

# **Limites e Potencialidades do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, no Âmbito da Política Nacional de Assistência Social<sup>1</sup>**

**Márcio Rogério de Oliveira<sup>2</sup>**

*Este artigo propõe uma reflexão sobre a oferta do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA), e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), analisando sua abrangência, estrutura e dimensionamento, bem como as suas interfaces com o Sistema de Justiça e com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e apresentando, ao final, algumas sugestões para a sua expansão e aperfeiçoamento, tendo como premissas a especialização, a oferta obrigatória e a necessidade de cobertura em todos os municípios brasileiros.*

## *1. Contextualização*

Têm se intensificado entre os operadores do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) os questionamentos sobre a cobertura e a efetividade do assim chamado *Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA), e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)*, na forma como se encontra inserido no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, com a execução vinculada – e restringida - aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social

---

<sup>1</sup> Publicado em : *Reflexões sobre o SUAS em Minas Gerais*. Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais. 2018

<sup>2</sup> Promotor de Justiça com atuação na área de defesa dos direitos de crianças e adolescentes desde 1994. Participou da idealização e implantação do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte (CIA-BH), onde atua desde 2008 no atendimento ao adolescente em conflito com a lei penal.

(CREAS), conforme a tipificação estabelecida pela Resolução nº 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

Trata-se de um debate que, do ponto de vista legal, parte do reconhecimento de que a oferta dos serviços ou programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, com caráter de essencialidade e permanência, é uma obrigação de todos os municípios, de acordo com o comando expresso no artigo 5º, inciso III da Lei Federal nº 12.594/2012 (Lei do SINASE), cabendo à União e aos Estados proporcionar o apoio técnico, financeiro e normativo que lhes compete, na forma dos artigos 3º e 4º da mesma Lei.

Não obstante, a vinculação da execução das medidas socioeducativas aos CREAS, que são equipamentos não obrigatórios nos municípios com menos de vinte mil habitantes, parece estar em contradição com o disposto nas normas de referência acima mencionadas, especialmente se considerarmos que cerca de quatro mil municípios brasileiros não preenchem tal critério populacional, porém, como dito, não podem deixar de implementar seus programas socioeducativos em meio aberto.

Mesmo nos municípios que contam com CREAS, um impasse frequentemente apontado é o subdimensionamento dos recursos humanos em municípios de demanda mais elevada, pois é exigido de uma única equipe de trabalho que se desdobre para atender, ao mesmo tempo, diferentes serviços socioassistenciais de média complexidade, dentre os quais o acompanhamento ao adolescente em cumprimento de LA ou PSC, conforme a tipificação estabelecida pela Resolução nº 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social. Esse subdimensionamento tem gerado impasses relacionados à qualidade e eficácia do atendimento prestado a esse público, que reclama um tratamento individualizado e verdadeiramente especializado, extensivo às famílias e proporcionado não apenas pela assistência social, mas também por outros órgãos e setores da administração, em permanente articulação entre si e com os órgãos que integram o Sistema de Justiça.

As limitações do cofinanciamento federal e a cobertura insuficiente da rede de CREAS tem gerado distorções em muitos municípios, que, ao serem solicitados pelo Sistema de Justiça a implementarem seus programas de execução de medidas socioeducativas de meio aberto, acabam delegando esta função para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou para organizações da sociedade civil, sem a necessária estrutura e supervisão técnica, prejudicando, desta forma, a política socioassistencial como um todo.

Outros tantos, porém, não disponibilizam nenhuma estrutura para a execução das medidas de LA e PSC, o que significa a ineficácia de todo o trabalho empenhado pelos Sistemas de Justiça e de Segurança Pública, inerentes ao processo de apuração do ato infracional.

Isto é muito grave, pois, se a medida socioeducativa é uma resposta do Estado à conduta típica penal praticada por um sujeito adolescente, mediante o devido processo legal – por sinal muito caro para os cofres públicos -, não se concebe que, uma vez aplicada a medida por sentença judicial, com a finalidade de responsabilizá-lo e, ao mesmo tempo, promover a reparação de seus direitos fundamentais eventualmente violados<sup>3</sup>, a respectiva execução reste frustrada pela falta de oferta do respectivo programa de atendimento socioeducativo.

Não parece exagerado dizer que a falta de oferta do programa de execução de medidas socioeducativas joga por terra os esforços dos órgãos de segurança pública e esvazia o sentido da própria Justiça da Infância e da Juventude, no que concerne ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei; afinal, se não há como executar a sentença que aplica a medida socioeducativa, qual o sentido do processo judicial para sua aplicação?

Quando não existe a possibilidade de realizar a intervenção socioeducativa de meio aberto, indicada para adolescentes menos envolvidos ou no início da trajetória infracional, a consequência para muitos pode ser a reiteração infracional e consequente encaminhamento ao atendimento socioeducativo de meio fechado, frustrando, desta forma, um princípio basilar da intervenção socioeducativa, que é a excepcionalidade das medidas privativas de liberdade.

---

<sup>3</sup> O artigo 2º da Lei do SINASE informa o que devemos esperar das medidas socioeducativas, dizendo que elas têm os seguintes objetivos:

*I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;*

*II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e*

*III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.*

Desta forma, a oferta dos serviços de medidas socioeducativas – especialmente de meio aberto - deve ser essencial e obrigatória por que, sem eles, não se promove a intervenção responsabilizadora e reparadora de direitos para interromper a trajetória delituosa de cada adolescente e também, sob o ponto de vista da função de controle social que também é inerente ao SINASE, reduzir a sensação de impunidade.

Por outro lado, do ponto de vista estratégico de uma gestão pública orientada para a busca dos melhores resultados possíveis na execução de uma política - sem que isso implique necessariamente o empenho de grandes aportes financeiros no médio e longo prazo -, podemos argumentar que a intervenção socioeducativa em meio aberto é muito mais barata, mais humana, mais abrangente e menos traumática para adolescentes, jovens e suas famílias.

Mais que isso, a oferta de bons programas de atendimento socioeducativo em meio aberto pode gerar resultados mais efetivos que a intervenção socioeducativa em meio fechado, podendo refletir, no médio e longo prazo, na redução da demanda do meio fechado, bem como na redução dos índices de violência, criminalidade e encarceramento.

Feitas estas considerações sobre a importância e múltiplas dimensões da política de atendimento socioeducativo em meio aberto, podemos, a partir deste ponto, aprofundar um pouco mais a compreensão da natureza e objetivos das medidas socioeducativas, no contexto do SINASE, e, em seguida, analisar os limites e potencialidades dessa política tal como se encontra configurada na normativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

## *2. A complexidade do atendimento socioeducativo especializado: intersetorialidade, multidisciplinariedade e articulação para o alcance dos objetivos de responsabilização e integração social*

A Lei do SINASE determina que os estados e municípios devem inscrever seus programas de atendimento socioeducativo nos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, observando os requisitos obrigatórios previstos no artigo 11, a começar pela *exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva.*

Antes da publicação da Lei nº 12.594/2012, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente já havia aprovado o texto referencial do SINASE (CONANDA, 2006<sup>4</sup>), que, dispondo sobre os parâmetros que devem guiar a gestão pedagógica no atendimento socioeducativo, pontificou o seguinte:

*O adolescente deve ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que contribua na sua formação, de modo que venha a ser um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais. Ele deve desenvolver a capacidade de tomar decisões fundamentadas, com critérios para avaliar situações relacionadas ao interesse próprio e ao bem comum, aprendendo com a experiência acumulada individual e social, potencializando sua competência pessoal, relacional, cognitiva e produtiva.*

*Os parâmetros norteadores da ação e gestão pedagógicas para as entidades e/ou programas de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas devem propiciar ao adolescente o acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores, bem como o acesso à formação de valores para a participação na vida social, vez que as medidas socioeducativas possuem uma dimensão jurídico sancionatória e uma dimensão substancial ético pedagógica. Seu atendimento deve estar organizado observando o princípio da incompletude institucional. Assim, a inclusão dos adolescentes pressupõe sua participação em diferentes programas e serviços sociais e públicos (CONANDA, 2006, pág. 46).*

O referencial do SINASE reconhece nas medidas socioeducativas uma *dimensão jurídico sancionatória e uma dimensão substancial ético pedagógica*. Para além disso, podemos inferir que é principalmente – mas não apenas - do viés sancionatório ou retributivo, inerente à coercibilidade da medida imposta pelo Estado, que deve decorrer a satisfação do objetivo de *responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional*, não sendo dado ao adolescente escolher se quer ou não cumprir a medida.

O SINASE aponta outros aspectos fundamentais que envolvem as medidas socioeducativas. Afirma, por exemplo, que elas devem contemplar *um conjunto de ações* que contribua para a

---

<sup>4</sup> Resolução CONANDAN nº 119, de 11 de dezembro de 2006

formação do adolescente, *de modo que venha a ser um cidadão autônomo e solidário*; fala em *ressignificação de valores* e em *formação de valores para a participação na vida social*.

Estas são as facetas educacionais ou pedagógicas das medidas socioeducativas, que devem prevalecer sobre os seus aspectos meramente sancionatórios, pois, como o próprio nome já diz, *socioeducar* não é nada mais que educar para a vida em sociedade.

Tanto é assim que, ao especificar as *diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo*, o referencial do SINASE principia reafirmando a prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios, dizendo:

*As medidas socioeducativas possuem em sua concepção básica uma natureza sancionatória, vez que responsabilizam judicialmente os adolescentes estabelecendo restrições legais e, sobretudo, uma natureza sócio-pedagógica, haja vista que sua execução está condicionada à garantia de direitos e ao desenvolvimento de ações educativas que visem à formação da cidadania. Dessa forma, a sua operacionalização inscreve-se na perspectiva ético-pedagógica (CONANDA, 2006, pág. 47).*

O que se espera da ação socioeducativa é uma intervenção pedagógica que leve o adolescente ou jovem a superar as razões que o levaram à prática de atos infracionais e a acreditar na possibilidade de construção de um projeto pessoal que lhe permita viver em paz consigo mesmo e com os outros, alcançando a própria felicidade pela via do trabalho honesto e não através de práticas criminosas.

Isso tem a ver com o objetivo da *integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento*. O reconhecimento do objetivo de reparar direitos violados dos adolescentes, no texto da Lei do SINASE, é uma espécie de *mea culpa* da sociedade brasileira face aos equívocos patrocinados pela legislação *menorista* do Século XX, que tratava crianças e jovens como meros objetos de intervenção e os submetia

*[...] ao arbítrio e à violência devido à não observância dos princípios da ciência jurídica, frequentemente afrontados pelo Direito do Menor (...) Esse sistema antijurídico prevaleceu porque chumbado às idéias da “patologia social”, do “direito tutelar”, da “situação irregular” (AMARAL E SILVA, 1990, págs. 48).*

Para atender aos objetivos de integração social e de garantia dos direitos individuais e sociais dos adolescentes e jovens a ele submetidos, o SINASE inclui os direitos fundamentais entre os eixos estratégicos que organizam os parâmetros socioeducativos, detalhando os caminhos possíveis para se buscar a eficiência socioeducativa em cada eixo: educação formal (escolarização); esporte, cultura e lazer; saúde; convivência familiar e comunitária; profissionalização, trabalho e previdência; segurança.

Isso significa, na prática, que os programas de atendimento socioeducativo - sejam de meio aberto ou fechado -, devem ser concebidos e executados com base em projetos político-pedagógicos consistentes, capazes de oferecer algo diferente daquilo que era oferecido pelas instituições totais que serviram ao Código de Menores e às políticas que o precederam durante o Século XX, as quais traziam [...] *implícito um objetivo antipedagógico, qual seja destruir a autoconfiança, o autoconceito, a autoestima, a capacidade de arrependimento e reorientação de vida de crianças e jovens vulnerabilizados socialmente...* (AMARAL E SILVA, 1990, pág. 47).

### *3. As Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no contexto da Política Nacional de Assistência Social*

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15/10/2004, incluiu o atendimento socioeducativo em meio aberto entre os serviços socioassistenciais de média complexidade, assim entendidos aqueles que

*[...] oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, acompanhamento sistemático e monitorado.*

Os serviços que integram a proteção especial (PSE) de média complexidade foram vinculados ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), distinguindo-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. Já os serviços de proteção básica (PSB) de assistência social destinam-se ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários em territórios de vulnerabilidade, com viés marcadamente

preventivo de violações de direitos, tendo sua execução vinculada aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>5</sup>

A implementação da PNAS ganhou consistência a partir da *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, aprovada pela Resolução CNAS nº 109 de, 11/11/2009. Esta resolução definiu os serviços que deveriam ser ofertados na proteção social básica e na proteção social especial, e, nesta, os serviços de média e alta complexidade. Nesse contexto, foram descritos os objetivos, linhas gerais e infraestrutura básica para o funcionamento do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), tendo como unidade executora o CREAS.

Além do atendimento socioeducativo em meio aberto, foram atribuídos ao CREAS outros quatro serviços de média complexidade: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; e, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

---

<sup>5</sup> Em 2011, a Lei do SUAS manteve as definições de CRAS e CREAS e as respectivas alocações na PSB e PSE:

“Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

*I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;*

*II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.*

“Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

Destes, apenas o PAEFI é considerado de oferta obrigatória, enquanto os demais podem ou não ser ofertados, dependendo da demanda local, orientação essa que afronta a natureza essencial e obrigatória do atendimento socioeducativo em meio aberto.

Do ponto de vista territorial e demográfico, a PNAS procura respeitar as diferentes realidades populacionais dos municípios brasileiros, organizando os serviços de acordo com os seguintes grandes grupos: municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

Partindo destes parâmetros, definiu-se que a implantação de CREAS não é considerada obrigatória nos Municípios classificados como de pequeno porte I - com menos de vinte mil habitantes -, e, desta forma, foi criada uma situação dificultadora ou impeditiva para a oferta do Serviço de MSE em Meio Aberto em cerca de quatro mil municípios brasileiros, uma vez a PNAS vincula a oferta desse serviço aos CREAS.

Este parece ser o primeiro desafio a ser enfrentado: como aperfeiçoar a PNAS para assegurar o atendimento socioeducativo de meio aberto nos municípios de pequeno porte I, onde a demanda é pequena?

O segundo e não menos importante desafio diz respeito ao dimensionamento de recursos humanos e à definição de parâmetros para a adoção de equipes técnicas exclusivas e especializadas para o serviço de execução de medidas socioeducativas de meio aberto.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS dimensionou da seguinte forma as equipes de referência dos CREAS:

<b>CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS</b>	
<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com serviços Regionais</b>
<b>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>	<b>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado

2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Em muitos municípios, esta configuração de recursos humanos pode não atender aos parâmetros estabelecidos pela Resolução CONANDA nº 119, de 11/12/2006, que dispõe sobre o *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)* e prevê que os programas de execução de medidas socioeducativas de LA e PSC devem contar com pelo menos 1 técnico para cada 20 adolescentes.

A discrepância entre a NOB-RH/SUAS e o SINASE é facilmente demonstrável, pois, para que seja atendida a proporção definida pelo SINASE, em um CREAS de município de gestão plena do SUAS, que apresente uma demanda de oitenta adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, os dois psicólogos e os dois assistentes sociais da equipe de referência deveriam se dedicar exclusivamente a esse serviço, sem possibilidade de atender aos demais, nem mesmo ao PAEFI.

Tanto isso é evidente que, em seu *Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto* (Brasília, 2016), a Secretaria Nacional de Assistência Social reconhece a necessidade de compatibilizar as normas do SUAS com as recomendações do SINASE, sinalizando a importância da constituição de equipe técnica de referência exclusiva para o serviço de MSE em meio aberto, nos municípios de médio porte, grande, metrópole e no Distrito Federal, ressaltando que isto ainda depende de *futura regulação e estudos aprofundados* sobre as equipes dos CREAS nas diferentes realidades do País:

*No caso dos municípios de Porte I e II e médio que tiverem demanda inferior a 10 (dez) adolescentes com medidas socioeducativas determinadas, é indicado que a equipe do CREAS existente acompanhe os adolescentes encaminhados pelo Sistema de Justiça. Ainda assim, indica-se que, a partir da organização e da divisão de tarefas da equipe do CREAS, seja definido um técnico de referência para o acompanhamento ao cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.*

*Já nos municípios de médio porte com demanda acima de 10 adolescentes, porte grande, metrópole e o Distrito Federal, em razão do maior número de adolescentes encaminhados pelo Sistema de Justiça, deverão ser avaliados a necessidade de constituição de equipe técnica de referência para o Serviço de MSE em Meio Aberto, o que não excluirá o trabalho integrado aos outros serviços do CREAS.*

*No entanto, esta composição da equipe do Serviço de MSE em Meio Aberto ainda depende de futura regulação que exigirá estudos aprofundados sobre a constituição das equipes dos CREAS nas diferentes realidades do País: (I) municípios de Porte I que têm CREAS ou que estão na área de abrangência de CREAS regional; (II) municípios de Pequeno Porte II e Médio Porte com um CREAS, mas com poucas demandas de encaminhamento de adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto; (III) municípios de Grande Porte, com dois ou mais CREAS implantados ou em implantação e atendendo grande demanda para cumprimento de medidas em meio aberto; (IV) metrópoles, com CREAS implantados ou em implantação e elevado número de adolescentes atendidos.*

*De acordo com a Resolução nº 119/2006 - CONANDA, é recomendável que a composição da equipe de referência das entidades e/ou programas que executam a medida socioeducativa de PSC e de LA corresponda ao número de 20 (vinte) adolescentes para cada técnico. Porém essa recomendação integrará a análise necessária à regulação da composição da equipe do Serviço de MSE em Meio Aberto, que deverá ser submetida às instâncias de pactuação e deliberação do SUAS (Comissão Intergestores Tripartite – CIT/ Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS).*

Numa tentativa de adequar o serviço de execução de medidas socioeducativas de meio aberto aos parâmetros estabelecidos pelo SINASE, o cofinanciamento federal foi ampliado a partir da Resolução CNAS nº 18/2014. Contudo, esta expansão ficou restrita aos municípios que possuem CREAS com cofinanciamento federal, implantado ou em fase de implantação e média mensal de atendimento igual ou maior que 10 (dez) adolescentes informados no Registro Mensal de Atendimentos – RMA no ano de 2013, não alcançando, desta forma, os municípios de pequeno porte que não contam com CREAS e, por isso, não recebem cofinanciamento para ofertarem as medidas de LA e PSC.

De se notar, ainda, que a Resolução não contempla toda a demanda nacional, uma vez que estabeleceu limites para o número de grupos de adolescentes nas metrópoles, Distrito Federal e municípios de grande porte.

Melhores ventos vieram com a Resolução CNAS nº 31, de 31/10/2013, que aprovou os princípios e diretrizes para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças,

Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses serviços, trazendo importante avanço ao estabelecer, no artigo 7º, que a regionalização do PAEFI é uma estratégia para garantir a sua cobertura à população dos Municípios que possuam menos de 20.000 (vinte mil) habitantes e não recebam o cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI.

De acordo com o artigo 8º da mesma Resolução, a implementação da regionalização do PAEFI constitui responsabilidade do governo estadual e pode ser feita mediante implantação de unidade de CREAS regional ou de cofinanciamento para a implantação de unidades de CREAS municipais, conforme as demandas e especificidades de cada Estado, podendo coexistir no mesmo Estado os modelos de CREAS regional e municipal, desde que não haja sobreposição entre os municípios abrangidos dentro de cada modelo de oferta.

O artigo 9º prevê que a equipe técnica de referência do CREAS regional deve ser constituída pelo Estado, em consonância com a NOB/RH, devendo circular pelo território dos Municípios vinculados, cabendo a estes constituir equipe técnica ou técnico de referência da Proteção Social Especial, com a atribuição de realizar a interface entre as famílias e os indivíduos em situação de risco social ou pessoal por violação de direitos junto à equipe do CREAS regional, bem como auxiliar na identificação das demandas, na articulação com a rede local e no acompanhamento dos encaminhamentos realizados, entre outros aspectos. *A quantidade de Municípios que compõem região conformada para a execução do PAEFI em CREAS regional deve ser definida, preferencialmente, até o limite de 4 (quatro), podendo, excepcionalmente, chegar a 8 (oito) municípios vinculados, desde que a soma da população da região não supere 80 (oitenta) mil pessoas e que a distância entre o município sede da unidade regional e os Municípios vinculados não ultrapasse 2 (duas) horas de deslocamento.*

No artigo 10, são definidos os parâmetros para a regionalização do cofinanciamento mediante oferta do PAEFI em CREAS municipal, cofinanciado conjuntamente pela União e Estados, em 4 (quatro) Municípios com população abaixo de 20.000 (vinte mil) habitantes e sem cofinanciamento federal do PAEFI. Neste modelo, cabe ao município a gestão, coordenação e execução direta do PAEFI, enquanto o Estado deve se encarregar da organização, cofinanciamento e monitoramento da oferta regionalizada, além de proporcionar apoio técnico aos Municípios abrangidos pelo serviço.

Mais à frente, ao tratar da regionalização dos serviços de acolhimento institucional, a Resolução CNAS nº 31/2013 adota como critério, para priorização das sedes, os municípios que sejam

sedes de comarca, respeitando e procurando facilitar, desta forma, o papel do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude no acompanhamento judicial das crianças e adolescentes acolhidos, na forma estabelecida pelo ECA, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 12.010/2009.

É de se lamentar, porém, que esta Resolução tenha limitado o cofinanciamento da implantação de novos serviços a apenas 3 (três) CREAS regionais, nos Estados com menos de 50 municípios de pequeno porte I, e a 6 (seis) CREAS regionais, nos Estados com mais de 50 municípios de pequeno porte I (artigo 12, inciso II). Considerando que o cofinanciamento federal é de apenas R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada CREAS regional (artigo 11), valor pouco significativo diante da magnitude do orçamento federal, seria razoável que o cofinanciamento para a regionalização do PAEFI contemplasse todos os municípios que dele possam necessitar.

Sem embargo, não podemos deixar de reconhecer que a proposta de atendimento regionalizado desenhada nesta Resolução parece contemplar satisfatoriamente as peculiaridades territoriais da maioria dos Estados, exceção feita, naturalmente, aos municípios situados na Região Norte, de difícil acesso e separados entre si por distâncias demasiadamente grandes.

Portanto, a inclusão do *Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC* na Resolução CNAS nº 31/2013 poderia ser o caminho eficiente para, finalmente, estender a execução das medidas socioeducativas de meio aberto a todos os municípios de pequeno porte que não atendam aos critérios para a criação de CREAS municipal.

#### *4. Sugestões para a implantação do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC nos municípios de pequeno porte I e para a especialização, expansão e qualificação das equipes nos demais municípios*

A formulação de qualquer proposta para a ampliação e o aperfeiçoamento da oferta de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto deve respeitar a sua localização atual na PNAS, aproveitando a vocação e a imensa capilaridade da rede SUAS.

Nesta linha, respeitando o arcabouço normativo que integra a PNAS, em especial as Resoluções CNAS nº 31/2013 e 18/2014, apresentamos abaixo algumas propostas elaboradas por um

Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>6</sup>, com o objetivo de promover estudos para subsidiar a regulamentação de inspeções nos serviços de medidas socioeducativas em meio aberto e apresentar proposta de estratégia nacional de atuação do Ministério Público, com a finalidade de contribuir para a implementação das medidas de LA/PSC, em todos os municípios brasileiros.

As propostas formuladas pelo referido Grupo de Trabalho e encaminhadas à área técnica do Departamento de Proteção Especial da SNAS/MDSE, no dia 27 de maio de 2017, são as seguintes: alterar a normativa para reconhecer a obrigatoriedade dos programas para execução de medidas socioeducativas em meio aberto, a exemplo do que é feito com o PAEFI; alterar a Resolução CNAS nº 31/2013, ou editar ato específico para: incluir o Serviço de LA/PSC no atendimento regionalizado, com obrigatoriedade de 1 técnico de referência em cada município de pequeno porte I que não disponha de CREAS, para atendimento prioritário ao serviço; instituir referências técnicas exclusivas e especializadas em cada município, vinculadas aos CREAS regionais; dimensionar a configuração mínima para uma equipe de referência de LA/PSC, conforme indicativo da Resolução Conanda nº 119/2006; nos municípios com demanda média a partir de 20 (vinte) adolescentes, prever equipe mínima com 2 técnicos e 1 auxiliar administrativo e previsão de inclusão de 1 terceiro técnico, a partir do terceiro grupo de 20 adolescentes, e assim por diante; instituir a regionalização do Serviço de LA/PSC como regra geral, preferencialmente em sedes de comarcas (conforme parâmetros da Resolução CNAS nº 31/2013), de forma a potencializar a autonomia e a especialização das equipes de referência em cada município, inclusive facultando a possibilidade de operacionalização e oferta dos atendimentos em local distinto da sede do CREAS municipal (desta forma, as equipes de referência e as estruturas do CREAS municipal ficariam mais disponíveis para o atendimento aos outros serviços da PSE); incluir o Serviço de LA/PSC no atendimento regionalizado, com adaptações necessárias para que sejam respeitadas as realidades regionais, inclusive com relação ao tempo mínimo de deslocamento entre municípios de determinadas regiões (flexibilização do § 4º do artigo 9º da Resolução, podendo os municípios apresentar estudo de viabilidade de regionalização que demonstre a existência de rede de transporte, horários compatíveis com os horários de funcionamento do CREAS regional e aporte financeiro para custeio do transporte de usuários e equipe de referência).

---

<sup>6</sup> Portaria CNMP-PRESI nº 15, de 17 de fevereiro de 2017.

Foram apresentadas também as seguintes propostas de caráter geral: fomentar a revisão dos Planos Decenais Estaduais de Atendimento Socioeducativo, de forma a contemplar a regionalização, mediante implantação da rede de CREAS Regionais e equipes ou técnicos de referência nos municípios (com previsão concreta do número de CREAS regionais e respectivas sedes onde serão implantados, aproveitando não apenas ao Serviço de LA/PSC, mas também ao PAEFI); sensibilizar e mobilizar os Estados para a adesão aos CREAS regionais, sem prejuízo de sua obrigação de prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, para a implementação de seus programas de atendimento socioeducativo em meio aberto; viabilizar, mediante articulação conjunta entre o MDS e a Coordenação Nacional do SINASE, o acesso a recursos complementares para financiamento da política socioeducativa, previstos nos artigos 32 a 34 da Lei do SINASE: Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD, Fundo Nacional de Amparo ao Trabalhador - FAT e Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, sem prejuízo da adequação do orçamento dos setores da Administração corresponsáveis pela execução dessa política, de forma atender à *prioridade absoluta* preconizada pelo artigo 227, *caput*, da Constituição Federal e artigo 4º, *caput*, do ECA; e, aperfeiçoar as Orientações Técnicas, oportunizando, inclusive, a colaboração de representantes dos demais setores corresponsáveis pelo atendimento de adolescentes autores de ato infracional - relacionados no artigo 8º da Lei do SINASE - e do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude.

Importante destacar, finalmente, que as articulações para expandir e aperfeiçoar os programas de execução de medidas socioeducativas de meio aberto devem ser planejadas e conduzidas sob a ótica da integração entre os dois sistemas, SUAS e SINASE, sendo imprescindível que as instâncias gestoras da PNAS atuem conjuntamente com a Coordenação Nacional do SINASE e também com o CONANDA, responsáveis, respectivamente, pela gestão nacional do SINASE e pela formulação e controle das políticas de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes.

#### Referências bibliográficas:

AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do. *A Mutação Judicial*. In: **Brasil Criança Urgente: a Lei 8069/90**. São Paulo: Columbus Cultural Editora, 1990. Coleção Pedagogia Social, vol. 3.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de Direito Penal Juvenil - Adolescente e Ato Infracional**. 4ª edição. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2010.

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

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional e Assistência Social . **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS**. Brasília, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade**. Resolução nº 18, de 05 de junho de 2014. Brasília, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Resolução n.º 119, de 11 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução n.º 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos**. Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013. Brasília, 2014.