menor” passa a não ser mais utilizado, visto que remetia à época ao tratamento dado à criança pobre brasileira, abandonada e que cometia ato de “delinquência”. Após a implantação do Estatuto toda “criança e adolescente”, pertencente a qualquer classe social, é tratada como cidadão com direitos e deveres.

É válido salientar que com a promulgação do ECA, atendendo à recomendação do seu artigo 88, Inciso II, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança - CONANDA, o qual funciona atualmente vinculado à estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O CONANDA, criado em 1991, pela Lei nº 8.242, foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que é a tradução, na prática, do artigo 86 do ECA e tem como intuito efetivar a implementação da Doutrina da Proteção Integral.

Este conselho foi criado em 12 de outubro de 1991, tendo como atribuições a elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; a fiscalização das ações desenvolvidas; a garantia da aplicação da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; o apoio aos Conselhos, aos órgãos estaduais e municipais e às entidades não-governamentais.

A política de proteção social da criança e do adolescente estabelecida pelo ECA tem em sua estrutura os princípios da participação popular e descentralização político-administrativa, pois é através de ações articuladas entre instituições governamentais e não-governamentais, municípios, Estados, Distrito Federal e União, que se consolida tal política.

O princípio da descentralização político-administrativa consiste na ampliação das responsabilidades destinadas aos municípios e à comunidade, ou seja, prioriza-se a municipalização do atendimento. Contudo, o município não é o único responsável, tendo o apoio do Estado e da União. A participação popular é obtida através das organizações representativas, pois a sociedade civil tem o direito e o dever de participar das decisões tomadas no que se refere à criança e ao adolescente.

No que concerne à dimensão pedagógica, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza ações de cunho educativo, principalmente quando se refere às infrações praticadas pelo adolescente, priorizando a conquista da cidadania do sujeito e evitando a reincidência em condutas delituosas. As medidas são: Medidas Específicas de Proteção, Medidas Pertinentes aos Pais e Responsáveis e Medidas Socioeducativas.

As Medidas Específicas de Proteção são destinadas às crianças que cometeram algum tipo de infração e às crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados. As Medidas Pertinentes aos Pais e Responsáveis são aplicadas quando estes estão cometendo maus-tratos, opressão, negligência ou abuso sexual às crianças e aos adolescentes. Já as Medidas Socioeducativas são aplicadas aos adolescentes que cometeram ato infracional, tipificadas de acordo com a gravidade do ato infracional cometido.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz também como marco diferenciador a valorização da família da criança e do adolescente como sujeitos de proteção do Estado. A partir disso, não se pensa mais em proteger somente a criança e o adolescente, mas também a família pobre e marginalizada socialmente.

O próprio ECA coloca a família como parte integrante do tripé executor da política integral da criança e do adolescente (Estado, sociedade e família), declarando que a instituição social denominada família tem direitos e deveres a cumprir perante as suas crianças e seus adolescentes, e o Estado de protegê-la.

Em 2002o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em conjunto com a Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e com o Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD) realizou encontros a nível estadual, regional e nacional com o objetivo de avaliar a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP, assim como a prática pedagógica desenvolvida nas

unidades socioeducativas, já que o CONANDA estava com a proposta de elaborar parâmetros e diretrizes quanto à execução das medidas socioeducativas.

Diversos profissionais atuantes na área da infância e juventude participaram destes encontros, dentre eles estavam magistrados, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e coordenadores de entidades executoras de atendimento socioeducativo.

Como um dos resultados destes encontros foram formados dois grupos de trabalho, os quais teriam as seguintes atribuições: um deles elaborar um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas, e o outro a elaboração de um documento teórico-operacional para a execução dessas medidas.

A proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), em fevereiro de 2004, foi sistematizada pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), integrante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), em parceria com o CONANDA e com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em novembro de 2004 foi realizado um grande encontro com cerca de 160 profissionais e atores atuantes no Sistema de Garantia de Direitos, onde foi aprofundado o diálogo sobre o conteúdo do SINASE.

O SINASE tem como objetivo principal fundamentar a ação socioeducativa na prerrogativa dos direitos humanos, assim como alinhar conceitual, estratégico e operacionalmente as ações socioeducativas em bases éticas e pedagógicas.

O SINASE está fundamentado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como nas normativas internacionais que o Brasil é signatário, como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing) e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

A Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, aprovou o documento teórico-operacional do SINASE, a qual afirma em seu artigo 3º:

O SINASE é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas.

Em 18 de janeiro de 2012, o SINASE foi aprovado pela Lei nº 12.594. Norteados pela Doutrina da Proteção Integral, o SINASE regulamenta a execução das Medidas Socioeducativas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional, procurando corrigir algumas lacunas do ECA verificadas no atendimento dessa importante e complexa demanda, uma vez que o Estatuto não estabelece regras processuais de execução de Medidas Socioeducativas (LIBERATI, 2012).

Com a instituição do SINASE, fecha-se a lacuna presente no ECA no que diz respeito à execução das Medidas Socioeducativas destinadas ao adolescente em conflito com a lei, padronizando este processo que,

até então, era realizado de forma diferenciada em todo território nacional e, muitas vezes, mercê de medidas tomadas espontaneamente por operadores do direito e técnicos sociais, colocando em risco as garantias processuais penais deferidas ao adolescente a quem se atribuía a autoria de atos infracionais (LIBERATI, 2012, p.11).

A Medida Socioeducativa, destinada ao adolescente em conflito com a lei, tem por objetivo a integração social do adolescente, garantindo os seus direitos individuais e sociais. Conseqüentemente, “o SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASIL, 2006, p. 23).

De tal modo, o SINASE:

[...] enquanto sistema integrado, articula três níveis de governo para o desenvolvimento desse programa de atendimento, considerando a intersetorialidade e a co-responsabilidade da família, da comunidade e do Estado. Esse mesmo sistema estabelece ainda as competências e responsabilidades dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, que devem sempre fundamentar suas decisões em diagnósticos e em diálogo direto com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, tais como Poder Judiciário e o Ministério Público (BRASIL, 2006, p. 14).

Desta forma, se faz necessária a efetiva participação dos diferentes sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, esporte, cultura e lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da Doutrina da Proteção Integral de que são destinatários os adolescentes, incluindo aqueles que se encontram em conflito com a lei (BRASIL, 2006).

Contudo, para garantir os direitos expostos no ECA a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização, etc).

Dessa forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido (BRASIL, 2006).

1.2 Os princípios que regem o Estatuto da Criança e do Adolescente a partir da Doutrina de Proteção Integral

A Doutrina de Proteção Integral é considerada um marco na trajetória histórica da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil, pois se apresenta enquanto proposta de superação a Doutrina de Situação Irregular expressa no Código de Menores de 1927 e de 1979, o qual se aplicava apenas a infância pobre que estivesse em “situação de perigo moral ou material” ou em “situação irregular”, termos estes definidos em lei.

Na Doutrina de Situação Irregular as crianças e os adolescentes não eram considerados pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, ao contrário, não tinham as suas opiniões consideradas já que eram tratados como sujeitos mentalmente incapazes.

Contudo, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, começamos a obter a ruptura paradigmática com a Doutrina de Situação Irregular, a qual foi substituída pela Doutrina de Proteção Integral, onde todas as crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e, portanto, devem ter os seus direitos assegurados, além de reconhecer a infância e a adolescência como uma fase delicada de desenvolvimento da pessoa humana, portanto, necessitando de atenção e cuidados especiais. Outro avanço

da Doutrina de Proteção Integral é o abandono dos termos “menor”, “menor abandonado” e “delinqüente”, os quais eram utilizados na Doutrina de Situação Irregular.

Outro elemento muito importante adquirido a partir da Doutrina de Proteção Integral foi diferenciação realizada entre a criança e o adolescente vítima de violência e em situação de abandono daqueles autores da prática de atos infracionais, tendo como principal consequência o impedimento da reclusão por questões referentes ao desamparo social.

Considerando a Convenção dos Direitos da Criança, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente podemos afirmar que existem três princípios reitores na Doutrina de Proteção Integral, são eles: sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta.

Segundo Konzen (2012) esses princípios são tidos como reitores porque são utilizados como de orientação para todos os demais princípios, inclusive justificando cada uma das demais particularidades do sistema normativo, quer sejam estas oriundas da normativa nacional ou internacional.

1.2.1 Princípio da criança e do adolescente como sujeitos de direitos

Com o advento da Doutrina de Proteção Integral crianças e adolescentes assumiram a condição de tutela jurídica diferenciada. Sabemos que as crianças e os adolescentes possuem, em diversos aspectos, interesses ou necessidades idênticas aos adultos. Contudo, também sabemos que em outros aspectos possuem interesses ou necessidades adicionais, principalmente devido à condição de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento.

Ser sujeito de direitos não é um propósito, mas sim uma condição que precisa ter efetividade, ou seja, proteção jurídica de fato com legislações próprias bem definidas quanto ao seu conteúdo material assim como quanto a quem cabe o cumprimento de tais direitos e as consequências pelo descumprimento destes.

De fato esta é a questão central quando pensamos numa análise comparativa entre a Doutrina de Situação Irregular e a Doutrina de Proteção Integral, já que é notória a mudança paradigmática entre as duas doutrinas citadas, fator determinante para diferenciar gritantemente o tratamento destinado ao menor à época de vigência da

Doutrina de Situação Irregular e a tutela jurídica diferenciada de que trata a Doutrina de Proteção Integral.

Como vimos no início deste capítulo durante a vigência da Doutrina de Situação Irregular o menor era um sujeito passivo, que tinha a sua vida determinada pela autoridade judiciária competente. A partir da Doutrina de Proteção Integral, a criança e o adolescente deixam o lugar de passividade e assumem uma condição ativa diante dos seus interesses ou de suas necessidades capazes de serem reconhecidas e de alcançarem a efetiva proteção.

Desta forma temos uma mudança singela no que se refere ao foco da ação. A partir da Doutrina de Proteção Integral o foco não está na proteção da pessoa, mas sim na proteção dos direitos dessa mesma pessoa. Ou seja, as crianças e os adolescentes passaram para uma posição de universalidade insuscetível de qualquer tipo de discriminação negativa em virtude de sua condição ou conduta.

O princípio da criança e do adolescente como sujeitos de direitos está sustentado por algumas questões centrais, as quais estão assentadas na Carta Universal dos Direitos do Homem. São elas: reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos que tem destacada relevância no campo dos Direitos Humanos; elevar o respeito à dignidade como base da própria condição humana; requer o atendimento de determinadas necessidades como requisito de um estado de dignidade; coloca para o Poder Público o dever de garantir minimamente as condições para se alcançar um estado de dignidade. São estas questões centrais que justificam o porquê que crianças e adolescentes assumiram a condição de tutela jurídica diferenciada a partir da Doutrina de Proteção Integral.

Quando trabalhamos a palavra direito no campo da infância e juventude estamos nos referindo à proteção legal de necessidades ou interesses eleitos pela ordem jurídica, as quais possuem o responsável pela sua execução e, conseqüentemente, as sanções impostas quando não há o seu cumprimento.

O que é um direito para a criança e para o adolescente é ao mesmo tempo um dever para quem é responsável por sua execução, ou seja, por sua aplicabilidade. Neste sentido, o Poder Público possui dupla função, são elas: prover materialmente determinada necessidade, função que se materializa geralmente através das políticas públicas, as quais se apresentam setorializadas como a educação, saúde, assistência social, dentre outras; e, exercer através de órgãos específicos os instrumentos de garantia.

1.2.2 Princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento

De acordo com o artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente deve ser assegurado a todas as crianças e adolescentes condições dignas e favoráveis que promovam o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social. É neste dispositivo que está afirmado o princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. São considerados sujeitos em condição peculiar porque além das necessidades e peculiaridades universais, possuem também os interesses adicionais, ou seja, típicos de quem se encontra em fase de desenvolvimento. Esses direitos adicionais possuem diferentes formas de serem garantidos.

No que se refere à legislação brasileira o princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento produziu uma gama de dispositivos relacionados especificamente ao âmbito do atendimento nas situações de violação, os quais se apresentam sob dois aspectos.

Na Doutrina de Situação Irregular o tratamento penal destinado à criança e ao adolescente era indiferenciado, ou seja, não havia distinção entre o tratamento voltado ao adulto e o tratamento voltado para a criança e o adolescente, os quais eram tidos como pessoas incapazes, sendo, portanto, passíveis de serem protegidos ou tutelados. Somado a isso o tratamento jurídico era o mesmo para crianças e adolescentes que se encontravam em situações diferenciadas, como é o caso da igualdade jurídica aplicada aos delinquentes, abandonados e vitimados.

O princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento assume o papel de romper com o mito da incapacidade. Pessoas em desenvolvimento não são pessoas incapazes, porém, se comparadas com o adulto, fazem parte de uma categoria de pessoas com capacidade diferenciada, não por uma questão de algum tipo de deficiência, mas sim pelo estágio de desenvolvimento em que se encontram. O verbo respeitar aqui é utilizado no sentido de compreender as peculiaridades de cada uma dessas pessoas de acordo com o tempo de cada um. No lugar da incapacidade se faz necessário a admissão do princípio da capacidade progressiva, compreendendo que a condição da criança e do adolescente não será igual a do adulto.

Outro aspecto adotado a partir da Doutrina de Proteção Integral enquanto produto do princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento é o respeito aos vínculos estabelecidos entre a criança/adolescente e as demais pessoas de

sua convivência. O estabelecimento de vínculos é primordial para o desenvolvimento quer seja este de nível parental, familiar, ambiental e/ou material. Isto significa que os vínculos que foram estabelecidos pela criança e pelo adolescente precisam ser respeitados, sendo substituídos apenas após o esgotamento de todas as possibilidades que promovam a sua manutenção.

Como exemplo merecedor de destaque positivo temos as modificações realizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, as quais foram pautadas principalmente pela preocupação em respeitar os vínculos no que se refere à instrumentalidade atribuída as medidas de acolhimento familiar e acolhimento institucional (direito à convivência familiar).

1.2.3 Princípio da Prioridade Absoluta

Este princípio está fundamentado na concepção de que todas as ações direcionadas a crianças e adolescentes devem estar pautadas no maior interesse, ou seja, este público deve ter prioridade no momento da elaboração e efetivação de políticas públicas. Contudo, com o objetivo de superar o estigma da Doutrina de Situação Irregular a terminologia foi modificada, passando a ser utilizada a expressão Prioridade Absoluta na Constituição Federal de 1988, conforme o artigo 227.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, especificamente no parágrafo único do artigo 4º, a prioridade absoluta significa que a criança e o adolescente têm

primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990. LEI Nº 8.069)

Sendo assim, a importância deste princípio encontra-se, por exemplo, na mudança de paradigmas que permeavam a gestão pública anteriormente. Ou seja, o gestor público não tem mais a opção de pautar as ações direcionadas à infância e

juventude de acordo com a sua percepção particular já que este princípio se refere a critério de natureza indeclinável.

1.3 As políticas sociais públicas destinadas aos adolescentes: contradições de um sistema que protege e criminaliza

As políticas sociais se apresentam como uma resposta do Estado frente às expressões da questão social, presentes nas problemáticas sociais, políticas e econômicas. A implementação das políticas sociais incide com o surgimento da classe operária na sociedade capitalista. Segundo Behring (2000), o objetivo da política social é assegurar as condições necessárias para que o capitalismo se amplie e ao mesmo tempo garanta a concentração do capital, não tendo, portanto, foco central na correção das consequências negativas provocadas nesse processo.

Por outro lado as políticas sociais também se apresentam enquanto conquistas da classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida, as quais, ainda que de forma contraditória e precária, atende aos interesses daquela classe, conseguindo, ao mesmo tempo, conter os trabalhadores no que se refere à possibilidade de uma revolta contra o capitalismo. Sendo assim, as políticas sociais tanto atendem aos interesses do capital, como também as necessidades da classe trabalhadora, ainda que de maneira focalizada e seletiva (BEHRING, 2000).

Quando refletimos sobre as políticas sociais voltadas para a população infanto-juvenil encontramos muitas limitações, dentre as quais podemos citar as ações direcionadas para o acompanhamento de adolescentes, que se envolveram no cometimento de atos infracionais.

Apesar de estar evidenciado no SINASE que os maiores objetivos das medidas socioeducativas é proteger e responsabilizar o adolescente autor de ato infracional, ainda encontramos traços de punição e castigo na execução destas políticas sociais, não por parte das legislações que fundamentam os programas e projetos, mas sim por parte daqueles que as executam. Esta concepção de acompanhamento com traços de punição e castigo nos remete a presença do Estado Penal, que segundo Wacquant (2011)

[...] à atrofia deliberada do Estado social corresponde a hipertrofia distópica do Estado Penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro (WACQUANT, 2011, p. 88).

À medida que o capitalismo vivencia a crise do sistema no período neoliberal ocorre um aumento da repressão (disciplinamento) direcionada a população que foi mais atingida por esta crise, ou seja, aos pobres, num processo de culpabilização dos indivíduos pertencentes a esta classe social através do aparato policial e jurídico, numa clara demonstração da repressão à pobreza.

Segundo Wacquant (2001 apud Gomes Júnior e Pereira, 2013) as ações realizadas para dar enfrentamento às crises cíclicas do capital sempre são permeadas “[...] por recuos nas políticas sociais, desregulamentação de direitos sociais, criminalização de movimentos de oposição, recrudescimento da violência do Estado, dentre outras ofensivas destrutivas do capital”.

O recrudescimento da violência do Estado, assim como a punição, não é um tratamento adequado para dar enfrentamento à questão social. Ao contrário, para alcançar os objetivos de proteger e responsabilizar o adolescente autor de ato infracional e, conseqüentemente, evitar a reincidência nessa prática, é fundamental que as políticas sociais tenham um caráter emancipatório e que sejam executadas de forma articulada, pois somente desta forma o adolescente poderá ser assistido de forma integral, não oferecendo espaço para a punição e a repressão, garantindo o exercício da cidadania.

Contudo, muitos adolescentes têm acesso aos serviços e programas ofertados pelas políticas sociais através do envolvimento com atos infracionais, ou seja, durante o cumprimento das medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade passam a ser atendidos pelo Estado, não com uma atuação preventiva, mas sim reparadora.

De acordo com Gomes Júnior e Pereira (2013)

[...] a presença do Estado como provedor de atendimento às necessidades humanas se restringe à provisão para a subsistência dos segmentos sociais em níveis extremados de pobreza. Tal visão, que retroage às dimensões dos mínimos de subsistência dos primórdios do capitalismo, sinaliza, por outro lado, que todos os conceitos que forem construídos nesses marcos, o serão a partir de seus significados mais imediatos e estreitos, que normalmente só dão conta de situações limites (GOMES JÚNIOR E PEREIRA, 2013, p. 63/64).

É notório que existe uma rede de programas e serviços que constituem a Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, porém ainda são encontradas várias lacunas na execução desta política. Por exemplo, muitos municípios não possuem serviços

especializados no tratamento para crianças e adolescentes dependentes químicos, assim como cursos profissionalizantes que preparem os jovens para o mercado de trabalho.

Outra questão que precisa ser destacada é a focalização das políticas sociais. Ou seja, há uma seletividade ao atender as demandas da população infanto-juvenil, sendo atendidos aqueles cuja condição é de extrema pobreza.

A atuação focalizada e seletiva das políticas sociais corrobora, de certa forma, com o envolvimento do adolescente com a prática de atos ilícitos. Se fosse garantido, através do Estado, políticas públicas voltadas a efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos, todas as crianças e adolescentes teriam as suas necessidades atendidas, assim como o seu pleno desenvolvimento biopsicossocial, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os adolescentes em conflito com a lei, em sua maioria, vivenciam as expressões da questão social de forma particular e universal tendo em vista que se encontram em realidades em que a desigualdade, a pobreza e a falta de possibilidades de estudo e profissionalização se fazem presentes.

Partindo desse pressuposto é de suma importância compreender as dimensões da realidade da vida dos adolescentes em conflito com a lei sob a ótica da questão social, não fragmentando a sua existência social. Como afirma Yamamoto, “as dimensões singulares vivenciadas pelos indivíduos são portadoras de dimensões universais e particulares das expressões da questão social, condensadas na história de vida de cada um deles (2004, p.272)”.

1.40 processo de construção da cidadania do adolescente no Brasil

No que se refere ao processo de construção da cidadania do adolescente no Brasil se faz necessário destacar algumas considerações sob a ótica das legislações pertinentes a área infanto-juvenil.

Para discutir a respeito dos direitos e da cidadania dos adolescentes que se encontram em cumprimento de medida socioeducativa, precisamos primeiramente discutir a sua materialização na atual sociedade, ou seja, na sociedade capitalista.

Esta temática tem um recorte de classe específico, ou seja, o adolescente que comete ato infracional, em sua maioria, pertence a uma classe específica, a classe trabalhadora. Evidente que esta não é uma relação automática, porém podemos

caracterizar este adolescente como aquele que tem uma trajetória de vida desprovida do acesso aos bens e serviços públicos, e que é acionado judicialmente em virtude do envolvimento na prática de atos ilícitos.

Ressalta-se, neste momento, o que Telles diz acerca da necessidade de se elucidar alguns dilemas, pois

diante da convergência problemática entre uma longa história de desigualdades e exclusões, as novas clivagens e diferenciações produzidas pela reestruturação produtiva e que desafiam a agenda clássica de universalização de direitos, e os efeitos ainda não inteiramente conhecidos do atual desmantelamento dos (no Brasil) desde sempre precários serviços públicos, mas que nesses tempos de neoliberalismo vitorioso, ao mesmo tempo em que leva ao agravamento da situação social das maiorias, vem se traduzindo em um estreitamento do horizonte de legitimidade dos direitos (TELLES,1999, p. 171/172).

A afirmação a autora nos provoca a realizar uma análise crítica a respeito da trajetória de construção dos direitos ligados ao público infanto-juvenil na busca pela efetivação da cidadania.

Podemos citar a Constituição Federal de 1988 e o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente como exemplos de legislações que trazem na sua constituição e no conteúdo de suas garantias traços das contradições sociais. Sendo assim, não representam totalmente a luta da classe trabalhadora e menos favorecida, assim como também não são totalmente funcionais ao capital, atuando de forma a atender as necessidades de dois polos opostos.

Quando nos voltamos ao Estatuto da Criança e do Adolescente podemos referir o que esta legislação preconiza sobre os preceitos legais de igualdade entre ricos e pobres, os quais não são efetivados. Os adolescentes oriundos de classes sociais mais elevadas (média e alta) não enfrentam as mesmas condições de responsabilização que aqueles pertencentes às camadas pobres da sociedade.

Contudo, devemos valorizar a noção de igualdade preconizada nas legislações, principalmente no rol das nossas lutas em busca da equidade social, servindo, inclusive, de argumento para buscarmos a sua concretização.

Na busca de compreender as matrizes históricas que fundamentaram a construção da cidadania social e a conquista por direitos sociais no Brasil recorreremos a Telles, que nos coloca que a sociedade brasileira é

escrita em negativo: uma sociedade em que as classes trabalhadoras *não* são reconhecidas como sujeitos de interesses e direitos legítimos, uma sociedade em que os interesses populares *não* conseguem se fazer representar no plano do Estado, uma sociedade em que as maiorias *não* são e nunca foram levadas em conta na elaboração e execução de políticas econômicas em que os mecanismos formais de representação política *não* foram capazes de dissolver o clientelismo, patrimonialismo e prebendalismo que descaracterizam e desvirtuavam as políticas sociais (1999, p. 18).

Telles acredita que seja imprescindível a constituição, no campo da dinâmica social, de arenas públicas através das quais seja possível construir e disseminar uma “consciência do direito a ter direitos”, no sentido de incentivar nas pessoas a busca da cidadania como uma luta constante, na qual todos devem estar envolvidos.

Sendo assim, o aumento dos direitos sociais, incluídos aí os direitos das crianças e dos adolescentes, está diretamente relacionado à mudança da sociedade, já que as inovações tecnológicas e o progresso econômico fazem surgir novas necessidades sociais (BOBBIO, 1992).

Acrescentando ao que foi colocado por Bobbio (1992), temos somado às inovações tecnológicas e ao desenvolvimento econômico, a importante mobilização da sociedade civil através da organização dos movimentos sociais que foram peças importantes no processo de fomentação da participação social nos espaços de discussão e exercício da democracia, atuando também enquanto campo produtivo para o debate acerca do surgimento de necessidades sociais inéditas, que até então não faziam parte do conjunto de reivindicações na esfera dos direitos.

No Brasil a década de 1980 foi marcada pelo surgimento dessas novas necessidades sociais, e com elas a luta por suas concretizações através da reivindicação de novos direitos. Concomitantemente também acontecia no Brasil a luta para que os direitos sociais fossem inseridos na Constituição a ser promulgada. Dentre os principais atores sociais que participaram deste processo estão os movimentos sociais, que exerceram um papel fundamental na fomentação das discussões acerca das reivindicações dos direitos sociais, assim como estimulando a participação social nesse processo.

O momento histórico-político pelo qual o Brasil passava proporcionava a participação ativa dos movimentos sociais nos espaços de discussão, os quais possuíam

uma fala de destaque, fazendo com que participassem da elaboração das legislações sociais, dentre estas o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir desta conjuntura democrática foram criados fóruns públicos voltados a trabalhar questões como a proteção à infância e adolescência, direitos humanos, gênero, moradia, meio ambiente e qualidade de vida, apresentando-se como áreas a serem consideradas na gestão pública, de forma partilhada e negociada.

Apesar de se constituir enquanto um avanço no processo de luta pela reivindicação dos direitos, a fragmentação das lutas por segmentos culminou no enfraquecimento, em partes, da luta coletiva. Ou seja, cada segmento passa a reivindicar questões privativas de interesse particular do grupo, onde as conquistas alcançadas expressam, no máximo, os interesses desses segmentos, não alcançando as demandas pertinentes a realidade nacional, tampouco, dão enfrentamento ao sistema capitalista apresentando uma outra alternativa.

Contudo, foi por meio das lutas pela efetivação dos direitos desses segmentos que os indivíduos passaram a se ver e reconhecer enquanto sujeitos que reivindicam direitos, ou seja, reconhecem que para garantir a sua existência precisam ter satisfeitas as suas necessidades humanas.

Segundo Telles,

os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional (1999, p. 17).

Esse cenário, às vésperas do novo século, auxiliou na definição das condições para o desenvolvimento de novos sujeitos históricos que poderiam adquirir autonomia e independência e se firmar como interlocutores políticos fundamentais na construção da cidadania (JACOBI & NUNES, 1988).

No que se refere a reivindicação dos direitos da população infanto-juvenil não foi diferente. Na trajetória histórica que demarcou essa luta, a promulgação da Constituição Federal de 1988 se configura enquanto um marco incontestável dos direitos desse público, colocando-os na condição de sujeitos de direitos. É válido

ressaltar que esta conquista só pode ser alcançada devido ao processo de participação social e a atuação dos movimentos sociais que atuavam em defesa desse público, como já foi dito no início deste capítulo.

Tais movimentos sociais adotaram a iniciativa de mobilização para incluir o artigo 227 na Constituição Federal de 1988, o qual seria utilizado posteriormente na composição da redação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto regulamenta o que está enunciado no artigo 227 da Carta Magna, a qual afirma que

[...] é dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Como nos acrescenta Oliveira e Silva (2005), a diretriz do Estatuto está imbricada a partir de três linhas. A primeira diz respeito ao aspecto jurídico ao afirmar que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, interferindo diretamente na cidadania destes. A segunda refere-se ao mundo das políticas públicas, a partir da qual se coloca um novo conceito de público. E a terceira linha está ligada ao mundo das organizações não governamentais, mediado pela relação família, sociedade e Estado.

Através da promulgação do Estatuto foi ratificado o que estava preconizado na Constituição Federal de 1988, a partir da qual toda legislação referente a crianças e adolescentes do Brasil passasse a ser regida pelo preceito da proteção integral, conforme a legislação internacional, a qual coloca este público enquanto prioridade absoluta no atendimento, assim como define que seja garantido o pleno desenvolvimento de suas capacidades intelectuais e físicas, sem nenhuma forma de discriminação. É válido ressaltar que o Estatuto propõe uma linha de ação voltada para a execução de políticas de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

De acordo com Gomes da Costa, a Doutrina de Proteção Integral trazida pelo ECA requer que as ações direcionadas ao público infanto-juvenil sejam realizadas de forma articulada, quer seja no âmbito do Estado ou da sociedade, as quais podem ser divididas em quatro eixos, são eles:

1 - Políticas Sociais Básicas, direitos de todos e dever do Estado, como educação e saúde;

2 - Políticas de Assistência Social, para quem se encontra em estado de necessidade temporária ou permanente, como os programas de renda familiar mínima;

3 - Políticas de Proteção Especial, para quem se encontra violado ou ameaçado de violação em sua integridade física, psicológica e moral, como os programas de abrigo;

4 - Políticas de Garantia de Direitos, para quem precisa pôr para funcionar em seu favor as conquistas do Estado democrático de direito, como, por exemplo, uma ação do Ministério Público ou de um centro de defesa de direitos.

A concepção de sujeitos de direitos e de deveres que embasa a proteção integral está norteada por critérios de igualdade de oportunidades, mesmo se referindo a indivíduos que se encontram em camadas sociais diferentes. O mesmo acontece quando nos referimos às responsabilidades individuais e coletivas, já que vivemos em uma sociedade em que os direitos são dificilmente garantidos. Desta forma, prevalece o direito positivista, o qual atribui ao indivíduo a responsabilidade por atingir a igualdade mesmo que na existência/vivência da desigualdade social, numa concepção de que as oportunidades são as mesmas para todos os indivíduos.

Sendo assim, as apostas feitas por aqueles que idealizaram o Estatuto no que se refere às garantias processuais que se diferenciavam do que era posto pelo Código de Menores de 1979 foram concretizadas, apesar de enfrentarem, ainda hoje, algumas dificuldades no que se refere a sua efetivação, inclusive, em determinados momentos, evidenciando a presença de traços da filosofia menorista, a qual concebia os adolescentes enquanto objetos de tutela. Os termos filosofia menorista ou doutrina menorista são utilizados pelos estudiosos da área da infância e juventude para se referir a Doutrina de Situação Irregular, numa alusão ao termo menor, muito utilizado a época de vigência da mencionada doutrina.

É preciso que a garantia dos direitos seja viabilizada, ou seja, os direitos precisam ser concretizados, cumpridos conforme o que a legislação especifica. No que se refere ao campo sócio-jurídico não tem sido fácil realizar a mediação do direito com as determinações sociais, assim como com a responsabilização compartilhada do Estado nas situações propiciadoras da infração. Em contrapartida, tem sido preponderante o caráter jurídico da responsabilização penal, centrando-se no indivíduo que praticou o ato ilícito.

Somado a esta situação temos que os direitos sociais ainda não estão totalmente compreendidos entre nós, ficando restrita a sua efetividade através das políticas sociais, que por sua vez se apresentam focalizadas e seletivas na sociedade capitalista.

Apesar de reconhecer que o paradigma da proteção integral teve e tem grande importância na conquista dos direitos das crianças e dos adolescentes, é preciso ressaltar que este pouco avançou já que a sua implementação possui pouco financiamento e materialidade.

Contudo, temos que ressaltar a importância da implementação de aparelhos legais como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) no que se refere a inovação na maneira do adolescente ser percebido pela sociedade, assim como se configura um novo cenário para as políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Dentre tantas novidades o ECA demarcou uma nova etapa no que se refere a responsabilização do adolescente autor de ato infracional. Para Mendez (2006) essa nova etapa está relacionada a responsabilidade penal, pois o Estatuto passa a tratar os adolescentes como penalmente responsáveis, independente de sua condição de classe.

Segundo o que afirma Oliveira e Silva (2011) podemos concluir que esse novo paradigma proporcionou uma condição formal de cidadania para os adolescentes já que

[...] assim, esses segmentos adquirem o direito de ser beneficiados com garantias tais como a de que nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal (art 110), tem direito ao pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional; igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias a sua defesa; defesa por advogado; assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados; direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente e de solicitar a presença de seus pais ou responsáveis em qualquer fase do procedimento (art. 111) (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 116).

Conforme afirma Volpi (2002) as legislações que antecederam o ECA corroboravam com o processo de estigmatização e exclusão dos adolescentes. No que se refere a condução do tratamento dado ao adolescente autor de ato infracional temos com o Estatuto a possibilidade de aplicação de medidas socioeducativas, estando estas desvinculadas do teor do castigo e da punição, sem, contudo, se voltar para a impunidade.

Podemos apontar como outro avanço trazido pelo Estatuto a ampliação do compromisso e da responsabilidade do Estado, assim como da sociedade civil, no que se refere ao atendimento das demandas provenientes da aplicação das medidas socioeducativas, ao mesmo tempo em que promove a participação dos adolescentes na construção de um novo projeto de vida desvinculado da prática do ato infracional.

O adolescente autor de ato infracional deve ser foco de uma política inclusiva que seja capaz de ressocializá-lo com foco na sua proteção e na responsabilização pelo ato ilícito cometido.

Sendo assim, as ações da política de atenção à criança e ao adolescente devem englobar o atendimento das demandas provenientes da aplicação das medidas socioeducativas, ou seja, devem atender as demandas do adolescente, compreendendo que a infração deve ser tida como reflexo das injustiças sociais, portanto, uma expressão da questão social, exigindo que os direitos sociais alcançados sejam de fato efetivados para que a trajetória de vida desses adolescentes possa se direcionar para o caminho da transformação.

Quando falamos na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente se faz importante destacar os princípios reitores desta política. O artigo 86 do ECA define que “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

No artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente temos as diretrizes da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente:

- I – municipalização do atendimento;
- II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social para efeito de agilização do atendimento de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável,

sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII – mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade;

VIII – especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX – formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X – realização e divulgação de pesquisas sobre o desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, ARTIGO 88).

Segundo Gomes da Costa (2016), podemos visualizar os princípios reitores da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente a partir das diretrizes da política de atendimento expressas no artigo 88 do ECA, como por exemplo o princípio da descentralização que coloca a municipalização do atendimento, o princípio da participação que se refere a criação de conselhos de direitos que atuam enquanto órgãos de controle social e o princípio da integração operacional, o qual está voltado a uma proposta de atuação em rede entre os órgãos que compõem o Sistema de Justiça e a Política de Assistência Social.

As diretrizes da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente moldam o formato de atendimento proposto pela Doutrina de Proteção Integral, delineando as suas ações pautadas a partir dos princípios reitores: crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento que possuem prioridade absoluta. A partir desta perspectiva, considerando que a construção desses princípios e diretrizes foi o resultado de intensas lutas que tiveram a participação de diversos atores sociais envolvidos e dedicados a causa infanto-juvenil se faz necessário discutir propostas relacionadas ao atendimento socioeducativo que superem a atuação compartimentada das políticas setoriais, na busca por uma atuação intersetorial considerando o princípio da incompletude institucional.

Capítulo 2: Intersetorialidade, Integralidade e Transversalidade no discurso das políticas públicas

Neste capítulo trabalharemos os princípios da intersectorialidade, integralidade e transversalidade na execução da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, com foco no atendimento destinado ao adolescente autor de ato infracional e na proposta de trabalho intersectorial defendida pelo SINASE.

Inicialmente iremos trabalhar os conceitos intersectorialidade, integralidade e transversalidade na perspectiva da execução das políticas públicas, ao mesmo tempo em que buscaremos nos aproximar destes termos.

De acordo com o SINASE a prática intersectorial na política socioeducativa fica determinada a partir do princípio da incompletude institucional. Tal princípio se contrapõe a concepção de instituição total que era anteriormente utilizada, na qual a instituição que era responsável pela execução da medida socioeducativa era totalmente responsável por atender todas as demandas provenientes do atendimento realizado ao adolescente, quer seja na área de saúde, educação, dentre outras.

2.1 As diferenças conceituais entre intersectorialidade, integralidade e transversalidade

Diante da complexidade da realidade social, os órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas, quer sejam públicos ou privados, são chamados a atuar de forma a considerar as expressões da questão social, incorporando uma visão multifacetada a respeito da realidade que se apresenta.

Na estrutura da administração pública encontramos ferramentas organizacionais que se apresentam aperfeiçoadas ou até mesmo enquanto proposta de superação ao modelo burocrático, o qual se configura com estrutura verticalizada, hierarquizada e com elevada inclinação às normas.

Dentre as ferramentas organizacionais que se apresentam opostas a essa estrutura verticalizada encontramos a intersectorialidade, a integralidade e a transversalidade, as quais serão discutidas nesta dissertação, não de forma a esgotar todas as questões que envolvem a operacionalização destas na gestão das políticas públicas, mas para que possamos debater o que alguns autores e autoras que se debruçaram sobre estas temáticas falam sobre o assunto.

Neste propósito daremos início evidenciando o termo intersectorialidade, o qual é utilizado por uma grande variedade de áreas do saber como a Saúde Coletiva, a Assistência Social e a Administração Pública.

De acordo com a visão da Administração Pública, a intersectorialidade é concebida como condição imprescindível para articular diferentes áreas de conhecimento e de práticas, as quais possuem memórias técnicas e institucionais específicas (Monnerat; Souza, 2014, p. 42).

Quando falamos em intersectorialidade a partir da saúde coletiva, observamos que esta não difere da definição posta pela Administração Pública, apesar de expor um entendimento mais específico acerca da temática, pautando a intersectorialidade na mesma direção do que coloca a Organização Mundial de Saúde (OMS): “uma articulação de ações de vários setores para alcançar melhores resultados de saúde” (Monnerat; Souza, 2010, p.43).

Com a perspectiva de articular os diversos setores sociais, a intersectorialidade rompe com o modelo de gestão fragmentado da política social tendo em vista que promove mudanças estruturais que envolvem conceitos, valores, culturas, assim como formata um novo tipo de interação entre a gestão pública e o cidadão através das formas de prestações de serviços.

Para isso, segundo Pereira (2014) se faz necessário o estabelecimento de procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta às demandas de interesse dos cidadãos, passando a atuar numa lógica de gestão que articula diferentes setores. Sendo assim, a intersectorialidade é considerada como um instrumento estratégico para otimizar saberes, competências e relações sinérgicas, tendo um objetivo comum a ser alcançado numa prática social compartilhada. Isso requer trabalho de pesquisa, planejamento e avaliação visando à realização de ações conjuntas (Pereira, 2014, p. 23)

Segundo Inojosa (2001), a intersectorialidade não está apenas restrita ao trabalho integrado de vários setores, ela se apresenta como uma opção diante das dificuldades enfrentadas pelas instituições no que se refere ao objetivo de dar respostas às demandas apresentadas pela população, que diante das suas complexidades, as respostas precisam ser articuladas de forma intersectorial.

Ainda de acordo com Inojosa (2001) os termos intersectorialidade e transectorialidade podem ser encontrados com o mesmo sentido, ou seja,

Estamos definindo intersetorialidade ou transetorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico. Transpondo a idéia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional (INOJOSA, 2001, p. 105).

Inojosa (2001) compara a estrutura governamental como uma pirâmide fatiada, numa referência a ideia de hierarquia verticalizada, na qual a população não participa dos processos decisórios a respeito da gestão das políticas públicas tendo em vista que as decisões são tomadas por aqueles que estão no topo da pirâmide.

Ainda segundo Inojosa (2001) a ação intersetorial não é sinônimo de justaposição de ações e projetos que permaneçam sendo construídos e executados de forma setorial. Para a autora quatro aspectos básicos precisam ser considerados para se trabalhar numa perspectiva da intersetorialidade, são eles: mudança de paradigma; projeto político transformador; planejamento e avaliação participativos e com base regional; e, atuação em rede de compromisso social. Vamos trabalhar um pouco esses pontos trazidos pela autora.

A mudança de paradigma se refere a mudança de postura diante da resolutividade dos problemas sociais da população, adotando a proposta da intersetorialidade na execução das ações, assim como inserindo os grupos populacionais na formulação das políticas públicas.

A idéia de um projeto político transformador propõe a substituição da estrutura governamental em base piramidal para uma estrutura que comporte o modo de pensar intersetorial, que se proponha a promover políticas públicas que tenham o objetivo de superar a prática assistencialista, ou seja, superação do caráter compensatório das políticas públicas.

O planejamento e a avaliação participativos e com base regional se refere ao modo de operacionalização das ações do governo. A proposta é que com a ação intersetorial ocorram mudanças no formato do planejamento das ações, assim como no orçamento da gestão, passando este planejamento a ser regional e participativo, momento em que teremos a participação de representantes da população, identificando, inclusive, as problemáticas sociais por região.

E por último, temos a atuação em rede de compromisso social que propõe a articulação em rede dos atores sociais quanto ao enfrentamento das problemáticas sociais, que antes trabalhavam isoladamente e a partir da ação intersetorial estarão juntos e articulados, compondo uma rede social.

Assim como Inojosa (2001), Junqueira (2000) também articula a ação intersetorial à realização de um trabalho em rede, trazendo, desta forma, a necessidade de trabalharmos melhor essa questão.

Junqueira (2000) afirma que

As redes, no universo de mudanças, surgem como uma linguagem de vínculos, das relações sociais entre organizações que interagem mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social. São formas de agir que privilegiam os sujeitos, que, de maneira interativa, apropriam-se do conhecimento dos problemas sociais e de sua solução. Nas redes os objetivos, definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem a superar de maneira integrada os problemas sociais (JUNQUEIRA, 2000, p. 39)

A idéia de rede é aqui apresentada como a articulação entre atores sociais que trabalham na direção de um mesmo objetivo, porém respeitando as características, particularidades e autonomia de cada componente. Sendo assim, cada ator/instituição, pública ou privada, coloca os seus saberes particulares à disposição de uma coletividade, numa perspectiva de interação entre aqueles que estão inseridos na rede.

Quanto à questão da preservação dos saberes e autonomia de cada membro na composição da rede, Junqueira (2000) afirma que

As redes sociais se expressam como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades da população de maneira integrada, mas respeitando o saber e a autonomia de cada membro. Com isso, as redes constituem um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis. Ao preservarem a identidade de cada membro e sua competência na gestão dos recursos, fazem com que essas organizações se integrem, tanto na concepção das ações intersetoriais quanto na sua execução, para garantir à população seus direitos sociais (JUNQUEIRA, 2000, p. 40)

A proposta de articulação em rede a partir de uma perspectiva da ação intersetorial se apresenta com maior probabilidade de alcançar êxito em relação aos objetivos traçados, tendo em vista a complexidade dos problemas sociais e a

necessidade de mais atores/instituições sociais envolvidos no enfrentamento das expressões da questão social.

Essas redes são uma expressão dos vínculos estabelecidos entre as instituições, estas representadas pelos atores sociais. É através das redes que acontece o compartilhamento das informações, assim como o estudo dos melhores encaminhamentos de acordo com a complexidade dos casos. Cada ator social inserido na rede tem a oportunidade de colaborar através de suas apreciações técnicas, sempre privilegiando o cuidado com o usuário no sentido da melhoria de sua qualidade de vida.

Identificados os encaminhamentos adequados para o caso, cada ator social e instituição que compõe a rede estará comprometido com a superação dos problemas sociais.

Em outro estudo realizado por Junqueira (2004) sobre a gestão intersetorial das políticas públicas, se reafirma que é possível obter resultados eficazes no enfrentamento dos problemas sociais a partir da articulação das diversas políticas setoriais, numa perspectiva do exercício da ação intersetorial.

Para que essa proposição seja colocada em prática não basta apenas a vontade e iniciativa dos atores sociais envolvidos, ou seja, não depende dos profissionais que trabalham em determinada política pública atuar a partir de uma perspectiva intersetorial, sendo de fundamental importância que sejam estudados e definidos procedimentos e protocolos de interação entre as políticas públicas. Isto significa que a ação intersetorial não deve depender da iniciativa própria dos profissionais da área, mas sim se tornar um protocolo que efetive a interlocução entre as políticas públicas.

De acordo com Junqueira (2004),

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

A busca pela resolutividade dos problemas sociais, os quais, na maioria das situações, se apresentam com um elevado grau de complexidade, requer a compreensão do indivíduo social em sua totalidade. As ações das políticas públicas culminam na

tentativa de melhorar a qualidade de vida dos indivíduos, apesar destas ações não se efetivarem de forma articulada na maioria das vezes.

Junqueira (2004) afirma que a ação intersetorial precisa ser priorizada nos momentos das intervenções sociais, acrescentando ainda que a cidade é um espaço privilegiado para esta efetivação, já que o mesmo defende a importância de considerar a atuação regional no enfrentamento das problemáticas sociais. O referido autor define que a cidade

É um espaço definido territorial e socialmente, onde as pessoas vivem e se reproduzem. É nela que as pessoas e os grupos se relacionam para construir o seu futuro. Por isso, é na cidade onde se concretiza, principalmente, a integração das políticas sociais e, conseqüentemente, a ação intersetorial e interinstitucional (JUNQUEIRA, 1999 apud JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

É dado esse enfoque à cidade porque se entende que é nela que acontecem as negociações a respeito da vida social, incluindo-se o enfrentamento dos problemas sociais. Esse novo modelo de gestão da cidade pretende superar a autonomização e a fragmentação das ações.

A efetivação de uma prática intersetorial entre as políticas públicas necessita de enfrentamento dos atores/instituições envolvidos no processo, já que a perspectiva de atuação intersetorial pode facilmente ser relegada a inviabilidade diante do engessamento das ações setorializadas, sob a justificativa da manutenção da autonomia das políticas públicas diante da demanda apresentada pela população.

A respeito desse aspecto Junqueira (2004) afirma que

É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesse. A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública estatal (JUNQUEIRA, 2004, p.27/28).

Cada política pública adiciona as suas contribuições de acordo com a sua área de atuação, ou seja, de acordo com os seus conhecimentos técnicos com o objetivo de dar enfrentamento aos problemas sociais e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da população. Contudo, a ação intersetorial só adquirirá concretude a partir da inclusão das considerações das políticas públicas no enfrentamento das problemáticas sociais, caso contrário as intervenções continuarão pontuais e setoriais.

Junqueira (2004) acrescenta ainda a importância do exercício do planejamento, da avaliação e do monitoramento na execução da ação intersetorial, numa perspectiva de execução de práticas sociais articuladas que sejam periodicamente estudadas e avaliadas quanto a sua eficácia.

Costa (2010) e Severo (2012)¹ são autoras que se dedicaram a estudar a intersetorialidade e a integralidade na execução das políticas públicas, em especial na política de saúde, para a qual iremos nos voltar nesse momento com o objetivo de incrementar maiores informações acerca da referida temática.

De acordo com Costa (2010) a intersetorialidade é “considerada essencial para aumentar a resolutividade da política de saúde e efetivar o princípio da integralidade” (p. 14). Desta forma, a referida autora considera que o princípio da integralidade referente à política de saúde somente poderá ser efetivado mediante a realização de ações interssetoriais, realizando uma conexão entre a integralidade e a intersetorialidade.

Sobre esta interlocução, Severo (2012) afirma que

a integralidade discutida como intersetorialidade é entendida em sua dimensão macro e parte de uma realidade ampliada que se realiza em uma rede de serviços de saúde intra e intersetorial. As problemáticas de saúde apresentadas pelos usuários nas unidades de serviços em seus diferentes níveis de complexidade são tarefa de um esforço intersetorial (SEVERO, 2012, p. 56)

O princípio da integralidade na área de saúde é utilizado para expor a necessidade de articulação da política de saúde às demais políticas públicas na perspectiva de atender às necessidades humanas, as quais se configuram através do acesso a alimentação, educação, renda, moradia, trabalho, dentre outras.

Esta integração entre a política de saúde e as demais políticas públicas deve ocorrer porque para se obter saúde, segundo o seu conceito em sentido ampliado, é preciso que várias necessidades humanas sejam atendidas. Essa definição do conceito ampliado de saúde necessariamente articula a política de saúde às demais políticas públicas.

¹Segundo Severo (2012) a integralidade no campo da saúde tem o seu início com a implantação das Ações Integradas de Saúde (AIS), que tinham como um dos seus objetivos municipalizar e estadualizar a política de saúde.

Em seu estudo Severo (2012) aponta alguns desafios à efetivação do princípio da integralidade na área de saúde, dentre estes está a administração e a organização da política de saúde, que pode ser exemplificado pela não realização do trabalho, o qual seria efetivado através da ação intersetorial. A respeito disso temos que

a rede de serviços socioassistencial e de saúde é composta por outras políticas sociais, numa dimensão de intersetorialidade; e/ou numa dimensão intrasetorial, por serviços ligados à própria política de saúde que também reflete em desafio a integralidade dada a sua fragilidade de realização. Isto é facilmente evidenciado quando da proposição de determinadas políticas específicas de saúde em que se busca atender, numa perspectiva de integralidade, a determinados grupos (SEVERO, 2012, p. 39)

A autora acrescenta ainda que

tais articulações entre as políticas, norteadas pelo princípio da integralidade na saúde constituem-se num desafio, visto que são determinadas a partir da correlação de forças entre Estado/sociedade e partem da relação com o modelo de produção e reprodução das relações sociais estabelecidas no modo de produção capitalista constituído por meio da luta de classes e das contradições que lhes são inerentes (SEVERO, 2012, p. 38)

Costa (2010), assim como Junqueira (2004), considera que o atendimento das necessidades da população e o enfrentamento dos problemas sociais exigem o exercício de ações intersetoriais por parte das instituições que executam as políticas públicas, apesar de se apresentar como um desafio diante da necessidade de superação do modelo setorializado.

Costa (2010) afirma que

Nessa perspectiva, parte do pressuposto de que a efetivação do direito à saúde requer o desenvolvimento de estratégias, movimentos e mediações capazes de realizar a articulação e a interface entre as políticas econômicas e sociais, bem como a integração entre os diversos eixos e níveis de intervenção. Nesse sentido, constitui um grande desafio à gestão das políticas sociais públicas, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de ações intersetoriais enquanto expressão de um novo modo de governar, capaz de superar a lógica setorial, o que também requer a participação da sociedade (COSTA, 2010, p. 16)

A desconstrução do saber e fazer de forma fragmentada não se efetiva em curto espaço de tempo, mas sim em longos períodos, além de requerer das instituições, assim como dos profissionais envolvidos na execução das políticas públicas, a substituição de ações fragmentadas por ações intersetoriais.

Na perspectiva de interlocução entre as políticas públicas, especialmente no campo da saúde, é possível observar que a integralidade não se efetiva apenas através do acesso aos serviços de saúde, principalmente se consideramos o conceito ampliado de saúde. Sobre este assunto Bidarra (2009 apud COSTA, 2010) afirma que

a integralidade deve ser expressão das capacidades combinadas do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), efetivadas por meio do conjunto dos serviços desenvolvidos pelas diversas políticas sociais. Portanto, demanda a construção de diálogos e pactuações entre aqueles que estão encarregados de gerenciar e operacionalizar tais políticas, as quais, isoladas ou justapostas, não alcançam a cobertura e resolutividade necessárias, nem mesmo no interior de seus próprios campos de atuação (BIDARRA, 2009 apud COSTA, 2010, p. 25)

Segundo Cecílio (2001 apud COSTA, 2010) a melhoria das condições de vida da população é tarefa para um esforço intersetorial, não se tratando de algo a ser efetivado apenas através das práticas da equipe de saúde, por mais que os profissionais estejam voltados para esta finalidade. Sendo assim, as demandas oriundas das necessidades de saúde, considerando o conceito ampliado de saúde, precisam ser respondidas a partir de uma variedade de programas e serviços que não constituem, obrigatoriamente, a rede de serviços de saúde, mas correspondem a ações de tantas outras políticas públicas que precisam estar conectadas à política de saúde.

De acordo com Costa (2010) o princípio da integralidade nas normativas legais da política de saúde se apresenta da seguinte forma

Observe-se que embora o princípio a integralidade, constante no inciso II, reduza a integralidade aos níveis de complexidade do sistema, no Capítulo II, Art. 7º, inciso X, a Lei nº 8.080/90, preconiza a integração entre o SUS e outros sistemas, serviços e áreas, destacando o meio ambiente e o saneamento básico. Em seguida, no Capítulo III, que trata da Organização, da Direção e da Gestão, especialmente no Art. 12, a Lei nº 8.080/90 explicita claramente a necessidade de articulação intersetorial ao propor a criação de comissões intersetoriais (COSTA, 2010, p. 28)

A autora acrescenta ainda

Ao definir a criação de comissões intersetoriais, como questão afeta à organização, direção e gestão do sistema de saúde, a Lei Orgânica de Saúde (LOS), sinaliza no sentido de que a articulação intersetorial constitui estratégia de gestão para articular as políticas de saúde com as demais políticas e programas de interesse para a saúde (COSTA, 2010, p. 29)

É a partir da avaliação das normativas legais que tratam da política de saúde que é reiterada a ligação do princípio da integralidade à prática de ações intersetoriais, na perspectiva de que a integralidade não pode, ou não consegue, ser efetivada sem a intersetorialidade das ações.

A temática da transversalidade também tem se apresentado como uma opção de ferramenta organizacional no que se refere à gestão das políticas públicas frente à complexidade dos problemas sociais.

De acordo com Silva (2011) “a proposta da transversalidade tem encontrado campo fértil, especialmente na gestão pública, como estratégia conceitual e operacional que permitiria a incorporação de visões multifacetadas sob problemas complexos” (SILVA, 2011, p. 01).

Ainda conforme Silva (2011) são poucos os estudos que se dedicam a analisar a transversalidade para além de demonstrar a necessidade de sua utilização na gestão das políticas públicas, apesar da temática estar cada vez mais presente na literatura sobre políticas públicas. Esta situação também se apresenta no que se refere à falta de conceituação do que é a transversalidade e, conseqüentemente, de sua aplicabilidade.

Segundo Silva (2011) a transversalidade enquanto instrumento de gestão de políticas públicas tem a sua origem articulada à discussão de gênero.

Serra (2015 apud SILVA, 2011)

Atribui a transversalidade a possibilidade de garantir uma nova leitura, uma resignificação das atribuições dos órgãos setoriais (ou verticais, segundo sua classificação). Assim, diferencia gestão transversal de outras ferramentas organizacionais que buscam sinergia e articulação interdepartamental ou interorganizacional. Enquanto a coordenação intersetorial envolve a atuação conjunta para atingir um objetivo já posto, no caso da transversalidade, está em jogo a introdução de linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical. (SERRA, 2005 apud SILVA, 2011, p. 03)

Em contrapartida Silva (2011, p. 03) afirma que “é possível reunir esforços e cooperação intra e interorganizacional com foco em público específico sem necessariamente recorrer a uma estratégia transversal”. Essa afirmação nos instiga a

analisar quais as principais características que contribuem na diferenciação entre a intersectorialidade e a transversalidade.

Sendo assim, vamos então à definição de transversalidade a partir de Silva (2001)

Compreende-se então transversalidade como um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos seleccionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades (SILVA, 2011, p. 04)

Considerando o emprego da transversalidade em um conjunto de instituições numa estrutura similar a governamental, a responsabilidade por gerenciar a efetivação da transversalidade pode ficar a cargo de um órgão específico, o qual terá a atribuição de coordenar essa atividade entre as instituições setoriais. Contudo, é necessário que as funções estejam bem definidas, cabendo ao gestor da transversalidade o exercício de coordenar as ações, assim como a prestação de assessoria aos órgãos setoriais.

A transversalidade também pode enfrentar resistências por parte dos órgãos envolvidos na sua execução, ou seja, os órgãos setoriais, já que além de propor a quebra de uma rotina burocrática marcada pela setorialização, verticalização e hierarquização das ações, também pode ser necessário o investimento de recursos financeiros para além dos já inseridos na rotina governamental, conforme explicita Silva (2011) a seguir

A adoção da perspectiva transversal inegavelmente incorre na ampliação de custos de diferentes naturezas. Requer estratégia de coordenação, com transparência, pactuação e articulação, que envolve tempo, novos recursos e competências e que acarreta também nova configuração nas estruturas de poder: o domínio do processo e dos recursos passa a ser mais negociado e, ao demandar outras competências, pode desestabilizar posições já constituídas – resistências tornam-se previsíveis (SILVA, 2011, p. 06)

Silva (2011) apresenta elementos essenciais para que ocorra a efetivação da transversalidade enquanto ferramenta organizacional: o apoio político da alta administração e o trabalho de teorização dos gestores da transversalidade.

O apoio político da alta administração fica evidenciado a partir da necessidade da transversalidade ser incentivada em primeiro lugar a partir do gestor maior, que no caso governamental fica expresso pelo prefeito, governador ou presidente da república.

Ou seja, a transversalidade precisa ser construída e efetivada desde o planejamento da política pública até a sua execução através dos serviços e programas.

O trabalho de teorização dos gestores da transversalidade, segundo elemento apontado por Silva (2011), se refere ao processo de sensibilização quanto à importância da operacionalização da transversalidade na execução das políticas públicas, inserindo esta temática nos processos de formação profissional dos funcionários envolvidos na execução das políticas públicas.

Silva (2011) completa ainda afirmando que

É necessário que os gestores da transversalidade detenham amplo conhecimento sobre as atividades setoriais sobre quais julgue ser necessário incidir. Em seguida, o aperfeiçoamento dos métodos requeridos para a gestão transversal, como a coordenação horizontal, serão essenciais para o momento da implementação e avaliação dos resultados (SILVA, 2011, p. 09)

A partir do estudo relacionado até o momento podemos afirmar que os termos intersectorialidade, integralidade e transversalidade muitas vezes se completam. Na Política de Saúde, por exemplo, o princípio da integralidade só alcança o seu objetivo por meio das práticas intersectoriais. Contudo, podemos destacar que a transversalidade possui um elemento a mais se comparada com a intersectorialidade e a integralidade, que é a possibilidade de constituir um órgão específico que fique destinado a realizar a conexão entre as políticas setoriais.

Em relação à Política de Atenção à Criança e ao Adolescente é importante discutir como está fundamentada a prática intersectorial no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, buscando refletir a possibilidade de construção de protocolos e fluxos que tornem a intersectorialidade uma prática inserida na execução das medidas socioeducativas.

2.2 A intersectorialidade no campo do Direito da Criança e do Adolescente: reflexões sobre a Política Socioeducativa

Para iniciarmos essa discussão a respeito da intersectorialidade é importante destacar que se trata de um termo complexo, que possui diversas formas de ser colocado em prática e que se encontra na pauta da política socioeducativa.

Almeida Filho (2000 apud NOGUEIRA NETO, 2010) discute a intersetorialidade (sentido estrito) a partir de alguns conceitos que podem ser associados a interdisciplinaridade utilizando termos correspondentes:

Multissetorialidade: é um sistema que funciona por meio da justaposição de instâncias públicas (e seus agentes), em um único nível, estando ausente uma cooperação sistemática entre os diversos campos do agir;

Intersetorialidade: a noção de intersetorialidade implica uma axiomática comum a um grupo de instâncias públicas conexas (intrassistemas ou intersistemas operacionais, como o SUAS, SUS, Sistema de Justiça, Sistema de Segurança Pública etc.), cujas relações são definidas a partir de um determinado nível de cooperação, ocupado por uma dessas instâncias; esta última, geralmente determinada por referência à sua proximidade a uma temática unificada, mas que atua não somente como integradora e mediadora da circulação das diversas atuações, mas principalmente como coordenadora desse campo operativo;

Transetorialidade: indica a integração de ações de diversas instâncias públicas de um campo particular sobre a base de uma axiomática compartilhada e implica a criação de um campo novo que idealmente seria capaz de desenvolver uma autonomia teórica e metodológica (ALMEIDA FILHO, 2000 apud NOGUEIRA NETO, 2010, p. 47)

O trabalho intersetorial é importante para que possamos alcançar mudanças nas trajetórias de vida dos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa tendo em vista o nível de vulnerabilidade em que estes se encontram, demandando a interlocução das diferentes políticas e sistemas com o objetivo de efetivar o Sistema de Garantia de Direitos.

A intersetorialidade se apresenta enquanto um princípio ou paradigma norteador do SINASE e também do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2014-2023), e portanto, indica a necessidade na execução da medida socioeducativa, quer seja ela pertencente ao meio aberto ou meio fechado, visto que se refere a uma linha de atuação que precisa ser colocada em prática.

De acordo com o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2014-2023) a intersetorialidade se apresenta da seguinte forma enquanto um dos itens integrantes dos princípios da política socioeducativa

Em consonância com os marcos legais para o setor, o atendimento socioeducativo deve ser territorializado, regionalizado, com participação social e gestão democrática, intersetorialidade e responsabilização, por meio da integração operacional dos órgãos que

compõem esse sistema (PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO, 2013, p. 09)

Nos debates e momentos de reflexão acerca da prática intersetorial no atendimento destinado ao adolescente autor de ato infracional é possível verificar que há dificuldades na sua execução. Um dos motivos que podem ser elencados como propulsor desta situação é a dificuldade de colocar em prática a intersetorialidade na articulação entre as instituições envolvidas no atendimento socioeducativo, apesar desta temática não ser recente nas políticas setoriais, assim como na socioeducação.

Sendo assim, algumas mudanças precisam ser implementadas nas organizações que compõem o Sistema de Garantia de Direitos para que a intersetorialidade seja inserida na rotina da execução do atendimento socioeducativo. Junqueira (2004) afirma que: “A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública estatal” (p. 27/28).

O SINASE traz um novo formato de planejar, executar e avaliar a política socioeducativa através da intersetorialidade, por meio da qual os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa terão acesso às políticas públicas, perpassando apenas a necessidade de cumprimento da sanção que foi imposta diante de um ato ilícito praticado, mas numa perspectiva emancipatória que proporcione o acesso desses adolescentes aos bens e serviços públicos, colaborando, conseqüentemente, com a construção de uma trajetória de vida desvinculada da prática de atos infracionais.

Contudo, para que isso aconteça se faz necessário que todos os órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos, desde a gestão das políticas setoriais até a gestão dos recursos humanos busquem “alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses” (Junqueira, 2004, p. 27).

A Resolução do CONANDA nº 113² de abril de 2006 afirma que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se:

Na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (RESOLUÇÃO CONANDA Nº 113, 2006, artigo 1º)

² A referida resolução dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De acordo com Nogueira Neto (2010) a Resolução nº113/2006 estabeleceu parâmetros para o reconhecimento e a institucionalização do Sistema de Garantia de Direitos, a partir da articulação entre os seguintes setores:

- Instrumentos normativos (Constituição Federal, Convenção sobre os Direitos da Criança, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e outras várias normas jurídicas além de leis).
- Instâncias públicas governamentais e societárias de promoção de direito, por meio de todas as políticas públicas, na medida em que cada uma delas garanta direitos infanto-adolescentes.
- Instâncias públicas governamentais e societárias de defesa de direitos, por meio do sistema de Justiça, do sistema de conselhos tutelares, de entidades de defesa de direitos etc.
- Instâncias públicas governamentais e societárias de controle das ações públicas de promoção e defesa de direitos, por meio do controle social difuso (sociedade civil organizada) ou do controle institucional (conselhos paritários, tribunais e contas, parlamento, controladoria, ouvidorias etc.).
- Mecanismos de exigibilidade de direitos, por meio de mobilizações sociais, construção de capacidades, apoio técnico e financeiro, monitoramento, intervenções judiciais, empoderamento etc.(NOGUEIRA NETO, 2010, p.42)

É válido ressaltar que vários subsistemas compõem o Sistema de Garantia de Direitos, dentre estes o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o qual, segundo o princípio da intersetorialidade precisa se interconectar às demais políticas setoriais como saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública, para que o adolescente seja contemplado integralmente quanto às demandas inerentes a sua trajetória de vida e ao contexto social em que está inserido.

Nesse caso mais específico temos o Sistema Único de Saúde (SUS), O Sistema Educacional e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que também são considerados subsistemas que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, e que, portanto, precisam se interconectar para que a intersetorialidade seja efetivada, como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1: Demonstrativo da intersetorialidade no SINASE



Fonte: Elaboração da autora utilizando dados do organograma do SINASE.

Segundo o SINASE, é de competência da política setorial responsável pela execução da medida socioeducativa a garantia dos direitos básicos e sociais dos adolescentes autores de atos infracionais. Para tanto é crucial o envolvimento de todos os subsistemas nas ações concernentes ao atendimento socioeducativo, desde a inserção na educação formal até a promoção da qualificação profissional, de acordo com a idade do adolescente/jovem. Dentre os atores considerados importantes nesse processo não podemos esquecer a participação da sociedade civil, principalmente no que se refere ao exercício do controle social da política de atenção a criança e ao adolescente.

O SINASE propõe que os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais) se articulem com os demais conselhos das políticas setoriais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos com o objetivo de se articular para a deliberação de políticas na perspectiva da intersetorialidade. Sendo assim, o Conselho Estadual dos Direitos de Crianças e Adolescentes precisa estar articulado com o Conselho Estadual de Educação, inclusive com a proposta de dar enfrentamento aos empecilhos encontrados na execução da política socioeducativa no que se refere à educação.

Sob esse aspecto o SINASE propõe a efetivação de algumas ações que podem favorecer o desenvolvimento desta articulação, são elas:

- 1) estímulo à prática da intersetorialidade;

- 2) campanhas conjuntas destinadas à sociedade em geral e aos profissionais da área, com vistas à concretizações da Doutrina de Proteção Integral adotada pelo ECA;
- 3) promoção de discussões, encontros, seminários (gerais e temáticos) conjuntos;
- 4) respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e de seus órgãos, evitando-se a sobreposição de ações;
- 5) discussão e elaboração, com os demais setores do Poder Público, para expedição de atos normativos que visem ao aprimoramento do sistema de atendimento;
- 6) expedição de resoluções conjuntas, disciplinando matérias relacionadas à atenção a adolescentes inseridos no SINASE. (SINASE, 2006, p. 24)

É válido ressaltar que o SINASE traz em seu conteúdo os princípios do atendimento socioeducativo, entre estes está o princípio da incompletude institucional, os quais direcionam o Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, abrangendo todas as medidas socioeducativas, quer sejam as de meio aberto ou de meio fechado.

O princípio da incompletude institucional está fundamentado na interlocução das políticas setoriais no que se refere à execução das medidas socioeducativas, fazendo com que sejam articulados o maior número possível de equipamentos/serviços existentes na comunidade, acarretando na responsabilização das demais políticas quanto ao atendimento das demandas do adolescente que se encontra em cumprimento de medida socioeducativa.

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente enfatiza a importância de uma atuação articulada no que se refere à execução da política de atendimento:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 86)

O referido artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente aponta para uma atuação intersetorial no que se refere à execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, numa clara iniciativa de mudança de paradigmas no que se refere à substituição das prerrogativas da instituição total para o princípio da incompletude institucional.

Segundo Goffman (1974) a instituição total é

[...] um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada (GOFFMAN, 1974, p. 11).

Por muito tempo, principalmente as unidades responsáveis pela execução da medida socioeducativa de internação foram construídas em locais distantes dos centros urbanos e fechadas em si mesmas, em que houvesse articulação externa para atender às demandas dos adolescentes, estando vinculadas a essa proposta de instituição total.

Desta forma, a articulação intersetorial é um princípio defendido pelo SINASE e pelo ECA, com o objetivo de que os direitos sejam efetivados através da articulação em rede das políticas setoriais, fazendo com que a instituição responsável diretamente pela execução da medida socioeducativa não fique como a única responsável pelo atendimento das demandas dos adolescentes, assim como promove para estes últimos a oportunidade de acessar os equipamentos/serviços existentes.

Para que isso ocorra, os programas responsáveis pela execução das medidas socioeducativas precisam estar articulados com os demais equipamentos/serviços que estão envolvidos com a efetivação dos direitos dos adolescentes, ou seja, as áreas de saúde, educação, profissionalização, esporte, cultura, lazer, etc.

Desta forma fica demonstrado que cada instituição é incompleta, precisa da atuação das demais instituições para que o adolescente seja visto em sua completude, para que as suas demandas sejam atendidas e o processo de construção de uma trajetória de vida desvinculada da prática de atos infracionais tenha êxito.

Podemos afirmar que não há um órgão ou entidade que tenha mais importância no Sistema de Garantia de Direitos, não havendo uma hierarquia entre os atores envolvidos já que todos têm a mesma relevância diante do objetivo de garantir a efetivação dos direitos do mencionado público.

Contudo, podemos afirmar que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente está no centro deste Sistema tendo em vista a especificidade e a importância de sua função, já que se trata de um órgão deliberativo e que possui representatividade paritária. É importante ressaltar que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente também tem uma função articuladora, ou seja, também cabe a

este órgão realizar a interlocução entre os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, conforme já explicitado.

Como dito anteriormente o Sistema de Garantia de Direitos está organizado a partir de três eixos, todos voltados para a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, incluso aqueles referentes ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Os três eixos são: a promoção, a defesa e o controle social. Todos estes eixos apontam para a necessidade de realização de um trabalho intersetorial.

De acordo com Nogueira Neto (2008) estes três eixos precisam ser implementados simultaneamente, não devendo ocorrer prevalência de um sobre o outro. Vamos explanar nesse momento uma síntese de cada eixo referido acima, relatando o papel de cada um, assim como os órgãos que o compõem.

O eixo referente à defesa dos direitos humanos é composto por leis e instâncias judiciais que devem promover o acesso à justiça. Compõe este eixo os órgãos públicos judiciais, são eles: o Ministério Público, este representado especialmente pelas Promotorias de Justiça e as Procuradorias Gerais de Justiça; a Defensoria Pública; a Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados; Polícias (Militar e Civil); Conselhos Tutelares; Ouvidorias; e, os Centros de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

O eixo referente à promoção dos direitos humanos se refere a todos os atores responsáveis por executar o direito, ou seja, colocando-os em prática através de ações concretas de forma que o público infanto-juvenil tenha acesso aos serviços públicos. O artigo 87 do ECA relata quais as linhas de ação da política de atendimento:

- I – políticas sociais básicas;
- II – políticas e programas de assistência social;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – proteção jurídico-social;
- VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar;
- VII – campanhas de estímulo o acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção(ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 87)

No que se refere ao eixo de controle social o mesmo é composto por organizações governamentais, não governamentais e sociedade civil, os quais têm a função de monitorar as políticas sociais. Efetivamente este controle social é colocado em prática através de órgãos que tem a sua composição formada metade por entidades do governo e metade por entidades da sociedade civil, ou seja, apresentam uma formação paritária. Temos como exemplos os conselhos dos direitos de crianças e adolescentes e os conselhos setoriais de formulação e controle das políticas públicas, como é o caso do conselho de educação, de saúde, etc.

A Resolução nº 113 do CONANDA afirma em seu artigo 21 que:

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

I – conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;

II – conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas;

III- os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 a Constituição Federal

Parágrafo único – O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas (RESOLUÇÃO CONANDA Nº 113, 2006, artigo 21º).

A partir da exposição dos três eixos em que o Sistema de Garantia de Direitos está organizado podemos reafirmar a necessidade de articulação entre os atores envolvidos na efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, mesmo sabendo que se trata de um trabalho complexo e desafiador já que até o momento as ações nesta área foram realizadas isoladamente, de forma setorial, ficando a responsabilidade pelo êxito ou fracasso do acompanhamento socioeducativo voltado para a instituição executora, que no caso das medidas socioeducativas em meio aberto refere-se ao CREAS.

Desta forma, mesmo entendendo a complexidade da ação, se torna imprescindível atuar em rede, ou seja, realizar o trabalho intersetorial, já que apenas um órgão não é capaz de atender a todas as demandas do adolescente, compreendendo que cada ator do Sistema de Garantia de Direitos possui responsabilidades e competências específicas.

2.3 Incompletude institucional e intersetorialidade: o SINASE e o SUAS na efetivação da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente

A Política de Assistência Social e a Política Socioeducativa estão imbricadas, não apenas por conta do pressuposto da intersetorialidade, mas porque é através da assistência social que as medidas socioeducativas em meio aberto são executadas, ou seja, as medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

A intersetorialidade consiste na

Consecução de ações públicas, ao mesmo tempo em que mantém especificidades de cada área, vai além de cada setor, buscando a superação de práticas fragmentadas e a eficiência para atingir os objetivos e resultados. Dessa forma a intersetorialidade nas políticas públicas é compreendida como uma articulação maior entre diversos saberes para alcançar um objetivo mais amplo (BELLINI *et al*, 2014, p. 02).

O adolescente autor de ato infracional que foi sentenciado a cumprir as medidas socioeducativas de meio aberto (liberdade assistida e/ou prestação de serviços à comunidade) é acompanhado pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o qual compõe a Proteção Social Especial de Média Complexidade e tem sua execução efetuada através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2016) a articulação intersetorial se concretiza nas intervenções conjuntas dos diversos profissionais do sistema socioeducativo e na oferta ampliada de serviços e ações das políticas setoriais para o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e sua família.

A medida socioeducativa apresenta dois grandes objetivos: a proteção e a responsabilização do adolescente autor de ato infracional. Contudo, esta proteção só pode ser alcançada em sua integralidade com a ação complementar das diversas políticas sociais, ou seja, através de um conjunto articulado de ações das políticas setoriais responsáveis pela oferta de serviços que leve em consideração a especificidade do público do atendimento socioeducativo.

Desta forma, este mesmo Caderno de Orientações propõe que os órgãos gestores assumam o papel fundamental na institucionalização da articulação intersetorial, evitando que esta se torne uma responsabilidade exclusiva da equipe técnica do CREAS, assim como também evitando a pessoalidade das ações intersetoriais, e, conseqüentemente, as suas descontinuidades já que a rotatividade da equipe técnica é frequente. Com a implicação das gestões das políticas setoriais, as equipes técnicas adquirem maior respaldo para realizar as articulações interinstitucionais a partir da unificação de orientações e procedimentos entre as políticas sociais.

De acordo com o artigo 8º do SINASE, os planos decenais de atendimento socioeducativo são instrumentos que direcionam o planejamento e a articulação intersetorial, além de estabelecer diretrizes, objetivos, metas e prioridades, formas de financiamento e gestão para o sistema socioeducativo. Estes planos decenais deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esportes.

Ainda de acordo com o SINASE, cada Estado, o Distrito Federal e os municípios deverão criar a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Socioeducativo, a qual tem a competência de garantir um espaço de articulação, planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no atendimento socioeducativo, dividindo as responsabilidades e promovendo a transversalidade das políticas intersetoriais.

Mesmo com todo respaldo teórico a partir do que é colocado pelo SUAS e pelo SINASE, a atuação intersetorial ainda se apresenta como um grande desafio na execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

O Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2016) afirma que:

A prerrogativa de que nenhuma política ou instituição consegue responder sozinha pela proteção social, pela responsabilização e pela superação da conduta infracional, impõe uma mudança de paradigma às instituições corresponsáveis pelo atendimento socioeducativo, marcadas historicamente pela cultura do desenvolvimento de ações compartimentadas (CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO, 2016, p. 66/67)

A atuação intersetorial entre as políticas sociais que integram o SINASE ainda se apresenta de forma incipiente, o que favorece a compartimentação das ações. No entanto, podemos citar alguns avanços alcançados neste sentido nas áreas de saúde e

educação. Em 2014 foi publicada a Portaria do Ministério da Saúde nº 1.082 (23 de maio de 2014), a qual redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei.

Na área de educação destaca-se, também em 2014, a realização do curso semipresencial “Docência na Socioeducação” (o qual teve como público os professores atuantes no sistema socioeducativo) e a implantação da Comissão da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), tendo como principal ponto de discussão tratar das Diretrizes Nacionais para o Atendimento Escolar de Adolescentes e Jovens em Cumprimento de Medidas Socioeducativas. A referida Comissão contou com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, da Secretaria Especial de Direitos Humanos (Ministério da Justiça), assim como do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Como se refere Pereira (2014), a intersetorialidade não é uma estratégia técnica, administrativa ou simplesmente gerencial, é um processo, eminentemente, político. Identifica-se que esse processo político opera por sua própria regularidade, lógica e estratégia como a descentralização político administrativa, com ênfase na municipalização, no território e no funcionamento de redes. São articuladas pelos valores e interesses dos atores políticos que constituem as políticas públicas, nesse contexto, as práticas intersetoriais tomam forma e direção.

Percebemos que o princípio da incompletude institucional contido no SINASE está relacionado à atuação intersetorial das políticas setoriais. Apesar de estar referendada nas normativas relacionadas tanto a Política de Atenção à Criança e ao Adolescente quanto na Política de Assistência Social, a intersetorialidade ainda se apresenta enquanto um desafio na execução do atendimento socioeducativo, não por falta de respaldo normativo, mas por questões de ordem prática diretamente vinculadas a formulação de fluxos e protocolos que venham a colaborar com a instituição de práticas intersetoriais.

Considerando que o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo é também considerado um instrumento estratégico de planejamento das ações da Política Socioeducativa, buscaremos compreender a partir deste instrumento os aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade na política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no município de Recife.

Capítulo 3: As articulações da Doutrina de Proteção Integral

Este capítulo está voltado para a análise documental do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife (2018-2027) – Transversalidade e Responsabilização das Políticas Setoriais do SIMASE.

3.1 O Diagnóstico do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade do município de Recife

Consta no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife (2018-2027) o diagnóstico do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, no qual temos a apresentação do perfil do adolescente autor de ato infracional referente ao período de 2013 ao mês de março de 2018.

Segundo informações contidas no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo temos que

Em Recife no ano de 1994, o poder judiciário passou a executar o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, sendo o modelo adotado o de Liberdade Assistida Comunitária. Coube ao Judiciário, por cerca de quatorze anos, a supervisão e apoio ao trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil. O acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto foi iniciado pelo poder público municipal no ano de 2008. Neste ano, a responsabilidade sobre o acompanhamento de LA e PSC passou a ser da Secretaria de Assistência Social que através de seus técnicos e orientadores sociais contratados passaram a realizar o acompanhamento. Em 2013 os orientadores sociais da sociedade civil que já atuavam nos CREAS foram substituídos por educadores sociais concursados do quadro efetivo do Instituto de Assistência Social e Cidadania do Recife (IASC). (PLANO MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE RECIFE, p.19/20, 2018)

O referido documento acrescenta ainda que

No ano de 2013 foi realizada a seleção simplificada para composição de equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos) para os CREAS com o intuito de realizar o atendimento dos adolescentes em conflito com a lei que aguardavam o início do acompanhamento. Nesta época o município deixava de atender parcela significativa de adolescentes sentenciados para as MSEs em meio aberto, com cerca de 600 adolescentes em espera. Atualmente a capacidade de atendimento do

Recife para o acompanhamento das MSEs em meio aberto é de até 800 adolescentes, respeitando-se a Norma Operacional Básica do SUAS – RH que define sobre o quantitativo máximo de atendidos por profissional (até 20 adolescentes por trabalhador na Proteção Social Especial de Média Complexidade).(PLANO MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE RECIFE, p.20, 2018)

De acordo com a Resolução nº 119/2006 do CONANDA existem duas modalidades de acompanhamento da medida socioeducativa de Liberdade Assistida, a Comunitária e a Institucional. No caso da Liberdade Assistida Comunitária, cada técnico fica responsável pelo acompanhamento concomitante de no máximo vinte orientadores sociais comunitários, e cada orientador social comunitário acompanha até dois adolescentes simultaneamente. Já no caso da Liberdade Assistida Institucional cada técnico acompanhará simultaneamente até vinte adolescentes.

Consideramos ser relevante destacar alguns itens deste diagnóstico com o objetivo de conhecer um pouco o perfil do adolescente que se encontra em cumprimento de medida socioeducativa no município de Recife. Os itens que serão utilizados serão os seguintes: entradas no sistema socioeducativo; região/bairro de origem; situação escolar/escolaridade; sexo; raça/cor; faixa etária; ato infracional praticado; reincidência.

Entre os anos de 2013 até março de 2018 foram inseridos no atendimento socioeducativo o total de 2.256 adolescentes, estando este número distribuído nos anos de acordo com as informações que seguem: 2013 - 144 adolescentes; 2014 - 386 adolescentes; 2015 - 553 adolescentes; 2016 - 618 adolescentes; 2017 - 449 adolescentes; 2018 (até março) - 106 adolescentes.

Até o ano de 2013 o quantitativo de profissionais que compunham as equipes técnicas do CREAS não era suficiente para atender a demanda de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, fazendo com que em determinado período o município de Recife possuísse aproximadamente 600 adolescentes aguardando o início do acompanhamento.

Como no ano de 2014 houve o processo seletivo para compor as equipes técnicas, posteriormente havendo a contratação dos profissionais, o quantitativo de adolescentes inseridos no acompanhamento aumentou consideravelmente nos anos de 2014 e 2015, de forma que a demanda reprimida que existia em relação ao Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto foi eliminada.

Em relação a região/bairro de origem temos que a RPA 6 apresenta o total de 511 adolescentes, representando 22,7% do total de 2.256 adolescentes inseridos no

atendimento socioeducativo no período em estudo. Na sequência temos a RPA 5 com 472 adolescentes (20,9%); a RPA 4 com 422 adolescentes (18,7%); a RPA 2 com 334 adolescentes (14,8%); a RPA 1 com 323 adolescentes (14,3%); e, por último a RPA 3 com 194 adolescentes (8,6%).

Já que estamos falando nos bairros de origem dos adolescentes é importante relatar como está a distribuição dos bairros de Recife de acordo com a Região Político-Administrativa (RPA).

Quadro 2: Distribuição dos bairros do Recife por Região Político-Administrativa (RPA)

REGIÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (RPA)	BAIRROS
RPA 1	Bairro do Recife, Boa Vista, Cabanga, Coelhos, Ilha do Leite, Ilha Joana Bezerra, Paissandu, Santo Amaro, Santo Antônio, São José, Soledade
RPA 2	Água Fria, Alto Santa Terezinha, Arruda, Beberibe, Bomba do Hemetério, Cajueiro, Campina do Barreto, Campo Grande, Dois Unidos, Encruzilhada, Fundão, Hipódromo, Linha do Tiro, Peixinhos, Ponto de Parada, Porto da Madeira, Rosarinho, Torreão
RPA 3	Aflitos, Alto do Mandú, Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Apipucos, Brejo da Guabiraba, Brejo de Beberibe, Casa Amarela, Casa Forte, Córrego do Jenipapo, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Guabiraba, Jaqueira, Macaxeira, Mangabeira, Monteiro, Morro da Conceição, Nova Descoberta, Parnamirim, Passarinho, Pau-Ferro, Poço da Panela, Santana, Sítio dos Pintos, Tamarineira, Vasco da Gama
RPA 4	Caxangá, Cidade Universitária, Cordeiro, Engenho do Meio, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre, Torrões, Várzea, Zumbi

RPA 5	Afogados, Areias, Barro, Bongí, Caçote, Coqueiral, Curado, Estância, Jardim São Paulo, Jiquiá, Mangueira, Mustardinha, San Martín, Sancho, Tejipió, Totó
RPA 6	Boa Viagem, Brasília Teimosa, Cohab, Ibura, Imbiribeira, Ipsep, Jordão, Pina

Fonte: Elaboração da autora utilizando dados extraídos do site da Prefeitura da Cidade do Recife (www.recife.pe.gov.br).

Ao realizarmos uma análise dos dados contidos no Diagnóstico observamos que o bairro do Ibura (RPA 6) apresenta o total de 224 adolescentes inseridos no acompanhamento entre os anos de 2013 e março de 2018, representando 9,9% do total de 2.256 adolescentes. Em seguida temos o bairro da Ilha Joana Bezerra (RPA 1) com o total de 124 adolescentes (5,5%); o bairro de Afogados (RPA 5) com o total de 99 adolescentes (4,4%); o bairro dos Torrões (RPA 4) com o total de 95 adolescentes (4,2%); e em quinto lugar o bairro da Iputinga (RPA 4) com 90 adolescentes (4%).

Estas informações referentes aos bairros de origem dos adolescentes devem orientar a gestão do poder executivo no momento de realizar o planejamento estratégico das ações voltadas para a prevenção da violência, inclusive servindo como área prioritária para a implantação de programas e serviços quer seja na área da assistência social, educação, saúde, esporte, lazer, habitação, etc.

Outro ponto que também pode ser abordado pela gestão do poder executivo a partir dos dados referentes ao bairro de origem dos adolescentes é a avaliação acerca da qualidade dos serviços públicos ofertados naquelas regiões que apresentam um maior quantitativo de adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais. Ou seja, como está o funcionamento das escolas públicas, das Unidades Básicas de Saúde; quais as condições físicas dos espaços de lazer da comunidade (praças, espaços esportivos); quais as condições habitacionais e de saneamento básico; dentre outras questões que estão diretamente relacionadas à qualidade de vida da população.

O diagnóstico referido no artigo 7º do SINASE, o qual precisa ser construído antes mesmo da elaboração do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, tem o objetivo de demonstrar o perfil do adolescente que se encontra em acompanhamento socioeducativo. A proposta é que esse diagnóstico também seja utilizado para orientar a construção das metas, servindo para chamar a atenção para algumas características mais

alarmantes. Por exemplo, o município de Recife apresenta um grande quantitativo de adolescentes na RPA 6, especificamente no bairro do Ibura, demonstrando, conseqüentemente, que esta região precisa ser priorizada no momento de implementar ações de prevenção a violência.

Em Recife, dos 2.256 adolescentes inseridos no acompanhamento entre os anos de 2013 e março de 2018, temos que 1.284 estavam matriculados, o que representa 65% do total. Contudo, 272 adolescentes não estavam matriculados, representando 14%, que somados aos 403 adolescentes (20%) que estavam aguardando retorno quanto à solicitação de matrícula, perfazem um total de 675 adolescentes (34%) que estavam fora da escola, o que representa um quantitativo elevado levando em consideração a obrigatoriedade da matrícula escolar dos 04 anos até os 17 anos, segundo o artigo 4º, inciso I da Lei nº 9394/1996³ e o artigo 208 da Constituição Federal Brasileira. Isso sem considerar que quanto mais baixo é o nível de escolaridade dos adolescentes e jovens, menores serão as chances de serem inseridos em um curso de qualificação profissional para uma posterior inserção no mercado de trabalho.

Quanto à escolaridade dos adolescentes temos que 654 estavam no Ensino Fundamental, representando 67%, enquanto que 264 adolescentes (27%) estavam cursando o Ensino Médio e apenas 12 adolescentes (1%) estavam cursando o Ensino Superior. É válido salientar que neste item Escolaridade há a opção Outros contabilizando o total de 48 adolescentes (5%), porém não há uma explicação acerca de qual escolaridade compõe esta opção.

No que se refere ao sexo dos adolescentes temos que a maioria pertence ao sexo masculino, representando o total de 1.958 (86,8%), enquanto que 273 (12,1%) são do sexo feminino.

Quanto ao item raça/cor⁴, que é uma opção autodeclaratória, ou seja, a escolha dentre as opções elencadas deve ser respondida pelo entrevistado, não cabendo ao entrevistador marcar uma opção de acordo com a sua avaliação de cunho pessoal, temos que no município de Recife 1.077 adolescentes (62%) declararam ser pardos, enquanto que 314 adolescentes (18%) declararam ser negros e 285 adolescentes (16%) como sendo brancos. É importante destacar que o município não obteve essa resposta de 511

³ A Lei nº 9394/1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

⁴ Segundo o IBGE temos na questão raça/cor as seguintes opções: branca, preta, parda, indígena ou amarela. A pesquisa é realizada pelo referido Instituto com base na autodeclaração.

adolescentes (22,6%) ficando, desta forma, esse quantitativo de adolescentes sem a definição a qual raça/cor pertencem.

Sabemos que as medidas socioeducativas podem ser aplicadas ao adolescente, que segundo o artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente é a pessoa que se encontra entre doze e dezoito anos de idade, podendo ainda ser estendida até os 21 anos, excepcionalmente.

No diagnóstico do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto do município de Recife temos a distribuição dos adolescentes por faixa etária com base no início do acolhimento. É válido ressaltar que não há nesse diagnóstico uma explicação do que é ou de como se diferencia o que se denomina de Início do Acolhimento e o Início do Acompanhamento, já que a partir da aproximação com estes dados no momento do estudo percebemos que há uma diferenciação nas informações colocadas no momento de utilizar uma ou outra nomenclatura, dificultando, inclusive, o aprofundamento da análise de alguns dados.

Enfim, considerando os dados apresentados no item Idade no Início do Acolhimento temos que o quantitativo de 672 adolescentes encontrava-se com 17 anos, porém se somados a este quantitativo os dados referentes às idades de 15 anos (314 adolescentes) e 16 anos (565 adolescentes) teremos a concentração de 70% dos adolescentes (1.551). Logo em seguida temos 21% (468) concentrados entre os 18 e 21 anos de idade. E em menor número temos a faixa etária entre 12 e 14 anos de idade, com 9% (205).

Quanto à infração praticada pelos adolescentes temos um gráfico e uma tabela demonstrando a distribuição destes em cada tipificação. Nos dois instrumentos utilizados temos que o ato infracional de maior incidência é o tráfico de drogas. Contudo, no gráfico o quantitativo referente a esta tipificação corresponde ao total de 1.616 adolescentes, já na tabela o total é de 800 adolescentes.

É válido salientar que o somatório das tipificações nos dois instrumentos não são idênticos, no gráfico a soma total é de 2.877 adolescentes e na tabela é de 2.052 adolescentes, nenhum destes corresponde ao quantitativo de 2.256 adolescentes, dado informado no início do diagnóstico enquanto referência do quantitativo de adolescentes que seria analisado.

Apesar desta distorção podemos relacionar os dez atos infracionais mais praticados pelos adolescentes do município de Recife, com os respectivos quantitativos.

Quadro 3: Atos infracionais praticados

ATOS INFRACIONAIS	QUANTITATIVO DE ADOLESCENTES
Tráfico de drogas	800
Roubo	711
Porte ilegal de armas	93
Lesão corporal	76
Furto	70
Posse de drogas	42
Estupro	42
Dano	19
Tentativa de estupro	18
Outros crimes tentados	17

Fonte: Elaboração da autora utilizando dados extraídos do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo (2018-2027)

Quanto aos dados referentes à reincidência temos que 262 adolescentes se envolveram novamente no cometimento de atos infracionais entre os anos de 2013 e março de 2018, havendo uma concentração de 77% destes adolescentes pertencentes a faixa etária dos 15 aos 17 anos. O ato infracional de maior ocorrência na reincidência é o tráfico de drogas.

O Levantamento Anual do SINASE referente ao ano 2017 realizado pela Coordenação Geral de Assuntos Socioeducativos da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos apresenta dados referentes ao meio fechado e ao meio aberto. Como o nosso foco neste estudo são as medidas socioeducativas de meio aberto, iremos destacar dados referentes ao perfil dos adolescentes que cumpriram às medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) no referido ano.

No ano de 2017 tivemos 117.207 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no Brasil, sendo a soma maioria do sexo masculino entre os 16 e 17 anos de idade, representando o total de 53.873 adolescentes, seguido daqueles que se encontram entre os 18 e 21 anos de idade, os quais representam o total de 33.274 adolescentes.

O total referente ao sexo feminino no ano de 2017 é de 13.099 adolescentes, estando a maioria entre a faixa etária de 16 a 17 anos de idade, totalizando 6.133

adolescentes, seguido daquelas compreendidas entre os 18 e 21 anos de idade, apresentando o total de 3.425 adolescentes.

Quanto aos atos infracionais praticados temos em primeiro lugar o tráfico de drogas apresentando o envolvimento de 24.908 adolescentes; em segundo lugar tivemos o roubo com 19.089 adolescentes; e, em terceiro lugar o furto, com 13.197 adolescentes.

É válido ressaltar que no referido Levantamento Anual não foram apresentados dados referentes a escolaridade e raça/cor dos adolescentes que cumpriram as medidas socioeducativas em meio aberto em 2017. Contudo, diante dos dados aqui destacados observamos que o perfil do adolescente autor de ato infracional do município de Recife se assemelha a perfil nacional: a maioria dos adolescentes é do sexo masculino, estando na faixa etária entre os 16 e 17 anos de idade, com maior incidência na prática do tráfico de drogas.

Quanto aos Planos Municipais Decenais de Atendimento Socioeducativo, dos 5.403 municípios, o total de 3.134 municípios afirmou ter construído esse plano, em oposição aos 2.262 municípios que não tinham elaborado e 07 municípios que não responderam. Em contrapartida, apenas 841 municípios possuíam em 2017 a Comissão Intersetorial instituída, já que a maioria representada por 4.555 municípios não tinham esta Comissão em funcionamento, somado a 07 municípios que não responderam. Quanto à periodicidade das reuniões da Comissão Intersetorial naqueles municípios que a tem instituída, 250 municípios afirmaram que as reuniões não acontecem, enquanto que em 186 municípios as reuniões ocorrem semestralmente; em 155 municípios ocorrem mensalmente; 124 municípios ocorrem trimestralmente; 106 municípios ocorrem bimestralmente; em 20 municípios mais de uma vez por mês; e, 07 municípios não responderam.

Estes dados nos revelam que a maioria dos municípios brasileiros possui o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo elaborado, porém é muito baixo o quantitativo de municípios que tem instituída a Comissão Intersetorial, através da qual as políticas setoriais dialogam na perspectiva de dar resolutividade às problemáticas advindas do atendimento socioeducativo já que a partir do princípio da incompletude institucional se compreende que todos integrantes desta Comissão precisam se envolver de forma propositiva e participativa na execução das medidas socioeducativas a partir de práticas intersetoriais, conforme veremos no item a seguir.

3.2 A Comissão Intersetorial do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE)

De acordo com o parágrafo único do artigo 8º do SINASE, o acompanhamento da execução dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo deverá ser realizado por meio das comissões temáticas pertinentes.

Segundo o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Socioeducativo é a instância responsável pela estruturação, elaboração e acompanhamento das ações intersetoriais estabelecidas nas metas e diretrizes dos planos, a qual precisa ser criada nos Estados, Distrito Federal e municípios.

Compete à Comissão Intersetorial garantir um espaço de articulação, planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no atendimento socioeducativo, dividindo as responsabilidades e promovendo a transversalidade das políticas intersetoriais no SINASE. A comissão tem também como atribuição buscar a resolução de problemas e dificuldades relacionados ao Sistema de Justiça e aos serviços de saúde, de educação, de assistência social, entre outros (CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO, 2016, p. 65).

Quanto à composição da Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Socioeducativo, o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto afirma que a mesma deve ser composta no mínimo pelos seguintes representantes: órgão gestor do executivo; órgão gestor responsável pela execução das medidas em meio aberto e medidas em meio fechado; das políticas setoriais de assistência social, saúde, educação, trabalho, cultura, esporte, direitos humanos e segurança pública; além do Ministério Público; Poder Judiciário; Defensoria Pública; e, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho de Assistência Social.

Esta comissão possui composição ampla, demonstrando que os diversos setores da política social precisam estar articulados na execução do atendimento socioeducativo, ou seja, aponta para a necessidade de se concretizar a gestão intersetorial com base no princípio da incompletude institucional contido no SINASE.

Além das funções já mencionadas pela Comissão Intersetorial esta poderá:

(I) constituir grupos de trabalho e subcomissões sobre temas específicos; e,

(II) convidar profissionais de notório saber ou especialistas de outros órgãos ou entidades e da sociedade civil para prestar assessoria às suas atividades.

Como podemos observar a Comissão tem um papel importante na execução do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, sendo imprescindível que nela tenhamos a representação de todos os órgãos que fazem parte da rede de atendimento socioeducativo, incluso as políticas setoriais. A participação destes representantes deve ser pautada pelo viés da colaboração e da proposição, já que esta Comissão Intersetorial irá também atuar como um instrumento de resolutividade das problemáticas oriundas do atendimento socioeducativo, já que teremos representantes de todos os órgãos e entidades que participam direta ou indiretamente do acompanhamento socioeducativo.

A Resolução COMDICA nº 011 de 18 de maio de 2018 aprova o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Município de Recife (2018 a 2027) e estabelece a criação da Comissão Intersetorial no seu artigo 5º

Fica criada a Comissão Intersetorial do SINASE, que terá competência de acompanhar a execução do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo (2018 a 2027), instituído por esta Resolução, bem como articular e integrar as políticas públicas e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas no município de Recife – PE.

Ainda no referido artigo 5º da Resolução nº 011 do COMDICA fica estabelecida a composição da Comissão Intersetorial, sendo um representante titular e um suplente de cada secretaria ou órgão: Secretaria Executiva de Assistência Social, órgão Gestor do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto, que tem a função de coordenar a Comissão; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria Executiva de Direitos Humanos; Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer; Secretaria de Planejamento Urbano; Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente; Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas; Secretaria de Cultura; Secretaria de Finanças; Secretaria da Mulher; Secretaria de Governo e Participação Social; Secretaria de Infraestrutura e Habitação; Secretaria de Segurança Urbana; Conselho Tutelar; Ministério Público; Poder Judiciário; Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo do Recife apresenta composição ampla e

diversificada, envolvendo os órgãos responsáveis pelo atendimento socioeducativo, tendo enquanto órgão responsável por sua coordenação a Secretaria Executiva de Assistência Social. A instituição desta comissão se apresenta enquanto um grande avanço no caminho do desenvolvimento de ações intersetoriais, as quais buscam atender de forma ampla as especificidades do atendimento socioeducativo, na busca por superar a prática de ações fragmentadas. É válido ressaltar que não foi identificada no Plano a periodicidade dos encontros desta comissão, se serão mensais, semestrais, etc.

No item referente ao Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife temos que

A Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo tem a finalidade de acompanhar o processo de implementação do Sistema, articular políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas dirigidas à criança e ao adolescente do Recife de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (PLANO MUNICIPAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE RECIFE, 2018, p. 74).

Contudo, não identificamos de forma clara e objetiva como será realizado o monitoramento e a avaliação do referido Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, assim como também não foi identificado com qual periodicidade. O que temos é a transcrição de 12 (doze) artigos da Lei nº 12.594/2012 (SINASE), dentre os quais temos informações referentes ao monitoramento e a avaliação dos Planos.

Por se tratar de um Plano Decenal, instrumento norteador da atuação do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, acreditamos que o monitoramento e a avaliação poderiam estar especificados de forma mais adequada, detalhando as etapas que serão contempladas com os seus respectivos prazos.

3.3 O princípio da intersetorialidade no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do município de Recife (2018/2027) – Transversalidade e Responsabilização das Políticas Setoriais do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE)

A questão central deste estudo é buscar a compreensão dos aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade na política de

atendimento ao adolescente autor de ato infracional no município de Recife tendo como instrumento o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo, que tem como tema Transversalidade e Responsabilização das Políticas Setoriais do SIMASE(2018 a 2027). Este Plano é resultado da participação de diversos atores sociais, dentre os quais representantes das políticas setoriais do município, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Poder Judiciário e Ministério Público.

O referido Plano apresenta em sua estrutura os seguintes itens: Introdução; Princípios e Diretrizes do Sistema Municipal de Acompanhamento Socioeducativo – SIMASE; Marco Situacional; Diagnóstico do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) no Recife; Breve Panorama dos Atendimentos do Meio Fechado no Estado de Pernambuco; Eixos e Metas do Plano Socioeducativo do Recife; Monitoramento e Avaliação; Depoimentos e Anexos.

Selecionamos para estudar os aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade os seguintes itens: Princípios e Diretrizes do Sistema Municipal de Acompanhamento Socioeducativo; e, Eixos e Metas do Plano Socioeducativo do Recife.

Ao analisarmos os princípios elencados no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do Recife constatamos a presença de aspectos do princípio da intersetorialidade conforme demonstrado no trecho a seguir:

- 1.Os adolescentes são sujeitos de direitos, entre os quais a presunção da inocência;
- 2.Proteção integral dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei;
- 3.Atendimento socioeducativo deve ser territorializado, regionalizado, com participação social e gestão democrática, **intersetorialidade** e responsabilização, por meio da integração operacional dos órgãos que compõem esse sistema (PLANO MUNICIPAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE RECIFE, 2018, p.11, grifo nosso).

Ficam compreendidos aspectos do princípio da intersetorialidade através da proposta de *integração operacional dos órgãos que compõem o sistema socioeducativo*. Ter a intersetorialidade elencada enquanto princípio norteador do Plano Municipal significa dar ênfase a uma gestão pública que se propõe a atuar de forma integrada a partir da interlocução entre as políticas setoriais.

As diretrizes elencadas no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo, as quais serão consideradas na execução das medidas socioeducativas em meio aberto no município de Recife, se apresentam da seguinte forma:

- a)Garantir a qualidade do atendimento socioeducativo de acordo com os parâmetros do SINASE;
- b)Oportunizar a socioeducação para construção de novos projetos pactuados com os adolescentes e famílias, consubstanciados em Planos Individuais de Atendimento;
- c)Incentivar o protagonismo, participação e autonomia de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e de suas famílias;
- d)Assegurar a primazia das medidas socioeducativas em meio aberto;
- e)Criar mecanismos que previnam e mediem situações de conflitos e estabelecer práticas restaurativas;
- f)Garantir o acesso do adolescente à Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e o direito de ser ouvido sempre que requerer;
- g)Garantir o direito à sexualidade e saúde reprodutiva, respeitando a identidade de gênero e a orientação sexual;
- h)Garantir a oferta e acesso à educação de qualidade, à profissionalização, às atividades esportivas, de lazer e de cultura no centro de internação ou na articulação da rede, em meio aberto e semiliberdade;
- i)Garantir o direito à educação para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos, considerando sua condição singular como estudantes e reconhecendo a escolarização como elemento estruturante do sistema socioeducativo;
- j)Garantir o acesso a programas de saúde integral;
- k)Garantir ao adolescente o direito de reavaliação e progressão da medida socioeducativa;
- l)Garantir unidade na gestão do SINASE, por meio da gestão compartilhada entre as três esferas de governo, através do mecanismo de cofinanciamento;
- m)Assegurar a integração operacional dos órgãos que compõem o sistema (art. 8º, da Lei Federal nº 12.594/2012);
- n)Valorizar os profissionais da socioeducação e promover formação continuada;
- o)Garantir a autonomia dos Conselhos de Direitos nas deliberações, controle social e fiscalização do Plano e do SINASE;
- p)Definir regras claras de convivência institucional em regimentos internos apropriados por toda a comunidade socioeducativa (PLANO MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE RECIFE, 2018, p. 12/13).

Podemos observar aspectos do princípio da intersetorialidade nas diretrizes elencadas nas letras “h” e “m”, nas quais há a proposição da realização do trabalho em rede na busca por garantir o acesso dos adolescentes às políticas setoriais, ressaltando, desta forma, a necessidade de considerarmos a incompletude institucional da entidade

que executa as medidas socioeducativas em meio aberto diante das inúmeras demandas provenientes da complexidade do atendimento socioeducativo.

A integração operacional dos órgãos que fazem parte do sistema reforça que as práticas intersetoriais devem estar incluídas na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, portanto, precisam estar presentes nos conteúdos das metas que foram construídas no Plano, de forma que as políticas setoriais se integrem na execução do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE) do município de Recife.

Após a análise dos princípios e diretrizes, iremos nesse momento nos voltar para os eixos e as metas do Plano Municipal, as quais, conforme já explicitado anteriormente, tem perspectiva de efetivação no prazo de dez anos. Contudo, é importante colocar um pouco da estrutura do referido Plano.

O Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do município de Recife está estruturado em conformidade ao Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – este com o tema *Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE*. O Plano Municipal está dividido em quatro eixos, nos quais as metas encontram-se distribuídas, são eles: a gestão municipal do SINASE, a qualificação do atendimento socioeducativo, o estímulo à autonomia e participação dos adolescentes e o aprimoramento das relações entre o Sistema de Justiça e as unidades de execução das medidas socioeducativas em meio aberto, apresentando no total 50 metas e 17 atividades distribuídas entre os quatro eixos conforme demonstra a tabela a seguir.

QUADRO 4: Eixos Estratégicos do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife

EIXOS	PROPOSTAS	METAS/ATIVIDADES
1. Gestão do SINASE	11	15 Metas Curto Prazo: 13 Médio Prazo: 02
2. Qualificação do Atendimento Socioeducativo	24	35 Metas Curto Prazo: 28 Médio Prazo: 04 Longo Prazo: 02 Ação Continuada: 01

3. Participação e Protagonismo	06	09 Atividades Curto Prazo: 09
4. Sistema de Justiça	06	08 Atividades Curto Prazo: 06 Médio Prazo: 02

Fonte: Elaborada pela autora com base no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife (2018-2027)

O SINASE afirma no parágrafo 2º do artigo 7º que a elaboração dos planos municipais decenais de atendimento socioeducativo, assim como os estaduais e o do Distrito Federal, deverão ter como base o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, informação reiterada na seguinte passagem do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

O Plano Nacional é a expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação. Com essa conformação, ele orientará o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais Decenais do SINASE, além de incidir diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO, 2013, p. 06)

Sendo assim, algumas questões precisam ser levantadas a respeito da estrutura e das nomenclaturas utilizadas no Plano Municipal, tendo como pressuposto o que está no Plano Nacional.

No Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo temos quatro eixos operativos, com suas respectivas metas, prazos e responsáveis, não havendo nenhuma ação categorizada enquanto atividade, como foi feito no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife especificamente nos eixos de *Participação e Protagonismo* e *Sistema de Justiça*.

No documento não foram localizadas informações adicionais a respeito de possíveis diferenciações entre metas e atividades, já que as duas nomenclaturas são utilizadas, tampouco a respeito dos motivos de ocorrer esta mudança especificamente nos eixos citados. Podemos questionar se as atividades possuem um caráter menos relevante do que as metas ou até mesmo o inverso. Outro ponto a ser colocado também sobre as nomenclaturas utilizadas é a substituição do termo objetivos

(Plano Nacional) por propostas (Plano Municipal), a qual foi realizada em todos os eixos do documento em análise.

Quanto ao estudo das metas do Plano Municipal, iremos fazê-lo, inicialmente, a partir de cada eixo temático, separadamente, pois desta forma teremos uma possibilidade maior de obter um panorama mais detalhado da presença dos aspectos da intersectorialidade no referido documento. É válido ressaltar que optamos por demonstrar as metas seleccionadas através da utilização de tabelas, onde além das metas também serão colocadas as propostas as quais se referem. As numerações atribuídas às propostas e suas respectivas metas nas tabelas foram realizadas pela autora do estudo, não sendo uma informação extraída do Plano Municipal.

No Eixo 1 – *Gestão do SINASE* temos 11 propostas com 15 metas, destas 13 são de curto prazo⁵ e 02 de médio prazo. Ao realizarmos o estudo deste eixo temático na perspectiva de identificar os aspectos da intersectorialidade, foram seleccionadas três metas que em seu texto, inicialmente, apresentam indícios de uma proposta de atuação intersectorial.

QUADRO 5: Propostas e metas destacadas – Eixo 1: Gestão do SINASE

N ^a	PROPOSTAS	METAS
1	Criar coordenação do SIMASE, para implantação de sistema de avaliação e monitoramento do atendimento das MSE em meio aberto, instituindo colegiado gestor do SINASE com o objetivo de realizar monitoramento e avaliação das ações do plano decenal socioeducativo (em conformidade com a composição do art. 18 do SINASE).	Convocar a representação do Colegiado Gestor e nomear os referidos membros com o objetivo de avaliar a gestão referente ao planejamento, execução orçamentária e cofinanciamento do SINASE; avaliação das instituições executoras de MSE no que concernem as instalações físicas e relações institucionais.

⁵ Na Resolução COMDICA nº 011/2018, a qual aprova o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do Recife (2018 a 2027), temos apresentado no artigo 1º a composição da estrutura do referido plano, ou seja, metas, prazos e responsáveis. Os prazos das metas foram estabelecidos de acordo com os seguintes períodos: curto, médio e longo prazo. Na referida resolução há a exposição dos períodos referentes às metas de médio prazo (até 06 anos – 2018 a 2023) e longo prazo (a partir de 06 anos – 2018 a 2027), porém não há referência às metas de curto prazo.

2	Realizar pesquisa nas comunidades com grande incidência de adolescentes em MSE, visando promover a estruturação de serviços e intervenções mais qualificadas em rede, respaldadas em diagnóstico socioterritorial local;	Contratar consultoria para realização da referida pesquisa; utilização do mapa de risco da SEPLAG para subsidiar a referida pesquisa.
3	Implantar Sistema de Informação, Dados e Estatísticas Integrado entre os serviços da assistência social e de outras políticas públicas.	Garantir o funcionamento do Sistema (SIAS/SUAS/Sistema de Informação da Assistência Social) em todos os CREAS Recife e realizar a interface de informações com as demais proteções do SUAS.

Fonte: Elaborada pela autora com base no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do Recife (2018-2027)

A proposta/meta nº 1 se materializa através da constituição da Comissão Intersetorial, a qual tem a presença de diversos representantes, dentre os quais os representantes das políticas setoriais. Contudo, o objetivo desta Comissão Intersetorial não é apenas de realizar o monitoramento e avaliação das ações do plano decenal socioeducativo, conforme está descrito. O principal desafio da Comissão Intersetorial é justamente promover a atuação intersetorial na execução da política socioeducativa, ou seja, na execução das medidas socioeducativas.

A Comissão Intersetorial de Acompanhamento da Implementação do SINASE objetiva manter permanente articulação interinstitucional, nos três níveis do Executivo, com a participação direta de todas as políticas setoriais pertinentes. A intersetorialidade é um eixo estruturante da organização dos serviços e possibilita processos decisórios organizados e coletivos que culminam em ações capazes de impactar positivamente as políticas socioeducativas (PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO, 2013, p. 22)

A partir da perspectiva intersetorial temos que pensar em analisar não só as relações institucionais, mas também as relações interinstitucionais, sempre numa procura por envolver as políticas setoriais no atendimento socioeducativo.

Há na proposta/meta nº 2 a intenção de promover a estruturação de serviços e intervenções mais qualificadas em rede nas comunidades com grande incidência de

adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Deste modo, a proposta de atuação em rede está sendo apresentada apenas para as comunidades que tem um maior quantitativo de adolescentes, o que não corresponde a atuação de forma intersetorial já que esta não se limita a uma localidade ou região, deve ser uma prática pautada pelo sistema socioeducativo, para todos os adolescentes que estão inseridos neste sistema.

A outra questão é a respeito do conteúdo dessa pesquisa que foi colocada enquanto meta desta proposta. Qual o objetivo desta pesquisa? O diagnóstico realizado neste Plano Municipal, o qual foi objeto de breve análise no início deste capítulo, traz informações acerca dos bairros do município de Recife que apresentam um maior quantitativo de adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa, não sendo plausível realizar uma pesquisa com o dispêndio de recurso público, já que há uma verba destinada para tal no Plano, para obter informações que já foram coletadas, as quais têm potencial para indicar a necessidade de realização de um trabalho preventivo em determinadas regiões do município com o objetivo de prevenção da violência, como já foi discutido de forma breve no início deste capítulo.

O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Recife apresenta em sua estrutura uma coluna referente ao recurso que será destinado para a realização das metas nos seguintes eixos: Gestão do SINASE, Qualificação do Atendimento Socioeducativo e Participação e Protagonismo. É importante ressaltar que nem todas as metas estão com informações acerca do recurso que será utilizado, pois não há uma linearidade na exposição destes dados, sendo colocado também nessa coluna informações a cerca dos parceiros referentes às metas.

A interface entre a assistência social e as demais políticas públicas através da implantação de um Sistema de Informação está apresentada na proposta/meta nº 3. Contudo, a meta correspondente não demonstra em seu conteúdo a concretização da proposta já que as informações levantadas no referido Sistema seriam compartilhadas entre as proteções sociais do SUAS, ou seja, ficariam disponíveis apenas para os profissionais da assistência social, não alcançando, desta forma, as demais políticas públicas envolvidas no atendimento socioeducativo.

No Eixo 2 – *Qualificação do Atendimento Socioeducativo* identificamos 24 propostas com 35 metas, destas 28 são de curto prazo, 04 de médio prazo, 02 de longo prazo e 01 está como ação continuada.

QUADRO 6: Propostas e metas destacadas – Eixo 2: Qualificação do Atendimento Socioeducativo

Nº	PROPOSTAS	METAS
1	Garantia de vagas junto à rede de profissionalização municipal, bem como oferta de cursos adequados ao perfil de baixa escolaridade dos adolescentes em cumprimento de MSE.	Criação de novos cursos e publicação de Decreto Municipal através do Programa Qualifica Recife para o público em situação de violação de direitos atendidos pelos CREAS e com MSE em meio aberto, possibilitando o acesso aos levantamentos de diagnóstico socioterritorial dos jovens para habilidades e desejos de ocupação para subsidiar as discussões.
2	Garantir acesso as atividades e programas da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Empreendedorismo.	Inserção no mercado de trabalho ou profissionalização, por meio de cursos de elevação da escolaridade, formação técnica inicial ou continuada, aberto aos jovens com nível de escolaridade menor, que propiciem aprendizagens, ampliação de conhecimentos, interação social, lazer e cultura.
3	Instituir normativa junto à rede municipal de educação estabelecendo fluxo de matrículas com descrição de prazos, bem como aprimorar a normativa estadual já existente.	Construir instrução normativa municipal, podendo utilizar como referência a normativa estadual, a qual regula o fluxo de inserção na rede de educação dos socioeducandos.

4	Garantir acesso, participação e atendimento dos adolescentes e seus familiares nos equipamentos e projetos de cultura, esporte e de lazer com vistas à formação artística e cultural.	Ampliar a inserção dos adolescentes e jovens nas vagas ofertadas pelo COMPAZ (Centro Comunitário da Paz) e garantir a disponibilização de ingressos para acesso aos espaços culturais administrados pela Prefeitura do Recife, priorizando a diversidade e o intercâmbio sociocultural.
---	---	---

Fonte: Elaborada pela autora com base no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife (2018-2027)

As propostas/metastacadas nº 1, 2 e 3 estão relacionadas a profissionalização e a escolaridade dos adolescentes, sendo ressaltado um dos pontos mais preocupantes identificados no perfil do adolescente que está em cumprimento de medida socioeducativa: a baixa escolaridade e a distorção idade-série. Esta última é caracterizada quando a idade do aluno e a idade prevista para a série é de 02 anos ou mais. Já a proposta nº 4 coloca a necessidade de ampliar a inserção dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em ações/projetos da área de cultura, esporte e lazer.

As metastacadas neste eixo apresentam caminhos a serem percorridos na tentativa de dar resolutividade às dificuldades encontradas nas áreas da educação, profissionalização e cultura. Contudo, não há um direcionamento voltado para a construção de proposições que estabeleçam fluxos e protocolos a serem seguidos nas práticas intersetoriais, parecendo mais que a política de assistência social está buscando capturar individualmente cada secretaria municipal através da indicação ou garantia de profissionais que articulem os serviços.

No Eixo 3 – *Participação e Protagonismo* temos 06 propostas com 09 atividades, todas estas de curto prazo, dentre as quais destacamos apenas 01 proposta/metastacada para ser estudada, já que as demais não apresentaram indícios dos aspectos da intersetorialidade.

QUADRO 7: Propostas e metas destacadas – Eixo 3: Participação e Protagonismo

Nº	PROPOSTAS	METAS
1	Garantir a participação dos adolescentes em cumprimento de MSE na construção de propostas nos Planos das políticas setoriais municipais (Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, Assistência Social, LGBT, mulher, cultura, saúde, educação, drogas, juventude, igualdade racial, turismo e lazer e esporte, acessibilidade, etc).	Fomentar através do comitê intersetorial do SIMASE a interface da socioeducação junto às demais políticas.

Fonte: Elaborada pela autora com base no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo de Recife (2018-2027)

O engajamento dos adolescentes na construção dos planos das políticas setoriais está sendo apresentada, nesta proposta/meta em destaque, enquanto um objetivo a ser alcançado através da atuação da Comissão Intersectorial. Ou seja, a intersectorialidade também servirá para impulsionar a participação política dos adolescentes.

No Eixo 4 – Sistema de Justiça temos 06 propostas e 08 atividades, destas 06 são de curto prazo e 02 de médio prazo. Neste eixo não foram identificados aspectos da intersectorialidade nas metas elencadas.

No Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo encontramos no Eixo Gestão do SINASE o seguinte objetivo e sua meta correspondente:

Quadro 8: Meta destacada do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo

EIXO	OBJETIVO	META
Gestão do SINASE	Implantação e implementação das políticas setoriais que atuam no Sistema Socioeducativo	Elaborar protocolos e fluxos de atendimento para a socioeducação de forma intersectorial

Fonte: Elaborada pela autora com base no Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo (2013)

A meta acima destacada é um exemplo de proposição voltada a inserir as práticas intersetoriais no atendimento socioeducativo, partindo do princípio de incompletude institucional do órgão que executa as medidas socioeducativas.

Contudo, não foram identificadas no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Recife propostas que tenham essa amplitude, essa visão geral da política socioeducativa, a qual precisa se articular às demais políticas setoriais para que a proteção ao adolescente e o cunho pedagógico das medidas socioeducativas sejam efetivados.

3.4 Atividades intersetoriais: o desafio de tecer as redes

A temática da intersetorialidade não esteve desde sempre na trajetória das políticas sociais, passando a adquirir maior visibilidade a partir da Constituição Federal de 1988, no processo de reforma do Estado. Especificamente no campo da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente a Doutrina de Proteção Integral, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, dá um novo formato quanto ao atendimento das necessidades oriundas desta população ao implementar o Sistema de Garantia de Direitos. Neste novo cenário são incorporados os conceitos de intersetorialidade, rede, articulação e integração e integralidade.

A partir daí a intersetorialidade adquire visibilidade e é inserida nas formações voltadas às políticas de atenção à criança e ao adolescente, inclusive quando falamos na política socioeducativa, já que segundo o SINASE (Resolução CONANDA nº 119, p. 23) o atendimento socioeducativo demanda o envolvimento de diferentes campos das políticas públicas e sociais. Conforme já explicitado anteriormente, a Lei nº12.594/2012 também aponta para a necessidade de articulação entre as políticas sociais no atendimento socioeducativo através das ações intersetoriais.

Segundo o artigo 5º do SINASE compete aos municípios

- I – formular, instituir, coordenar e manter o sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II – elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III – criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

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

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

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

§1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

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

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

§4º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo. (SINASE, 2012, artigo 5º)

O inciso II do mencionado capítulo do SINASE afirma que uma das atribuições dos municípios é a construção do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo, o qual norteará a execução das medidas socioeducativas em meio aberto pelo período de dez anos, implementando o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE), no qual será definido o órgão que ficará responsável pela gestão deste Sistema, conforme explicitado no parágrafo 4º do artigo 5º do SINASE.

Para que o Plano Municipal seja elaborado e posteriormente tenha as suas metas monitoradas é preciso que seja instituída a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, composta por representantes (titular e suplente) das políticas setoriais do município que estão envolvidas, direta ou indiretamente, na execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Esta

Comissão Intersetorial é instituída por meio de Portaria ou Decreto Municipal, na qual deverão estar listadas todas as políticas setoriais que irão compor esta Comissão.

A proposta é que com a participação de representantes das políticas setoriais na elaboração e no monitoramento do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo através da participação na Comissão Intersetorial sejam previstas ações referentes ao atendimento socioeducativo que tenham articulação com as políticas de educação, saúde, assistência social, profissionalização, cultura, esporte, dentre outras, conforme está estabelecido no artigo 8º do SINASE:

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).

Parágrafo único. Os Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de suas comissões temáticas pertinentes, acompanharão a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos respectivos entes federados (SINASE, 2012)

Os artigos 7º e 8º do SINASE afirmam que os Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, quer seja a nível nacional, estadual, distrital ou municipal, devem seguir os princípios elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, os princípios da Doutrina de Proteção Integral que consideram as crianças e os adolescentes enquanto pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos e com prioridade absoluta na construção e execução das políticas públicas.

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 (SINASE, 2012)

Após a construção do Plano Municipal Decenal e a sua devida aprovação pelo Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes a execução das

medidas socioeducativas em meio aberto passa a ser orientada por este Plano e pelas metas a serem cumpridas, tratando-se, portanto de um instrumento de gestão pública, que deve ter a atuação de várias políticas setoriais na sua implementação.

Segundo informações coletadas no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do Recife a sua construção ocorreu entre agosto de 2016 e junho de 2017, por meio da realização de encontros que tiveram a participação dos técnicos responsáveis pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto, ou seja, técnicos do CREAS, assim como com representantes das políticas setoriais de educação, saúde, cultura, trabalho, renda, esportes, além de Conselheiros Tutelares, representantes do Sistema de Justiça, de organizações não-governamentais e dos próprios adolescentes e seus familiares.

Esses encontros, totalizados em quinze, foram marcados pelo esforço conjunto de reflexão e construção de caminhos intersetoriais e interinstitucionais que apontem estratégias de inclusão social para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa que reconhecidamente, representam uma população caracterizada pela alta defasagem idade/série, compondo família em extrema pobreza e em grande desvantagem social no que se refere à estigmatização sofrida pela juventude pobre e, em sua maioria, negra.

Foram realizados 03 encontros, em 20.10, 28.11 e 29.11 na sede do GAJOP com o objetivo de melhor aproximação e escuta de adolescentes e familiares que pôde melhor aprimorar as metas e ações discutidas no âmbito governamental.

Como produto dessa escuta e discussão foram sistematizadas propostas que traduziram os desejos dos adolescentes e suas famílias para execução das medidas socioeducativas em meio aberto na cidade do Recife, que seguem anexas neste plano em formato de relatório (PLANO MUNICIPAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE RECIFE, 2018, p. 09) A participação social está prevista no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, o qual norteia as suas ações a partir dos seguintes princípios:

1. Os adolescentes são sujeitos de direitos, entre os quais a presunção da inocência.
2. Ao adolescente que cumpre medida socioeducativa deve ser dada proteção integral de seus direitos.
3. Em consonância com os marcos legais para o setor, o atendimento socioeducativo deve ser territorializado, regionalizado, com participação social e gestão democrática, intersetorialidade e responsabilização, por meio da integração operacional dos órgãos que compõem esse sistema (PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO, p. 09, 2013)

É válido ressaltar que estes são os mesmos princípios também elencados no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Recife, os quais estão previstos nas legislações que regem a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, ou seja, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Resolução nº 119 do CONANDA e na Lei nº 12.594/2012 do SINASE, nas quais a participação dos adolescentes e de seus familiares na formulação das políticas/ações de atendimento dos adolescentes são consideradas de extrema importância.

Sendo o CREAS o órgão executor das medidas socioeducativas em meio aberto a Política de Assistência Social ocupa a função de articular as demais políticas setoriais para atender às demandas dos adolescentes oriundas do atendimento socioeducativo. Segundo o SINASE esta atuação está pautada na concepção da incompletude institucional, ou seja, a instituição executora não é a única responsável pelo adolescente, sendo necessário a prática da ação intersetorial na busca por agregar todas as políticas setoriais envolvidas, direta ou indiretamente, no atendimento socioeducativo.

Segundo o Caderno de Orientações Técnicas

A intersetorialidade é fundamental para a execução do Serviço de MSE em Meio Aberto. Prevista tanto nas normativas do SUAS como nas do SINASE, a articulação intersetorial se concretiza nas intervenções conjunta dos diversos profissionais do sistema socioeducativo e na oferta ampliada de serviços e ações das políticas setoriais para o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e sua família. (CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO, 2016, p. 63) Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente a Política de Atenção à Criança e ao Adolescente deve ser executada de forma participativa e descentralizada através da articulação dos diversos serviços e programas que compõem as ações estatais e da sociedade civil.

A medida socioeducativa possui dois grandes objetivos, são eles: a proteção e a responsabilização do adolescente autor de ato infracional. A proteção está situada na perspectiva da Doutrina de Proteção Integral, a qual é colocada em prática através da interlocução das políticas setoriais que juntas ficam responsáveis por atender às demandas dos adolescentes e de suas famílias, de forma a considerar as especificidades deste público.

Para que isso realmente se efetive é de fundamental importância que os órgãos gestores institucionalizem a ação intersetorial, de forma a definir protocolos, fluxos e procedimentos, os quais irão colaborar com esse processo de institucionalização.

Acontece que muitas vezes as políticas setoriais dialogam e se articulam através de iniciativas pessoais de cunho pontual por parte dos operadores do sistema socioeducativo, que diante das inúmeras especificidades do atendimento socioeducativo se deparam com a necessidade de ter que articular isoladamente outra política pública na tentativa de dar resolutividade à demanda do adolescente.

É importante salientar que dentre os órgãos que precisam atuar de forma articulada também está incluso aqueles que compõem o Sistema de Justiça, representado pela Vara da Infância e Juventude, Promotoria da Infância e Juventude e Defensoria Pública.

Desta forma, o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo é tido como um instrumento que direciona o planejamento da ação intersetorial. Para tanto temos a importante atuação da Comissão Intersetorial de Atendimento Socioeducativo, a qual atua na elaboração e no monitoramento do Plano, assim como instrumento facilitador para dar resolutividade às problemáticas enfrentadas pelo Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

CONCLUSÃO

A Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, em especial a Política Socioeducativa, tem dentre as suas funções a responsabilidade de colaborar com o processo de reflexão do adolescente a respeito do ato infracional praticado, além de promover a sua proteção e garantir a sua inserção nos espaços que participem positivamente com a construção de uma trajetória desvinculada da prática de atos ilícitos.

Destacamos nesse estudo um dos princípios fundamentais do SINASE, isto é, a incompletude institucional, o qual afirma que a instituição executora de medida socioeducativa não é a única responsável por efetivar o atendimento socioeducativo. Nosso objetivo principal pautou-se em analisar os aspectos da incompletude institucional e a sua relação com a intersetorialidade na política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no município de Recife, tendo como instrumento o Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo (2018-2027).

Nessa perspectiva, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo se constitui enquanto um instrumento para alcançar a resolutividade das demandas, já que este deve ser construído a partir de um diagnóstico, portanto, deve apresentar as principais dificuldades identificadas na execução do atendimento socioeducativo.

Somado a atuação do Plano Decenal temos a necessária participação da Comissão Intersetorial, a qual tem dentre outros objetivos a função de interligar as políticas setoriais, envolvendo-as no atendimento socioeducativo de forma que o princípio da incompletude institucional do SINASE se concretize.

Quanto à composição da Comissão Intersetorial observamos que não há dentre os seus integrantes a participação das ONGs/sociedade civil executoras de políticas sociais com adolescentes. É válido ressaltar que a participação do Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente de Recife (COMDICA) no processo de elaboração e aprovação do Plano Decenal não inibe a importante participação de representantes da sociedade civil, o que deixa uma lacuna na composição desta comissão.

Contudo, não basta ter um Comissão Intersetorial composta pelos atores que fazem parte do atendimento socioeducativo, é preciso que de fato se estabeleça uma rede de serviços que se articule com frequência quando o objetivo for atender ao adolescente e seus familiares. Uma rede composta por órgãos e profissionais que irão

trabalhar conjuntamente na perspectiva da construção de um projeto de vida desvinculado da prática de atos infracionais e repleto de oportunidades advindas das concretizações dos princípios reitores da Doutrina de Proteção Integral. O atendimento socioeducativo também deve favorecer para o adolescente a construção de uma visão de si próprio enquanto sujeito de direitos.

A fragilidade com que se constituem as redes entre as políticas setoriais que participam do atendimento socioeducativo também não colabora para que os objetivos das medidas socioeducativas sejam alcançados. Diante desta fragilidade se faz necessário a implementação de fluxos e protocolos que conectem as políticas setoriais na perspectiva de atender as demandas dos adolescentes.

No caso do município do Recife, com a realização deste estudo concluímos que as metas e propostas apresentadas no Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo não apresentam de forma contundente aspectos do princípio da incompletude institucional com base no estabelecimento de práticas intersetoriais, sendo identificadas apenas iniciativas tímidas que não se destinam a promover o estabelecimento de rotinas, fluxos e protocolos da prática intersetorial, demonstrando serem muito frágeis os elementos que indicam a intenção de intersetorialidade contidas no referido Plano.

É necessário defender o princípio da incompletude institucional e consequentemente a prática de ações intersetoriais indicando a necessidade de ações articuladas entre os diversos setores/políticas; bem como a responsabilidade do gestor da pasta da política socioeducativa na promoção dessa articulação, para assegurar os direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Já o trabalho em rede é apresentado como uma estratégia para articular os diversos setores/políticas para o fortalecimento da socioeducação, onde cada parte é imprescindível para o todo e para o cumprimento dos objetivos das medidas socioeducativas e, consequentemente, para que os adolescentes tenham acesso aos direitos constitucionais, os quais devem ser assegurados a todos os adolescentes.

A atuação da Comissão deve ser utilizada para aprimorar o atendimento socioeducativo, assim como para integrar as políticas setoriais e serviços existentes na perspectiva de solucionar problemas complexos, que não podem nem devem ficar centralizados na política socioeducativa, nem apenas sob a sua responsabilidade.

Para isso, esta Comissão precisa se reunir com frequência, de modo que seja possível acompanhar o andamento da efetivação das metas construídas nos eixos do

Plano, assim como para dar resolutividade às dificuldades encontradas na execução do atendimento socioeducativo. Contudo, não foi localizada no Plano qual a periodicidade das reuniões da referida Comissão, assim como não foi identificada qual a metodologia que será utilizada no processo de Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal, o que demonstra uma fragilidade já que o mesmo foi aprovado sem ter disponível em seu conteúdo estas informações tão importante.

Definir como acontecerá o processo de Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal, com seus prazos (por exemplo, semestralmente ou anualmente) e metodologia previamente definidos, demonstra a preocupação primeira de fazer com que este instrumento tenha utilidade e efetividade, tendo em vista que estamos nos referindo a um Plano que tem abrangência decenal quanto à efetivação das suas metas, não deixando que o mesmo fique esquecido ou que seu alcance seja limitado.

Uma das importantes tarefas do Plano Municipal é realizar a articulação entre o SINASE, o Sistema de Justiça e as políticas setoriais, a qual é considerada imprescindível diante do objetivo de garantir que o caráter pedagógico da medida socioeducativa seja assegurado em todas as etapas, para todos adolescentes que cumprem medida socioeducativa, promovendo o acesso às políticas públicas, garantindo assim a proteção integral. Se o adolescente não for acompanhado na sua integralidade, dificilmente serão colhidos resultados positivos advindos do atendimento socioeducativo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Esther Maria. De "criança infeliz" a "menor irregular" – vicissitudes na arte de governar a infância *In*: Jacó Vilela, Ana Maria, Jabur, Fábio e Rodrigues, Hiliana de Barros Conde. *Clio – Payché: Histórias da Psicologia no Brasil*. Rio de Janeiro: UERJ, NAPE, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. Fundamentos de Política Social. Disponível em. Acessado em março de 2020.

BELLINI, Maria Isabel Barros *et al.* **Políticas públicas e intersectorialidade em debate**. 2014. Disponível em:http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8133/2/evento_003%20-%20Maria%20Isabel%20Barros%20Bellini.pdf

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução - Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

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

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990. Brasília, 1990.

BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA**. Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006.

BRASIL. SDH/PR. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília, 2013.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Brasília: CONANDA, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Brasília, 2016.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, número especial, p.1011-1042, dez. 2012.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. **A política de atendimento**. Disponível em <http://www.promenino.org.br>. Acessado em Abril de 2020.

GOMES JÚNIOR, Newton N.; PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual**. Revista Argumentum, Vitória (ES), v. 5, n. 1, p. 50-65, jan./jun. 2013.

COSTA, Maria Dalva Horácio da. **Serviço social e intersetorialidade: a contribuição dos assistentes sociais para a construção da intersetorialidade no cotidiano do Sistema Único de Saúde**. Recife: UFPE/CCSA, 2010. 266f. Tese (doutorado). Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 14.ed., 2004.

INOJOSA, Rose Marie. **Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. In: Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, n. 32 (2), 1998.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

JACOBI, Pedro & NUNES, Edison. Movimentos populares urbanos, poder social e conquista da democracia. In: **Cidade, Povo e Poder**. Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1988.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde**. In: Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, n. 34 (6), 2000.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Rev. Saúde e Sociedade, USP – São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O adolescente e o ato infracional**. Medida Socioeducativa é pena? 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

KONZEN, Afonso Armando. **Fundamentos do Sistema de Proteção da Criança e Adolescente**. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n.71, p.85-111, jan/abr. 2012.

MENDEZ, Emilio García. **Adolescentes e responsabilidade penal: um debate latino-americano**, 2006.
Disponível em: http://justica21.web1119.ghost.net/arquivos/bib_206.pdf. Acessado em Abril de 2020.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. **Intersectorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual**. In: MONNERAT, Gisele L.;

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. (Org.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. São Paulo: Papel Social, 2014, v. 1, p. 41- 54.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 83, 2005.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **O Sistema de Justiça e seus desafios político institucionais**: a garantia do pleno desenvolvimento dos adolescentes em conflito com a lei. São Paulo: Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude, 2008.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Garantia de direitos, controle social e políticas de atendimento integral da criança e do adolescente**. In: A escuta de crianças e adolescentes envolvidos em situação de violência e a rede de proteção. Conselho Federal de Psicologia, Conselhos Regionais de Psicologia: Brasília-DF, p. 37-57, 2010.

OLIVEIRA E SILVA, Maria Liduina de. **O controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo**: entre a ‘proteção’ e a ‘punição’. 2005. 254 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética**. In: MONNERAT, Gisele L.; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. (Org.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. São Paulo: Papel Social, 2014, v. 1, p. 23-37.

PERNAMBUCO. **Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo (2015-2024)**: Resolução nº 54, de 28 de abril de 2015 do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco – CEDCA. Recife, 2015.

RECIFE. **Plano Municipal Decenal Socioeducativo do Recife**: Transversalidade e Responsabilização das Políticas Setoriais do SIMASE (2018 a 2027). Recife, 2018.

RECIFE. **Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente** – COMDICA. Resolução nº 011 de 18 de Maio de 2018.

SALES, Mione Apolinário. **(In) visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

SEVERO, Renata Ramos. **O princípio da integralidade na política de saúde**. Recife, 2012. 110 folhas. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10684>. Acessado em março 2020.

SILVA, Tatiana Dias Silva. **Gestão da transversalidade em políticas públicas.** XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: 2011.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VOLPI, Mário (Org.). **O adolescente e o ato infracional.** São Paulo: Cortez, 1999.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/perfil-dos-bairros>