

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

**REDES DE POLÍTICAS E A INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA DE
ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM PRIVAÇÃO DE
LIBERDADE EM MG**

RAQUEL ASSUNÇÃO SILVEIRA

Belo Horizonte
2008

RAQUEL ASSUNÇÃO SILVEIRA

**REDES DE POLÍTICAS E A INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA DE
ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM PRIVAÇÃO DE
LIBERDADE EM MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo

Belo Horizonte
2008

RAQUEL ASSUNÇÃO SILVEIRA

REDES DE POLÍTICAS E A INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE EM MG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Belo Horizonte, 2008.

Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof^a. Telma Maria Gonçalves Menicucci – Fundação João Pinheiro

Prof^a. Maria Guiomar C. Fota – Convidada

AGRADECIMENTOS

Aos colegas de trabalho do sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, pela cordialidade e pela inestimável contribuição para a elaboração da pesquisa, principalmente quanto às entrevistas;

Aos adolescentes privados de liberdade, pela inspiração para a pesquisa e para a busca de um mundo melhor e mais justo;

A Alcides, padre Jairo, padre Moacir, Patrícia e aos colegas da comunidade educativa do CEAD, por compreenderam o meu momento de investimento no mestrado;

Aos amigos, em especial à Daniela, pela força e pelo incentivo.

À minha família, pais e irmãs, todo o reconhecimento de que, sem vocês, eu não conseguiria;

À minha orientadora Carla Bronzo, pela dedicação, exigência para o crescimento, paciência, compreensão e força. Sua confiança venceu minha insegurança e me motivou a buscar a reta final;

Ao Celso, meu marido pela força e apoio em todas as circunstâncias, principalmente naquela que foi a mais difícil, o nascimento de nossa filha Luna que antecipou a sua chegada em três meses. Foi um momento de conflitos e de quase desistência do mestrado. Seu incentivo nesse momento foi mais que essencial; foi definitivo para a continuidade do mestrado.

À minha filha, Luna que, a seu modo e ao seu tempo, compreendeu meus momentos de ausência e me fortaleceu nessa caminhada.

Sem dúvidas, foi difícil, mas valeu. Compartilho com vocês este momento.

RESUMO

O presente trabalho apresenta a análise do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade em Minas Gerais, a partir da discussão teórica sobre o termo “redes” e suas dimensões.

O objetivo deste é verificar a pertinência do conceito de redes e suas dimensões para a análise da capacidade de integração dos atores desse sistema de atendimento e a existência e efetividade, ou não, de uma gestão em rede de atendimento ou uma política efetivamente marcada pela integralidade da intervenção.

Analizou-se o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade em Minas Gerais a partir especificadamente de um “nódulo da rede” ou um ator do sistema, o CEAD (Centro de atendimento ao adolescente), e suas relações e interações com os outros atores.

Quanto à metodologia, foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Realizaram-se entrevistas de caráter exploratório com gestores, técnicos, conselheiros e educadores atores envolvidos com a política de atendimento ao adolescente privado de liberdade. Também, foram consultados documentos e registros administrativos, para caracterizar o sistema e mapear a rede.

Os achados da pesquisa apontaram para a existência no sistema de atendimento de alguns atributos essenciais à constituição de uma rede de políticas, como por exemplo, pluralidade de atores e interdependências, mas, apesar dessas características, ficou evidenciado que esse sistema possui baixa capacidade de integração no atendimento ao adolescente privado de liberdade e não se constitui como rede de políticas, principalmente por causa da fragmentação do atendimento que apareceu através de vários vieses, e por não existirem recursos de coordenação no sistema, aspecto considerado estruturador para constituir-se redes de políticas.

Conclui-se, contudo, que a baixa capacidade de integração do atendimento ao adolescente privado de liberdade tem impactos negativos na política de atendimento e que a perspectiva de construção de redes de políticas aparece como uma possibilidade de intervenção e melhoria no atendimento.

Palavras-chave: Integração. Articulação. Redes. Redes Sociais. Redes de políticas. Sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade.

ABSTRACT

This paper presents the analysis of the system of care for adolescents deprived of liberty in MG from the theoretical discussion about the term "networks" and its dimensions.

The purpose of this is to verify the relevance of the concept of networks and its dimensions to the analysis of the integration capacity of the actors of this system of care and the existence and effectiveness or not of a network of care in management or a policy effectively marked by the completeness of the intervention.

It was examined the system of care for adolescents deprived of liberty in MG from specifically of a "network node" or an actor of the system, the CEAD, Centre of attention to the adolescent and their relationships and interactions with other actors.

Concerning the methodology, it was used, primary and secondary sources., Exploratory interviews were held with managers, technicians and educators, all these, actors involved with the policy of care for adolescents deprived of freedom and were also found documents and records to characterize the administrative system and map the network.

The findings of the research pointed to the existence, in the system of care, of some attributes essential in setting up a network of policies, such as multiple actors and interdependencies, but despite these characteristics, it became evident that this system has no capacity for integration in the care of private adolescent freedom and is not constituted of as a network of policies, mainly because of the fragmentation of care that appeared through various bias and also, because there is no coordination of resources in the system, something which is considered structuring to the networks of policies.

However, it's possible to conclude that the non capacity of integration to attend the adolescent deprived of freedom has negative impacts on the policy of care and that the prospect of building networks of policies appears as a possibility of intervention and improvement in attendance.

Keywords: Networks. Social Networks. Networks policies. Adolescent deprived of freedom. Care system to private adolescent deprived of freedom and articulation.

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução da capacidade de atendimento da Suase	60
Figura 1 – Área de abrangência dos centros socioeducativos de Minas Gerais em 2007	62
Figura 2 – Incompletude institucional.....	80
Figura 3 – O Cead e a rede	95
Figura 4 – Divisão dos casos de uso por módulo	130
Figura 5 – Divisão dos casos de uso por módulo	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Redes sociais.....	25
Quadro 2 – Redes políticas	26
Quadro 3 – Comparativo entre o código de menores e estatuto da criança e adolescente	36
Quadro 4 – Evolução da capacidade das unidades Suase.....	59
Quadro 5 – Capacidade de atendimento das unidades de internação e provisória	61
Quadro 6 – Capacidade de atendimento das unidades de semiliberdade.....	61

LISTA DE SIGLAS

CEAD -Centro de Atendimento e Reeducação do Adolescente
CARESAMI Centro de Internação e Apoio ao Adolescente de Patrocínio
CIAAP- Centro Socioeducativo do Adolescente de Pirapora
CESAP Centro de Internação Provisória Santa Bárbara
CEIP/SL-Centro de Internação Provisória de Sete Lagoas
PEMSE- Pólo de Evolução das Medidas Socioeducativas
CIA - Centro de internação
CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
CEDCA - Conselho Estadual de direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA - Conselho Municipal de direitos da Criança e do Adolescente
CESAM - Centro Salesiano de atendimento ao menor
CRAS - Centro Referência da Assistência Social
CAMT -Clínica de atendimento multidisciplinar ao toxicômano
DOPCAD - Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA - Frente de Defesa da Criança e do Adolescente
FEBEM - Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FUNABEM Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
GEDUC - Gestão do Sistema Socioeducativo
INFO-INFRA - Sistema de informação e acompanhamento ao adolescente em conflito com a lei
L.A - Liberdade Assistida
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LDB - Lei de Diretrizes Básicas
ONG - Organização não governamental
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PIA - Plano individual de Atendimento
PSC - Prestação de Serviço à Comunidade
PAF - Plano de Atendimento às famílias
PNBEM - Política Nacional de Bem Estar do Menor
POP - Procedimento operacional padrão

SAME - Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas
SAREMI - Superintendência de Atendimento e Reeducação do Menor Infrator
SDC - Secretaria de Direito e Cidadania
SEDS - Secretaria de Defesa Social
SIPIA - Sistema de Informação para a infância e a adolescência
SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIAME - Sistema de Informação e Atendimento às Medidas Socioeducativas
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUASE - Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo
SUMAR - Superintendência de Meio Aberto e Articulação
SUS - Sistema Único da Saúde
TCU - Tribunal de Contas da União
UAI - Unidades de Atendimento Integrado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEFINIÇÃO DO TERMO REDE E DIMENSÕES – REDES SOCIAIS – REDES DE POLÍTICA	14
2.1 Redes	14
2.2 Redes sociais	18
2.3 Redes de políticas	20
2.4 Desafios da gestão em rede: coordenação como proposta	27
2.5 Operacionalizando a abordagem das redes de políticas	30
3 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	36
3.1 O sistema de proteção social e o atendimento ao “menor” no Brasil	39
3.2 O ECA e a incompletude institucional. Aproximação da idéia de rede de políticas no atendimento ao adolescente privado de liberdade	41
3.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente e as medidas socioeducativas	44
3.4 O SINASE – o desenho do sistema	48
3.5 O sistema de informação	52
4 A POLITICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI EM MINAS GERAIS	55
4.1 Histórico institucional	55
4.2 Capacidade de atendimento da Suase	59
4.3 Suase – modelos de gestão	63
4.4 Conexões entre atores	67
4.5 Especificações dos atores e suas atribuições	68
5 UM OLHAR PARA O SISTEMA DE ATENDIMENTO A PARTIR DE UM ATOR OU UM NÓDULO DA REDE – CEAD	76
5.1 Centro de atendimento ao adolescente	77
5.2 Fluxo de atendimento	81
O CEAD e os adolescentes em privação de liberdade	83
5.3 O CEAD e as interações entre os atores	84
6 ANÁLISES DAS ENTREVISTAS	98
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	118
ANEXOS	121
ANEXO A – Roteiro de entrevista	122
ANEXO B – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais	124

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata da problemática do adolescente autor de ato infracional especificadamente o adolescente privado de liberdade e o sistema de atendimento socioeducativo de Minas Gerais.

A questão do adolescente autor de ato infracional é um fenômeno bastante complexo e tem ocupado posição de destaque na mídia e em diversos espaços governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais. Tal centralidade do tema justifica-se principalmente devido a fatores como: cometimento de atos infracionais graves por adolescentes; direito à segurança pública e individual; e ineficácia da política de atendimento ao adolescente privado de liberdade.

O atendimento ao adolescente autor de ato infracional é realizado por vários atores sociais, de diversas instâncias, que fazem parte de um sistema e têm relações de interdependências. Esse sistema de atendimento é nomeado, muitas vezes, de forma aleatória como “rede de atendimento”, terminologia que sinaliza para a necessidade de análise e aprofundamento do conceito de redes.

Muitos programas desse sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional são avaliados e responsabilizados pelo fracasso do atendimento, de forma isolada, em uma perspectiva unissetorial. Esse fracasso é associado ao suposto índice de reincidência desses adolescentes no sistema. Porém, esse olhar de responsabilização é um olhar micro, o que limita a avaliação. Se existem vários atores envolvidos nessa problemática, é essencial que a avaliação seja macro, considerando não somente um ator, mas o “sistema de atendimento” como um todo.

Diante deste contexto, pretende-se analisar o sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais, no que se refere, principalmente, à avaliação da capacidade de articulação e integração do sistema de atendimento ao adolescente em privação de liberdade, buscando entender e identificar os processos, mecanismos e constrangimentos que configuram, ou não, a existência e efetividade de uma “gestão em rede” de atendimento ou uma política efetivamente marcada pela integralidade da intervenção.

O conceito de rede será aprofundado e considerado nesta pesquisa pois se encontra associado às diretrizes da política de atendimento do Estatuto da criança e adolescente (ECA) e ao novo paradigma de política social que apresenta a perspectiva de construção de “redes” enquanto meio de articular atores para produzir conhecimentos e intervir em realidades complexas, como é o caso deste trabalho.

Nessa perspectiva, torna-se necessário à análise de alguns aspectos da implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, com o foco na “rede” de atendimento. Para o alcance dessa avaliação, é importante considerar as características desse sistema, os atores que o compõem, as missões e os papéis desempenhados por esses, os mecanismos de gestão e a compatibilidade dos membros.

As informações necessárias à pesquisa proposta serão obtidas fundamentalmente por meio de análise bibliográfica do termo “rede” e de suas dimensões de análises; por dados secundários, como estatísticas e relatórios qualitativos dos atendimentos; e de entrevistas a profissionais envolvidos nas principais instituições de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Acredita-se que essas informações irão viabilizar e fundamentar a pesquisa.

As principais instituições envolvidas no atendimento ao adolescente autor de ato infracional são aquelas citadas no ECA; instituições do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, mais as instituições de execução direta das medidas socioeducativas: Subsecretaria de atendimento Socioeducativo – Suase e os Centros. Os profissionais escolhidos para as entrevistas são: técnicos, promotor, juiz, delegado, conselheiros e diretores que atendem às instituições citadas. Ressalta-se que as entrevistas partiram de um roteiro básico e aconteceram em caráter exploratório.

O trabalho está estruturado em seis seções. Na primeira, apresenta-se o referencial teórico de redes, com o objetivo de discutir e delimitar esse conceito e suas dimensões. Na segunda seção descrevem-se o histórico e a evolução do sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil que passou por modificações estruturais. Na seção seguinte, discute-se a evolução dessa política com suas características em MG, situando-a no momento de transformações. Na quarta seção volta-se o olhar para o sistema a partir de um ator

ou “nódulo da rede”, o CEAD, na tentativa de descrever a operacionalização do atendimento ao adolescente privado de liberdade. Na quinta seção desenvolveram-se as análises resultantes das entrevistas, buscando aproximar estas ao referencial teórico de redes de políticas e, por fim, na sexta e última seção, formulam-se as considerações finais, com a proposta de entrelaçar as seções precedentes, evidenciando a verificação proposta da capacidade de integração dos atores do sistema e dos aspectos que limitam e possibilitam a sua atuação como rede de Políticas.

Espera-se, contribuir para o alcance das respostas para a problemática do adolescente em conflito com a lei, principalmente no que tange ao desafio de melhorar o atendimento da “rede” de atores a esse público. O atendimento que se tem hoje é supostamente fragmentado e frouxamente articulado, diferente do que é proposto e idealizado no ECA.

2 DEFINIÇÃO DO TERMO REDE E DIMENSÕES – REDES SOCIAIS – REDES DE POLÍTICA

2.1 Redes

O termo rede está em todo lugar: redes neurais, redes celulares, redes organizacionais, redes de política, redes interorganizacionais, redes sociais, rede de computadores, etc. Conforme Cássio Martinho (2003), a figura da rede é usada para qualificar sistemas, estruturas organizacionais caracterizadas por uma grande quantidade de elementos dispersos espacialmente e que mantêm alguma relação entre si.

É uma metáfora comum a nossa época, que ainda pouco compreende a natureza do fenômeno da Internet e de seus efeitos e, portanto, tende atribuir a toda a situação de “interligação” características presentes na rede de computadores. Se antes, na sociedade industrial, os processos de trabalho eram bem representados pela metáfora da máquina (ou do mecanismo), agora o desenho da rede passa a ocupar lugar preponderante no imaginário da sociedade pós industrial. Mas nem tudo o que apresenta estes três aspectos – quantidade, dispersão geográfica e interligação – é rede (MARTINHO, 2003, p. 8).

O autor enfatiza que existe uma concepção formalista de rede que considera somente sua forma aparente e desconsidera a dinâmica de relacionamento horizontal: “Uma burocracia, por exemplo, é uma estrutura que conta com elementos, próximos ou distantes, interligados. Nessa acepção poderia ser considerada rede, mas não é” (MARTINHO, 2003, p. 8).

O autor alerta, para o uso indiscriminado do termo *rede* e ressalta que as abordagens e, efetivamente, o conceito de rede empregado varia conforme o instrumental analítico e as bases teóricas de cada área. Dessa forma, o autor aponta para a necessidade de estabelecer um conceito de rede com contornos mais precisos, enfatizando sua prática mais democrática, aberta e emancipatória.

Martinho (2003) considera a rede como uma organização da ação humana, do padrão organizativo e do seu modo de operação correspondente. Utiliza o conceito e a análise, principalmente, de Fritjof Capra. Conforme Capra, autor de *A*

teia da Vida (1996), a rede é identificada como padrão comum a todos organismos. “O padrão da vida, poderíamos dizer, é um padrão de rede capaz de auto organização”. A teoria de Capra propõe o pensamento sistêmico, que confronta o paradigma do pensamento mecanicista principalmente porque desancora da perspectiva fragmentária e mecânica. A ciência cartesiana acreditava que, em qualquer sistema complexo, o comportamento do todo podia ser analisado em termos das propriedades de suas partes. A ciência sistêmica mostra que as propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas em um contexto do todo maior. O autor estabelece uma nova linguagem científica que descreve os inter-relacionamentos e interdependências entre fenômenos psicológicos, biológicos, físicos, sociais e culturais.

Morin (2000), como Capra, reforça a concepção do pensamento complexo como um pensamento articulador que busca captar as multidimensionalidades, as interações, as solidariedades entre os inumeráveis processos. Conforme Morin (2000), a incorporação do pensamento complexo na educação facilitará o nascimento de uma política da complexidade, que não se contentará em apenas pensar os problemas mundiais em termos, mas também em perceber e descobrir as relações de inseparabilidade entre qualquer fenômeno e seu contexto. Dessa maneira, é importante ressaltar que a concepção de rede está também associada à concepção do pensamento complexo que aspira o conhecimento multidimensional e pressupõe o reconhecimento do princípio da incompletude.

A imagem metafórica da rede como entidade que une elementos, transcendendo cada um de seus componentes para assegurar a conexão e manter o relacionamento, não é uma configuração nova para as ciências sociais. A antropologia compreende a rede como as relações desenvolvidas entre os indivíduos a partir de conexões preexistentes, como de vizinhanças, parentescos, trabalho, amizade. Na sociologia, a rede é compreendida como conexão de elos de relacionamentos que formam um tecido social comunitário ou geograficamente mais amplo, cuja articulação – em rede dá – se com base na interação entre os atores, que são indivíduos, famílias e organizações. É a partir dessa compreensão da sociologia que o conceito de rede social é introduzido.

Comum a praticamente vários autores que estudam o tema, o conceito de rede está ligado a um conjunto de atores, sem a manifestação de um poder

hierárquico, mas com espaço de poder compartilhado e articulação de saberes e práticas de organizações individuais ou de grupos envolvidos.

No campo das políticas públicas, o conceito é pertinente, mas é necessário avançar um pouco mais na delimitação conceitual do termo *rede*, condição para utilizá-lo como recurso para a análise de um campo concreto, como é o caso deste trabalho.

Para Fleury e Mafort (2007), as redes de políticas têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos com recursos escassos e problemas complexos nos quais existem múltiplos atores envolvidos nos processos de desenho, implementação, controle e avaliação das políticas, englobando órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e, mesmo, instituições do mercado.

Em uma abordagem mais pertinente às políticas públicas, Farah (2001) afirma que a inclusão de novos atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas tem significado ruptura no modelo baseado na centralização das decisões em uma única agência estatal, sustentado pela atuação setorial. Na promoção de programas e políticas, o que se tem é o crescente envolvimento de múltiplos atores governamentais ou não e de instituições estatais de diferentes níveis de governo. Algumas iniciativas implementadas pelas esferas do governo configuram verdadeiras redes de atores e de entidades, mobilizados em torno de um ou mais problemas de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade da ação isolada do Estado.

Conforme Farah (2001), a constituição de redes para garantir a sustentabilidade das ações, a horizontalidade e a articulação constitui uma tendência em curso em programas sociais de diversas áreas no País, principalmente, como é o foco do presente trabalho, nas políticas de assistência social, que são produzidas, em grande parte, a partir de parcerias que envolvem um grande conjunto de atores governamentais e não governamentais em diversos níveis de governo.

Essa tendência de constituição de redes como diretriz em programas e políticas dá-se principalmente a partir da década de 1980, quando a democratização do País e a crise fiscal desencadearam um processo de redefinição da intervenção do estado na área social do Brasil. A partir daí, ocorre uma inovação em relação às formas anteriores de desenvolver políticas públicas, ao enfatizar a descentralização,

a parceria e a participação como os elementos de uma gestão pública renovada. A agenda de reforma que então se definiu consolidou-se na Constituição de 1988 e teve como eixos democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição de equidade de resultados.

A Constituição de 1988 trouxe muitos avanços nos sistemas de direitos sociais. Ocorreu a redefinição dos direitos das crianças e adolescentes, e a assistência social adquiriu, a partir daí, status de política pública. A década de 1990 trouxe a aprovação do ECA – Estatuto da Criança e Adolescente (1990) – e da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (1993), que constituíram marcos centrais nas trajetórias das políticas sociais. Assim, a LOAS e o ECA inovam no reordenamento institucional ao apontarem para a descentralização, incompletude institucional e para o controle social sobre a política.

A incorporação de novos atores e a redefinição de papéis e missões organizacionais requerem, assim, maior capacidade de coordenação e negociação. Essa incorporação pode representar o fortalecimento da rede de organizações envolvidas na elaboração implementação e provisão de serviços, mas, ao mesmo tempo, introduz novos desafios à gestão governamental:

- a) Institucionalizar regras e procedimentos em instituições com trajetórias fortemente marcadas por ações voluntárias assistemáticas, fragmentadas e com baixo grau de planejamento, como é o caso da política de assistência social.
- b) Introduzir procedimentos de coordenação e fiscalização para viabilizar a complementaridade das ações e promover avaliações sistemáticas para aferir a eficácia de programas e projetos em execução.

A suposição que orienta o presente trabalho é a de que em algumas áreas, a necessidade de uma articulação em rede dos programas é mais evidente, como é o caso das políticas para adolescentes autores de ato infracional. Essa problemática não pode ser compreendida e abordada adequadamente em uma perspectiva unissetorial, sendo necessário considerar que, para a produção desse fenômeno, convergem fatores socioeconômicos, culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de

natureza, abrangência e objetivos diversos. Nesse sentido, fica evidenciada a necessidade de intervenções pautadas na perspectiva da integração das diversas ações e atores envolvidos no atendimento.

A complexidade da questão da criança e do adolescente infrator exige uma compreensão e articulação mais ampla entre diferentes campos do saber e diferentes instituições. O caráter híbrido das políticas, simultaneamente jurídico e social, demanda esforços de articular, lógicas, tradicionalmente distintas do ponto de vista institucional: controle social/ punição e proteção/assistência-social. (BRONZO, 1997)

A partir deste contexto, acredita-se que, para estudar o sistema de atendimento ao adolescente, em cumprimento à medida socioeducativa de internação, é necessário aprofundar inicialmente nos conceitos de rede social e rede de políticas, centrais para a abordagem do tema em questão.

Outro conceito pertinente à abordagem do tema é o de intersetorialidade, na medida em que essa concepção remete a uma visão integral da problemática e faz a conexão necessária entre os diversos atores e setores envolvidos e entre diferentes campos do saber e distintas instituições. Nesse sentido, a discussão sobre intersetorialidade pode ser pertinente para análise do sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, mas configura outra abordagem, que, apesar de relevante, não será diretamente trabalhada na presente dissertação.¹

2.2 Redes sociais

Conforme Jacobi (2000), as redes sociais se apresentam como expressão da capacidade da sociedade civil organizada, incluindo seus movimentos, de evidenciar sua riqueza intersubjetiva, organizacional e política. Para o autor, “as redes se inscrevem numa lógica que demanda articulações e solidariedade, bem como definição de objetivos comuns e redução de atrito e conflitos: elas

¹ Segundo Inojosa, (1997) a intersetorialidade é um princípio que busca superar alguns problemas tradicionais nas políticas e programas sociais, como a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações. “A partir de uma ação intersetorial, busca-se não apenas uma otimização de recursos, mas fundamentalmente, a transformação das atividades desenvolvidas, objetivando alcançar maior efetividade e impacto sobre os problemas e necessidades da população, como uma perspectiva integrada dos problemas e das soluções (INOJOSA, 1997).

horizontalizam a articulação de demandas e se servem de modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos”. (JACOBI, 2000, p. 134). Scherer-Warren (1996) apresenta as redes sociais como forma organizacional dos movimentos que permite a estes desenvolverem relações mais horizontalizadas, menos centralizadas e, portanto mais democráticas. Conforme o autor, esse conceito refere-se a uma estratégia de comunicação e de empoderamento da sociedade civil, apresentando-se como “as formas mais expressivas das articulações políticas contemporâneas dos movimentos sociais”. (SCHERER-WARREN, 1996, p. 42).

Os autores citados concordam que, em relação aos atores, a rede social precisa estar articulada em torno de atores da sociedade civil para ser caracterizada como tal, ainda que possua articulações com outros agentes, como o Estado por exemplo. No que se refere ao tema articulador, uma rede social tem que ter suas ações balizadas por interesses sociais coletivos.

Uma perspectiva central na abordagem de redes sociais está articulada, portanto, com os movimentos sociais. No Brasil, o fenômeno da organização dos movimentos sociais em rede inicia-se nos anos de 1960, em função da necessidade de articulação dos atores políticos democráticos em sua luta contra a ditadura. Porém foi somente a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, a partir do uso de sistemas de comunicação à distância por meio de computador, que a articulação em rede passou a ter uma nova dimensão, uma função explícita, reconhecida e um papel político decisivo na conquista e manutenção dos direitos sociais no país. Destacam-se neste período exemplos de “redes sociais”, entre outras: o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (Fórum DCA), que, em 1988 articulou e garantiu a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente, em 1990.

Na perspectiva dos movimentos sociais, a rede tende a aparecer como ferramenta capaz de construir novas formas de agregação de interesses e reivindicações de demandas- que surgem a partir de uma “idéia força” e expressão parcerias voluntárias para a realização de um propósito comum – destinada prioritariamente a auxiliar na construção da sociabilidade solidária (INOJOSA², 1998 *apud* MARTINS; MINHOTO, 2001, p. 90).

² INOJOSA, Rose Marie. **Redes e redes sociais**: versão preliminar. São Paulo: Fundap, 1998. 18p. mimeo.

A partir dos autores, entende-se de forma sucinta a delimitação conceitual de rede social como forma de ação da sociedade civil, ação articulada e articulatória, com diferentes objetivos, com a presença obrigatória da sociedade civil e, a despeito da eventual presença da esfera governamental, convivendo com diversos formatos hierárquicos e com diferentes graus de relacionamento. Sua classificação como rede social está condicionada a critérios específicos nas duas variáveis de análise: atores e tema. Em relação aos atores, é indispensável à sociedade civil e, em relação à temática, uma rede social tem que ter ações balizadas por interesses sociais coletivos.

2.3 Redes de políticas

Outra concepção de rede salienta outras dimensões, Sônia Fleury (2002) aponta para outro conjunto de dimensões deste termo, que se refere a um fenômeno cada mais freqüentemente observado e apresentado igualmente em diferentes campos gerenciais: redes de políticas, redes empresariais, redes intergovernamentais, redes de gestão, etc. Segundo a autora, existem elementos comuns nessas redes, mas existe o desafio de estabelecer modalidades gerenciais capazes de viabilizar os objetivos pretendidos e preservar a existência da estrutura reticular.

A autora apresenta e introduz a abordagem de redes de políticas como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, os quais indicam o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. Na mesma seara de questões trabalhadas por Morin e Capra, mas de forma mais aplicada, a noção de rede de políticas também tem como fundamento à complexidade, a não fragmentação, a não separatividade e a conexão entre campos disciplinares, atores e temas. Fleury também afirma que a existência dessas redes é fruto de fatores identificados como a complexificação dos processos administrativos em um meio ambiente cuja dinâmica impossibilita a qualquer ator isolado controlar os processos que têm gerado a proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Neste sentido, para a autora, as redes têm sido vistas como a solução adequada para

administrar políticas e projetos em que os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, e há uma crescente demanda por benefícios e participação cidadã.

Fleury ainda enfatiza que “na gestão intergovernamental a rede é vista como um tópico emergente de junção das disciplinas de política e administração, (MARANDO; FLOREANO, 1990), ou como um modelo estratégico de gestão de políticas (MANDELL, 1990) ou ainda como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global.” (RHODES, 1986) A autora adverte que não há concordância entre os estudiosos em relação ao poder teórico do conceito de redes, visto por alguns como uma metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores diversos. Já outros o aceitam como uma ferramenta analítica valiosa para o estudo das relações entre atores e poder público, enquanto outro grupo de autores entende as redes de política como método de análise da estrutura social. Porém, a autora relata também que as diferentes concepções de redes propõem a descrição de rede de acordo com certos atributos, como: nível de institucionalização (estável/instável), número de participantes (restrita/aberta), configuração da política (setorial/intersectorial) ou, ainda, tipo de atores envolvidos, função da rede e equilíbrio de poder (rede heterogênea e rede homogênea). Mas ainda complementa que, para além das classificações, pode-se buscar algum valor explicativo nas diferentes concepções de redes apresentadas acima.

Porém, é de fundamental importância para o estudo proposto neste projeto o conceito de “rede de políticas” apresentado por Fleury, de acordo com Borzel (1997).

[...] como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes em referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (FLEURY, 2002).

Segundo a autora, as principais características das redes de políticas são a **horizontalidade** e a **interdependência** entre os múltiplos nódulos ou participantes, o que as distinguem de outros formatos de gestão, como a

contratação e parcerias. Entendem-se como estrutura horizontalizada a preservação da autonomia dos participantes e os objetivos e estratégias, obtidos por meio de negociação e consenso. A interdependência é definida pela necessidade de compartilhar recursos para atingir o objetivo comum.

A natureza e a distribuição dos recursos na rede influenciam os padrões de interdependências. Os recursos podem ser **legais** envolvendo a distribuição formal de funções e competências entre os níveis de governo; **político**, referindo as estratégias, interesses e à interação dos participantes; **organizacionais**, relacionados à disponibilidade de expertise, staff, espaço físico e equipamentos; e os **recursos financeiros**, envolvendo a disponibilidade de fundos para a rede (FLEURY, 2002, p.7).

Fleury apresenta como **características vantajosas** das redes de políticas:

- a) pluralidade de atores, com possibilidade de maior mobilização de recursos e diversidade de opiniões sobre o problema em questão;
- b) por se tratar de estrutura horizontalizada, os processos de definição de prioridades são feitos de forma mais democrática, fruto de consenso;
- c) dada a flexibilidade inerente a sua dinâmica, as redes podem desenvolver uma gestão adaptativa que esteja conectada a uma realidade social volátil, articulando ações de planejamento, execução retroalimentação e redesenho, e adotando o monitoramento como instrumento de gestão;
- d) como as redes envolvem simultaneamente governo e organizações não governamentais, pode-se contar com a criação de presença pública sem criar estrutura burocrática.

No entanto a autora também apresenta algumas características limitadoras da eficácia da rede de políticas. As dificuldades estão associadas aos:

- a) processos de accountability em relação ao uso dos recursos públicos e ao envolvimento de numeroso participantes governamentais e privados;
- b) lentidão do processo de geração de consensos, responsabilidades muito diluídas; e

- c) dificuldades de controle e coordenação das interdependências que podem gerar problemas de gestão em redes.

Sulbrandt, Navarrete e Piergentil (2001) avançam na discussão de redes de políticas, destacando o aumento de redes interorganizacionais nos setores privado e público, e o surgimento de uma nova forma de gerenciamento público e privado.

Os autores apresentam o termo *rede*, como uma forma híbrida entre os mercados e as hierarquias, em que são encontradas variadas formas de estruturas e coordenações que permitem maior inter-relação, maior participação dos atores envolvidos e maior quantidade de interesses em jogo. São enfatizados alguns elementos considerados centrais nas diversas definições existentes do termo *rede*: pautas de interações em um conjunto de relações; fluxos de recursos (humanos, financeiros, de informação e outros); colaboração informal entre as organizações; e linhas recíprocas de comunicação.

Na concepção dos autores, é a partir da gestão em rede que surge uma forma mais eficiente, eficaz e dinâmica de gestão nos âmbitos público e privado. Porém, relatam que o desafio da gerência está no manejo das redes, principalmente, diante de estruturas que combinam missões, objetivos, processos e culturas diferentes, como parece ser o caso da rede de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Ainda segundo esses autores, as redes se formam utilizando diversos mecanismos que as classificam de formas diferenciadas: redes de coordenação, mediada em sistema vertical e em sistema horizontal; e redes de coordenação não mediada. As redes de coordenação mediada em sistema vertical iniciam-se por normas legais e são impostas a todos os membros por sistema hierárquico. As redes de coordenação mediada em sistema horizontal são resultados de normas legais, porém os membros são iguais e nenhuma organização tem autoridade que pode ser imposta sobre a outra. E as redes de coordenação não mediadas formam-se da necessidade de as partes interessadas em um trabalho conjunto alcançarem objetivos comuns, sem legislação que sirva de fundamento e sem coordenador central das atividades. Dessa forma, os autores concluem que, dados os diferentes tipos de redes, existe a necessidade de desenvolver estratégias gerenciais diferenciadas de acordo com suas estruturas e com a maneira como são constituídas.

Acredita-se que todos os autores citados a partir de Fleury abordaram a rede de política entendendo essa como uma rede que se constitui a partir da presença da esfera governamental vinculada a outras organizações não governamentais e ou setores governamentais que compartilham objetivos comuns em relação a uma política. Ressalta-se que nesta discussão sobre redes de política outros conceitos foram utilizados, como rede intergovernamental e rede inteorganizacional, pois estão interligados. As redes intergovernamentais referem-se às relações entre os vários setores e níveis do governo (TEIXEIRA, 2002) e as redes interorganizacionais abordam as relações entre as várias organizações privadas e públicas (SULBRANDT; NAVARRETE; PIERGENTIL, 2001).

Fleury apresenta a formulação de O'Toole (1997) na qual o autor aponta para uma definição comum entre as redes intergovernamentais e interorganizacionais como “estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou parte delas, onde cada unidade não se acha apenas subordinada formalmente às outras em algum arranjo hierárquico mais amplo” (MAFORT; FLEURY, 2007 *apud* O'TOOLE, 1997, p. 45).

Conclui-se que as redes de políticas são instrumentos para a gerência das políticas que podem permitir a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social compatíveis com a transformação da sociedade e do Estado. Também é entendido que, como fenômeno organizacional, as redes de políticas possuem aspectos fundamentais, como constituição por atores autônomos, interdependência e padrões estáveis de relacionamento e institucionalidade voltada para o aprofundamento da interdependência existente.

É necessário deixar claro que a amplitude do conceito de rede gera dificuldades na construção de conceitos capazes de captar a complexidade do fenômeno das redes. Dessa forma, é importante considerar que os vários conceitos apresentados enfatizam diversos aspectos do fenômeno das redes de políticas e sociais, o que resulta em diferentes percepções dos atores envolvidos e da natureza dos vínculos presentes. Porém, apesar da diversidade, todos os autores compartilham entendimentos comuns, que serão evidenciados nos quadros apresentados.

Quadro 1 – Redes sociais

“As redes sociais se apresentam como expressão da capacidade da sociedade civil organizada, incluindo seus movimentos, de evidenciar sua riqueza intersubjetiva, organizacional e política” (JACOBI, 2000)	Presença obrigatória da
“As redes sociais se apresentam como forma organizacional dos movimentos que permite a esses desenvolverem relações mais horizontalizadas, menos centralizadas e portanto mais democráticas” (SCHERER-WARREN, 1996, p. 42).	sociedade civil; ações balizadas por interesses coletivos sociais;
“Na perspectiva dos movimentos sociais, a rede tende a aparecer como ferramenta capaz de construir novas formas de agregação de interesses e reivindicações de demandas – que surgem a partir de uma “idéia força” e expressão parcerias para a realização de um propósito comum – destinada prioritariamente a auxiliar na construção da sociedade solidária” (INOJOSA, 1998 <i>apud</i> MARTINS; MINHOTO, 2001, p. 90).	funcionamento formal ou informal; relações horizontalizadas; institucionalização flexível.
Fonte: Pesquisa da autora	

Quadro 2 – Redes políticas

PRINCIPAIS DENOMINAÇÕES	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
"Na gestão intergovernamental a rede é vista como um tópico emergente de junção das disciplinas de política e administração." (MARANDO; FLOREANO, 1990 <i>apud</i> TEIXEIRA, 2002).	
"Como um conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes em referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes" (TEIXEIRA, 2002).	Conexão entre campos disciplinares; constituição a partir da presença da esfera governamental vinculada a outras organizações;
"Novo modelo de governança que envolve os níveis local e global." (RHODES, 1986). "como uma forma híbrida entre os mercados e as hierarquias, onde são encontradas variadas formas de estruturas e coordenações que permitem maior inter-relação, maior participações dos atores envolvidos e maior quantidade de interesses em jogo." (SULBRANDT; NAVARRETE; PIERGENTIL, 2001)	horizontalidade e interdependência;
"As redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou parte delas, onde cada unidade não se acha apenas subordinada formalmente às outras em algum arranjo hierárquico mais amplo. As redes exigem certa estabilidade estrutural, mas se estendem além dos vínculos formalmente estabelecidos e das ligações legítimas de política pública. A noção de redes exclui meras hierarquias formais e mercados perfeitos, mas inclui um amplo conjunto de estruturas. O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridades, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular" (O'TOOLE <i>apud</i> TEIXEIRA; MARFORT, 2007, p. 51).	interesses comuns em relação a uma política; funcionamento formal; possuem instrumento de gestão como mecanismos de coordenação; maior capacidade de recursos;
"O termo redes, tal como empregado na literatura, se refere tipicamente a arranjos multi organizacionais voltados para resolução de problemas que não podem ser sanados, ao menos não facilmente, por organizações isoladas. As redes de gestão pública são lideradas ou geridas por representantes governamentais. Posto de forma simples, as redes são um fenômeno emergente que consiste em veículos distintos de gestão e que oferecem desafios para organizações isoladas e seu processo de gestão" (AGRANOFF; NCGUIRE, 2001).	institucionalização estruturada;

Fonte: Pesquisa da autora

2.4 Desafios da gestão em rede: coordenação como proposta

Na seção anterior, apresentaram-se, algumas características limitadoras da eficácia da rede de políticas formuladas por Fleury, sendo uma delas a dificuldade de controle e coordenação das interdependências que podem gerar problemas de gestão em redes. Diante deste ponto, é importante considerar a coordenação em rede como ponto essencial na estruturação de redes de políticas.

Mafort e Fleury (2007) relatam que a gestão em rede implica a gestão das interdependências, o que exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle. As autoras apontam que no estado da interdependência cada organização depende da outra, sem que isso implique relação de subordinação entre elas. Nesse estado, o comportamento de cada parte não pode ser visto isoladamente dos demais, o que aumenta o grau de incerteza e conflitos. Dessa maneira, torna-se necessário realizar a coordenação das interdependências que consiste no estabelecimento de processos contínuos e estáveis. Os instrumentos de gestão da rede que favorecem essa coordenação podem ser de natureza reguladora, financeira ou comunicacional.

As autoras, na construção do conceito de coordenação interorganizacional, citam Rogers Whetten (1982) “Definimos coordenação interorganizacional como processo pelo qual duas ou mais organizações criam e/ou adotam as regras decisórias estabelecidas para gerenciar seu ambiente comum de atividades.” (ROGERS WHETTEN, 1982 *apud* MAFORT; FLEURY, 2007). Elas consideram essa definição útil porque mostra que as regras decisórias podem ser estabelecidas por uma terceira parte ou criada pelos participantes, destaca o ambiente comum de atividades, focaliza o papel da coletividade e a obtenção de um único nível de objetivos e ressalta o aspecto coletivo de decisão e ação.

Nessa discussão de coordenação, Mafort e Fleury diferenciam dois aspectos presentes na dinâmica de relações das redes: a cooperação interorganizacional da coordenação interorganizacional. Nesta última, são formalizados os parâmetros e as regras na dinâmica da rede que visam orientar o emprego dos recursos, de forma a criar estratégias de redução dos riscos e incertezas.

Benson (1975) relata que “uma rede interorganizacional é equilibrada na medida em que as organizações participantes estão engajadas em interações altamente coordenadas, ou seja interações cooperativas baseadas no consenso

normativo e no respeito mútuo” (BENSON, 1975 *apud* FLEURY; MAFORT, 2007) Segundo esse autor, são quatro as dimensões do equilíbrio interorganizacional: consenso em relação ao campo de atuação; consenso ideológico (valores compartilhados); avaliação positiva dos membros; e coordenação do trabalho.

Issuani (2005) aponta que a estruturação e a gestão das redes não constituem um processo produzido de maneira espontânea e requerem um manejo estratégico e operativo por parte dos gerentes envolvidos. Dessa forma, o êxito da implementação de programas sociais mediante redes não se garantirá somente por recursos financeiros ou por contar com o apoio de estruturas especializadas. É necessário conduzir adequadamente o processo de estruturação dessas redes e contar com mecanismos de coordenação utilizados para a articulação de um conjunto sempre heterogêneo e sempre conflitivo de atores e organizações diversas.

Isabel Licha (2001) reforça o ponto, enfatizando que a coordenação das políticas sociais pode ser vista como um processo político e técnico que busca reduzir as brechas na gestão de programas e de criação de sinergias para alcançar os objetivos estratégicos. A gestão se converte em uma ferramenta necessária para compreender como e por que os atores envolvidos se relacionam e de que forma eles encontram respostas para satisfazer as metas intergovernamentais e, ao mesmo tempo, as diversas metas organizacionais. A gestão de redes intergovernamentais em primeiro plano propõe o desenvolvimento de estratégias de negociação entre os diversos organismos governamentais envolvidos, procurando identificar os pontos de acordos essenciais. É proposta uma coordenação articulada à capacidade dos gerentes para formular e desenvolver estratégias cooperativas não baseadas na imposição, mas a partir da negociação entre os envolvidos.

Licha e Issuani enfatizam a importância da coordenação na gestão em rede, principalmente por causa da incorporação de diversos atores da redefinição de papéis e missões organizacionais que requerem maior capacidade de articulação e de negociação de interesses distintos. Entende-se que todos os autores citados comungam a opinião sobre o fato de a coordenação na rede de políticas ser ponto essencial de estruturação dessa. Porém, também existe consenso em relação às dificuldades encontradas nesse processo de coordenação.

Agranoff e Lindsay *apud* Fleury (2002) apresentam algumas recomendações para superar os problemas de coordenação na gestão

intergovernamental, a qual envolve elevados níveis de complexidade, diversidade e dependências:

- a) O contexto institucional das diferentes organizações envolvidas tem de ser reconhecido e, de alguma maneira, confrontado. Só assim é possível reconhecer e aceitar as diferenças de missões, estruturas, processos e procedimentos.
- b) O reconhecimento da natureza política da tarefa é indispensável num processo que envolve atores com diferentes visões do problema.
- c) Todo problema relativo às redes de políticas envolve uma dimensão técnica que requer a participação de especialistas e o uso de meios técnicos como ponte entre as diferentes perspectivas.
- d) O foco deve ser a solução de problemas, com o envolvimento de todos os atores políticos no processo decisório, de modo a estabelecer um processo pragmático de constituição de uma agenda que minimize os conflitos. A definição de um plano comum deve levar em conta a necessidade de seus membros negociarem esse plano com suas agências.

A partir dos elementos conceituais presentes na análise da literatura sobre redes, pode-se focar a política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade em Minas Gerais, tendo como base a concepção de rede de política. Ficou claro, após a apresentação da discussão sobre redes sociais e redes de políticas, que o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade tem características fundamentais de redes de políticas. Esse sistema, além de constituir-se a partir da esfera governamental, apresenta uma pluralidade de atores que requer uma articulação e integração de ações, interesses e objetivos.

Ressalta-se que os conceitos de articulação e integração associados ao sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade estão também ligados à noção de rede. O termo *articulação* aparece explicitamente em alguns conceitos de rede como o de Jacobi: “as redes se inscrevem numa lógica que demanda articulações e solidariedade, bem como definição de objetivos comuns e redução de atrito e conflitos: elas horizontalizam a articulação de demandas e se servem de modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos”.

(JACOBI, 2000, p. 134). Já o termo integração não aparece explicitamente nas conceituações de redes, mas aparece enquanto concepção que se faz presente nesta conceituação, principalmente devido à existência de interdependências entre os atores e a necessidades de “conexão” entre esses e os campos disciplinares aspecto esse que requer a integração de ações e valores que são essenciais na constituição de redes de políticas.

Foi importante discutir os conceitos de redes sociais e de rede de políticas para melhor compreensão e aplicação desses. A partir das discussões teóricas, entendeu-se que as redes sociais foram fundamentais para a construção do ECA e atualmente são considerados importantes forças no sentido da execução dessa legislação. Porém, o sistema de atendimento ao adolescente em privação de liberdade tem características de redes de políticas, pois sua constituição se dá a partir da esfera governamental, vinculada a outras organizações e setores. Conforme Fleury e outros autores que discutiram o tema, essa é uma característica fundamental da rede de políticas.

Portanto o referencial de rede de políticas pode permitir uma boa perspectiva para analisar a configuração do sistema de atendimento e, de maneira mais aplicada, contribuir para a construção de novas formas de intervenções que articulem não apenas de maneira mais orgânica as ações governamentais, mas que também articulem mais intensamente o governo, o mercado e a sociedade.

Na próxima seção, permanece o desafio de levantar as variáveis principais de análise de redes como critérios para o estudo proposto. Ressalta-se que serão especificadas as variáveis de análise de redes de políticas.

2.5 Operacionalizando a abordagem das redes de políticas

Embora não existam amplos consensos sobre as dimensões ou variáveis para a análise das redes de políticas, existem estudos que avançam na direção do estabelecimento de variáveis a serem observadas e que podem ser aqui considerados para iluminar a análise do sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

Para Moura (1998), três variáveis são relevantes no estudo dos tipos de redes: os atores que a compõem; a natureza das suas relações; e as funções da rede. Essas variáveis levam a investigação no sentido de avaliar a abrangência da rede, a pluralidade dos atores envolvidos, o grau de centralidade, as funções (papel desempenhado pela rede), a natureza dos vínculos (cooperação, negociação, trocas) e a publicidade (grau de visibilidade).

Para Jordana (1995), nove variáveis devem ser observadas: números de atores, âmbito de atuação, funções básicas, estrutura de relações entre os atores, estabilidade de relações entre os atores, grau de institucionalização da rede, regras de conduta, distribuição de poder e estratégia de atores. O autor aponta, além dessas nove variáveis, quatro principais utilizadas como critério para o estudo das redes: número e tipo de atores que compõe a rede, tema tratado pela rede, forma de interação dominante e dimensão territorial.

Mandell (1990) *apud* Fleury define algumas variáveis para analisar as características das redes de políticas: compatibilidade dos membros, ou seja, níveis de congruência de valores e concordância quanto aos objetivos da rede com os particulares, ambiente de mobilização de recursos, ambiente social e político e base de poder e de recursos.

Fleury (2002) complementa delimitando as seguintes variáveis: nível de institucionalização (estável e instável, número de participantes (restrita/aberta), configuração política (setorial/ intersetorial), tipo de atores, função da rede, equilíbrio de poder (redes heterogêneas e homogêneas).

Abaixo, apresenta-se uma síntese de algumas das propostas de variáveis encontradas nas diversas produções acadêmicas:³

- a) atores que compõem (tipo e número de atores);
- b) abrangência da rede (pluralidade dos atores envolvidos);
- c) funções da rede (papel desempenhado pela rede);
- d) compatibilidade dos membros (níveis de congruência de valores e concordância quanto aos objetivos da rede);
- e) natureza dos vínculos (cooperação, negociação, trocas);
- f) temática de cada rede;

³ Autores que propuseram caracterizações e evidenciaram algumas variáveis de análise como foi descrito no texto, Teixeira (2002), Moura (1998), Mandell (1990), Jordana (1995).

- g) grau de institucionalização da rede;
- h) instrumentos de gestão;
- i) distribuição de poder;
- j) configuração política;
- l) dimensão territorial; e
- m) estratégias dos atores.

A partir das variáveis apontadas pelos autores e da hipótese de que a integração ou não do sistema de atendimento pode impactar o alcance de resultados, serão delimitadas algumas variáveis que serão consideradas na pesquisa, porque são essenciais para o alcance do objetivo proposto.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a capacidade de articulação e integração do sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, buscando entender e identificar os processos, mecanismos e constrangimentos que configuram, ou não, a existência e a efetividade de uma gestão em rede ou de uma política efetivamente marcada pela integralidade da intervenção. Diante desse objetivo, surgem várias questões: Como o sistema de atendimento ao adolescente em privação de liberdade se constitui? Quais são os atores responsáveis na política de atendimento ao adolescente privado de liberdade? Como se dão a existência e compartilhamento de recursos nesse sistema? Enfim, existe no sistema integração no atendimento aos adolescentes?

Entende-se que todas as variáveis citadas são importantes, mas algumas parecem mais centrais e agregadoras para responder às perguntas da pesquisa, bem como para alcançar o objetivo proposto. Dessa maneira, foram escolhidas três variáveis mais significativas para nortear a pesquisa:

- a) atores que compõem (tipo, papel exercido e número de atores);
- b) instrumentos de gestão; e
- c) compatibilidade dos membros- níveis de congruência de valores e concordância dos objetivos particulares e da rede.

A variável de análise “atores que compõem” foi considerada por permitir a identificação dos atores responsáveis pelo sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade e papéis desempenhados por esses. O ECA aborda essa

questão de forma ampla. No que se refere aos atores responsáveis pelo atendimento ao adolescente autor de ato infracional, tem como diretriz os artigos 86 e 88. O art. 86 determina ações articuladas entre as esferas governamental não governamental, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Neste artigo não são especificados os órgãos responsáveis, e sim as esferas. Já o artigo 88 especifica sobre o atendimento do adolescente privado em liberdade e apresenta como diretriz a integração operacional de órgão do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social. Dessa forma, fica subentendido que esses órgãos têm responsabilidades no atendimento. Porém, na execução do atendimento não há clareza quanto aos atores responsáveis. Por exemplo em Minas Gerais a Secretaria de Defesa Social é a responsável pelo atendimento, mas em outros estados esse atendimento é de responsabilidade da Secretaria de Assistência. Essa confusão dos atores ocorre, principalmente, pela complexidade da problemática, que demanda atores de diversas áreas, envolvidos em diversas políticas, o que gera também confusão em relação aos papéis desempenhados por esses, papéis específicos e comuns. Entende-se que existe para além do papel específico de cada ator um papel comum entre esses na política de atendimento, que é a ressocialização do adolescente em conflito com a lei e garantia de direitos. A dúvida é se os atores focam somente no papel específico ou se existe um foco no objetivo maior e comum a todos. Identificar esse ponto vai auxiliar na compreensão de como atores com visão, missões e recursos diferenciados podem por meio dos papéis desempenhados, dificultar ou contribuir para a articulação ou ação em rede.

A variável “compatibilidade dos membros”, ou seja, níveis de congruências de valores e concordância dos objetivos, é importante porque vai apontar se os atores que estão em situação de interdependência estão conseguindo superar seus objetivos específicos em função da construção de valores compartilhados e um objetivo maior comum a todos. Um ponto importante a considerar nessa variável é a mudança, ou não, de valores e ações dos atores em relação ao paradigma da criança e adolescente que prevalecia anterior ao ECA.

A variável “instrumento de gestão” relaciona-se com os processos de comunicação, informação e coordenação, associados ao processo de institucionalização da rede que envolve a articulação, formalização compartilhada das relações internas de intercâmbio e o desenvolvimento de regras específicas e parâmetros para gerir tais relações. Essa variável deve auxiliar principalmente a

conferir mecanismos essenciais para a efetivação da política de atendimento ao adolescente privado de liberdade, conforme diretriz do ECA.

Mario Volpi (1997) caracterizou os mecanismos de articulação da rede de serviços e programas destinados à infância e a juventude que coincidem com as variáveis escolhidas. Esses mecanismos estão associados principalmente com variáveis, instrumentos de gestão (coordenação e planejamento) e compatibilidade dos membros (unificação dos procedimentos).

Segundo Volpi, esses mecanismos de articulação são:

- a) existência de uma coordenação no âmbito governamental que articule ações, otimize recursos, priorize área de intervenção e evite o paralelismo e superposição de ações;
- b) existência de um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação que concentre informações de interesse comum, análises e projeções que subsidiem a definição e o reordenamento permanente das atribuições de cada programa membro da rede;
- c) unificação dos procedimentos e explicitação dos critérios de acesso aos serviços, assegurando o tratamento indiscriminatório e transparente aos usuários; e
- d) socialização de equipamentos e tecnologia para o uso comum e a ampliação do impacto dos serviços.

Dessa maneira, acredita-se que essas variáveis se aplicam, tal qual no caso de estudo proposto, principalmente no que diz respeito à unificação dos serviços e a coordenação do processo.

Contudo, todas essas variáveis auxiliarão de forma geral a conferir a hipótese de que o funcionamento do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade está comprometido com a capacidade de articulação e integração dos atores participantes.

Entretanto, faz-se necessário também, além do estudo teórico do conceito de redes e suas variáveis, compreender a evolução do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, que é marcada por modificações estruturais ao longo do tempo. Para isso, na próxima seção será apresentado o histórico desse

sistema, que vai auxiliar em muitos aspectos, mas principalmente na melhor compreensão da constituição atual desse.

3 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Com vistas a analisar a configuração do sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais, faz-se necessário, primeiramente, compreender o histórico da política de atendimento balizada pelos princípios, normas e diretrizes gerais expressas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – instituído pela lei federal 8069 de 13 de julho de 1990, e no Sistema Nacional de atendimento Socioeducativo – SINASE – de 2006. Com isso, pretende-se identificar como a articulação em rede de políticas foi pensada e materializada na lei, ECA e na configuração do SINASE.

Os objetivos desta seção consistem em traçar uma evolução do sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, buscando uma perspectiva adequada para enquadrar os processos e desafios atuais do sistema de atendimento.

A seguir, será apresentado um esquema resumido das principais mudanças do ECA em relação ao Código de Menores.⁴

Quadro 3 – Comparativo entre o código de menores e estatuto da criança e adolescente

(continua)

1 - Estatutos Legais	CÓDIGO DE MENORES	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
2 - Doutrina Jurídica	Doutrina da situação irregular	Doutrina da Proteção integral
3 - Destinatários	Menores entre zero e dezoito anos que se encontram em situação irregular (medidas de proteção)	Todas as crianças e adolescentes (livro I); crianças e adolescentes com direitos violados (livro II, título II - medidas de proteção) adolescentes suspeitos de ato infracional (livro II, título III, medidas sócio-educativas e de proteção)
4 - Concepção Política Social Implícita	Instrumento de controle social dos menores carentes, abandonados e infratores.	Instrumento de desenvolvimento social para as crianças e adolescentes e de proteção integral às crianças e adolescentes em situação de risco.

⁴ Esquema resumido das principais mudanças do Estatuto da Criança e do Adolescente, retirado de Maria Guiomar Cunha Frota, 1995.

5 - Sistema De Atendimento; Instituições Principais e Atribuições Gerais

JUIZADO DE MENORES: Cabe à autoridade judiciária:

- *fiscalizar sobre o cumprimento das determinadas decisões judiciais ou determinações administrativas que houver tomado com relação à assistência, proteção e vigilância a menores.
- *determinar as medidas de assistência e proteção para o caso.
- *determinar a apreensão do menor para a execução de qualquer uma das medidas de assistência e proteção.
- *conceder a emancipação quando faltarem os pais.
- *designar curadores especiais em casos de adoção, de apresentação de queixa.
- *determinar registro de nascimento e óbito.
- *decretar a perda ou suspensão do pátrio poder e destinação de tutela.

MINISTÉRIO PÚBLICO:

- *inspecionar locais onde o menor se encontre.
- * conhecer despachos e decisões proferidas pelas autoridades judiciária nos procedimentos e processos relativos ao menor.
- *provocar procedimento contraditório.
- *acompanhar as audiências para apuração de infração cometida por menor

JUIZADO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA:

- *conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional, aplicando as medidas cabíveis.
- *conceder a remissão (suspensão ou extinção do processo).
- *conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes.
- *conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art.19.
- *conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis.
- *aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção a criança e ao adolescente.
- *conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis.
- *disciplinar e autorizar a entrada de crianças e adolescentes em diversos estabelecimentos e a participação em espetáculos públicos e seus ensaios.

Quando se tratar de crianças ou adolescentes com direitos violados (art. 98):

- *conhecer de ações relativas a guarda, tutela e destituição do pátrio poder.
- *conceder a emancipação
- *designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais, em que haja interesses de criança ou adolescente.
- *determinar o cancelamento, a retificação e o suprimimento dos registros de nascimento e óbito.

MINISTÉRIO PÚBLICO:

- *conhecer a remissão e promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes
- * promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do pátrio-poder.
- *instaurar sindicâncias, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude.
- *zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais, promovendo as medidas judiciais e extra-judiciais cabíveis.
- *inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento.
- *requisitar força policial bem como a colaboração de outros profissionais

6 - Medidas de Atendimento Previstas	FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR (FUNABEM):	CONSELHO TUTELAR: *Atender as crianças e adolescentes que necessitam de medidas de proteção.
	*formular e implementar a PBEM	*atender e aconselhar pais e responsáveis
	FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM-ESTAR DO MENOR (FEBEM):	*encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência.
	*Executar as políticas formuladas na FUNABEM.	*providenciar a medida a estabelecida pela autoridade judiciária.
		*assessorar o poder executivo local na elaboração de proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos.
		*representar contra a violação de direitos previstos na Constituição Federal.
		*representar ao Ministério público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio-poder.
	DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO:	DAS MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTEÇÃO:
	*advertência	*encaminhamento aos pais ou responsáveis.
	*entrega aos pais e responsáveis mediante termo de responsabilidade	*orientação, apoio e acompanhamento.
	*colocação em lar substituto.	*matrícula e freqüência em estabelecimento oficial de ensino fundamental.
	*imposição em regime de liberdade assistida.	*requisição de tratamento médico ou psicológico.
	*colocação em casa de sem-liberdade.	*inclusão em programa oficial de tratamento de alcoólatras ou toxicômanos.
	*internação em estabelecimento educacional, ocupacional, pedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.	*abrigo em entidade.
	DAS MEDIDAS DE VIGILÂNCIA (aplicáveis às casas de espetáculo, de diversões em geral aos hotéis e congêneres):	*colocação em família substituta.
	*inspecionar, determinar o fechamento provisório ou definitivo do estabelecimento que infringir normas de assistência e proteção ao menor.	DAS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS:
		*advertência.
		*obrigação de reparar o dano.
		*prestação de serviços à comunidade.
		*liberdade assistida.
		*inserção em regime de semi-liberdade.
		*internação em estabelecimento educacional.
		*qualquer uma das medidas de proteção.
	DAS MEDIDAS APLICÁVEIS AOS PAIS	DAS MEDIDAS PERTINENTES AOS PAIS E RESPONSÁVEIS:
	*advertência.	*inclusão em programas de orientação e tratamento.
	*obrigação de submeter o menor a tratamento ou outro estabelecimento determinado pela autoridade judiciária.	*obrigação de matricular o filho em idade escolar.
	*perda ou suspensão do pátrio-poder.	*advertência, perda da guarda, destituição da tutela, suspensão ou destituição do pátrio-poder.
	*destituição da tutela.	
	*perda da guarda	

3.1 O sistema de proteção social e o atendimento ao “menor” no Brasil

No Brasil, até o final do século XIX não houve instituição pública que atendesse à infância necessitada. Essa função coube à Igreja, presente durante quatro séculos no atendimento a esse público. A Roda dos Expostos e o Código Filipino, que vigorou até século XIX são os marcos iniciais da história do atendimento à criança e ao adolescente. E expressam as concepções, valores e interesses de uma sociedade colonial e escravocrata (FROTA, 1997).

Outros códigos vieram posteriormente: o Código Criminal do Império, de 1831; o Código Penal Republicano, de 1890; e o Código de Menores Mello Matos, de 1927. Este último institui categorias de menores delinqüentes e abandonados, que passam a ser objeto da ação onipotente dos juízes de menores e também consolida as leis de assistência e proteção aos menores, refletindo um profundo teor protecionista e a intenção de controle total, das crianças e jovens, consagrando a aliança entre Justiça e Assistência, constituindo, assim, um novo mecanismo de intervenção sobre a população pobre. Neste momento, constrói-se a categoria do MENOR, que simboliza a infância pobre e potencialmente perigosa, diferente do resto da infância.

Em 1964, são definidas as diretrizes e bases para Política Nacional de Bem Estar do Menor – PNBEN, com a criação da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM, instância coordenadora Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM, encarregada da execução da política nos estados. Seus “aparelhos” executores consistiam em centros de triagem e internatos, pautados pela institucionalização compulsória, sob a ótica do controle social mais que do desenvolvimento social.

Em 1979, é reformulado o Código de Menores, embasado na doutrina da situação irregular, sustentando uma intervenção estatal absoluta sobre crianças e adolescentes abandonados e pobres, potencialmente delinqüentes. A doutrina correcional repressiva, presente desde o Código Mello Matos, norteia a implantação do Sistema de Atendimento ao Menor (SAM), a cargo do Ministério da Justiça, a partir de 1942 (FROTA, 1997). O novo Código de Menores apresenta a idéia de criminalização da pobreza. Seus destinatários são as crianças e os jovens considerados em situação irregular, caracterizados como objeto potencial de

intervenção dos Juizados de Menores, sem que fosse feita qualquer distinção entre menor abandonado e delinqüente: na condição de menores em situação irregular enquadravam-se tanto os infratores quanto os menores.

Na década de 1980, no Brasil, avanços políticos e institucionais rumo ao “Estado Democrático de Direito” deram ensejo a um amplo movimento social em favor das crianças e adolescentes em situação de risco. Com forte identidade política na luta pelos direitos desta população, duas emendas de iniciativa popular “Criança e Constituinte” e “Criança Prioridade Absoluta” foram aprovadas e, depois de fundidas, incorporadas à Constituição. O art. 227 da Carta Constitucional passou a contemplar importantes, dispositivos da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças, aprovada em 1989.

Em 13 de julho de 1990, a Lei Federal 8.069 revogou a velha “legislação do menor” inserida no Código de Menores, bem como a Política Nacional do Bem Estar do Menor. Nascia o Estatuto da Criança e do Adolescente. Este novo instrumento legal estabeleceu a doutrina da proteção integral, significando a instrumentação jurídica de reconhecimento do adolescente como sujeito de direitos e como pessoa em desenvolvimento. A nova normativa dispõe que o modelo gerencial deve adotar os princípios da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade civil organizada. O objetivo claro era o de substituir o enfoque assistencialista por práticas que valorizam tanto a cidadania como a educação emancipadora.

O ECA redefine o conteúdo, o método e a gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente. No plano político-institucional, ocorre um reordenamento, redefinindo competências e atores e delimitando a responsabilidade prioritária da unidade federativa (estado) no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, privado de liberdade, com o pressuposto de uma profunda articulação entre diversos órgãos governamentais e não governamentais.

3.2 O ECA e a incompletude institucional. Aproximação da idéia de rede de políticas no atendimento ao adolescente privado de liberdade

Os artigos 86 e 88, inciso V do ECA⁵ – Estatuto da criança e adolescente – propõem diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente que substituem a verticalidade pela horizontalidade, fundamentada na descentralização decisória gerencial, na articulação interinstitucional e na participação popular. Especificamente o artigo 88, no inciso v, refere-se ao atendimento do adolescente autor de ato infracional e prevê:

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 (ECA, art. 88, inciso v).

Edson Sêda observa em relação ao artigo 86, que “A complexidade das situações vivenciadas pelas crianças e adolescentes decorrente do caráter intersetorial de seus fatores, exige a articulação da Política de atendimento como forma de superar as lacunas, sobreposições e atitudes contraditórias freqüentemente encontradas na ação dos órgãos públicos e organizações não governamentais atuantes neste campo.” (SÊDA, 1992, p. 241). Em relação ao artigo 88, inciso V, Sêda comenta que este propõe-se a defender a agilização do atendimento inicial dos adolescentes em conflito com a lei para que se reduzam as oportunidades de violação de direitos, mediante a economia de meios, modos e formas de cumprir o roteiro previsto pelo ECA: apreensão do acusado, apresentação à autoridade policial, liberação aos pais ou apresentação ao Ministério Público, apresentação à autoridade judiciária e encaminhamento à entidade de atendimento.

Mário Volpi (1997), em relação à operacionalização das medidas socioeducativas, também enfatiza a necessidade da articulação da política em rede e as características dessa articulação:

⁵ Art. 86 A Política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Art. 88 inciso V – São diretrizes da política de atendimento; integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e

As medidas sócio-educativas precisam estar articuladas em rede, neste conjunto de serviços, assegurando assim uma atenção integral aos direitos e ao mesmo tempo o cumprimento de seu papel específico. [...] A articulação da rede de serviços e programas destinados à infância e juventude caracteriza-se pela:

- a) atuação privilegiada do Conselho de Direitos, enquanto espaço de elaboração e deliberação sobre a política de direitos;
 - b) existência de uma coordenação no âmbito governamental que articule ações, otimize recursos, priorize área de intervenção e evite o paralelismo e superposição de ações;
 - c) existência de um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação que concentre informações de interesse comum, análises e projeções que subsidiem a definição e reordenamento permanente das atribuições de cada programa membro da rede;
 - d) unificação dos procedimentos e explicitação dos critérios de acesso aos serviços, assegurando o tratamento indiscriminatório e transparente aos usuários;
 - e) capacitação dos prestadores de serviços com objetivo de qualificar sua intervenção e aumentar sua eficiência e eficácia;
 - f) socialização de equipamentos e tecnologia para o uso comum e ampliação do impacto dos serviços;
 - g) outras atribuições que possam demandar os membros da rede.
- (VOLPI, 1997, p. 43-44).

O autor afirma que o conceito de rede está inserido na própria definição do ECA sobre a política de atendimento como um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. Fica entendido que, a partir do ponto de vista do autor, o termo *rede* está diretamente ligado ao termo *articulação*.

Antônio Carlos Gomes da Costa também ressalta a importância da articulação, apresentando-a como princípio estruturador da política de atendimento à criança e ao adolescente. Na sua publicação *O nó e a rede*, aponta fundamentos jurídicos, sociais, políticos e éticos da articulação da rede no âmbito da

implementação da política de atendimento à criança e adolescente. Conforme o autor, no que se refere ao aspecto jurídico, o ECA define a política de atendimento como um “conjunto articulado de ações”.

O autor apresenta e sustenta a distinção entre dois tipos básicos de articulação: uma articulação operacional, de caráter técnico, logístico ou administrativo, que visa melhorar a eficiência e a eficácia das atividades desenvolvidas; e outra articulação ético-política, que visa à luta por causas transcendentais e a objetivos externos, relacionados com a fidelidade e em coerência com as crenças e valores que presidem a atuação de uma organização.

Os autores citados reforçam a diretriz de articulação presente no ECA e apontam para a abrangência da política de atendimento, que envolve a promoção, prevenção, a proteção e a defesa da criança e do adolescente por meio de multiplicidades de ações específicas de natureza diferente e complementar na área das políticas sociais e judicial.

Essa proposta do Estatuto da Criança e Adolescente para a questão do adolescente em conflito com a lei é ainda mais complexa e desafiadora principalmente porque busca responder simultaneamente a um fenômeno social e jurídico. Muitas questões e contradições surgem desse apontamento. Na prática, não se tem consenso se o problema do adolescente em conflito com a lei é definido como problema de segurança pública ou problema de educação e socialização:

Se o problema é definido como principalmente um problema de segurança pública ou se como um problema eminentemente, digamos de educação e socialização, as políticas serão de natureza distinta no conteúdo e olhar sobre o público, atores diferentes serão protagonistas da política e, por último mas não menos importante, os recursos materiais, humanos e institucionais terão destinos diferentes (COSTA, 2004, p. 36).

Os artigos 86 e 88 citados anteriormente buscam amenizar a questão da complexidade do fenômeno social e jurídico. Esses artigos propõem a articulação das instituições envolvidas no atendimento, na busca de superar as lacunas, sobreposições e atitudes contraditórias. Mas o desafio que se tem consiste em articular uma política pública somando esforços de diversas instâncias com diferentes perfis, recursos e missões específicas.

3.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente e as medidas socioeducativas

O ECA define adolescente como pessoa entre 12 e 18 anos de idade, podendo ser aplicado, excepcionalmente, àqueles entre 18 e 21 um anos de idade, nos casos expressos na lei (BRASIL, 1990). O Estatuto considera os adolescentes como sujeito de direitos e deveres, como toda pessoa na ordem jurídica, sendo que o Estado, a família e a sociedade estão responsáveis por proporcionar as condições necessárias ao seu desenvolvimento integral.

Os artigo 101 e 103 do ECA, a partir dessa consideração do adolescente enquanto sujeito jurídico, prevê medidas protetivas⁶ e socioeducativas, estas últimas em caso de cometimento de ato infracional por parte do adolescente.

O artigo 103 do ECA traduz como ato infracional as condutas e atos previstos em lei como contravenção ou crime. A partir dos 12 anos, os adolescentes infratores passam a ser sujeito dos direitos jurídicos estabelecidos pela doutrina da proteção integral, segundo uma concepção que prioriza a transgressão da norma mais do que a punição do “delinqüente”. Trata-se de afirmar que o infrator não é um delinqüente, mas um adolescente que infringiu uma norma.

Tanto crianças (até 12 anos) quanto adolescentes (de 12 a 18 anos) são responsáveis do ponto de vista legal (embora inimputáveis penalmente) e respondem por seus atos infracionais nos termos do ECA: para crianças, pelas medidas do art. 101 do ECA; para adolescentes, pelas medidas do art. 112.

Ao adolescente entre 12 e 18 anos, após ato infracional e devido processo, aplica-se à medida socioeducativa cabível. O ECA não trata o ato infracional como desvio de conduta, e sim como uma conduta descrita na lei penal como crime ou contravenção. O novo paradigma jurídico-social aponta para a ruptura com uma concepção policlesca e repressiva, enfatizando o atendimento em meio aberto, a não institucionalização, a ênfase no caráter educativo das medidas, voltado para a inserção social do adolescente infrator. Em um *continuum*

⁶ As medidas protetivas devem acontecer sempre que houver ameaça ou violação por ação ou omissão do Estado ou da sociedade, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis e em razão da própria conduta da criança ou adolescente. Verificada então qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente, conforme art. 101, deverá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: encaminhamento aos pais e responsáveis; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico; inclusão em tratamento para alcoólatras e toxicômanos e inclusão em programa de auxílio à família, à criança e ao adolescente.

que vai da advertência à internação, o adolescente infrator é julgado a partir da gravidade de seu delito, de acordo com as prerrogativas da “brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

As medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei são: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

A **advertência** é feita pelo próprio juiz, sendo registrada e assinada tanto pela autoridade quanto pelos demais presentes, como o adolescente e seus pais ou tutores.

A **reparação do dano** consiste em uma indenização patrimonial devida pelo adolescente à vítima de seu ato para restituir o prejuízo. Sendo assim, se ele não possuir bens, seus pais serão responsabilizados devendo arcar com a dívida. Por sua simplicidade e objetividade, as duas medidas anteriores não possuem programas de execução, consistindo o registro e a obediência na determinação legal de restituição uma satisfação da medida em si.

A **prestação de serviços à comunidade** consiste no encaminhamento do adolescente a programas que se componham de atividades adequadas às suas aptidões e que sejam de interesse comunitário, não obstaculizando a frequência às aulas ou a trabalho que este adolescente possua. Esses programas realizam-se a partir de parcerias entre o Juizado da Infância e Juventude, órgãos governamentais e, em alguns casos entidades não-governamentais. Primeiramente, o adolescente é conscientizado de seus deveres e dos objetivos do programa na audiência que lhe determina a aplicação da medida. Escolhe-se o programa do qual participará de acordo com seus aspectos individuais. A entidade responsável pela supervisão das tarefas incumbe-se de emitir relatórios mensais à autoridade judiciária. Com nova audiência, no prazo máximo de seis meses de cumprimento das atividades, a medida para aquele adolescente se encerra.

Na **liberdade assistida**, designa-se um orientador, que se responsabilizará pela realização de visitas domiciliares ao adolescente e pelo acompanhamento de sua escolarização e de seu trabalho naquele período, representando um referencial para aquele sob cumprimento da medida “capaz de lhe impor limite, noção de autoridade e afeto, oferecendo-lhe alternativas frente aos obstáculos próprios de sua realidade social, familiar e econômica” (SARAIVA, 2006). Os atos do adolescente serão supervisionados no seio da comunidade em que esse

vive. Relatos mensais sobre o comportamento do adolescente e avaliações periódicas em prazo não inferior a seis meses devem ser realizados.

A **semiliberdade e a internação** são medidas privativas de liberdade, sendo cabíveis, portanto, somente nos casos mais graves de infração que implicam violência à pessoa ou o reiterado cometimento de atos graves ou descumprimento de medidas socioeducativas mais brandas, caso em que há regressão do adolescente para a privação de liberdade. São, portanto, marcadas pela excepcionalidade de sua aplicação e pela brevidade de sua duração, uma vez que não podem se prolongar em demasia, existindo o prazo máximo de três anos para a medida.

No regime de **semiliberdade**, o adolescente é autorizado a participar de atividades educacionais externas à instituição em que deve passar a noite. Suas saídas para assistir às aulas e para outras atividades que sejam importantes ao seu desenvolvimento pessoal são supervisionadas por agentes ou técnicos. A frequência à escola na comunidade e a profissionalização são dimensões obrigatórias desta medida socioeducativa, podendo haver atividades internas nos centros de semiliberdade. Dada essa abertura para o convívio em comunidade do adolescente, essa medida pode ser aplicada pela autoridade inicialmente ou servir como forma de transição de uma internação para uma medida mais branda de ressocialização. A execução dá-se por tempo indeterminado de seis meses a três anos, cabendo ao juiz definir quando termina a exigência da medida conforme conveniência às suas finalidades. As entidades possuem autonomamente o poder-dever de definir as diretrizes pedagógicas e de aplicá-las por meio das tarefas cotidianas e da convivência entre os profissionais e os adolescentes.

A **internação** em centros é a medida mais severa na tentativa de ressocializar o adolescente. Por isso, as limitações de sua aplicação e a sua taxaço como hipótese mais drástica e excepcional de execução pelos diplomas legais internacionais e nacionais. A privação de liberdade é autorizável por até três anos, devendo haver avaliações periódicas da evolução do adolescente para determinar a continuidade, ou não, da medida, num intervalo mínimo de seis meses. Alcançado o prazo limite, caso não se julgue o desenvolvimento atingido como adequado, as opções da autoridade judiciária para a permanência do processo de ressocialização são: transferência para regimes de semiliberdade ou liberdade assistida.

A internação pode ser provisória ou por tempo indeterminado de seis meses a três anos. A provisória ocorre quando o adolescente é internado em centro próprio por um período máximo de 45 dias enquanto aguarda a decisão judicial sobre o seu destino em função do ato infracional cometido: deverá cumprir medida socioeducativa e de qual tipo. A internação preventiva – provisória – decorre de despacho do juiz, não podendo ser arbitrária, mas fundamentada legalmente, evidenciando ser o adolescente o autor da infração com base em indícios suficientes e que a medida adotada atende ao interesse social (TAVARES, 1992). Por sua vez, a internação por tempo indeterminado (de seis meses até três anos) é a decorrente de sentença judicial que condene o menor de idade a cumprir esta medida.

Quando internado, o adolescente pode ser autorizado a realizar atividades externas ao centro, desde que assim definido pela equipe técnica desde e de que não expressamente proibido pelo juiz em seu julgamento. Internamente, tem-se um ambiente exclusivamente destinado ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei, e são necessárias atividades pedagógicas, psicológicas e pré-profissionalizantes, bem como é obrigatória a escolarização dos adolescentes durante a internação. Os centros não devem ser meras instituições de contenção para controle social; devem ter o foco na responsabilização e na formação dos adolescentes, desenvolvendo neles habilidades para se relacionar com a comunidade quando da sua saída de forma lícita, autônoma e cidadã.

Para a decisão de lotação do adolescente, tanto na internação quanto na semiliberdade, faz-se imprescindível, de acordo com as diretrizes normativas, considerar a proximidade da instituição à comunidade em que vive, sempre que possível, para a manutenção dos laços sociais do internado.

Em se tratando de medidas restritivas de liberdade em especial a de internação a mais rigorosa, o retorno do adolescente à comunidade consiste em um passo fundamental para o sucesso do projeto. O trabalho que é desenvolvido na instituição durante a internação deve ser suficiente para propiciar uma profunda revisão nos valores, normas e comportamentos dos adolescentes, servindo a eles como suporte central no momento de retorno à família e a comunidade. Sem esse referencial de apoio, as chances de os adolescentes adotarem comportamentos desviantes são maiores. Nesse sentido, ressalta-se a importância de acompanhamento e apoio aos egressos, aspectos que podem contribuir de forma efetiva para a ressocialização do adolescente, propiciando-lhe os recursos

necessários para uma vida comunitária saudável – educação, profissionalização e orientação –, além de acompanhamento especializado junto da família e da comunidade no momento inicial de retorno ao livre convívio em sociedade.

A execução das medidas socioeducativas é responsabilidade do Poder Executivo do Estado, exceto nos casos da advertência e da obrigação de reparar o dano em que a simples satisfação dos procedimentos judiciais consiste no cumprimento dos deveres imputados ao adolescente. Ainda assim, em se tratando de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida, o município assume a coordenação das medidas, de modo a aproximá-las do local em que o adolescente habita, evitando seu distanciamento da comunidade e reduzindo a estigmatização causada pela penalidade. Ressalta-se que essas medidas têm sua execução a cargo dos municípios, respeitando o aspecto local de seu cumprimento, mas com o auxílio de repasse de verbas das outras esferas federativas. Por fim, as medidas restritivas de liberdade cabem aos estados, que devem normatizá-las e executá-las. À União caberiam a coordenação, o estabelecimento de regras gerais, a supervisão, o financiamento e a cooperação técnica das medidas executadas pelos entes federados. Tudo isso está previsto, dentre outros órgãos, no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

3.4 O SINASE – o desenho do sistema

O Sinase é o documento mais recente produzido no campo das políticas para atendimento ao adolescente autor de ato infracional, tendo sido publicado em 2006, após um amplo esforço de um conjunto diverso de instituições envolvidas com a temática do atendimento sócio educativo.

O SINASE é o 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 medida socioeducativa. Este sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público (SINASE, 2006, p. 26).

Para a implantação das disposições do ECA e das convenções internacionais sobre o adolescente em conflito com a lei, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), responsável por normatizar e articular as questões que envolvem a infância e a juventude no País, criou o SINASE, elaborando um manual que serve como fundamento para a coordenação e supervisão das medidas socioeducativas no País. Esse documento foi publicado em 2006 e tem como base a noção de incompletude institucional que envolve o direito do adolescente. Essa incompletude nada mais é que, de fato, o caráter multidisciplinar da abordagem do adolescente em conflito com a lei, tornando indispensável o envolvimento de várias instituições de diferentes setores de políticas públicas para que esta política social alcance sua efetividade. Assim, visando à proteção integral do adolescente, os órgãos deliberativos do Sinase, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente posicionar-se-iam como articuladores das áreas de educação, saúde, lazer, esporte, cultura, segurança pública e tantas quantas fossem necessárias para a realização satisfatória do atendimento.

Para a regulação das medidas socioeducativas, o Sistema orienta-se por 16 princípios, pautados na Constituição Federal, no ECA e nas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário. O respeito aos direitos humanos, à responsabilização da família, da sociedade e do Estado de forma solidária pela formação do adolescente, o respeito ao devido processo legal na condução da justiça para com esse público, o tratamento do adolescente como um sujeito de direitos em situação diferenciada de desenvolvimento pessoal, a excepcionalidade e a brevidade das restrições ocasionadas pelas medidas e a proporcionalidade da medida aplicada, respeitando a capacidade do adolescente de cumpri-la e optando por aquelas que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários, são alguns dos princípios orientadores.

Outras normas condutoras do atendimento consistem na estrita observância das disposições legais no tratamento do adolescente; na prioridade da atenção que deve ser dedicada à infância e juventude; na incompletude institucional ora explicitada; na garantia da integridade física e da segurança do menor de idade; e no atendimento especializado para aqueles portadores de alguma deficiência. Apoiado no ECA, o Sinase pauta-se também pela municipalização do atendimento, devendo este ser prestado dentro ou próximo dos limites geográficos do município em que o adolescente habita. O entendimento aqui não se refere à descentralização

político-administrativa em si, mas a um de seus efeitos: o *locus* do atendimento ao adolescente. Para que a medida seja eficaz, o adolescente deve assumir o papel de protagonista, mas sem dispensar a imprescindível participação da família e da comunidade no processo de reeducação. A municipalização apresenta-se, portanto, como uma metodologia de construção da política social, referindo-se aos limites territoriais para a implantação da medida, considerando sua proximidade com a comunidade originária do adolescente, instrumentalizando os recursos locais que se apresentam como facilitadores dos resultados.

A descentralização político-administrativa consiste, igualmente, em princípio do Sistema. Assim, à União cabe a coordenação e regulamentação do atendimento, ao passo que aos estados, distrito e municípios competem a gerência, a coordenação e a execução das medidas socioeducativas. O financiamento, entretanto, é co-responsabilidade de todos os entes federativos, sendo esse outro princípio apontado pelo Sinase.

Os dois últimos princípios dizem respeito à mobilização da sociedade e a sua participação na formulação da política de atendimento. A mobilização da opinião pública perpassa pela construção de uma sociedade mais tolerante e compreensiva da condição peculiar do adolescente em conflito com a lei, expandindo a discussão para os diversos grupos sociais pelos meios de comunicação ou debates públicos, difundindo uma visão mais inclusiva do adolescente acusado de cometer ato infracional. Por sua vez, a participação da sociedade tem como canal institucionalizado os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, dispostos de forma descentralizada e que, de acordo com o ECA, têm o poder de monitorar e avaliar a execução das medidas socioeducativas.

O fim mais geral do Sinase é padronizar a política social de atendimento em alguns aspectos, provendo-lhe parâmetros objetivos de funcionamento e buscando o alinhamento dos conceitos, estratégias e estruturas nos vários níveis federativos de sua gestão.

Seus parâmetros tendem a priorizar a municipalização dos programas de meio aberto e a regionalização daqueles de privação de liberdade, sendo que a aplicação dos primeiros deve ser enfatizada em detrimento destes últimos, uma vez que medidas restritivas de liberdade dotam-se de uma severidade condizente apenas com infrações mais graves. O estabelecimento de redes articuladas entre

governos, organizações não-governamentais e comunidade é outro destaque dentre as diretrizes do Sinase.

Em âmbito mais específico, o sistema define a metodologia de gestão dos programas de atendimento socioeducativo, criando diretrizes para a administração de recursos humanos. No que se refere à administração no Sinase, o conceito adotado é de gestão participativa, que demanda autonomia competente e participação consciente e implicada de todos os atores que integram a execução do atendimento socioeducativo. Está diretamente associada ao compartilhamento de responsabilidades, mediante o compromisso coletivo com resultados. Em relação aos recursos humanos, exige-se profissionalização, processo seletivo baseado no mérito, para a composição do quadro de pessoal tanto dos programas de meio aberto quanto das unidades de semiliberdade e internação.

Como metodologia de gestão, o Sinase define que, independentemente do formato da estrutura organizacional de cada estado e Município, é fundamental a configuração de um grupo gestor, que é composto, de acordo com as respectivas esferas, pelos dirigentes do sistema socioeducativo, pela equipe gerencial e pelo diretores de atendimento do programas que executam a internação provisória e das medidas socioeducativas. Ao colegiado Gestor cabe:

- a) coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o sistema socioeducativo;
- b) articular estrategicamente com os Conselhos de Direitos;
- c) assegurar e consolidar a gestão democrática, participativa e compartilhada do sistema socioeducativo em todas as instâncias que o compõe;
- c) assegurar a transparência, tornando público á sociedade o funcionamento e os resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo; e
- d) elaborar e pactuar o conjunto de normas e regras a serem instituídas, que devem ter correspondência com o Sinase.

No plano da gestão pedagógica, coloca-se como objetivo das atividades a não reincidência do adolescente, devendo o adolescente, através da aplicação da medida, ser capaz 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. (SINASE, 2006, p. 56)

A sobreposição do caráter socioeducativo sobre o sancionatório nas medidas e a particularização do atendimento são exemplos de regras gerais impostas pelo Sinase. O *enforcement* dos adolescentes autores de atos infracionais é outro ponto focalizado pelo Sistema quando prevê na medida socioeducativa a “participação crítica dos adolescentes na elaboração, monitoramento e avaliação das práticas sociais desenvolvidas, possibilitando, assim, o exercício – enquanto sujeitos sociais – de responsabilidade, da liderança e da autoconfiança” (SINASE, 2006, p. 58).

O monitoramento e a avaliação de qualidade do Sinase compõem um conjunto de ações de caráter político estratégico que visa introduzir parâmetros para as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, bem como produzir informações para sua melhoria e publicização dos dados em âmbito nacional. A estruturação do monitoramento e avaliação nacional abrangente deve ter como ponto de partida e ação o Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA, mais especificamente o SIPIAI/INFOINFRA Controle informacional de adolescentes em conflito com a lei.

Esta é uma ferramenta permanente para subsidiar ações, políticas e programas na área de adolescentes em conflito com a lei no âmbito do Poder Judiciário, órgãos governamentais e não governamentais e autoridades competentes.

3.5 O sistema de informação

O Departamento da Criança e do Adolescente, criado em 1995, na Secretaria dos Direitos de cidadania (SDC) do Ministério da Justiça, incorporou dentre seus programas o **Sistema de informação para a infância e adolescência (SIPIA)**. Este sistema pretendia, em módulo inicial, os seguintes objetivos:

- a) gerar informações que subsidiarão a adoção de decisões governamentais sobre a política de crianças e adolescentes; e
- b) Produzir conhecimentos específicos de situações concretas de violação de direitos das crianças e dos adolescentes, identificando medidas de proteção e socioeducativas necessárias.

Esse sistema, nos módulos II e III, respectivamente, pretendia realizar o monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei e o monitoramento sobre colocação familiar e adoções nacionais e internacionais. Para isso, foi constituído, a partir do módulo dois, o INFOINFRA e INFOADOÇÃO. O INFO-INFRA é o sistema de informação para acompanhamento de adolescentes em conflito com a lei que estejam respondendo a procedimento por prática de ato infracional ou que estejam cumprindo medida socioeducativa ou protetiva determinadas por juiz da infância e da juventude. Os principais objetivos institucionais do funcionamento do SIPIA II e III são:

- a) Implantar e assegurar o funcionamento do sistema nacional de monitoramento de informações sobre os procedimentos de apuração de ato infracionais praticados por adolescentes e conseqüentes medidas socioeducativas aplicadas;
- b) Produzir conhecimentos específicos sobre o conteúdo dos direitos das crianças e dos adolescentes, das situações concretas de violação e das respectivas medidas de proteção e socioeducativas; e
- c) Suprir necessidades de monitoramento, planejamento e correção de procedimento, em todos os níveis.

Suas principais funções são:

- a) **recepcionar o adolescente autor de ato infracional** – registra os dados cadastrais;
- b) **perfil social** – escolaridade, situação familiar, situação de moradia, situação profissional;
- c) **registro e acompanhamento** dos processos de apuração do ato infracional; e

- d) registro e acompanhamento** dos processos de execução das medidas socioeducativas, das reincidências em processos de apuração e execução, da relação dos adolescentes entidades e programa e dos registros da evolução do adolescente durante atendimento.

Em se tratando da gestão do SIPIA II e do SIPIA III cada estado deveria contar com uma coordenação para os módulos, de responsabilidade do Tribunal de Justiça do Estado, por meio da Corregedoria Geral. A execução do SIPIA II e do SIPIA III, deveria obedecer ao fluxo previsto no ECA, devendo contar com as delegacias especializadas, com o Ministério Público e, principalmente, com as Varas da Infância e da Juventude, quer privativas e exclusivas, ou não, responsáveis pela entrada dos dados nos sistemas. Em nível federal a coordenação nacional do SIPIA II e do SIPIA III seria composta pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

É importante esclarecer que esse sistema, SIPIA iniciou sua implementação, mas não está sendo executado, pois atualmente encontra-se em auditoria do TCU por problemas de planejamento e gestão.

Ressalta-se que os dois instrumentos apresentados, Sinase e o Sipi são recursos que podem ajudar a proposta de constituição de redes de políticas.

No que refere ao Sinase, é um instrumento que tem por objetivo, primeiro padronizar a política, buscando alinhamentos conceituais, de estratégias e de estruturas, aspectos esses que vão ao encontro da variável de redes de políticas, “compatibilidade de membros”. Além disso, o Sinase também tem como diretriz a integração das políticas públicas, concepção essa associada ao conceito de redes. O Sinase apresenta essa diretriz, devido, principalmente, às interfaces existentes do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade com diferentes sistemas e políticas.

O SIPIA também é um instrumento que se associa ao conceito de redes, devido a sua proposta de integração de dados de informação para o subsídio da política de atendimento. A sistematização e a integração de dados estatísticos e de informações de uma política pública são consideradas instrumentos de gestão, variável associada, também, a redes de políticas.

4 A POLITICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI EM MINAS GERAIS

Após a apresentação da evolução da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil e suas legislações, esta seção propõe-se a apresentar o histórico institucional da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no estado de Minas Gerais, sua evolução, capacidade de atendimento, modelo de gestão e atores institucionais. Todos esses aspectos ajudam a caracterizar o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade em Minas Gerais e as modificações ocorridas com as mudanças das legislações correspondentes ao atendimento. Essa caracterização é importante para possibilitar a percepção dos limites e as possibilidades da constituição desse sistema em rede de políticas.

4.1 Histórico institucional

A questão do adolescente autor de ato infracional vem sendo tratada em Minas Gerais, desde a década de 1970 na então Secretaria de Estado de Interior e Justiça. Os Juizados de Menores operavam à luz do Código de Menores e, na maioria dos casos, eram tratados sob a égide do assistencialismo, tendo a FEBEM como a grande retaguarda para os encaminhamentos.

Em 30 de dezembro de 1973, foi criada, pela Lei Estadual 11.374, a Escola Febem Monsenhor Messias, equipamento vinculado à Fundação Estadual do Bem Estar do Menor. Localizada no município de Sete Lagoas, a 11 km do centro urbano, destinou-se, desde sua criação, ao atendimento em regime de privação de liberdade dos adolescentes autores de ato infracional. Até 1979, a Escola funcionou sob a vigência do “Código de Menores Melo Mattos”, que tinha um claro sentido de controle social da infância e da juventude com práticas correcionais repressivas, apesar de estar em curso o processo de abertura democrática. Neste contexto histórico, em 1979, a Lei Federal 6.697 criou o novo

Código de Menores, que tratava da doutrina da situação irregular, dirigida aos “menores” em estado de necessidade. Crianças e adolescentes pobres passavam a ser objetos potenciais da intervenção do sistema da justiça menorista. No ano de 1983, já na lógica do Código de Menores, a Escola passou a denominar-se Centro Educacional Monsenhor Messias. A partir daí, concluiu-se que o atendimento em Minas Gerais das crianças e adolescentes (marginalizadas) nas décadas de 1970 a 1990 era restrito ao Centro Educacional Monsenhor Messias, com foco no controle social.

A partir do ECA, tem início o reordenamento institucional da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.. Em agosto de 1993, o Centro Educacional Monsenhor Messias foi transferido para a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH), passando a denominar-se Centro de Internação do Adolescente (CIA). Essa nova mudança de nome da instituição tem relação com a nova proposta da política de atendimento prevista no ECA.

Em 1994 a Lei Estadual 11.713 de 23 de dezembro, criou o Centro de Internação Provisória (CEIP), situando-o na estrutura da Secretaria de Estado da Justiça e subordinando-o à Superintendência de Atendimento e Reeducação do Menor Infrator, com capacidade para atender a 40 (quarenta) adolescentes, um número ainda muito aquém da demanda da época, que era aproximadamente o dobro.

Até meados de 1999, a então Superintendência de Atendimento e reeducação do Menor Infrator (SAREMI) dispunha de apenas duas unidades gerenciadas diretamente para o atendimento em Minas Gerais, sendo uma unidade em Sete Lagoas e outra em Belo Horizonte. De outra via, para fazer face à demanda, foram firmados convênios de repasse de verbas da Secretaria de Justiça com alguns municípios do interior, entre os quais se destacam: Governador Valadares (1993), Uberaba (1994) e Uberlândia (1994).

A criação do Centro de Reeducação Social São Jerônimo, destinado a atender o público feminino, estava prevista desde o surgimento da Saremi, em 1988. Mais de oito anos depois, em 1996, iniciou-se o processo de destinação do terreno e dos recursos para a construção do imóvel, que só foi inaugurado em junho de 2000, ano de inauguração da nova sede do Centro de Internação Provisória Dom Bosco. A construção desses dois centros é muito importante para

a execução da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, porque faz valer as especificidades previstas no ECA de atendimento separado ao público feminino e também ao espaço diferenciado ao atendimento ao adolescente que ainda não foi sentenciado.

No ano de 2000, ainda em continuidade à expansão da política de atendimento, foram firmados convênios com a Inspeção São João Bosco para o atendimento a adolescentes em regime de semiliberdade, convênio este aditado no ano de 2004 para atendimento também de 30 adolescentes em regime de internação, com até 15 anos incompletos. No ano subsequente, na esteira da gestão compartilhada, foram firmados convênios com a Congregação dos Terceiros Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores (Amigonianos) e com a União Brasileira de Educação e Ensino (Maristas), para atendimento de adolescentes sentenciados à medida de internação por prazo indeterminado.

De 2003 a 2007, em direção à institucionalização da política, ocorrem significativas mudanças.

Em 2003, é criada a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) em 2 de janeiro de 2003, pela Lei delegada 49, a partir da junção de duas outras Secretarias: Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e Secretaria de Estado e Segurança Pública. Compete à SEDS, como exposto na Lei delegada n.56/03, artigo 2º, entre outros:

- a) coordenar o diálogo entre o Estado e a sociedade sobre o processo de exclusão social gerador de indivíduos autores de atos infracionais, com vistas à construção compartilhada de soluções destinadas a reverter esse fenômeno no Estado de Minas Gerais; e
- b) administrar o sistema penitenciário e os centros de atendimento ao adolescente em conflito com a lei do Estado de Minas Gerais, proporcionando aos indivíduos autores de ato infracional condições efetivas para se reintegrarem à sociedade como cidadãos.

A partir da criação da Seds e pela Lei Delegada 56, de 29 de janeiro de 2003, foi criada também a Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas, inicialmente identificada pela sigla Samese e, posteriormente, conhecida simplesmente, por Same, em substituição à Superintendência de

Atendimento e Reeducação do Menor Infrator (SAREMI). A nova superintendência foi regulamentada pelo Decreto 43.295, de 2003, que assim dispunha:

A Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas tem por finalidade superintender, em consonância com as diretrizes de defesa social, as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e orientação da execução das medidas socioeducativas, no que se refere ao acompanhamento judiciário, elaboração de diretrizes pedagógicas e formação de rede de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, assegurando a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Recentemente, em 2007, foi criada a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Sócio-educativas (SUASE), a partir da Lei Delegada Estadual 117/2007 e do Decreto 43295/03 (que regulamentava a Same), posto que o novo decreto ainda não foi elaborado.

O Governo do Estado de Minas Gerais criou a Suase visando dar maior amplitude ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Essa Subsecretaria tem a proposta de transcender a ótica da estrita privação e abarcar o fenômeno em toda sua plenitude. As ações da Suase deverão ser dirigidas também para o desenvolvimento de programas em meio aberto nos municípios mineiros.

A Suase tem como competências e atribuições: elaborar, coordenar e administrar a política de atendimento às medidas socioeducativas, por meio da gestão das medidas privativas de liberdade, articuladas com o fomento e apoio às medidas de meio aberto, visando proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para a sua ressocialização; planejar, coordenar e avaliar programas projetos e ações desenvolvidas no sistema sócio educativo; sensibilizar e implicar a comunidade no trabalho socioeducativo e na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente; e desenvolver uma política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, considerando sua singularidade, suas potencialidades e limitações garantindo a particularização do atendimento.

Ressalta-se, a partir do histórico, apresentado, grandes avanços em termos da evolução da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional em Minas Gerais.

4.2 Capacidade de atendimento da Suase

A capacidade de atendimento (dez/2007) é de 987 (novecentos e oitenta e sete) vagas⁷ em centros de administração direta e de parcerias (novas parcerias foram firmadas e ainda estão sendo a cada ano)⁸ para cumprimento de medidas privativas de liberdade. A seguir, encontram-se os gráficos referentes à ampliação de vagas já experimentada, bem como o mapa de distribuição dos Centros Socioeducativos existentes, com a respectiva área de abrangência regionalizada.

Quadro 4 – Evolução da capacidade das unidades Suase

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Previsão)
CEIP/DOM BOSCO	60	60	60	60	60	60
CEIP/DOM BOSCO ANEXO			15	30	30	30
CEIP/SÃO BENEDITO				57	57	57
CSEST/BH	28	28	28	30	30	30
CRSSJ	30	30	30	30	30	30
CEMMAC	30	30	30	30		
CSEDLAF	50	50	50	50	40	40
CEAD/LINDÉIA		30	30	30	30	30
CSESC/BH				50	50	50
SEMI-OP	12	12	8	8	8	8
SEMI-ST	15	15	12	12	12	12
CSESL	80	80	80	80	80	79
SEMI/ALPES					10	10
SEMI/AMAZONAS					10	10
CEIP/SETE LAGOAS				15	15	15
CISAU	20	20				
CENISA		30				
CARESAMI	40	40	40	40	40	40
PEMSE	25	25	25	25	25	25
CSESC/TO			30	30	30	30
CSESFA/GV			80	80	80	80
CSENSA/MOC			80	80	80	80
CIAAP			20	20	24	24
CESAP				20	20	20
SEMI/GV				20	20	20
CSEUB					80	80

⁷ Contabilizando o Centro Socioeducativo de Juiz de Fora, com capacidade para atendimento de 56 adolescentes e previsão de inauguração para o mês de novembro de 2007.

⁸ Será apresentada a relação de número de Centros da administração direta e de parcerias em seção posterior.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Previsão)
CSESH					30	30
CSEDIV					40	40
CSEJF					56	56
CENTRO IPATINGA						40
CENTRO RM 1 (BELO HORIZONTE)						40
CENTRO RM 2 (BETIM/CONTAGEM)						80
CENTRO SUL DE MINAS						80
TOTAL	390	450	618	797	987	1226

Fonte: Material informativo da Suase

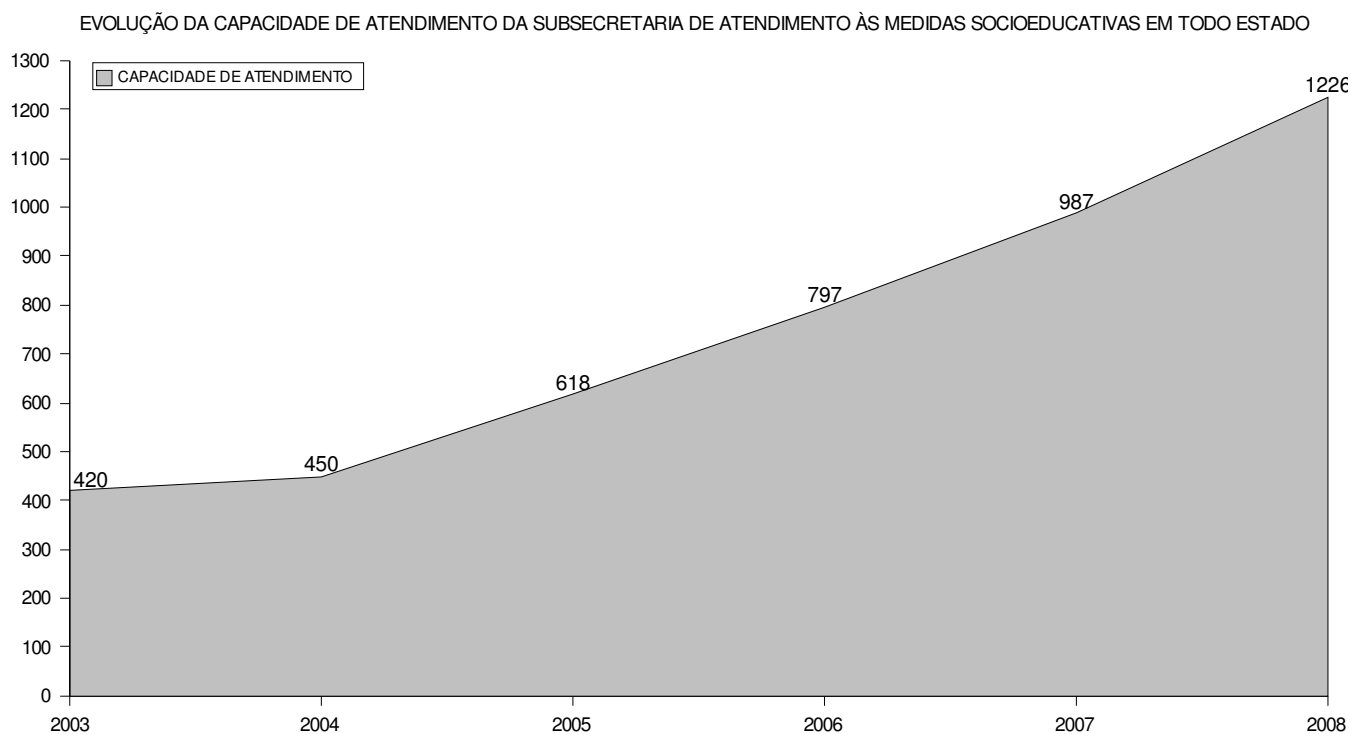


Gráfico 1 – Evolução da capacidade de atendimento da Suase

Fonte: Material informativo da Suase

Em 2007, foram contabilizadas 948 vagas para cumprimento de medidas privativas de liberdade, o que representa um crescimento de cerca de 126% se comparado às vagas existentes em 2003-420 vagas.

Quadro 5 – Capacidade de atendimento das unidades de internação e provisória

UNIDADES DE INTERNAÇÃO	CAPACIDADE	UNIDADES INTERNAÇÃO PROVISÓRIA	CAPACIDADE
CARESAMI/UBERABA	40	CEIP/DOM BOSCO ANEXO	30
CEAD/LINDÉIA	30	CEIP/DOM BOSCO PRINCIPAL	60
CESAP/PIRAPORA	20	CEIP/SÃO BENEDITO	57
CIAAP/PATROCÍNIO	24	CEIP/SETE LAGOAS	10
CRSSJ/BH	15	CRSSJ	15
CSEDLAF/RIBEIRÃO DAS NEVES	40	CSENSA/MONTES CLAROS	40
CSENSA/MONTES CLAROS	40	CSESFA/GOV. VALADARES	40
CSESC/TEÓFILO OTONI	27	CSESC/TEOFILO OTONI	3
CSESC/BH	50	CSEUBERLANDIA	40
CSESFA/GOV. VALADARES	40	CSEDIVINOPOLIS	20
CSESL/SETE LAGOAS	79		
CSEST/BH	30		
PEMSE	25		
CENTRO SOCIOEDUCATIVO STA HELENA	30		
CENTRO SOCIOEDUCATIVO UBERLÂNDIA	40		
CENTRO SOCIOEDUCATIVO DIVINÓPOLIS	20		
TOTAL VAGAS	550	TOTAL VAGAS	315

Fonte: Material informativo da Suase

Quadro 6 – Capacidade de atendimento das unidades de semiliberdade

UNIDADES DE SEMILIBERDADE	CAPACIDADE	NOVO CENTRO DEZ 2007	CAPACIDADE
SEMI-ALPES	10	CENTRO DE JUIZ DE FORA	56
SEMI-AMAZONAS	10	NOVOS CENTROS PARA 2008	
SEMI-GV	20	CENTRO DE IPATINGA	40
SEMI-OP	8	CENTRO RM 1 BELO HORIZONTE	40
SEMI-ST	12	CENTRO RM 2 BETIM CONTAGEM	80
SEMI-SL	5	CENTRO SUL DE MINAS	80
TOTAL DE VAGAS	65	TOTAL DE NOVAS VAGAS	296

Fonte: Material informativo da Suase

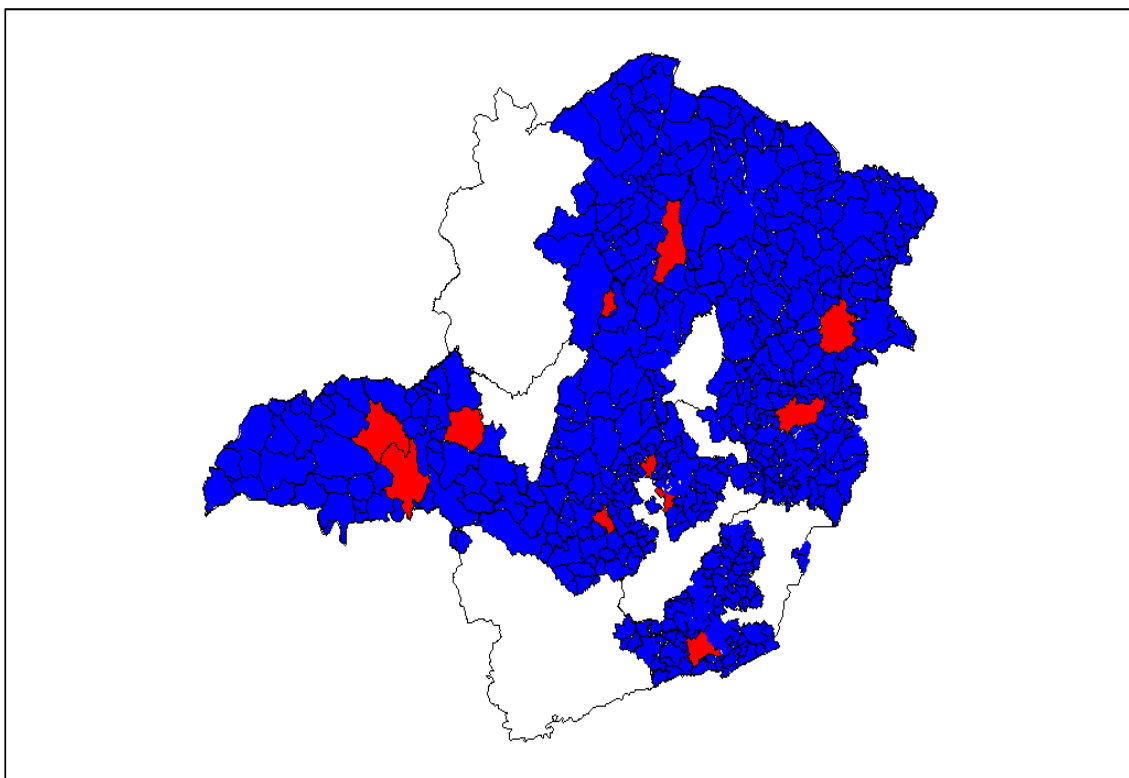


Figura 1 – Área de abrangência dos centros socioeducativos de Minas Gerais em 2007

Fonte: Material informativo da Suase

Embora tenha ocorrido o aumento de centros e vagas para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional, muitas vezes, o número de adolescentes submetidos às medidas de internação, internação provisória e semiliberdade, suplanta o número de vagas disponíveis, impossibilitando o atendimento de pronto das solicitações de vaga. São identificados vários fatores que justificam essa crescente demanda de vagas para internação: falta de adequada compreensão da legislação do ECA de modo a estimular a determinação de medida de internação para adolescentes com atos infracionais menos graves, ausência ou inadequação dos programas em meio aberto na maioria dos municípios do interior e ausência de políticas públicas preventivas.

4.3 Suase – modelos de gestão

É importante destacar que o sistema de atendimento ao adolescente em privado de liberdade é amplo e está aberto o tempo todo a novas parcerias e articulações.

A articulação da Suase com as áreas de educação e saúde demonstra a plasticidade deste sistema de atendimento. Em Minas Gerais, por exemplo, a Suase estabeleceu, em 2006, parceria com a Secretaria de Educação, pois os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, até então, recebiam escolarização nas unidades sem certificação. Em 2007, a Suase estabeleceu parceria com a Secretaria de Saúde, a partir de observações de alguns diretores de centro no atendimento acerca das dificuldades para viabilizar atenção médica aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Em relação à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei, existe uma articulação com o Sistema S (SENAC, SESI, SENAI) para esse atendimento.

Existem também parcerias da Suase com algumas ONGs com o objetivo de prestar atendimento às demandas culturais e outras. Além disso, as ONGs ocupam um importante espaço não só no atendimento a demandas específicas, mas também na gestão da política, com a passagem da administração direta dos centros para a gestão da parceria, como é o caso da gestão dos Centros de Internação pelos salesianos. Portanto, atualmente, o estado de Minas Gerais tem a seguinte estrutura de atendimento no campo do adolescente infrator: 14 centros de administração direta e 6 de indireta com mais 5 unidades de administração indireta de semiliberdade. Os Centros de Internação de Parceria são: Centro de Atendimento ao Adolescente (CEAD) – Belo Horizonte, 30 vagas; Centro de Atendimento e Reeducação do Adolescente (CARESAMI) – Uberaba, 40 vagas; Centro de Internação e Apoio ao Adolescente de Patrocínio (CIAAP) – Patrocínio, 20 vagas; Centro Socioeducativo do Adolescente de Pirapora (CESAP) – Pirapora, 2 vagas; Centro de Internação Provisória Santa Bárbara (CEIP/SL) – Sete Lagoas, 15 vagas; Pólo de Evolução das Medidas Socioeducativas (PEMSE) – Juiz de Fora, 16 vagas.

O total de adolescentes atendidos na internação pela gestão compartilhada é 123, ainda pequeno em relação ao número total de adolescentes

atendidos: 987. Ressalta-se que ainda são atendidos em gestão compartilhada 60 adolescentes em medida socioeducativa de semiliberdade.

Essas parcerias da Suase visam responder a incompletude institucional e complementar as ações dos Centros Socioeducativos.

A questão da gestão compartilhada na execução das unidades de privação de liberdade ainda tem sido objeto de polêmica. Para uns, isso configura uma tercerização de uma função indelegável do Estado. Para outros, desde que essas organizações não governamentais tenham fins públicos, trata-se de uma política pública de execução não governamental.

Antônio Carlos Gomes da Costa (2006) faz análise a esse ponto da gestão compartilhada, destacando a humanização e as melhoras efetivas na qualidade do atendimento.

Tendo acompanhado algumas iniciativas nesta linha, implementadas por religiosos, Salesianos, Maristas e Agostinianos, entendemos que, em muitos casos, houve humanização e melhoras efetivas na qualidade do atendimento, sendo que tais experiências não devem ser relegadas, mas acompanhadas e avaliadas no seu mérito, em sua relevância e em seu impacto, aquilatando-se sua capacidade de tornarem-se um modelo complementar às iniciativas geridas diretamente pelo poder público. O marco regulatório do terceiro setor (OSCIPs Organização da sociedade civil) permite avanços importantes nessa direção (COSTA, 2006).

Mesmo com toda essa polêmica em torno da gestão compartilhada, esse modelo é executado no estado de Minas Gerais, apresentando na sua execução potencialidades e dificuldades, sendo que as dificuldades estão muito relacionadas às diferenças existentes no atendimento e às questões administrativas do convênio. Já as potencialidades são relacionadas às experiências dos parceiros no que tange à proposta pedagógica de referência.

Para ajudar a contextualizar o atendimento da administração direta e indireta, é importante apresentar alguns instrumentos de gestão, como o Procedimento operacional padrão (POP) e a Gestão do sistema socioeducativo (GEDUC).

As unidades de internação da administração direta do estado foram habilitadas para utilizar como metodologia de trabalho o POP, que se deu no seguinte contexto. Em 2004, uma parceria do governo com instituições privadas, submeteu o atendimento ao adolescente autor de ato infracional à análise de uma consultoria organizacional, no intuito de melhorar a administração dessa política.

Como resultado, elaboraram-se manuais com procedimentos de gestão, definindo procedimentos operacionais padrão, tanto na área de segurança quanto na das ações socioeducativas. Alguns funcionários da administração direta foram qualificados de acordo com os novos procedimentos e os gestores das unidades de atendimento aprenderam técnicas para tornar sua gerência mais eficiente. Essas pessoas seriam responsáveis por multiplicar esse conhecimento dentro da organização, redesenhando o comportamento dos profissionais e o funcionamento dos processos para os quais novos parâmetros foram definidos.

Os procedimentos operacionais padrão, que são seguidos nos centros da administração direta, encontram-se cristalizados em três apostilas: de atendimento, de segurança e de procedimentos de gestão. Todas elas foram distribuídas às unidades como suporte na transformação dos procedimentos até então adotados. Esses novos padrões são conhecidos como Pops, sigla difundida entre os funcionários da Suase para procedimentos operacionais padrão. Essas apostilas trazem tanto diretrizes, atribuições e definições conceituais acerca de elementos e documentos que integram a rotina dos centros quanto, fluxogramas para os principais procedimentos identificados e padronizados, e modelos de formulários para estabelecer uma unicidade formal.

Os POPs são instrumentos que podem contribuir muito no que tange a uniformidade de ações e aparecem, dessa maneira, favorecendo a gestão em redes de políticas, porém as unidades parceiras não seguem esses procedimentos. Todo esse treinamento e metodologia são específicos, dos centros de atendimento da administração direta o que implica em diferenças significativas no atendimento ao adolescente privado de liberdade e certo distanciamento das unidades parceiras da Suase, pois muitas reuniões ocorrem com esse contexto. Outro ponto que é importante no que se refere aos POPs é que esses instrumentos geram certo engessamento das ações. Dessa maneira, esse procedimento está sendo revisado nas unidades de internação.

Na mesma direção de buscar por melhorias, a Superintendência teve suas atribuições incluídas em um dos Projetos Estruturadores, denominado, Redução da Criminalidade, absorvendo, dessa forma, as características peculiares das políticas públicas geridas por meio do GERAES, com foco na gestão por resultados no plano de incentivos e designação de metas e no fluxo de recursos priorizado para a satisfação dos objetivos pactuados.

O objetivo geral, posto na inclusão do atendimento socioeducativo nesse projeto estruturador apresenta-se como o adequado cumprimento das medidas de internação, internação provisória e semiliberdade, garantindo, ainda, a segurança dos próprios adolescentes, da família, da comunidade e dos profissionais envolvidos no processo.

O GEDUC – Gestão do sistema socioeducativo é outro mecanismo que visa melhorar o atendimento. Devido a sua característica de alinhamento e integração às políticas públicas, pode contribuir para a gestão em rede. Esse mecanismo surge a partir do “Acordo de Resultados”, metodologia de gestão adotada pelo Governo de Minas Gerais que tem por objetivos promover o alinhamento entre a estratégia e o planejamento do Governo e as políticas públicas, melhorar a qualidade do gasto público e proporcionar a transparência e estímulo aos servidores que cumprirem os resultados acordados e políticas públicas de melhor qualidade e eficiência.

Esse mecanismo de gestão surge num contexto em que especificamente com relação às políticas de segurança pública, especialistas argumentam que há, primeiramente, um problema gerencial relacionado à ausência de planejamento e avaliação, o que leva à predominância de “improvisação voluntarista, fragmentária e reativa” (SOARES, p. 124), ou seja, à prática de apagar incêndios.

A GEDUC vem possibilitar a capilarização da gestão por resultados, tendo como objetivo promover a adoção do planejamento como prática cotidiana. Sua metodologia tem um ciclo de gerenciamento com etapas definidas:: a localização do problema; estabelecimento de metas; planos de ações; execução do plano; verificação do atingimento das metas; ações corretivas; e padronização e treinamento do sucesso.

É importante ressaltar que a Suase e suas parcerias apresentam um recorte do Sistema de atendimento em Minas Gerais que é bem mais amplo e envolve outros atores governamentais e não governamentais os quais serão apresentados a seguir.

4.4 Conexões entre atores

O sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional abrange todos os atores que se relacionam com esse adolescente, desde o momento do cometimento do ato infracional até o término do cumprimento da medida sócioeducativa aplicada a cada caso. Em relação a esse Sistema de atendimento pode-se pensar em três subsistemas:

- a) Subsistema de segurança pública abrange o corpo da segurança do Estado (Polícia Militar) e a estrutura judiciária (Polícia Civil);
- b) Subsistema jurídico abrange os atores envolvidos na ação processual: Ministério Público, a Defensoria pública e a Justiça da Infância e Juventude; e
- c) Subsistema de Execução de Medidas Socioeducativas abrange os órgãos governamentais situados nos âmbitos de poderes públicos estaduais e municipais, como também organizações não governamentais.

Ao Governo Federal cumpre emitir as normas gerais para o funcionamento do sistema e a coordenação das ações. A tarefa normativa é de competência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA) e a função coordenadora das ações localiza-se na esfera da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Na execução das medidas socioeducativas em Minas Gerais, o sistema de atendimento é composto:

- a) órgão gestor e coordenador, que é a Sub-secretaria de atendimento socioeducativo (SUASE), ligada à SEDS;
- b) entidades e ou programas que executam as medidas socioeducativas, pelos órgãos de controle, Conselhos de Diretos da infância e juventude e fóruns de direitos das crianças e adolescentes; e
- c) órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Juizado da Infância e Juventude, órgãos da Segurança Pública, delegacias especializadas, serviços da Assistência Social.

A composição do sistema se faz de atores que têm atribuições diferenciadas, interdependentes e tem como proposta a complementação das ações no atendimento ao adolescente privado de liberdade.

4.5 Especificações dos atores e suas atribuições

- **SUASE** Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo

O órgão de gestão e execução da política de atendimento ao adolescente privado de liberdade tem como atribuições:

- a) elaborar, coordenar e administrar a política de atendimento às medidas socioeducativas, por meio da gestão das medidas privativas de liberdade, articuladas com o fomento e o apoio às medidas de meio aberto, visando proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para a sua ressocialização;
- b) planejar, coordenar e avaliar programas projetos e ações desenvolvidas no sistema sócio educativo; sensibilizar e implicar a comunidade no trabalho sócio-educativo e na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente; desenvolver uma política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, considerando sua singularidade, suas potencialidades e limitações, garantindo a particularização do atendimento;
- c) articular e facilitar a promoção da intersetorialidade em nível governamental e com os demais poderes, de forma a realizar uma ação articulada e harmônica;
- d) estabelecer convênios, termos de parcerias e outras formas de contratos destinados ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei e sob medida sócioeducativa;
- e) emitir relatórios anuais com informações obtidas e condensadas a partir do Sistema de avaliação e monitoramento; e
- f) submeter ao competente Conselho de Direitos da criança e do Adolescente qualquer mudança que pretenda operar no Sistema

Socioeducativo ou em políticas, planos e programas e ações que os componham.

- **Promotoria da Infância e Juventude**

Compete ao Ministério Público, especificamente no que se refere à política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei:

- a) conceder a remissão como forma de exclusão do processo; definir remissão;
- b) promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas aos adolescentes;
- c) promover o inquérito civil e ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à juventude, inclusive os definidos no art. 220, 3, inciso II, da CF; e
- d) inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata essa Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção das irregularidades porventura verificadas.

- **Juizado da Infância e Juventude**

Tratando-se especificamente do adolescente em conflito com a lei, a Justiça da Infância e Juventude é competente para:

- a) conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração do ato infracional atribuído ao adolescente aplicando as medidas cabíveis;
- b) conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo;
- c) conhecer as ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis; e
- d) aplicar as penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção a criança ou adolescente.

- **Delegacia de Orientação e Proteção ao Adolescente (DOPCAD)**

Cabe à autoridade policial em caso de flagrante de ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa lavrar auto de apreensão, ouvidos as testemunhas e o adolescente; apreender o produto e os instrumentos da infração; requisitar os exames ou perícias necessárias à comprovação da materialidade e autoria da infração; encaminhar, depois de concluído processo policial para os pais ou ao Ministério Público. Em caso de outros flagrantes, a lavratura do auto, pode ser substituída por boletim de ocorrência circunstanciada.

- **Defensoria**

Cabe ao advogado prestar assistência judiciária integral e gratuita àqueles que dela necessitarem. Nenhum adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional, ainda que esteja foragido, será processado sem defensor.

- **Assistência Social**

A Assistência Social, a partir da promulgação do Sistema Único de Assistência Social, (SUAS) formatou os programas sociais em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Na lógica do SUAS, a proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Os serviços de proteção social básica são executados pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Nesse sentido, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos, promovendo a socialização e integração ao mercado de trabalho. É importante ressaltar que o trabalho desenvolvido pelos CRAS tem caráter preventivo e que não compete o atendimento a famílias que sofreram violação de direitos ou vínculos familiares rompidos.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e a indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida socioeducativas, situação de rua e situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem a qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

A proteção social especial está dividida em duas categorias de atendimento: média complexidade e alta complexidade. A primeira refere-se ao atendimento das famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Nesse sentido, requerem maior estruturação técnica e operacional, e atenção especializada e mais individualizada, além de acompanhamento sistematizado e monitorado, tais como:

- a) Serviço de orientação e apoio sociofamiliar;
- b) Plantão Social;
- c) Abordagem de rua;
- d) Cuidado no domicílio;
- e) Serviço de habilitação e reabilitação na comunidade de pessoas com deficiência;
- f) Medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida); e
- g) proteção especial de média complexidade, que envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

A segunda categoria de atendimento refere-se aos serviços de proteção social de alta complexidade, que garante a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontram

sem referencia e ou em situação de ameaça, necessitando se retirados de seu núcleo familiar e ou comunitário, tais como:

- a) Atendimento integral institucional;
- b) Casa lar;
- c) Casa de passagem;
- d) Albergue;
- e) Família substituta;
- f) Família acolhedora;
- g) Medidas socioeducativas restritivas de liberdade (semiliberdade e internação); e
- h) Trabalho protegido

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos e ações do executivo.

- **Educação, saúde, esporte, lazer e profissionalização**

Tratando-se das políticas de educação, saúde, esporte, lazer e profissionalização, existe uma diretriz do ECA que sinaliza a necessidade de promover articulação do sistema de atendimento com essas políticas públicas. Mas esses atores não aparecem como responsáveis no atendimento. Dessa maneira, a relação do sistema de atendimento socioeducativo com essas políticas se apresenta de forma incipiente.

- **Espaços de articulação dos atores no Sistema**

Fóruns DCA, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e rede de medidas socioeducativas

- **Os Conselhos de Direitos da criança e do Adolescente**

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos de controle que têm como principal atribuição inspecionar a execução das políticas em seus aspectos pedagógicos, técnico, administrativos e financeiros.

▪ **Fórum da Criança e do Adolescente**

O Fórum da Criança e do Adolescente é um espaço para articulação e debate da situação do atendimento à criança e ao adolescente, quer seja em órgão público, quer seja em entidades não governamentais. Tem como principais atribuições: acompanhar a participação dos membros do Conselho de Direitos; pronunciar sobre questões importantes afetas à criança e adolescente, para a mídia e o governo, inclusive sobre projetos de lei em tramitação nas casas legislativas; divulgar e zelar pelos direitos fundamentais previstos no ECA; participar ativamente do processo de escolha de conselheiros de direitos; e ter atuação de suporte nos Conselhos de Direitos.

▪ **Reunião da rede**

A rede de medidas socioeducativas é outro movimento de articulação das entidades envolvidas no trabalho com adolescentes, porém, especificadamente, os autores de ato infracional, privado ou não de liberdade. Esse movimento visa à comunicação e integração dos atores do sistema de atendimento para, principalmente, adequar o trabalho aos novos paradigmas conceituais e legais dispostos no ECA e obter soluções efetivas no decorrer do atendimento.

Essa reunião teve seu Início em 1999 na sede da Promotoria da Infância e Juventude. Posteriormente, os locais foram sendo diversificados, oportunizando inclusive, o conhecimento das instituições parceiras por todos os integrantes. Essa articulação surgiu a partir do movimento de promotores e outros atores insatisfeitos com o atendimento ao adolescente privado de liberdade. Dessa maneira, o papel principal da rede de medidas sócioeducativa é articular os atores para a busca de soluções para os problemas relacionados ao atendimento do adolescente em cumprimento a medidas socioeducativas.

A reunião da rede de medidas socioeducativas tem como características principais: certa institucionalização marcada por reuniões mensais sistemáticas, com o registro de atas e reuniões heterogêneas enquanto presenças e homogêneas enquanto dificuldades e fragmentos de cada entidade envolvida no atendimento. Em relação à coordenação da reunião, acontecem mudanças anualmente e a escolha se dá por indicação e votação entre os representantes das instituições participantes. A função dessa coordenação é organizar a pauta da reunião, mediação das discussões e fazer os encaminhamentos necessários. A reunião da rede tem

relações horizontalizadas, funciona de forma informal e é pouca institucionalizada. Não possui estatuto, nem regimento interno. A cooperação entre os atores é ponto central desse movimento. A partir dessas características apontadas e da referência teórica sobre redes apresentada anteriormente neste trabalho, este pode ser apresentado como um movimento que aproxima as características de rede social. Os principais motivadores da construção desse espaço de reunião da rede medidas socioeducativas foram:

- a) encontros entre os atores do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, marcados pela desarticulação da rede no âmbito da execução das medidas socioeducativas e dos órgãos jurídicos;
- b) falta de sistematização nos procedimentos e diretrizes básicas sobre atendimento ao adolescente privado de liberdade;
- c) desconhecimento da vida pregressa desse adolescente;
- d) desinformação dos parceiros sobre o funcionamento e sobre a proposta de trabalho socioeducativo;
- e) organização física e funcional de cada serviço;
- f) visão fragmentada do sujeito adolescente autor de ato infracional e desrespeito à sua singularidade;
- g) rompimento com a “rotina penal” e consolidação do caráter garantista, inovador, inclusivo e emancipatório proposto pelo ECA.; e
- h) articulação com a Rede de saúde mental, visando estabelecer um fluxo do atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Ressalta-se que essas questões que foram motivadoras da construção deste espaço são, na maioria das vezes, recorrentes como pauta das reuniões, principalmente porque são problemas macros que dependem de soluções que envolvem mudanças estruturais na execução de políticas públicas. É bom esclarecer que esse movimento não tem poder deliberativo, o que impede a execução de algumas propostas. Diante desse limite, ocorrem alguns encaminhamentos e provocações aos órgãos responsáveis e deliberativos, com o intuito de promover movimentos de mudanças. É importante destacar que, a partir das pautas propostas para discussão nessa reunião, são apontados os principais furos do atendimento. E mesmo com os limites desse espaço, a partir da existência dele, ocorreram avanços

significativos no desenvolvimento do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade principalmente no que tange à integralidade das ações.

5 UM OLHAR PARA O SISTEMA DE ATENDIMENTO A PARTIR DE UM ATOR OU UM NÓDULO DA REDE – CEAD

Após a apresentação dos atores do sistema e de seus papéis executados, é importante, para contribuir para a análise da pesquisa pretendida, conhecer a operacionalização do atendimento ao adolescente privado de liberdade no Sistema. Dessa maneira, será apresentado nesta seção o fluxo de atendimento a este adolescente, a partir de um Centro de Internação, que, no caso, será o CEAD, Centro de Atendimento ao Adolescente.⁹

Acredita-se que, por meio da descrição do fluxo do atendimento aos adolescentes internados nesse Centro e das relações estabelecidas do CEAD com outras instituições para atender esse público, possa obter-se uma amostra da trajetória do adolescente privado de liberdade pelo sistema de atendimento.

Considerar essa amostra vai ser útil para identificar, a partir da execução do atendimento, os atores que compõem o sistema, seus papéis e a dinâmica do atendimento, aspectos esses que podem auxiliar na aproximação da abordagem de redes de políticas. A aproximação com a abordagem em questão pode ocorrer por meio da visualização da dinâmica das relações estabelecidas pelo CEAD e outros atores que possibilitará identificar como se dão às conexões entre os atores do sistema e os campos disciplinares, se existe formalidade ou informalidade nessas relações, se ocorre institucionalização estruturada, capacidades de recursos, interdependências. Ou seja, pode, principalmente, avaliar a capacidade de integração do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade e de constituição deste em rede de políticas.

As relações estabelecidas por esse Centro com outros atores são peculiares por vários aspectos, mas principalmente por ser um centro conveniado. Portanto, essa amostra, que tem a intenção de analisar as relações estabelecidas por esse Centro com os outros atores é limitada, considerando todo o sistema. Entretanto, possibilitará demonstrar a circulação dos adolescentes pelo sistema de

⁹ É importante destacar que a operacionalização do atendimento do adolescente privado de liberdade será apresentada a partir de observação participante e escuta dos técnicos envolvidos no atendimento.

atendimento, os contatos, com os diversos atores as relações estabelecidas por esses atores e as facilidades e dificuldades dessa trajetória e dessas interações.

Dessa maneira esta seção propõe-se a apresentar o fluxo de atendimento ao adolescente privado de liberdade, e para isso vai apresentar as relações do CEAD com os atores, lembrando que, como se trata de uma descrição a partir do fluxo de atendimento do Cead, este centro será apresentado com mais detalhes.

5.1 Centro de atendimento ao adolescente

O Centro de atendimento ao Adolescente (CEAD) volta-se para a internação de adolescentes em conflito com a lei. Foi criado em 1998, sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em parceria com a entidade filantrópica, ONG Providência Nossa Senhora da Conceição para seu gerenciamento. Tal forma de constituição deve-se a uma solicitação da Vara da Infância e Juventude de BH, que pediu apoio ao município em caráter excepcional para a execução do atendimento, já que naquele momento o Estado não poderia atender. O caráter excepcional deve-se ao fato de que, pela resolução 01/ do Conanda, esta não é uma ação de atribuição municipal.

A decisão de implementação da unidade é também sustentada pelo desejo de desenvolver uma metodologia de trabalho que de fato garantisse o direito destes adolescentes e lhes possibilitasse uma oportunidade real de inclusão e de construção de um novo projeto de vida.

Como a execução do Cead por parte da prefeitura era em caráter provisório, em junho de 2004 o Estado o assume e confia sua gestão à Inspeção São João Bosco.

O Cead é uma unidade de internação que tem como característica, desde a sua fundação, a gestão compartilhada. Este tipo de gestão ilustra as conexões entre os níveis de governo e as organizações não governamentais. Inicialmente, houve parceria do Estado, Município e organização não governamental, mas atualmente o Cead é mantido pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), e gerenciada pela Inspeção São João Bosco, organização não governamental mediante convênio com a

Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo (SUASE).¹⁰ No convênio que a Inspetoria São João Bosco firmou com a SEDS em 14 de junho de 2004, ficou estabelecida gestão compartilhada, com definição dos papéis desenvolvidos pelas partes.

Os termos do convênio estabelecem as competências da ISJB e da Secretaria de Defesa Social. **Compete à ISJB**, entre outros encargos, elaborar e executar a proposta pedagógica para o atendimento aos adolescentes; capacitar e administrar a equipe responsável pelo atendimento; zelar pelo atendimento aos adolescentes, de acordo com as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente, articular-se com órgãos públicos e organizações não governamentais nas áreas de educação, saúde, cultura e lazer, priorizando, quando possível, a utilização dos recursos presentes na comunidade; efetivar a relação de entendimento e colaboração com os órgãos ligados à Infância e à Juventude – Polícia, Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado da Infância e da Juventude e outros; e incluir a família no processo educativo do adolescente e o mesmo como protagonista deste processo. E **competem à Secretaria de Estado de Defesa Social** prover os recursos financeiros à administração da Unidade de Internação e à manutenção do atendimento educacional e assistencial; e articular e integrar os demais órgãos Governamentais e não governamentais para uma atuação complementar e solidária de apoio e desenvolvimento do atendimento pactuado¹¹.

Todo atendimento realizado no Cead tem como base a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – lei federal 8.069/90, o Sinase e a Pedagogia Salesiana, conhecida como Sistema Preventivo de Dom Bosco. Este Sistema é preventivo, sobretudo enquanto proporciona ao educando um alicerce que o fortalece na construção de seu projeto de vida.¹²

A capacidade de atendimento do Cead é de no máximo 30 (trinta) adolescentes do sexo masculino, na faixa etária entre 12 anos completos e 15 anos para encaminhamento. Essa observação da idade para encaminhamento é para

¹⁰ O CEAD está situado na rua Viva de Carvalho, 64 bairro Lindéia, em Belo Horizonte - MG

¹¹ As competências apresentadas acima foram retiradas do termo aditivo do convênio 017 de 2005 estabelecidas entre Secretaria de Defesa Social e Inspetoria São João Bosco.

¹² O sistema preventivo de Dom Bosco é o nome da educação salesiana, esse sistema tem como pilares razão, religião e o amor "Há uma estreita relação entre prevenção e educação. Prevenir não é somente evitar o mal, mas antecipar o bem, dois conceitos fundamentais em educação. O Sistema Preventivo tem como centro a pessoa, na singularidade da sua existência e quer ajudá-la a realizar seu próprio projeto de vida.

garantir a diretriz do ECA que alerta sobre como preservar no mesmo espaço adolescentes com idades mais próximas, considerando aspectos de segurança e de desenvolvimento.

O Cead possui alguns diferenciais em relação a outros centros de atendimento a adolescentes em cumprimento de medida sócioeducativa de internação. Esse diferencial ocorre em consequência da relação de parceria, que possibilita principalmente um gerenciamento mais autônomo, com menos interface com a SUASE.

A organização do CEAD orienta-se por dois princípios: a incompletude institucional e a incompletude profissional. O fundamental com a observância de ambos, é evitar que a unidade se estruture como uma instituição total, voltada para si mesma, sem comunicação e cooperação com outras organizações. A incompletude profissional amplia e aprofunda a organização da unidade de internação nos marcos da incompletude institucional, com foco nas equipes de trabalho e na integração de saberes. Já a incompletude institucional implica a integração permanente com outras instituições afins. A partir desses princípios, o Cead busca seguir um esquema básico da estruturação do atendimento apresentado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, que será demonstrada a seguir.¹³

O esquema apresentado é um modelo ideal de atendimento e depende da articulação da Suase enquanto órgão responsável pela integração das organizações governamentais e não governamentais e do Cead, que também deve articular atores e ações principalmente na comunidade que esta situada.

¹³ Quadro obtido a partir de material publicado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006- Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa/ Coordenação técnica Antonio Carlos Gomes da Costa-Brasília.

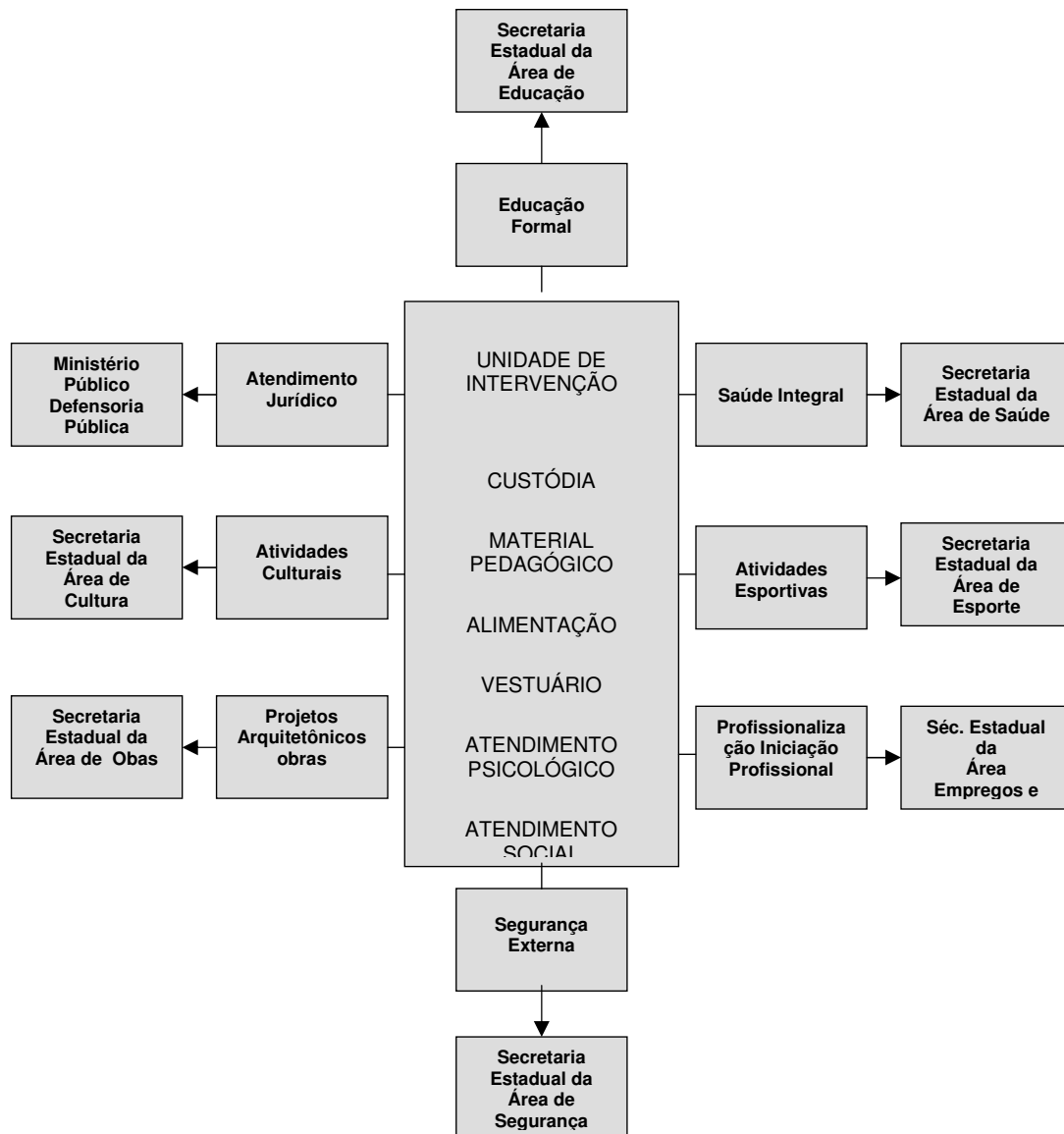


Figura 2 – Incompletude institucional

A partir do esquema apresentado, fica evidenciado como todas as instituições têm que focalizar a unidade de intervenção e o adolescente, que é o ator foco do sistema de atendimento.

5.2 Fluxo de atendimento

O roteiro de atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa é bem amplo, diante da complexidade da problemática. Acontece, inicialmente, envolvendo parceiros governamentais na apreensão do adolescente que cometeu ato infracional.

O adolescente em conflito com a lei é apreendido por duas modalidades, pela Polícia Militar: em flagrante delito ou mediante ordem judicial (art. 106 da Lei 8069/90)

Ocorrendo a primeira modalidade de apreensão, o adolescente é apresentado à autoridade policial competente, na Delegacia de Orientação ao adolescente autor de ato infracional que irá ouvi-lo sobre a prática do ato (inciso LVII, art. 5º c/c art. 3º ECA –dir. fundamental) e testemunhas.

Em se tratando de atos praticados mediante violência ou grave ameaça, será lavrado auto de apreensão. Nos demais casos, ocorrerão boletim de ocorrência circunstanciado, sendo que o adolescente poderá ser liberado para os pais ou responsável legal, exceto quando a gravidade do ato recomendar que seja apresentado ao Ministério Público, no máximo em 24 horas. Essa instituição realizará a oitiva informal pelo representante do **Ministério Público da Infância e Juventude** (promotor de Justiça), que poderá promover o arquivamento dos autos, conceder remissão ou oferecer representação para a apuração dos fatos e a aplicação da medida socioeducativa mais adequada a ressocialização, encaminhando-o ao Judiciário, **Juizado da Infância e juventude** que o liberará aos pais ou responsável, após, assinado Termo de Entrega e Responsabilidade, ou determinará sua internação provisória no Centro de Internação Provisória (CEIP), mediante despacho fundamentado.

Na segunda modalidade de apreensão, mediante ordem judicial, artigo 106 da Lei 8069/90, a autoridade policial competente apresentará o adolescente à autoridade judicial, que determinou a busca e apreensão. Caso já haja sentença aplicando medida socioeducativa de internação, o adolescente será acolhido em um dos CEIPs, para posterior encaminhamento à entidade de internação provisória. Se não houver sentença, poderá ser determinada a internação provisória para instrução processual, nos termos supramencionados.

É importante a ressalva de que o direito a ter os fundamentos da privação de liberdade é reiteradamente descumprido pelos juízes da Infância e Juventude de Belo Horizonte/MG. Exemplos são o desrespeito ao tempo máximo de 45 dias de internação provisória e a não participação dos defensores em audiências.

Os **CEIPs** são os responsáveis por buscar no fim do expediente forense os adolescentes recolhidos no acolhimento do Juizado com ordem judicial para internação provisória e realizar a condução. Uma via do ofício constando ordem de internação provisória é entregue aos servidores do CEIP, órgão que também é responsável pela condução dos adolescentes às audiências nas datas designadas pelo Judiciário, que tem o prazo de 45 dias para prolatar sentença, julgando improcedente a representação do Ministério Público ou aplicando a medida socioeducativa que entender mais adequada. Importante salientar que é comum os adolescentes, por falta de vagas nos CEIPS, permanecerem mais de 45 dias internados provisoriamente, em desrespeito ao previsto no ECA, arts. 108 e 183, o que, inclusive é crime contra o adolescente (art. 235 do ECA). Sendo aplicada medida de internação, o adolescente é encaminhado a entidade de atendimento, os Centros da Administração direta ou da parceria. Na unidade de atendimento, iniciam-se outros processos de atendimentos, que incluem instituições jurídicas, atendimento a saúde, profissionalização, social e outros que se fizerem necessários.

O adolescente, quando encaminhado ao Centro de Internação, passa por acolhimento, que é um período de adaptação, que implica recolhimento inicial no alojamento até verificar as condições de segurança para circulação do adolescente no ambiente do Centro. Esse período é diferenciado em cada Centro de Atendimento. Ocorre uma variação entre 3 dias a uma semana, de acordo com o regimento do Centro. O regimento interno dos centros é bem diferenciado e reflete um pouco a falta de **uniformidade no atendimento**. Os adolescentes que reincidem ou são transferidos têm contatos alguns centros e dessa maneira sinalizam sobre os procedimentos e normas disciplinares diferenciadas. Eles chegam a reivindicar normas mais vantajosas. Muitos aspectos são considerados para justificar essa diferenciação de regimentos, como a estrutura física arquitetônica, que em alguns já é mais aberta e menos prisional, o número de funcionários e o público atendido, considerando o gênero, a idade, a periculosidade e a origem, por exemplo, alguns são oriundos do interior de Minas Gerais. Percebe-se nas normas disciplinares contidas em alguns regimentos internos o descumprimento do ECA, por exemplo,

em caso de transgressões, os adolescentes sofrem restrição de freqüência à escola e de banho de sol. Percebe-se, a partir dos relatos dos adolescentes que circulam em mais centros, que a diferença que mais os incomoda tem relação com a liberdade de circulação interna e externa, e com respeito a sua integridade, que vai além do regimento interno, pois esse aspecto relaciona-se com valores institucionais e pessoais. **Enfim, essas diferenças nas ações e valores institucionais apontam para a não uniformidade do atendimento, para a não execução de diretrizes do ECA e do Sinase e para os limites desse sistema em relação a se constituir como rede de política.**

- **O CEAD e os adolescentes em privação de liberdade**

É importante esclarecer que os adolescentes atendidos no Cead têm algumas características comuns aos dos outros centros e algumas que são peculiares, como a idade de encaminhamento. Esse esclarecimento se faz necessário por considerar nesse momento o fluxo específico deste centro.

Os adolescentes internados no Cead são encaminhados a partir de 12 anos completos até 15 anos incompletos, sendo, dessa maneira, os mais jovens internados do sistema de atendimento em Belo Horizonte. Esses adolescentes também trazem como características comuns à falta de aquisição de documentos, a não inserção em serviços de saúde e em programas de prevenção, a baixa escolaridade, o baixo rendimento mensal familiar e a predominância de negros e pardos.

No período de acolhimento, ocorre o acompanhamento da equipe multiprofissional, com o objetivo de coletar dados deste adolescente. Após a liberação do adolescente do alojamento, inicia-se o processo diagnóstico e de construção do Plano Individual de Atendimento (PIA), que é a diretriz comum a todos os Centros de Atendimento.

O adolescente atendido no Cead, a partir do término do período de acolhimento, é inserido imediatamente na escola, que é interna, e em oficinas pré-profissionalizantes e terapêuticas. Também são iniciados atendimentos nas áreas da psicologia, terapia ocupacional, direito, assistência social e pedagogia. O serviço social atende de forma mais direta a família, a partir do diagnóstico realizado e das intervenções necessárias. Esse serviço trata principalmente de encaminhar as famílias para os atendimentos da rede externa. A construção do caso do

adolescente é feita a partir do PIA e Plano de atendimento a família (PAF), específico do Cead. O adolescente e a família traçam metas para suas vidas e direcionam, mediados pela equipe, os encaminhamentos necessários internos e externos. Nesse processo o protagonismo do adolescente é essencial. Em relação aos encaminhamentos externos, algumas instituições já são articuladas com o Centro e outras ainda deverão ser articuladas de acordo com a demanda, que é sistemática, mas diferenciada segundo o caso. Diante deste contexto, a circulação dos adolescentes pela rede de atendimento é intensa e diferenciada. É importante destacar que no Cead, normalmente, os adolescentes iniciam os encaminhamentos externos acompanhados de educadores e, de acordo com o seu processo de desenvolvimento, eles chegam a circularem sozinhos pela rede de atendimento, que se faz de forma diferenciada, de acordo com as especificidades de cada caso.

Após apresentação do fluxo de atendimento ao adolescente e o perfil desses, serão apresentadas, a seguir, as conexões necessárias entre os atores para que possam ocorrer os atendimentos.

5.3 O CEAD e as interações entre os atores

Considerando a trajetória do adolescente, o Cead vai se relacionar com várias instituições, no momento inicial e em outros momentos do cumprimento da medida socioeducativa. Dessa maneira será apresentado em que contexto se dão as relações das principais instituições de atendimento e o Cead.

- **O Cead e a Suase**

O Cead mantém contatos com a Suase por meio de reuniões com os superintendentes em meio fechado e meio aberto, subsecretário e as diversas diretorias, que são de Segurança, de Gestão de Parcerias, de Orientação Pedagógica, de Formação Profissional e de Saúde do Adolescente, de Acompanhamento Judiciário, de Atendimento as Unidades, de Informação e Pesquisa e a Diretoria Administrativa. A relação do Centro com as diretorias da Suase acontece de forma diferenciada dos Centros da Administração Direta. A relação é mais restrita e ocorre principalmente a partir de envio de relatórios

estatísticos. Ressalta-se que a relação com a Diretoria Jurídica e Diretoria de Parcerias é diferenciada por ser mais constante que as outras. O Cead, junto com outros Centros encontra-se, com a Diretoria Jurídica mensalmente, para discussão conjunta de liberação de vagas nos Centros para adolescentes que estão aguardando nos CEIPs.

É importante ressaltar que mensalmente ocorre reunião com a participação dos gestores de todos os Centros de Internação de Minas Gerais, o superintendente do meio fechado e subsecretário com objetivos diversos, como troca de experiências, avaliação do trabalho.

A partir da experiência do Cead enquanto instituição parceira é importante considerar principalmente a maior autonomia de gestão deste Centro de Atendimento em relação aos outros. Tem sua própria metodologia de trabalho, tendo a pedagogia salesiana como referência. Executa a seleção e capacitação dos funcionários, enquanto na administração direta essa seleção se dá de forma mais burocrática pela Diretoria de Recursos Humanos da Secretaria de Defesa Social.

O quadro de funcionários do Cead é diferenciado do quadro da administração direta do Estado em relação ao número de funcionários, que é relativamente menor em relação a algumas funções desempenhadas e a forma de contratação, que no Cead ocorre via CLT e na administração direta do Estado, atualmente via contratos administrativos e concurso.

Diante deste contexto, algumas reuniões acontecem na Suase sem a presença de representação do Cead e dos centros parceiros, pois o objetivo da reunião é avaliar a metodologia específica do estado, seu processo administrativo e o controle dos resultados. Essa diferença de metodologia e pedagogia como a não vinculação direta dos funcionários do Cead à Sub-Secretaria, a não dependência administrativa para a aquisição de materiais não permanentes para o funcionamento do Centro e a não participação de convênios firmados pela Suase de esporte, cultura e lazer para os adolescentes são fatores que contribuem para o distanciamento do Centro parceiro da Suase¹⁴.

¹⁴ A justificativa para a não participação do parceiro em determinados convênios, como de esporte e cultura é que são repassadas verbas que podem atender às demandas correspondentes.

- **O CEAD e a DOPCAD**

O adolescente é encaminhado para a Dopcad após a prisão em flagrante e também, se for o caso, para apuração de suspeita de ato infracional praticado no decorrer do cumprimento da medida. Ato que pode ter sido praticado no Centro de Atendimento ou em espaço onde o adolescente em cumprimento da medida circulava. Neste caso, o Centro vai se relacionar com essa delegacia somente diante de relações que geraram boletim de ocorrência, por exemplo agressão com lesão, ameaça de morte.

O que ocorre é que normalmente a Dopcad intima os envolvidos para esclarecimentos aproximadamente após um ano ou mais do ocorrido. Muitas vezes, o adolescente envolvido não está mais no Cead ou os fatos já foram esquecidos por ele. A consequência deste atraso de intervenção decorre principalmente da falta de coerência ou sintonia com o que o adolescente está vivenciando naquele momento. Um fato recente, que iniciou em 2006, foi a regionalização do atendimento, o que pode vir a agilizar a intervenção, com a consequente melhoria no atendimento. As delegacias regionais receberam delegados especializados na área da criança e adolescente. Dessa forma, alguns atendimentos podem ser feitos nesta delegacia, facilitando a condução do adolescente e o suporte dado pela autoridade policial, que realiza a oitiva do adolescente com mais celeridade, mas também é muito morosa em dar prosseguimento na oitiva das testemunhas e vítimas. Conseqüentemente, o inquérito chega ao Judiciário quando o adolescente está em processo de desligamento ou já foi desligado. Enquanto o adolescente cumpre a medida, pode estar tramitando inquérito policial ou ação infracional para apuração de ato infracional diverso do ato que ensejou a aplicação da medida socioeducativa de internação. Diante deste fato, pode ocorrer de o adolescente ser liberado antes mesmo que os processos em fase de instrução probatória sejam concluídos. Nestes casos, os inquéritos policiais, ou ações infracionais, são extintas sem julgamento, tendo em vista a perda do objeto da referida ação. Sendo o objeto da ação não outro senão a ressocialização, e se já foi considerado apto para o retorno ao convívio social e liberado, é dispensável o cumprimento de outra medida, ainda que o adolescente não compareça em juízo para se responsabilizar pelos atos que por ventura tenha praticado.

Ressalta-se, ainda, que o Cead se relaciona com a Dopcad nos casos cujo ato do adolescente foi praticado antes da aplicação da medida e está pendente

de investigação. Aqui, o Cead viabiliza o interrogatório, que será realizado pela Polícia Civil, que precisa concluir o Inquérito e encaminhá-lo ao Judiciário. Em regra, este interrogatório ocorre nas dependências do Cead e necessita de autorização judicial para ser realizado.

- **O CEAD e a Polícia Militar**

A relação do Cead com a **Polícia Militar** depende da articulação do Centro com o Batalhão de Polícia Militar regional que é feita, sistematicamente, por intermédio do advogado e da direção do Cead. Este advogado tem como principal atribuição dar suporte jurídico à instituição e acompanhar os processos dos adolescentes internados.

Tanto o atendimento ao sistema socioeducativo em regime fechado, quanto a Polícia Militar pertencem à Secretaria de Defesa social. Entretanto, não é percebida uma articulação dos atendimentos pela via da Suase. Por esse motivo, justifica-se essa articulação por via do Centro que é pautada pela não institucionalização e pela informalidade.

A **Polícia Militar** atua por meio de atos de ressocialização, prevenção e repressão. Quanto a ressocialização, o Cead articulou com grupos específicos da Polícia Militar, que já tem esse foco de trabalho para realizar no Centro palestras de saúde, tabagismo e apresentação de percussão. No que se concerne à prevenção, é responsável pela segurança externa, fazendo rondas esporádicas no entorno do Cead, e nos dias de visitas familiares, também de forma esporádica, oferece suporte preventivo, com a presença de policiais no espaço externo da unidade.

Repressivamente, atua em situações emergenciais de atos de desordem dos educandos que extrapolam as possibilidades de controle por parte da Comunidade Educativa, após requisição do Centro, se for o caso.

Ressalta-se que o fato apresentado que aponta para a relação do Cead com a Polícia Militar se configurar a partir da não institucionalização gera instabilidades e inseguranças no que se refere ao atendimento.

- **O CEAD e o Ministério Público**

A relação do Cead com o Ministério Público acontece por meio de encaminhamentos de relatórios psicossociais dos adolescentes a esta instituição, da participação dos técnicos do Ministério nos estudos de caso e das ocorrências de

fiscalizações da promotora de referência do Centro e sua equipe no Cead. A existência de promotores referências para cada Centro diferencia muito a relação do Ministério Público, pois o desempenho do profissional referência dessa instituição vai afetar a dinâmica da relação, que pode deixar de ser institucional e ficar no pessoal.

Ressalta-se que os relatórios psicossociais devem ser encaminhados ao Juizado e à Promotoria a cada seis meses de medida sócioeducativa cumprida ou circunstancialmente, quando couberem. Esses relatórios são utilizados como subsídios de informação para acompanhamento e encaminhamentos jurídicos, como parecer de desligamento ou regressão de medida socioeducativa. A participação dos técnicos nos estudos de casos favorece muito a comunicação e o entendimento do caso por parte da equipe da Promotoria, legitimando as sugestões e requerimentos do Cead o que tem como consequência uma melhor intervenção por parte da Promotoria em seus pareceres. Porém, no que se refere às respostas dos encaminhamentos dos relatórios, há uma demora considerável que, as vezes, tem consequências negativas no desempenho do caso, seja uma liberação ou outra intervenção.

A relação com o Ministério Público se dá também por intermédio do advogado do Centro, que despacha diretamente com o representante do Ministério Público no intuito de que este emita parecer convergente com requerimento do Cead. Com isso, as chances de o Judiciário deferir o requerimento do Cead são maiores.

- **O Cead e o Juizado da Infância**

A relação do Cead com o Juizado da Infância e Juventude também acontece por meio de encaminhamentos de relatórios psicossociais dos adolescentes a esse órgão do Poder Judiciário, (são distribuídas cópias dos relatórios para o Juizado, a Promotoria e a Suase), por intermédio da participação dos técnicos do Juizado nos estudos de caso e também das ocorrências de fiscalizações e atendimentos por parte dos técnicos aos adolescentes e familiares. O advogado do Cead mantém relacionamentos com o Juizado na tramitação de documentações necessárias ao processo jurídico do adolescente. Essa tramitação da documentação ocorre de forma lenta, o que pode comprometer o processo vivenciado pelo adolescente no Centro de atendimento. Ressalta-se que essa lentidão da tramitação da documentação, às vezes, é justificada por ambas as

instituições pela existência da relação de interdependência entre o Juizado da Infância e a Promotoria na execução do processo jurídico e pelo número reduzido de funcionários para o atendimento.

- **O Cead e a Defensoria Pública**

O artigo 207 do ECA estabelece que nenhum adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional, ainda que ausente ou foragido, será processado sem defensor. Portanto, o que mais ocorre é a ausência da Defensoria nas audiências dos adolescentes. Ressalta-se que o número de defensores é mínimo e que esses atendem a vara infracional e a civil. É um número insignificante diante da demanda. Atualmente, com a entrada de novos defensores, esse quadro modificou um pouco. Nos estudos de casos que ocorrem mensalmente, participa também um técnico da defensoria. Mas, ainda, o contato dos adolescentes com os defensores é praticamente inexistente, e na realidade, a maioria deles não tem consciência desse direito em relação à Defensoria. Diante desse contexto, o advogado da unidade busca conscientizar os adolescentes desse direito e faz contato com a Defensoria nos casos em que a sua presença se faz ainda mais indispensável.

- **O CEAD e o CEIP**

A relação do Cead com Ceip limita-se à visita ao adolescente internado provisoriamente para acolhimento desse, antes do encaminhamento para o Centro. Além disso, o técnico nesta visita aproveita para ter contatos com os relatórios do adolescente e para trocar informações sobre ele com os técnicos do Ceip. Existe também a possibilidade de reuniões de estudo de caso nas situações de reincidência do adolescente que já passou no Cead e está no Ceip. Isto ocorre esporadicamente quando há demanda do CEIP. Muitas vezes, não se sabe quando ocorre essa reincidência, o que sinaliza a **não sistematização das informações e a não continuidade do processo educativo, aspecto importante que indica dificuldades de integração do atendimento.**

- **O Cead e os outros Centros de Atendimento à Internação**

As relações ocorrem por meio de demandas do CEAD ou dos outros Centros para a troca de informações de casos de adolescentes atendidos anteriormente por um dos Centros, ressaltando que essa não é uma prática

sistemática, o que reforça o ponto abordado anteriormente da **não continuidade no processo educativo**. Ocorrem casos de transferência de adolescentes por diversos motivos, como proximidade da família ou guerras no Centro (conflitos gerados entre os adolescentes que são de gangues rivais e que não conseguem ser sanados no mesmo centro). Também acontecem contatos dos adolescentes nos outros Centros em situações de campeonatos, comemorações que são planejados pela Suase ou entre os Centros.

- **O Cead e as medidas de meio aberto**

Liberdade assistida, prestação de serviço à comunidade e semiliberdade

As medidas de meio aberto são de responsabilidade do município, com exceção da semiliberdade que é responsabilidade do estado. O município também tem conexões com ONGS para esse atendimento, como é o caso do Projeto Crescendo, que executa a prestação de serviço a comunidade, através da parceria do município e os maristas.

O Cead apresenta pouco relacionamento com as medidas de meio aberto. A sua relação com a Liberdade assistida ou a prestação de serviço a comunidade ou semiliberdade somente ocorre quando o próprio centro demanda um estudo de caso diante de um desligamento de adolescente, que continuará em medida de meio aberto ou, em alguns casos, diante da passagem anterior do adolescente pela liberdade assistida ou outra medida.

É importante sinalizar que a partir da criação da Suase, em 2007, é que passou existir uma Superintendência de medidas de meio aberto, o que poderá favorecer as relações. Esse fato do distanciamento entre os programas que executam medidas de meio aberto e fechado **fragmenta a visão do adolescente e não permite a continuidade dos encaminhamentos iniciados em outros programas**. A incidência de adolescentes que passaram no meio aberto anterior à internação ou que irão para o meio aberto após a internação é altíssima. Esse dado estatístico de adolescentes que descumpriram os programas de liberdade assistida, de semiliberdade ou de prestação de serviço à comunidade e que chegam a internação não é sistematizado pelos Centros de Internação. Então a alta incidência, citada anteriormente é percebida pela leitura dos processos jurídicos dos adolescentes. O fato de não haver essa informação sistematizada no Centro não

significa que não exista em outra instituição. Porém, caso exista, essa informação não chega ao Centro. É importante esclarecer que não existe um fluxo previsto de encaminhamentos de adolescentes do meio aberto para o fechado ou do meio fechado para o aberto. Esses encaminhamentos dependerão do desenvolvimento dos casos e, especificamente, do parecer final do juiz.

- **O Cead e os Conselhos Tutelares e de Direitos**

Tratando-se das atribuições dos Conselhos, que são as de fiscalizar, articular e formular política de atendimento à criança e ao adolescente, pouco se tem percebido em relação às ações com esse foco. O Centro recebeu em quatro anos de funcionamento duas visitas de membros dos Conselhos municipal, estadual e nacional e nenhuma do Conselho Tutelar da região. O centro participa da comissão de medidas socioeducativas no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Em relação aos outros Conselhos, existe uma articuladora na Inspeção São João Bosco (Salesianos) que é conselheira nacional do Conanda e um irmão salesiano que é conselheiro estadual do Cedca. Dessa forma, o Centro está sempre bem informado sobre as deliberações dos Conselhos. Apesar dessa participação do Cead nos Conselhos, nota-se pouca ação dos Conselhos nos Centros de Atendimento às medidas socioeducativas. Inclusive, foram criadas pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA) diretrizes para o atendimento que não são seguidas, estão muito distantes de serem alcançadas e nenhuma intervenção é feita nesse sentido.

Diante dessa ausência de atuação dos Conselhos, muito se perde na capacidade de controle e integração da política, pois esse é um ator que tem um papel específico de articulador dos atores.

- **O Cead e o Sistema Único de Assistência Social:**

O Cead encontra-se articulado com a política pública de assistência social. O trabalho articulado com o CRAS é um facilitador durante a medida socioeducativa no que se refere ao acompanhamento sociofamiliar. Assim que um adolescente é admitido no Centro, o profissional do Serviço Social faz o mapeamento da rede socioassistencial da regional de Belo Horizonte. Caso o adolescente esteja na área de abrangência do CRAS é articulado com o programa um estudo de caso para definir estratégias para acompanhamento e a promoção da família de forma integrada.

No caso dos adolescentes oriundos do interior, o CRAS tem a função primordial no que se refere à aproximação da realidade vivenciada pela família do adolescente. É como se fosse a extensão da equipe técnica do Cead, que pode encontrar, algumas vezes, dificuldades para o deslocamento. Ressalta-se que é feita toda uma articulação da equipe técnica do Cead com a equipe do CRAS para que esse atendimento ocorra dessa maneira.

Apesar de o CRAS ter caráter preventivo, percebe-se um desconhecimento da maior parte das famílias dos adolescentes a respeito da oferta desse serviço na comunidade, seja nos casos de Belo Horizonte ou do interior do estado. No Cead, o profissional de Serviço Social realiza parceria com a Regional da Prefeitura do Barreiro para divulgar os programas existentes nas regionais, visando à informação e à formação das famílias no que se refere à garantia e promoção dos direitos sociais.

Outra dificuldade encontrada refere-se a pouca oferta do programa no estado de Minas Gerais. Em Belo Horizonte, há pelo menos um CRAS em cada regional administrativa da Prefeitura. E, como trata-se de um programa de base territorial, não é possível conseguir a inserção de todas as famílias que apresentam necessidade real de encaminhamento. Para essas, faz-se necessário articular com outros parceiros, ONGs que desenvolvem ações voltadas para a promoção do grupo familiar.

O acesso do Cead aos programas de proteção especial de média complexidade acontece pela via da informação referente a acompanhamentos anteriores ao adolescente ou ao seu grupo familiar, tais como Serviço de Orientação e Apoio sociofamiliar, abordagem de rua e medidas socioeducativas de meio aberto. O Plantão Social é utilizado para o atendimento aos adolescentes no que se refere às guias para isenção da taxa da documentação pessoal.

Já o acesso aos programas de proteção especial de alta complexidade requer um trâmite diferente, pela via de petição judicial. Descreve-se o caso familiar ou a situação de violação de direitos para o Juizado e o Ministério Público e sugerindo a aplicação da medida protetiva prevista no ECA no artigos 98 e 101. Esse processo é burocrático e demorado. São poucos os casos de famílias convocadas pelo programas no tempo hábil da medida socioeducativa de internação a partir do pedido do Centro. Isso deve-se aos números insuficientes de vagas em

cada programa, o que não corresponde à demanda real, no caso do município de Belo Horizonte.

A situação do interior ainda é mais precária. Os municípios têm encontrado dificuldades para operacionalizar o SUAS, e esse acompanhamento fica, na maioria dos casos, sob a responsabilidade do Judiciário, que também o faz de forma precária.

Ressalta-se que a articulação do Cead com a Assistência é peculiar ao Centro. Dessa maneira essa relação da assistência social com o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade atualmente depende das ações e articulações de cada ator esse fato aponta também para intervenções diferenciadas no atendimento.

- **O Cead e a Educação**

No Cead existe a particularidade do atendimento aos adolescentes pela escola municipal que funciona internamente. Esse fato é justificado pela parceria anterior deste Centro com a prefeitura. A lógica da escolarização do Cead atende às diretrizes da Secretaria Municipal de Educação, nos moldes da Educação de Jovens e Adultos. A escola do Cead atende apenas o ensino fundamental. Não existe a seriação, e os agrupamentos se dão a partir das habilidades e competências dos alunos. A avaliação dos adolescentes é contínua e processual. Por ocasião do desligamento, são encaminhados relatórios para posicionamento na série ou no ciclo da escola que os receberá. Acontece também em alguns casos exame supletivo no meio do processo de cumprimento da medida socioeducativa. O que define o encaminhamento para os exames supletivos é a implicação do adolescente com a medida e com os estudos além da idade exigida, que é acima de 15 anos. Existem também situações de adolescentes que estão no ensino médio e que são encaminhados para a rede escolar externa. Como são a minoria é possível o acompanhamento do educando externamente. Porém o Cead é o único centro que tem parceria com a escola municipal. Os demais Centros são atendidos pela escola Estadual Jovem Protagonista, convênio recente estabelecido pela SUASE com a Secretaria Estadual de Educação, que, diferencialmente da escola municipal do Cead, já certifica a escolarização dos adolescentes. Esse convênio entre a secretaria de Segurança e a de Educação é um exemplo de articulação entre órgãos governamentais.

- **O Cead e a saúde**

Os atendimentos à saúde prestado aos adolescentes acontecem na rede externa, em articulação principalmente com o Sistema único de Saúde SUS). Os encaminhamentos são feitos ao posto de saúde da região que os reencaminham quando necessário para os CAPS. Com o foco na saúde mental, também acontece O atendimento à drogadição na Clínica de Atendimento Multidisciplinar ao Toxicômano, Abraço e em clínicas que são articuladas pela equipe de saúde do Centro conforme o caso. A relação do Centro com os equipamentos da saúde, foi construída sem grandes conflitos. Porém, a demanda é sempre maior do que a oferta. Atualmente, foi feito um convênio da Suase com a Secretaria Estadual de Saúde, o que não implicou mudanças significativas no atendimento nessa regional. As maiores implicações ocorreram nas regionais que tinham dificuldades no atendimento aos adolescentes internados nos Centros. Essa articulação entre as Secretarias, além de oferecer maior possibilidade de melhoria de atendimento, atende à diretriz do ECA, de articulação dos órgãos de atendimento.

- **O Cead e a profissionalização**

O Cead busca, sistematicamente, articular-se com escolas profissionalizantes. Atualmente encaminha de forma mais sistemática ao CESAM, que também é uma obra salesiana voltada para a profissionalização. Também mantém relações com a Ação Técnica, localizada na região, com o Projeto Crescendo Maristas, o Sistema S e outras ONGS com esse fim. Porém cada caso demanda articulações diferenciadas.

- **O Cead e o lazer, a cultura e o esporte**

O Cead busca, sistematicamente articulação com programas e instituições que oferecem lazer, cultura e esporte. Não existe nenhuma parceria conveniada ou fixa para esse atendimento.

- **O CEAD e a espiritualidade**

O Cead busca articular-se com instituições religiosas diversas, localizadas principalmente na região do Centro. Os momentos religiosos acontecem em espaços internos e externos. Ressalta-se que a própria proposta pedagógica do Centro tem como um dos pilares a espiritualidade.

A partir do fluxo de atendimento descrito e das relações estabelecidas entre os atores, percebem-se na execução do atendimento, a amplitude e a abertura do sistema, marcadas pela entrada de atores com diferentes visões e missões. Existem atores com relações de interdependências variadas, outros mais autônomos, alguns, com mais capacidade de recursos, alguns governamentais e outros não governamentais. Enfim, existe uma complexidade de atores que se relacionam e se vinculam de formas diferenciadas. Por exemplo, existem vínculos interdependentes de processos, de recursos financeiros e de colaboração.

Para sintetizar a dinâmica e interações dos atores do sistema, apresenta-se um esquema a partir do nó Cead que demonstrará as relações entre os atores.

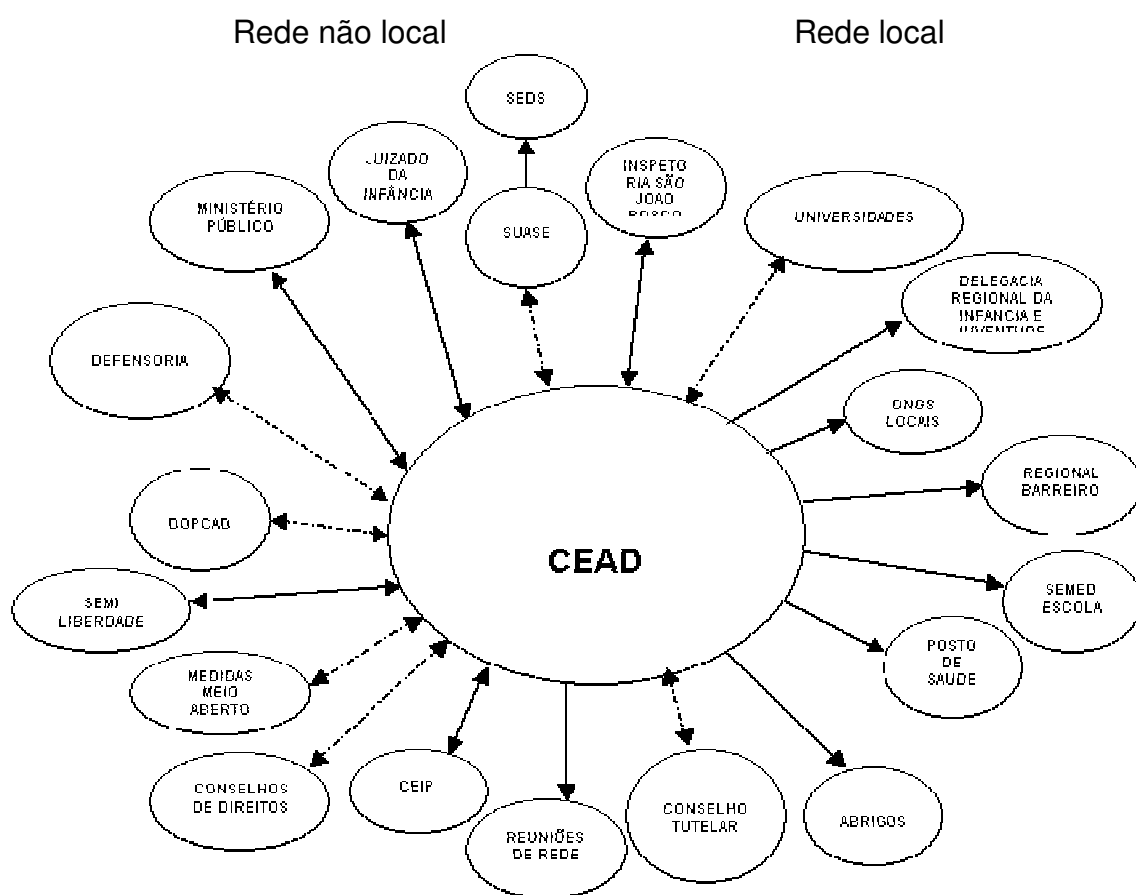


Figura 3 – O Cead e a rede

Fonte: Pesquisa da autora

Nesse esquema, aparecem atores com setas pontilhadas que sinalizam os elos mais frágeis (relações distantes ou com dificuldades de comunicação ou pouca institucionalização) e setas não pontilhadas, elos mais fortes (relações mais estáveis e formais). Também aparecem de lados diferenciados as relações com

atores locais e não locais. É interessante perceber que as relações do Cead com os atores locais possuem elos mais fortes. Ressalta-se que esse fato pode estar relacionado com a proximidade do Cead e a rede local, o que pode gerar maior conhecimento e sensibilidade aos problemas vivenciados e soluções necessárias. Mas também é necessário considerar que muitos atores da rede local estão em uma relação de cooperação, em que a relação é marcada pela informalidade e pela instabilidade de continuidade.

As relações estabelecidas na rede local dependem exclusivamente de articulações do Cead. Esse ponto faz com que cada Centro de Atendimento tenha sua rede de relações diferenciadas, o que pode limitar ou ampliar as possibilidades de intervenções, percepções e atendimentos. Outro ponto interessante, que não aparece no desenho, é que alguns atores se relacionam com vários outros atores em circunstâncias e objetivos diferentes. O Juizado da Infância, em relação ao Cead, pode estar como órgão fiscalizador com poder, inclusive, de impedimento de funcionamento, já na relação do Juizado com a Promotoria, as duas instituições têm relações iguais de poder e de continuidade de processos.

É importante ainda destacar que a maioria das relações do Cead com os atores locais e não locais é marcada por elos fortes, relações mais próximas e de continuidade de ações. Porém é necessário maior formalização dessas relações para torna-las mais estáveis.

A partir da amostra do fluxo de atendimento e das relações estabelecidas com os atores do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, esta seção evidenciou pontos que ilustraram a flexibilidade do tal sistema, a complexidade dos atores, a precariedade da circulação da informação e da comunicação entre os atores, a não uniformidade das ações, as relações de interdependências e as relações de atores colaboradores e os papéis diferenciados dos atores no atendimento. Porém, esses pontos aparecem de forma superficial porque, a partir do nódulo Cead, não é possível avaliar profundamente as outras relações existentes e suas implicações. Torna-se necessário, para aprofundar a análise dessa rede, entrevistar atores sociais que estão diretamente envolvidos com o objetivo, para produzir melhor análise da capacidade ou não de integração no atendimento no sistema como um todo. Conforme estabelecido na segunda seção, serão consideradas para esta análise três variáveis: a identificação dos atores

responsáveis e seus papéis no atendimento, os instrumentos de gestão e a compatibilidade dos membros.

6 ANÁLISES DAS ENTREVISTAS

Nesta seção serão apresentadas as análises das entrevistas realizadas com alguns atores envolvidos no atendimento ao adolescente privado de liberdade, responsáveis pelos órgãos estatais ou ONGs, técnicos, diretores e educadores que atendem, direta ou indiretamente, os adolescentes em privação de liberdade. Ressalta-se que esses atores entrevistados foram escolhidos por responderem por instituições que são requisitos do ECA na política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. É importante destacar também que em algumas instituições aconteceu mais de uma entrevista, considerando os papéis diferenciados e, conseqüentemente, os olhares diferenciados dos entrevistados a partir do ponto onde se encontram.

Foram entrevistados dez atores, representantes do Conselho Estadual e do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (1 conselheiro de cada um) representantes da Promotoria da Infância e Juventude (técnico e promotor), representante do Juizado da Infância e Juventude (técnico), representante da Defensoria (defensor), representante da Suase (Superintendente do meio fechado), representante do Centros de Atendimento ao adolescente privado de liberdade (diretor) e representante de ONG responsável por gestão compartilhada.¹⁵

As perguntas dirigidas aos entrevistados tiveram por base as variáveis de análise de redes de políticas: atores que compõem o sistema, a compatibilidade dos membros e os instrumentos de gestão.

- **Atores que compõem o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade**

A partir das entrevistas e considerando a variável atores que compõem o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade em Minas Gerais apurou-se, inicialmente, imprecisão em relação à definição de todos os atores que são de fato responsáveis por esse atendimento.

¹⁵ As entrevistas planejadas com o juiz da Infância e Juventude e delegado da DOPCAD não foram executadas pela inviabilidade de tempo desses atores.

Evidenciaram-se por parte de todos os entrevistados a responsabilidade e a composição do atendimento por parte da Promotoria da Infância e da Juventude do Juizado da Infância e da juventude, da Secretaria de Defesa Social, a partir da Suase, dos Centros de Atendimento e do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente.

A Dopcad foi citada como ator responsável e que compõem a rede por apenas 50% dos entrevistados; a Defensoria, por 40% e os Conselhos municipais, nacional e tutelares da criança e adolescência, a família, os programas da assistência social, as Secretarias Estaduais de Saúde e Educação, por 20%.

A ausência da citação por parte da maioria dos entrevistados de atores apresentados no ECA como requisito da política de atendimento, como é o caso da Dopcad, dos Conselhos de direitos e tutelares, da Assistência e da Defensoria, pode revelar, entre outros aspectos, que esses atores não estão sendo notados nos papéis que deveriam desempenhar na política de atendimento ao adolescente privado de liberdade. Em relação ao não apontamento aos outros atores, como a Secretaria Estadual de Educação e a Secretaria Estadual de Saúde, existe a hipótese de que isso ocorreu por não serem explicitamente citados como responsável pelo ECA ou por estas não estarem sendo notados enquanto atores na execução do atendimento. Foi também mencionada a partir dessa variável a existência de atores colaboradores. Nesse ponto aparecem, de forma consensual, as universidades, o Sistema (SESC, SENAC, SENAR, SENAI) as ONGs, empresários, pessoas físicas, como voluntários, CESAM e ASPRON, essas últimas instituições de profissionalização. E também aparecem nesse ponto atores que aparecem circunstancialmente ou associados a um programa específico, não a todo sistema, numa característica de rede local, como a Delegacia Regional Especializada no atendimento à criança e ao adolescente e postos de saúde.

Um ponto polêmico em relação aos atores colaboradores e aos responsáveis é o lugar que a família do adolescente atendido ocupa no sistema, pois ela aparece como ator responsável e como ator colaborador, o que sinaliza para uma indefinição do lugar da família nesta política.

Ainda no que refere aos atores colaboradores, evidenciou-se também a partir das respostas a abertura para a entrada e saída desses atores que não são permanentes. Em alguns momentos, fazem parte do atendimento ao sistema e em outros podem não participar. Isso acontece porque não há uma institucionalização

nas relações. Elas acontecem a partir das articulações e das necessidades, que podem ser momentâneas entre um ator e outro.

Em relação à existência de um papel comum entre os atores, são apresentados como respostas: a ressocialização do adolescente privado de liberdade, a garantia de direitos da criança e do adolescente e a integração do atendimento. Associadas a essa questão aparecem apontamentos por parte de quase todos entrevistados, sinalizando para a existência de um papel comum somente no discurso, pois “na prática não existem evidências de olhar ou execução desse papel comum e sim cada um olha só para seu umbigo”. Esse ponto é muito significativo, pois na definição de rede de política, segundo Fleury, essa constitui-se a partir da presença da esfera governamental vinculada a outras organizações não governamentais e ou setores governamentais que compartilham objetivos comuns em relação a uma política. Diante das entrevistas, esse compartilhamento de objetivo comum não está ocorrendo. Não se têm ações voltadas para esse objetivo maior, mas sim para objetivos específicos de cada instituição.

A ressocialização do adolescente privado de liberdade que aparece como objetivo comum não é alcançada, o atendimento é fragmentado, tem que haver conexão, continuidade. O fato de cada ator fazer sua parte não responde a complexidade da problemática do adolescente privado de liberdade.

No que se refere à avaliação do desempenho dos papéis executados, há um consenso da avaliação do desempenho dos atores como precário, porém com avanços. O desempenho precário está relacionado a: número insuficiente de recursos humanos e de recursos materiais, pouca capacitação, pouca formação dos recursos humanos, violação de direitos dos adolescentes, falta de articulação e falta de investimento por parte dos órgãos de maior poder nesta política. Alguns atores, como Dopcad, Conselhos e Defensoria, apareceram com pior desempenho, sendo justificado que os Conselhos e a Defensoria estão ausentes no atendimento, com a ressalva do número limitado de defensores. Já em relação ao Dopcad, seu desempenho precário é associado pelos entrevistados à violação de direitos e a pouca evolução quanto a execução do ECA: “o atendimento dessa instituição ainda é muito ligado ao código do menor.”

Numa análise mais ampla, fica evidenciado que, em relação aos atores responsáveis pelo atendimento, existem percepções diferenciadas que atribuem ou não, esse ou aquele ator como responsável pelo atendimento.

Em relação aos colaboradores, existe uma flexibilidade do sistema que permite a entrada e saída desses atores, fato que contribui para a imprecisão referente aos atores que compõem o sistema. A indefinição dos atores o que compõem traz impactos negativos principalmente no que tange ao processo da articulação do atendimento e da definição e execução dos papéis.

Aparece uma grande diversidade de papéis desempenhados e que caracteriza o sistema/rede como heterogêneo. Existe, a partir desse ponto, clareza por parte de cada ator em relação ao seu papel específico executado no atendimento ao adolescente privado de liberdade, que esta de acordo com as determinações normativas, mas não existe clareza por parte dos atores no que se refere aos papéis executados pelos outros atores. Este ponto contribui para a não precisão dos atores responsáveis pelo atendimento, por sobreposição de ações, não complementação e, conseqüentemente, impacta negativamente a capacidade de integração.

- **Compatibilidade dos membros**

A partir da “variável compatibilidade dos membros”, termo esse utilizado na literatura associada às redes de políticas e aqui considerado para significar a convergência dos atores da rede, são analisados pontos que se referem às relações entre os atores, as interdependências, e a existência de referencial metodológico e pedagógico comum.

Os entrevistados, de forma geral, analisam as relações dos atores como boa. Em sua maior parte, consideram que essas relações são marcadas por horizontalidades, principalmente por causa das autonomias de algumas instituições envolvidas, ressaltando as relações hierárquicas dos centros em relação à Secretaria de Defesa Social. Porém, também foi relatado que existem diferenças nas relações entre uma instituição e outra, relacionadas a vários aspectos, como “maior acompanhamento de promotores em um centro específico”.

O principal motivo atribuído pelos entrevistados a essa diferenciação refere-se ao fato de essas relações serem muito personalizadas. Existem referências diferentes de promotores, defensores e técnicos para cada Centro. O ideal, segundo

alguns entrevistados, seria disponibilizar um profissional que atendesse somente à vara infracional. Esse ponto faz “com que não exista a relação da instituição com outras, mas sim do profissional de referência, desta forma muitas vezes, prevalecem as ideologias de cada um e não da instituição”.

Percebe-se que a dimensão pessoal interfere e condiciona a política para além das competências institucionais, fato esse que afeta a compatibilidade dos membros no que se refere principalmente à não existência de um atendimento pautado por uma política de referência, mas sim por pessoas de referências.

O olhar para o ECA e a efetivação dessa legislação pelos atores também são muito diferentes e impactam nessa variável, por essa legislação ser diretriz do atendimento. Os atores têm visões diferentes sobre o ECA, que se expressam de diversas maneiras, por exemplo “achar que essa lei passa mão na cabeça dos adolescentes, e por isso não praticá-la de forma efetiva”; outros acham que é uma lei muito avançada para o Brasil”. Outros, ainda, acreditam nessa lei e buscam executá-la a partir das possibilidades que são limitadas”. Dessa maneira, o atendimento vai ser afetado e pautado por essas visões diferenciadas.

Todos os entrevistados concordaram que houve avanços em relação à prática dessa legislação. Porém, segundo os mesmos, “como o atendimento é muito pautado nas ações pessoais e não institucionais, não se pode analisar o avanço institucional. O que aparece é que em algum momento algumas instituições avançam, mas ao mesmo tempo podem retroceder de acordo com sua gestão de pessoas”. Ressalta-se que a Dopcad foi citada pela grande maioria dos entrevistados como uma instituição que está muito aquém do atendimento no que se refere às diretrizes do ECA. Essa análise da efetivação do ECA a partir dos atores do sistema sinaliza sobre a compatibilidade dos membros, principalmente porque a percepção sobre essa lei ainda é muito polêmica, gera interpretações ainda muito extremas e causam em alguns momentos incompatibilidade dos membros, principalmente no que tange ao tratamento ao adolescente, como: “algumas instituições fazem uso de algemas nos adolescentes em saídas e atividades internas e outras instituições o uso de algemas é utilizado somente em situações extremas”; “a segurança é ainda o grande foco para algumas instituições e em outras o foco está na educação e socialização”. De fato, o que mais apareceu a partir dos entrevistados como causa da incompatibilidade dos membros é a credibilidade e

execução, ou não, do ECA. Algumas instituições ou posicionamentos estão ainda muito contaminados por resíduos tóxicos da velha doutrina da situação irregular.

A existência de relações de interdependências no sistema é uma das principais características das redes de políticas, pois sinaliza para a necessidade de compartilhamento de recursos para atingir o objetivo comum, aspecto que remete também às relações e compatibilidade dos membros, pois existe nas relações de interdependência aspecto relacionado à continuidade das ações que somente pode ocorrer se houver compatibilidade dos membros. Dessa maneira foram também analisadas as ocorrências de interdependências e as suas consequências.

Todos os entrevistados concordaram em relação à existência de interdependências, principalmente sob os aspectos de recursos humanos e de recursos materiais, que se materializam por exemplo, nas relações de dependência de espaço físico, recursos materiais da Defensoria Pública em relação ao Juizado da Infância ou dos Centros de Atendimento em relação à Suase. Porém, no que se refere à interdependência em todo o processo de atendimento, somente ocorreu reconhecimento dessa por parte de alguns entrevistados, que sinalizaram também a importância dessa interdependência, apesar de não perceber essa sendo executada, “ Na prática, o que aparece é a falta de continuidade no processo de atendimento.” São vários exemplos que podem ilustrar a existência dessa interdependência no atendimento, pois essa está presente em todo o processo de atendimento. O processo jurídico instaurado para definir a sentença do adolescente privado de liberdade é um exemplo concreto de relações de interdependências no atendimento pois envolvem a Dopcad, a Promotoria, o Juizado e a Defensoria instituições, que têm que trabalhar uma na continuidade da outra. Porém, nesse exemplo a interdependência é mais explícita e diferente das outras interdependências existentes em que a continuidade do atendimento existe mas não é reconhecida.

Como consequência da interdependência dos atores no sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, foram citados pelos entrevistados: complementação, cooperação e continuidade de ações. Foram citados também pelos entrevistados aspectos dificultadores relacionados à existência de interdependências de recursos materiais, como a burocratização do atendimento, que gera atrasos no processo. Já relacionada à não existência de interdependências no processo de atendimento, que também foi citada por alguns entrevistados,

aparece como consequência a situação de sobreposição de ações. Como exemplos dessa situação de sobreposição foi citado o atendimento inicial à família do adolescente internado, que é realizado de forma fragmentada pela Promotoria, pelo Juizado e pelos Centros de Atendimento. “A família fica saturada com a repetição e não há articulação das informações”. Acontecem também, como outro exemplo de sobreposição, representações jurídicas com o mesmo conteúdo que são feitas de forma desarticulada pela Defensoria e pela Promotoria, fato que pode gerar atraso no desenvolvimento do processo.

Ficou claro, a partir desse ponto, que existe interdependências, mas também apareceram dificuldades de controle e coordenação dessas, principalmente no que se refere ao melhor compartilhamento de recursos e de continuidade do processo de atendimento.

A existência, ou não, de um plano estadual metodológico e pedagógico comum ou de uma política estadual de atendimento também foi analisada na variável “compatibilidade dos membros”.

Os entrevistados, de forma geral, relataram a não existência deste plano comum: “Não existe um atendimento pautado em uma política. Esse é personalizado”. O que apareceu nesta análise de mais próximo a um plano comum estadual foram os procedimentos operacionais padrão (POP), que são utilizados por alguns Centros, não por todos. Também aparece por parte da Superintendência do meio fechado um apontamento de construção de um plano comum de atendimento ao meio fechado, ressaltando que esse plano ainda não é público. Como consequência dessa não existência de plano comum de atendimento aparece: “cada ator atendendo da maneira que acha mais conveniente”; “Os adolescentes que passam pelo atendimento no Sistema estranham os valores e ações diferenciados e em alguns momentos se rebelam e em outros fazem uso desta diferenciação manipulando ou questionando os atores institucionais”; “Críticas por parte dos atores em relação ao atendimento da outra instituição e, conseqüentemente, incompatibilidade dos membros”.

Em todos os aspectos analisados na variável, “compatibilidade dos membros” ficou evidenciada a incompatibilidade dos membros, o que pode vir a contribuir para a não integração das ações. Essa incompatibilidade foi manifestada de várias maneiras, como: não existência de plano comum de atendimento, valores diferenciados relacionados à legislação de referência do trabalho; e diferença de

relações institucionais. Todos esses aspectos geram dificuldades relacionadas à: uniformidade do atendimento, níveis de congruência de valores e concordância quantos aos objetivos da rede, o que caracteriza a incompatibilidade dos membros dos atores deste sistema de atendimento.

- **Instrumento de gestão**

Conforme os entrevistados, a informação de dados do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade em Minas Gerais restringe-se atualmente a dados estatísticos copilados em cada órgão de atendimento, sem articulação, ressaltando a existência recente de dados estatísticos levantados a partir de planilhas de atividades enviadas para a Suase. Um motivo que justifica este contexto é a não execução do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência, que começou a ser implantado em alguns centros sem chegar a alcançar todos. Esse sistema foi suspenso antes mesmo de funcionar nas entidades de atendimento, pois entrou em auditoria do Tribunal de Contas da União por problemas de planejamento e gestão do Sipia, fragilidades em relação à segurança do sistema, determinações e recomendações.

Porém, foi sinalizado por alguns entrevistados, a elaboração de um novo sistema, que está sendo implantado pela Suase, a partir da Diretoria de Gestão da Informação em articulação com a Superintendência de Integração da Seds. O novo sistema é o Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Siame)¹⁶, que se propõe à construção de banco de dados, específicos das medidas socioeducativas, e não da infância e juventude como um todo. A execução desse sistema está prevista para outubro de 2008 e tem como proposta articular os dados com outros atores do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade. Os dados estatísticos dos Centros coletados atualmente, em termos de informação, são encaminhamentos mensais de relatórios a partir de uma planilha eletrônica com o número de adolescentes atendidos, atividades executadas, educandos matriculados na escola, número de fugas, evasões, tumultos, rebeliões, número de desligamentos

¹⁶ Será apresentado, em anexo, documento síntese do SIAME ressaltando que as funções previstas nesse documento estão sendo alteradas à medida, em que, realiza-se, a especificação do sistema, prevendo as informações necessárias, os perfis de usuários e a segurança da informação. Nesse sentido, o documento em questão pode ser considerado como um esboço do sistema, passível de sofrer alterações.

uso de dependência de drogas, dados de raça/cor, renda familiar e local onde vivia o adolescente.

Outro sistema de informação existente que aparece a partir dos relatos dos entrevistados é o Sistema de Informatização dos Serviços das Comarcas (Siscom), que abrange os processos judiciais da Justiça de Primeira Instância, permitindo o controle processual informatizado de todo o acervo cadastrado na base de dados. O processamento e o registro das informações são feitos por meio da inserção dos dados no sistema, desde a distribuição até a baixa do registro do feito. Todo o acompanhamento processual é realizado pelas partes, advogados e quaisquer interessados a partir das informações disponibilizadas nos terminais de consultas e pelo sítio do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O Siscom condiciona regras e procedimentos a serem seguidos pela Secretaria de Juízo e Serviços Auxiliares do Foro da Justiça de Primeira Instância, a fim de serem asseguradas a confiabilidade e a integridade das informações constantes no banco de dados do Poder Judiciário. O acesso aos aplicativos do Siscom é feito exclusivamente por meio de senhas individuais, que são de inteira responsabilidade do operador do sistema. O escrivão, o distribuidor de feitos e o contador-tesoureiro são responsáveis pela autorização, ou não, da disponibilização das permissões específicas de seu cargo a outros servidores. A autorização será solicitada ao administrador do Siscom da respectiva Comarca.

A partir dessas informações relacionadas às limitações dos sistemas de informação existentes no sistema de atendimento, os entrevistados foram unânimes em apontar esse como um dos problemas mais graves nesse processo de atendimento.

Existem informações fragmentadas em algumas instituições, como o Siscom no Juizado, que é acessado somente pelo meio jurídico e alguns indicadores do processo de atendimento, que estão sendo estruturados pela Suase para a construção do Siame que um sistema específico da Seds. Porém, como esse sistema está sendo construído agora, a maioria dos atores desconhece o que significa que não existe um sistema integrado de informação.

Segundo os entrevistados, neste contexto de precariedade de indicadores, ocorrem muitas consequências negativas, como “um não planejamento adequado de recursos financeiros”; “não diagnóstico da política de atendimento”; “atendimento pautado em deduções”; “manipulação da mídia ou de algum ator

qualquer que queira agir de má fé”. É importante ressaltar que, segundo alguns entrevistados, a proposta da construção do Siame é de responder a essa falha do sistema e articular as informações com outros atores.

Conforme os entrevistados, a comunicação entre os atores do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade acontece por meio de encaminhamentos de relatórios, estatísticas, comunicados, acompanhamentos de técnicos do Juizado e da Promotoria nos Centros, reuniões diversas, comunicação intranet (Centros da administração direta e alguns da administração indireta) boletim Suase de circulação interna e a reunião da rede de medidas socioeducativas. “Para o encaminhamento de alguns desses recursos, como relatórios e comunicados, são necessários o aumento e a melhoria dos equipamentos de informática e comunicação nos Centros de Atendimento. Neste contexto, a tramitação dos documentos, relatórios e estatísticas acontece de forma lenta e burocrática, atrasando, muitas vezes, o processo pedagógico e até jurídico do adolescente atendido. No que refere-se à comunicação pela intranet, somente alguns Centros possuem. Dessa maneira, a comunicação é diferenciada, existindo limitações de aquisição de informações por parte dos Centros que não têm esse acesso e a Suase.

Ainda segundo os entrevistados, todos esses recursos de comunicação precisam ser potencializados para o alcance de melhores resultados. O que se percebe atualmente em relação à comunicação é a lentidão do acesso à informação ou, mesmo, o não acesso a essa por todos os atores do Sistema, distorção de informações, processo esse para qual a mídia, às vezes, contribui. Outro aspecto importante a ser considerado no que se refere à comunicação é a maior divulgação dos aspectos negativos do que dos aspectos positivos do atendimento. Os entrevistados, no que remete à comunicação, analisaram essa como precária e subjetiva. “As vezes, nem dentro da própria instituição a comunicação é eficaz imagina no sistema como todo”.

Outro ponto importante associado à comunicação que apareceu como grande dificultador desse processo foi à escuta dos atores, que é marcada por vaidades, competições e críticas destrutivas, aspecto que pode inviabilizar ou deturpar a comunicação.

Outro ponto investigado considerando a variável “instrumento de gestão” foi relacionado à coordenação do sistema. A maioria dos entrevistados reconhece a

Suase como órgão de gestão da política socioeducativa ou órgão de coordenação dos Centros Socioeducativos. Porém, o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente também é citado como órgão que deveria responder por essa coordenação. Alguns atores acham impossível a existência de uma coordenação, pela autonomia e poderes diferenciados das instituições envolvidas no sistema de atendimento. Outros acham que deveria existir uma coordenação que fosse horizontal, principalmente por necessidades de articulação, promoção de intersetorialidade, sistematização dos dados referentes a políticas e integração do atendimento.

Ainda no que tange à coordenação, aparece, a partir de poucos entrevistados, um indicador de um “Conselho Gestor”, nome esse, ainda pouco definido pelo grupo, que poderia se aproximar de uma diretriz do Sinase que é a construção de Colegiado Gestor Estadual.

Esse Conselho é um grupo formado, pela juíza da infância e Juventude, promotora da infância e juventude, defensora, delegado da infância e juventude, subsecretário e superintendente das medidas de privação de liberdade. Porém, o grupo se reuniu ano passado, algumas poucas vezes, e esse ano somente uma vez. Dessa maneira, não se sabe se vai para frente.

Percebe-se, a partir dessa articulação do Conselho Gestor, a formação de um outro espaço de integração de atores. Porém, esse movimento é marcado por autoridades com poder de decisão. Entretanto, é um movimento limitado a poucos atores e sobrepõe o espaço de reunião da rede que envolve muito mais atores. Dessa maneira, esses aspectos evidenciam, mais uma vez, a fragmentação do sistema de atendimento até no que se refere aos movimentos articulatórios.

Os recursos de articulação e integração dos atores foram outros aspectos avaliados como instrumento de gestão. Os entrevistados citaram a reunião da rede como um mecanismo de integração “porém sem muita força, por causa de não ter poder deliberativo”. O Conselho Gestor, fóruns, frente de defesa, conferências, comissões existentes nos Conselhos da Criança e do Adolescente, todos esses movimentos, foram citados como mecanismos de integração. Porém, acontecem também em relação a esses movimentos sobreposições. Os entrevistados acham que “esses movimentos são integradores, mas a política ainda é muito setORIZADA e, por mais que haja certa comunicação, não há integração no atendimento à criança e adolescente”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo os objetivos do presente trabalho e à luz de todas as discussões apresentadas, chega-se ao momento das considerações finais.

Remetendo os pontos apresentados na análise das entrevistas à discussão teórica feita em seções anteriores sobre a constituição de redes de políticas e a integração do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, conclui-se que esse sistema possui alguns atributos essenciais na perspectiva de construção de rede de políticas e de integração no atendimento que se constituem nesse processo como possibilidades. Mas faltam outros que se constituem, dessa maneira, como limitadores.

Esse sistema possui um número relativamente grande de participantes, heterogeneidade de atores, envolvendo os governamentais e os não governamentais, e certa horizontalidade e flexibilidade para entrada e saída de atores. Esses pontos sinalizam, principalmente, para a pluralidade de atores, com a possibilidade de maior mobilização de recursos e diversidade de opiniões sobre o problema. Tais atributos, somados a outros, podem descrever uma rede de políticas.

Na discussão teórica, aparecem como características das redes de políticas a **horizontalidade e a interdependência** entre os múltiplos nódulos. Em relação a esse ponto, o sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade é pautado, na maioria de suas relações, por horizontalidades e interdependências. Mas ressalta-se a existência, também, de hierarquias, como na relação entre a Suase e os Centros.

Porém, apesar de constatar essas características de redes de políticas presentes no sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade, outros pontos devem ser analisados para a verificação proposta da capacidade de integração dos atores do sistema e dos aspectos que limitam e favorecem a sua atuação como rede, uma vez que essa é uma das diretrizes das normativas (ECA e Sinase).

Nas entrevistas com os atores executores do sistema, ficou evidenciado o não compartilhamento das instituições em relação ao objetivo comum, atributo esse essencial na constituição de rede de política. Ao contrário, o que foi percebido é que

cada ator foca seu papel específico, sem um olhar mais amplo, sinalizando, dessa maneira, para aspectos de fragmentação do atendimento.

As relações entre os atores do sistema são pautadas por cooperações, aspecto positivo, tratando-se da gestão em rede e da capacidade de integração. Entretanto, essas relações são muito personalizadas e não institucionais, fato que compromete a formalização de rede de política e deixa as relações instáveis no que tange, principalmente, à permanência dos atores no sistema e à responsabilidade desses no atendimento.

A comunicação entre as instituições se dá principalmente a partir das relações pessoais, que são subjetivas e podem comprometer a continuidade da relação institucional. Destaca-se, portanto, que houve alguns avanços, relativos às comunicações institucionais, como a constituição do convênio da Suase com a Secretária estadual de Saúde e a Secretaria da Educação, que formaliza as relações e as comunicações. A partir desses convênios, está sendo constituído entre as secretarias um plano operacional de atendimento à saúde e à educação que deve institucionalizar mais as relações e favorecer a comunicação

Tratando-se das relações de interdependências, nem sempre essas são construtivas. Existem interdependências de recursos materiais e humanos, e do atendimento como um todo. No que se refere às interdependências de recursos materiais, essas estão associadas a processos burocratizados, que geram lentidão para a aquisição. Um exemplo que elucida o ponto é a existência de dependência por parte dos Centros Socioeducativos em relação à Suase de recursos materiais e pessoais. O processo de aquisição desses recursos é lento e afeta totalmente o atendimento, que é marcado constantemente pela falta de materiais essenciais ao atendimento e de pessoal para equipe.

Percebem-se também como aspectos de limite à constituição de rede o não entendimento em relação à interdependência do atendimento como um todo, o que faz com que esse seja fragmentado, não continuado e marcado por sobreposição de ações.

A análise da compatibilidade dos membros, que também é ponto importante na avaliação da capacidade de integração do sistema, revela aspectos preocupantes. As instituições, apesar do avanço relacionado principalmente à capacidade de atendimento, ainda não apresentam uma compreensão unitária sobre o ECA, não há compreensão homogênea institucional ou funcional acerca do

Estatuto e alguns profissionais que executam o atendimento discordam da legislação, ao passo que outros não têm formação suficiente sobre a legislação. O atendimento não é pautado em uma política e não existe um plano estadual de atendimento ao adolescente privado de liberdade. O que existe é um indicador de produção desse plano e o Sinase, plano nacional de atendimento. Porém, o Sinase, assim como o ECA, também está sendo executado de forma limitada. Dessa maneira, o atendimento ainda é muito personalizado, diferenciado e fragmentado. Ressalta-se que foi elaborada recentemente uma metodologia operacional de procedimentos que favorece um pouco essa compatibilidade dos membros, mas nem todos os Centros atendem a partir dela. Os Centros de Gestão Compartilhada, por exemplo, trabalham a partir de outros procedimentos. Dessa maneira, o que fica evidenciado é uma incompatibilidade dos membros em vários aspectos, como ideológico, metodológico e pedagógico. Se essa incompatibilidade pode ser tolerada, no limite, entre órgãos distintos – como o Judiciário e o Executivo estadual –, não é compreensível sua existência entre órgãos responsáveis pela gestão do atendimento, como é o caso do Executivo estadual e dos Centros de Atendimento, ou entre os Centros de Atendimento, que também não apresentam convergência de objetivos, metodologias ou procedimentos.

A análise de instrumentos de gestão, como capacidade de informação, coordenação e articulação do sistema, evidencia outros pontos também preocupantes na rede de atendimento. Não existe um sistema de registro único de informações sobre o adolescente atendido. Existe, sim, um sistema em construção, o Siame. Dessa forma, não há ainda banco de dados que auxilie na definição de políticas adequadas, planejamento e avaliação dos serviços prestados.

Em relação à coordenação do sistema, apareceram alguns indicativos que sinalizam para a sua inexistência. Entretanto, tratando-se especificamente dos programas de atendimento dependentes da Seds (de internação provisória, de semiliberdade e de internação), existe um esforço de coordenação no que se refere à Suase em relação aos Centros de Atendimento. Mas não se trata aqui de uma relação de coordenação em uma estrutura de rede, mas de coordenação em uma estrutura hierárquica, uma vez que existe uma dependência entre esses atores (dos Centros em relação à Suase), que se espelha, inclusive, na dependência de recursos financeiros. Esse ponto sinaliza para a existência de uma coordenação, porém essa é restrita, principalmente no que remete ao conceito de coordenação,

associado às redes de políticas. Esse limite da abrangência da coordenação e do aspecto da não horizontalidade pode comprometer a integração do sistema, a constituição desse em rede de políticas e outros aspectos, como: construção coletiva de regras formais; ênfase nas ações e objetivos comuns; articulações; coordenação das interdependências; intercâmbios; maior grau de compartilhamento; e integração no atendimento.

Mafort e Fleury relatam que gestão em rede implica gestão das interdependências, o que exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle. Além disso, as autoras relatam que a coordenação e a cooperação interorganizacional estão presentes na dinâmica de relações das redes, porém são aspectos diferentes. Essa diferenciação, segundo as autoras, dá-se principalmente porque na coordenação existem formalizados parâmetros e regras que visam orientar o emprego dos recursos de forma a criar estratégias de redução dos riscos e incertezas. Já na cooperação não existe essa formalização. Dessa maneira, os limites relacionados à coordenação são mais um ponto de desequilíbrio e de limite do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade. Já a existência de relações de cooperação aparece como possibilidade de integração no sistema de atendimento.

Portanto, as entrevistas evidenciaram o quanto o sistema ainda não é integrado por vários aspectos, como:

- a) precariedade de gestão da Informação;
- b) ausência de metodologia comum de trabalho;
- c) ausência de ideologia única (compreensão unitária sobre o ECA);
- d) Comunicação precária;
- e) pouco compartilhamento de objetivo comum;
- f) pouca continuidade de ações no atendimento; e
- g) coordenação limitada e hierarquizada do sistema.

Nessa perspectiva, vários exemplos foram citados pelos entrevistados como consequência da não integração do sistema: manipulação e rebeldia dos adolescentes diante das diferenças no atendimento; manipulação da mídia diante da ausência de dados indicadores do atendimento; sobreposição de ações; desgaste do público atendido; familiares que repetem seus dados em vários espaços; e

ausência de dados para o planejamento adequado da política, para a avaliação do atendimento e para a sua melhoria. Além desses exemplos apresentados como consequência da não integração do atendimento, ainda faz-se necessário descrever fragmentos de casos que podem ajudar a explicitar essas consequências, afetando de forma mais direta os adolescentes atendidos.

O adolescente X passou por quatro Centros de Internação, incluindo a internação provisória. O primeiro conflito, que se deu na transferência deste de um Centro para o outro, foi em relação a sua visita familiar externa, que já estava próxima de ocorrer na lógica do regimento interno de uma unidade e que na outra unidade passava distante de acontecer. Além desse ponto relacionado ao regimento interno, outros pontos se tornaram problemas para esse adolescente, que o tempo todo questionava sobre as normas disciplinares como mais rígidas do que de outros centros. Segundo o adolescente X,

[...] tudo ali era diferente. Até os nomes que vocês dão para as coisas. Lá é cela, aqui é alojamento; lá é “agente”, aqui é educador. É uma confusão na minha cabeça, porque em alguns lugares usam algemas na gente e outros, não; porque tenho que começar tudo de novo aqui. Entrevista com psicólogo, assistente social. Já falei isso antes. Tô cansado.

Esse exemplo mostra a não integração das ações, ideologias e metodologias. Existem também exemplos que podem ser demonstrados em relação à não integração das informações. O adolescente Y, evadido de privação de liberdade e com pedido de busca e apreensão expedido pelo Dopcad, vai depor no Juizado da Infância e Juventude como testemunha de outro adolescente. E, mesmo depois da audiência, onde seus dados pessoais foram recolhidos, esse adolescente é liberado sem nenhum questionamento. Se não houvesse naquele momento no corredor do Juizado um advogado de um Centro de Privação de Liberdade, que reconheceu o adolescente como evadido e o denunciou, este teria retornado a sua casa sem maiores problemas. Esse fato expressa a não comunicação entre as instituições ou a não efetividade da informação entre Centro de Privação de Liberdade, Dopcad e Juizado da Infância e Juventude. O adolescente engana com maior facilidade os atores das instituições por onde passa. Ele mente em relação a sua idade, ato infracional cometido e passagens nos Centros. Essas informações existem, mas estão muito fragmentadas.

Portanto, a hipótese de que o funcionamento do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade é comprometido pela capacidade de articulação e integração dos atores participantes fica evidenciada.

Contudo, considerando a discussão do tema da pesquisa, apareceram alguns indicadores que podem favorecer no futuro a constituição de uma rede de políticas e a capacidade de integração dos atores. Os principais indicadores que evidenciam essa possibilidade são: Sistema de Informação do Atendimento às Medidas Socioeducativas (SIAME), Gestão do Sistema Socioeducativo (GEDUC), Unidade de Atendimento Integrado (UAI) e Plantão Interinstitucional.

A gestão do sistema socioeducativo aparece como um indicador de integração de atores que surge no contexto do novo modelo de gestão pública, o qual adotou o acordo de resultados e os projetos estruturadores como ferramentas de gestão. Esse instrumento busca a aproximação das unidades/programas socioeducativos em relação aos demais setores da Secretaria, incluindo as superintendências e as diretorias da Suase e outros atores do sistema.

O Conselho Gestor, os espaços de fóruns e as reuniões da “rede” também são indicadores de integração, porém precisam se integrar enquanto movimentos para se fortalecerem.

Existem também instrumentos em construção que aparecem com perspectivas de possibilitar a integração e constituição de rede de políticas. Exemplos são o Sistema de Informação do Atendimento às Medidas Socioeducativas e o “Plano Estadual de Atendimento ao Adolescente Privado de Liberdade”, ambos em fase de implementação. A implantação da Unidade de Atendimento Integrado também está prevista pela Suase como perspectiva no cenário socioeducativo de Minas Gerais, atrelada aos programas de meio aberto nas Comarcas que possuem elevado número de adolescentes em estabelecimentos prisionais e ao Plantão Interinstitucional, em fase de implementação. Esse plantão, além de ser indicador de integração entre os atores, Dopcad, Juizado da Infância, Promotoria e Defensoria, é uma diretriz do ECA específica para a execução do processo jurídico do adolescente privado de liberdade que se propõe principalmente a agilizar o processo jurídico e integrar as ações.

Conclui-se que a capacidade de integração dos atores do sistema tem impactos nesse atendimento, mas não define a sua eficácia, pois esse é somente

um aspecto importante nesta política, que é tão complexa e marcada por grandes revoluções como a revolução de concepções, de métodos e de gestão.

Tratando-se especificamente da revolução de gestão, a constituição desta em redes aparece como nova tendência. Conforme citado, anteriormente por Farah 2001, a constituição de redes para garantir a sustentabilidade das ações, a horizontalidade e a articulação constitui uma tendência em curso em programas sociais de diversas áreas no País.

No caso estudado do sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade em Minas Gerais o termo *rede* já vem sendo utilizado, porém de forma indiscriminada, sem considerar a profundidade do termo. Talvez seja um chamado para algo que o sistema deseja e necessita constituir-se.

Alguns elementos de rede de políticas já se encontram no funcionamento. Porém, como citado em seções anteriores, a gestão em rede não se constitui de maneira espontânea; requer um manejo estratégico e operativo por parte dos gerentes envolvidos e mecanismos de coordenação, aspectos esses ausentes ou precários no sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade.

Na literatura sobre o tema “redes de políticas”, esses mecanismos de coordenação estão associados a estabelecimentos de processos contínuos e estáveis, à adoção de regras decisórias estabelecidas para gerenciar ambiente comum de atividades e ao desenvolvimento de estratégias de negociação entre os diversos organismos governamentais envolvidos. No caso específico da “Política de atendimento ao adolescente privado de liberdade”, esses mecanismos de coordenação são sugeridos por Volpi, de forma bem aproximada da literatura de redes de políticas a partir de:

[...] atuação privilegiada do Conselho de Direitos, enquanto espaço de elaboração e deliberação sobre a política, existência de uma coordenação no âmbito governamental, existência de um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação que concentre informações de interesse comum, análises e projeções que subsidiem a definição e reordenamento permanente das atribuições de cada programa membro da rede, unificação dos procedimentos e explicitação dos critérios de acesso aos serviços, assegurando o tratamento indiscriminatório e transparente aos usuários; socialização de equipamentos e tecnologia para o uso comum e ampliação do impacto dos serviços [...]

Acredita-se que a execução dessas ações sugeridas por Volpi, que estão alinhadas com as diretrizes do ECA e Sinase, pode possibilitar a materialização da

existência de mecanismos de coordenação e integração no sistema. Dessa forma, é necessário conduzir adequadamente o processo de estruturação de rede no sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade para, de fato, ocorrer um movimento para constituição da gestão em rede.

Entretanto, a proposta do *Estatuto da Criança e Adolescente* para a questão do adolescente em conflito com a lei, que se alinha com a proposta da gestão em rede, é complexa e desafiadora, principalmente porque exige, além da reforma da gestão e das instituições, a reforma do pensamento: “Não se podem reformar instituições sem reformar mentes, mas não se pode reformar mentes sem reformar instituições” (MORIN, 2000, p. 99). Dessa forma, é preciso modificar o pensamento simplificador pelo pensamento complexo, que aspira ao conhecimento multidimensional e pressupõe o reconhecimento do princípio de incompletude. É necessário estar consciente do problema relacionado ao rompimento de um paradigma associado ao conhecimento fragmentado, que, por tornar invisíveis as interações entre o todo e suas partes, anula o complexo.

Nesse sentido, somente a articulação e a combinação de ações entre as políticas intersetoriais e as políticas intergovernamentais, e entre agentes sociais podem potencializar o desempenho da política pública e arrancar cada ação do seu isolamento, de modo a assegurar uma intervenção agregadora, totalizante e inclusiva.

Porém, pensar na eficácia desta política é ir muito além do que analisar a capacidade de integração dos atores e a constituição em rede. É preciso estar atento ao diálogo e à interlocução permanente com LOAS, Lei Orgânica de Saúde, LDB e outros. O aprendizado tem que ser constante nos campos de Direito, Educação, Sociologia, Psicologia, de formulação de políticas e, sobretudo, de vivência e convivência democrática.

No final, o desafio que se faz vai muito além da definição da problemática, que é bastante complexa. A proposta de uma gestão em rede tem que partir da construção de conhecimentos e intervenções que progridem, indo das partes ao todo e do todo às partes, para, dessa forma, conseguir articular uma política pública somando esforços de diversas instâncias com diferentes perfis, recursos e missões específicas.

O velho aforismo que diz: cada um deve fazer a sua parte, não passa de mero lugar comum, pois isso absolutamente não basta. Fazer a própria parte serve apenas para aliviar nosso sentimento de culpa inconsciente, já que, concretamente, reforça o modelo fragmentário. Na nova proposta da política de atendimento a criança e adolescente, cada um não só faz a sua parte como estimula e cobra que o outro faça a parte dele, pois existe uma saudável interdependência. O fazer somente será ético, na medida em que se encontre com o fazer do outro. No palco da nova política de atendimento, ninguém aparece sozinho (CUNHA, 2000)

REFERÊNCIAS

ADOLESCENTE infrator: políticas públicas e os desafios para a efetivação do novo direito da infância e juventude. *In*: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; INSTITUTO DE PESQUISAS LUMEN; AMENCAR/MG. **Relatório de pesquisa sobre o atendimento ao adolescente infrator na região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1998, p. 15-52.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**, lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRONZO, C.; COSTA, Bruno L. D. (1997) Desafios e Inovações em Políticas Públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** nº 3 SP. FGV/FORD.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo, 1996.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **O nó e a rede** – perguntas e respostas. Belo Horizonte: [s.n.], 1999.

COSTA, Bruno L. D.. Política, instituições e estratégias de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais. *In*: CARNEIRO, Carla B. L.; COSTA, Bruno L. D. (Orgs.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: FJP, PBH e BNDES, 2004. v. 2.

COSTA, Bruno L. D. **A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância**. Outro olhar assistência social. **Revista de Debates**. Belo Horizonte, ago. 2006.

CURY, Munir; SILVA, Antônio F.; MENDES, Emílio. G. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado** – comentários jurídicos e sociais. São Paulo: editora, 1992.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no governo local. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2001.

FLEURY, Sonia M. T. O desafio da gestão das redes de políticas. VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

FROTA, Maria Guiomar. (1997) Do código criminal do império ao estatuto da criança e adolescente. **Caderno de Texto da Escola de Governo**. FJP, n. 4, 1997.

GRAU, Nuria. Cunill. La intersectorialidade en el gobierno y gestión de la política social. X CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE A REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

INOJOSA, Rose Marie. **A gestão de políticas de desenvolvimento social: aspectos organizacionais do aparato do Estado**. São Paulo: [s.n.], 1997.

INOJOSA, Rose Marie. **Redes e redes sociais**: versão preliminar. São Paulo: Fundap, 1998. 18p. mimeo.

ISSUANI, F. (2005) Redes intergubernamentales para la implementacion de programas sociales. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE A REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 131-158, 2000.

JORDANA, Jacint. El analisis de los policy networks: uma nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? **Gestion y Análise de Políticas Públicas**, n. 3, p. 77-89, 1995.

LEI ORGÂNICA da Assistência Social – LOAS. Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

LICHA, Isabel. **Lãs redes de políticas sociales**: un desafio de la gerencia social. Indes/BID Washington, ago. 2001.

MAFORT, Assis; FLEURY, Sonia Maria. **Gestão de redes**: estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007.

MARTINHO, Cassio. **Redes** – uma introdução as dinâmicas da conectividade e da auto-organização. Brasília: [s.n.], 2003.

MARTINS, Carlos Estevam; MINHOTO, Laurindo Dias. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 81-101, 2001.

MENICUCCI, Telma M. G. **Intersectorialidade**: o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH**: Política Social, Belo Horizonte, n. 3,1, p.10-14, maio/jul. 2002.

MORIN, Edgar. A cabeça bem feita reformar a reforma, reforçar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

MOURA, Suzana. **A construção de redes públicas na gestão pública**: algumas tendências recentes. **RAC**, v. 2, n.1, p. 67-85, 1998.

SARAIVA, João Batista Costa. **Medidas socioeducativas e o adolescente infrator**. 2006. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id168.htm>>. Acesso em: 22 out. 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: [s.n.], 1996.

SISTEMA de informação para a infância e adolescência. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/SIPIA/>>. Acesso em: 22 out. 2007.

SULBRANDT, José; IRA, Ricardo; BARRA, Américo. Redes interorganizacionales em la administración pública. V CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Argentina, 05-09 nov. 2001.

SULBRANDT, José; NAVARRETI, Natália; PIERGENTILI, Natália. La gerencia de las redes interorganizacionales em políticas y programas públicos. IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, Espanha, 1-5 nov. 2004.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

VOLPI, Mário (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo: [s.n.], 1997.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro de entrevista

Variável de análise: atores que compõem

Informações que se pretende averiguar

- identificar quem são atores responsáveis pela Política de atendimento ao adolescente privado de liberdade;
- identificar os papéis específicos e comuns desempenhados pelos atores responsáveis pela política de atendimento ao adolescente privado de liberdade e se esses papéis estão sendo cumpridos;
- existência de atores em caráter de colaboração atendendo nesta política; e
- tipo de relações existente entre os atores.

1. Quais são os atores sociais responsáveis pela política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade?
2. Qual o papel exercido por essa instituição na política de atendimento ao adolescente privado de liberdade?
3. Como esses atores responsáveis tem desempenhado seus papéis? Que fatores limitam ou favorecem o desempenho dos atores?
4. Como essa instituição se relaciona com os outros atores ?
5. Existem atores que atendem esse sistema em colaboração? Quais são esses atores?

Variável de análise: Compatibilidade dos membros

Informações que se pretende averiguar

- os níveis de congruência de valores e concordância dos objetivos;
- se existem regras para estabelecer e/ou executar a política;
- a teoria que orienta a política, qual a hipótese implícita se as ações são planejadas a partir da identificação de uma cadeia de ações/objetivos e seus efeitos;
- Qual é o valor social da política pública de atendimento; e
- Quanto a esse valor social e o trabalho baseado nele: houve substituição/ transformação no tempo.

6. Existem relações de interdependência entre os atores que atendem o adolescente privado de liberdade? Que tipo de interdependência?
7. Como você percebe as instituições de atendimento em relação ao olhar para o adolescente autor de ato infracional e o ECA? E em relação ao atendimento existem diferenças? Quais são elas?
8. Existe um objetivo comum ou planejamento comum em relação ao atendimento do adolescente privado de liberdade? Qual é ?
9. Existem regras para estabelecer e/ou executar a política? Quais?

Variável: instrumentos de gestão

Informações que se pretende averiguar

- existência de coordenação associados ao processo de institucionalização da rede que envolve a articulação, formalização compartilhada das relações internas de intercâmbio e o desenvolvimento de regras específicas e parâmetros para gerir tais relações;
 - existência de um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação que concentre informações de interesse comum, análises e projeções que subsidiem a definição e o reordenamento permanente das atribuições de cada programa membro da rede; e
 - existência de integralidade no atendimento ao adolescente privado de liberdade
10. Como é a comunicação entre os atores do sistema de atendimento ?
 11. Avalie a circulação de informações no sistema de atendimento?
 12. Existe coordenação do sistema de atendimento ? Quem é o responsável por essa coordenação? Como esse aspecto, de coordenação impacta ou não o atendimento?
 13. Existem mecanismos de integração e articulação das ações executadas pelos atores sociais deste sistema de atendimento? Quais são?
 14. Existem atores sociais que deveriam está articulados no sistema e não estão? Por que?
 15. Você identifica instrumentos de gestão no atendimento ao adolescente privado de liberdade?

ANEXO B – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais



Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais

Visão

Sistema de Atendimento à Medida Sócio-Educativa

SIAME

Versão 1.0

Autores:

Jacqueline Verona

Willian R. Araújo

Belo Horizonte
Novembro / 2007

Visão

1 Introdução

Este documento define a visão que as “partes interessadas (os *stakeholders*) têm do produto a ser desenvolvido, especificada, em termos de necessidades e funções desejadas por eles. Contém um esboço dos principais requisitos previstos, que provém uma base para um maior detalhamento técnico posteriormente. Futuras decisões a serem avaliadas devem sempre levar em consideração o conteúdo deste documento.

1.1 Objetivo

O objetivo deste documento é coletar, analisar e definir, em nível macro, as necessidades dos stakeholders e requisitos do SIAME (Sistema de Atendimento à Medida Sócio-Educativa), bem como o porquê destas necessidades / requisitos. Os detalhes de como o SIAME, atenderão esses requisitos serão vistos no documento de especificação de requisitos de software.

1.2 Escopo do documento

Este documento fornece uma visão geral do SIAME, seus envolvidos, suas funções, integração com outros sistemas ou algum outro projeto que seja afetado por ele.

2 Descrição do Problema

2.1 Problema

O principal problema é a *difículdade de gerenciamento dos atendimentos prestados aos adolescentes em conflito com a lei e de acompanhamento da evolução dos mesmos*. Atualmente, as informações inerentes aos adolescentes, atendimentos técnicos, cursos profissionalizantes e oficinas pedagógicas, processos e controle de vagas estão dispostas em documentos e planilhas nas diversas unidades e nas diretorias. Desta forma todas as vezes que se precisa de uma informação é necessário produzi-la via consulta manual aos documentos, ligações telefônicas e até mesmo visitas semanais no local.

Desde maio/2007 os centros de atendimento transpõem algumas informações sucintamente em planilhas integradas e as envia mensalmente para as respectivas gerências via e-mail ou em dispositivo magnético por malote. Este procedimento oferece apenas uma visão restrita, não garantindo a integridade das informações e não permitindo a continuidade do acompanhamento dos atendimentos.

2.2 A quem afeta (stakeholders)

SUASE - Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socio-Educativas e suas respectivas diretorias

- Diretoria de Formação e Saúde - DFS
- Diretoria de Orientação Sócio-Educativa - DOS
- Diretoria de Meio Aberto - DMA
- Diretoria de Gestão de Parcerias - DGP

- Diretoria de Gestão de Vagas e Atendimento Judiciário - DAJ
- Segurança SocioEducativa - DSS
- Unidades de internação provisória, internação e semiliberdade.

2.3 Impactos

- Dificuldade de obter as informações da duração da medida de PSC e LA.
- Dificuldade de situar localização do adolescente.
- Gerenciamento através das planilhas integradas oferece:
 - Visão restrita e relativa ao respectivo mês.
 - Não garante a integridade das informações.
 - Impossibilidade de cruzamento das informações.
 - Dificuldade de visualizar a continuidade do acompanhamento dos adolescentes.
- Duplicidade de preenchimento de documentos em cada acolhida pelos técnicos.
- Dificuldade de obter informações sobre vagas, tendo que se fazer diariamente por telefone, transcrever em planilhas e imprimir-las.

2.4 Benefícios esperados de uma solução

- Permitir aos responsáveis que acompanham o cumprimento das medidas, uma melhor visualização do perfil do adolescente, o acompanhamento da sua evolução e os resultados obtidos com os atendimentos.
- Permitir o gerenciamento em âmbito global dos procedimentos relativos ao cumprimento das medidas sócio-educativas a fim de garantir a qualidade do atendimento e acompanhamento ao adolescente e a avaliação da mesma.
- Proporcionar às unidades eliminação da repetição de preenchimentos das informações e mais rapidez e agilidade na visualização das mesmas.

- Proporcionar condições de definir a política de segurança para o sistema sócio-educativo, a fim de garantir a execução das atividades de atendimento.
- Facilitar e agilizar o acesso às informações referentes às vagas nas unidades.
- Possibilitar maior integração da SUASE com os centros de atendimento.
- Possibilitar conhecimento das necessidades dos centros de atendimento e as providências a serem tomadas a fim de contribuir para alcançar bons resultados nos atendimentos.
- Garantir a integridade e precisão das informações a fim de oferecer ao adolescente em conflito com a lei maior qualidade nos atendimentos e de tornar a gestão da política mais eficiente.
- Agilizar a geração de dados estatísticos como indicadores mais apurados, apontando aos responsáveis pelos atendimentos as situações prioritárias e os alcances obtidos nos trabalhos.
- Padronizar os documentos, formulários e procedimentos das unidades a fim de facilitar o trabalho e a comunicação entre si.

3 Descrição dos usuários e stakeholders e suas necessidades

3.1 Sobre os stakeholders

Nome	Descrição	Responsabilidades
Equipe Gestora do Sistema	Composta por membros da superintendência de integração e do sistema de Defesa social, e da SUASE.	Prover decisões e diretrizes para o desenvolvimento do sistema. Participar das oficinas de especificação de requisitos. Elaboração de um plano de ação para implantação e operação do Sistema nas unidades de atendimento, estabelecendo os compromissos e as responsabilidades de cada participante, para que o SIAME e possa atingir os objetivos. Garantir aprovação do produto.
Diretoria de Formação e Saúde e Programa do EGRESSO (DFS)	Órgão gerenciador dos assuntos ligados à formação profissional e educacional, saúde e egresso	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema

Nome	Descrição	Responsabilidades
Diretoria de Orientação Sócio-educativa (DOS)	Órgão gerenciador dos assuntos ligados à orientação socioeducativa, dos técnicos e acompanhamento do andamento do PIA / PSPP	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema.
Diretoria de Meio Aberto (DMA)	Órgão que gerencia o cumprimento das medidas de semi-liberdade, liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade.	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema.
Diretoria de Segurança Sócio-Educativa (DSS)	Órgão que define a política de segurança sócio-educativa.	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema.
Diretoria de Gestão de Parcerias (DGP)	Órgão responsável pela celebração de convênios e contratos com parceiros.	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema.
Diretoria de Gestão de Vagas e Atendimento Jurídico. (DAJ)	Órgão responsável pela execução dos pedidos de vagas e assuntos ligados aos atendimentos jurídicos.	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema.
Centro de Atendimento de Internação Provisória Internação, e Semi-liberdade	Unidades de cumprimento da medida sócio-educativa de internação provisória, Internação, e semi-liberdade.	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema.
Técnicos das regionais e municípios conveniados que acompanham as medidas PSC e LA PRODEMGE	Técnicos das regionais e municípios conveniados que acompanham as medidas PSC e LA Órgão responsável pelo desenvolvimento do sistema que se propõe a oferecer soluções para as necessidades levantadas.	Explicitar os procedimentos executados que deverão ser sistematizados assim como as informações que deverão ser armazenadas e os produtos que serão extraídos do sistema. Fazer levantamento dos requisitos, conhecer os problemas que levaram o cliente à busca de soluções, propor soluções que atendam às necessidades, oferecer estratégias de atendimento, especificar o sistema, construí-lo, implantá-lo, documentá-lo e oferecer garantia de manutenção corretiva e evolutiva do sistema.
Subsecretário	Gerador da demanda	Decidir em âmbito superior a aprovação final do produto. Garantir o pagamento do serviço.

3.2 Sobre os usuários

Nome	Descrição	Stakeholder
<u>Gestor do sistema - SUASE</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Gestor Educacional</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Gestor de Prontuário</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Gestor de Orientação ao Técnico</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Gestor de Parceiro e Convênio</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Gestor de Pedido de Vaga</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Gestor de Programa do Egresso</u>	Órgão que vai obter informações a fim de gerenciar todas as unidades com relação ao cumprimento das medidas sócio-educativas e favorecer o bom desempenho dos trabalhos.	Equipe Gestora do Sistema
<u>Comunidade Sócio-Educativa</u>	Órgãos que contém a equipe responsável por registrar todas as informações que são de sua competência, relativas aos atendimentos dos adolescentes, assim como obter os produtos disponibilizados no sistema.	Unidades de internação provisória, internação e semi-liberdade
<u>Município Conveniado</u>		
<u>Administrador do sistema</u>	Equipe responsável pelas atualizações em tabelas auxiliares, anotar sugestões de adequações do sistema que possam surgir a partir dos usuários, cadastros de usuários e manutenção de senhas	Equipe gestora do sistema

4 Visão geral do produto

4.1 Diagrama de contexto



Figura 4 – Divisão dos casos de uso por módulo

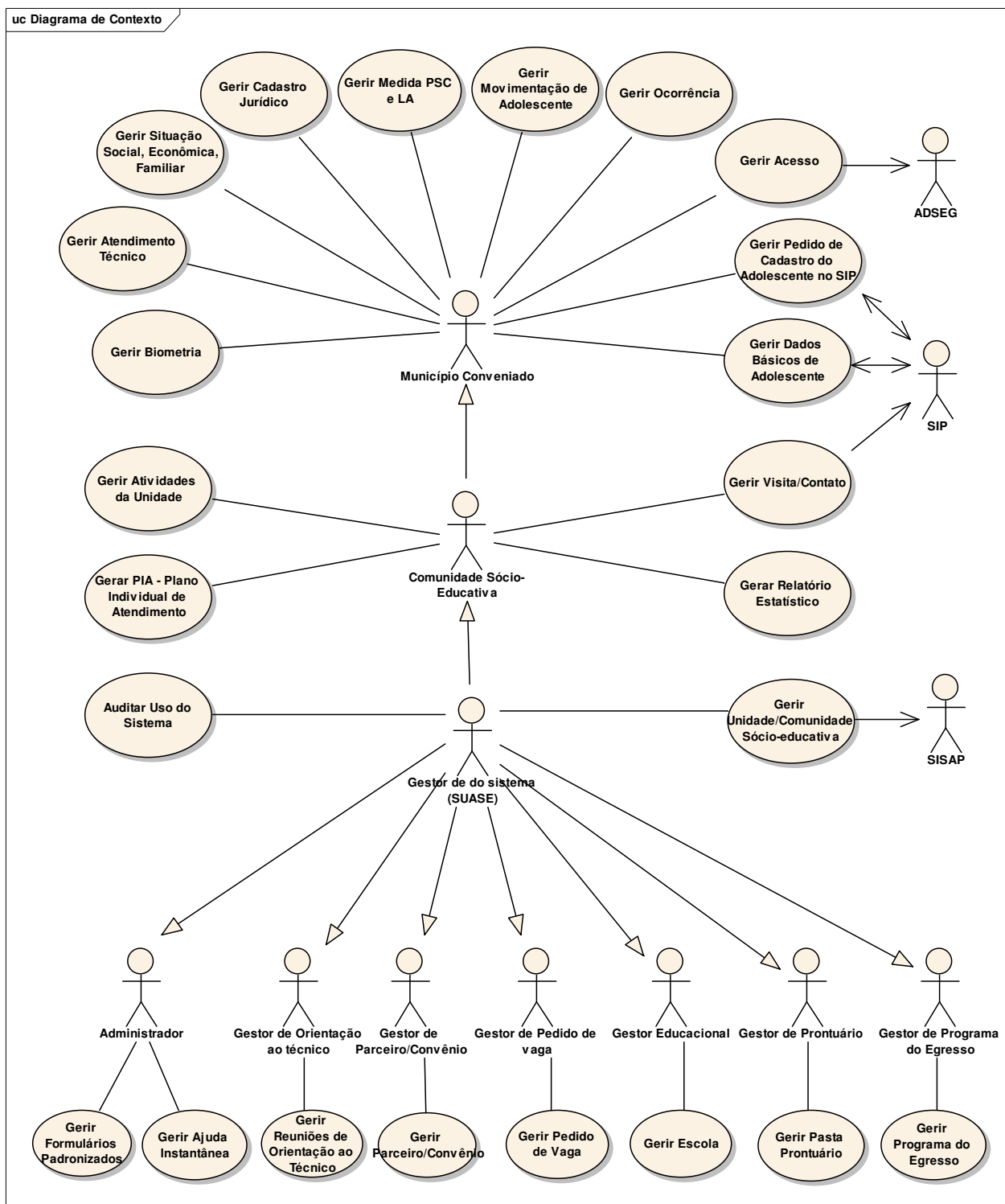


Figura 5 – Divisão dos casos de uso por módulo

Como pode ser visto na Figura 5 o SIAME terá integração com outros sistemas:

- ADSEG: sistema de segurança que contém matrículas e senhas dos funcionários do Estado, além de funcionalidades para controle de acesso.
- SIP – Sistema de Identificações Policiais: sistema da Polícia Civil que controla a geração do documento de identidade e que por isso contém informações básicas (nome filiação, data de nascimento, naturalidade) sobre todas as pessoas do

Estado de Minas de Gerais que possuem RG emitido no estado. Além disso, o sistema também contém informações de pessoas (incluindo adolescentes) que não possuem RG, mas que tiveram passagem por delegacia/penitenciária.

- SISAP: Sistema de Administração de Pessoal do Estado que contém as informações de todos os funcionários públicos de Minas Gerais.

4.2 Indicativo de tecnologia

- O sistema será implementado em ambiente WEB, estando disponível para qualquer usuário com acesso a Internet.
- O desenvolvimento do sistema será na plataforma Web utilizando linguagem de programação JAVA, sendo que as informações ficaram armazenadas num banco de dados ORACLE.

4.3 Casos de uso

4.3.1 Caso de uso Gerir Acesso

4.3.1.1 Descrição

- Acessar as funcionalidades do sistema às quais o usuário tem permissão, de acordo com configuração no Sistema de segurança ADSEG.
- Fazer alteração de sua senha.

4.3.1.2 Necessidades que atende

- NEC1 Controlar os acessos às funcionalidades do sistema

4.3.1.3 Prioridade: ALTA

4.3.2 Caso de uso Gerir Unidade/Comunidade Sócio-Educativa

4.3.2.1 Descrição

- Gerir¹⁷ Unidade (nome, endereço, fone, tipo de medida que é atendida podendo ser mais de um tipo [sexo, idade] na mesma unidade, a capacidade de vagas). Critérios de pesquisa das unidades; medida sócio-educativa, comarca.
- Registrar o impedimento de uso da vaga registrando o respectivo motivo.
- Gerir a comunidade sócio-educativa (funcionários), buscando seus dados do SIP. A pesquisa dos membros poderá ser realizada usando os critérios período, unidade, função.
- Vincular e desvincular (guardando histórico) o membro da comunidade à unidade.
- Cadastrar a capacitação dos membros da comunidade sócio-educativa (carga horária, data, tipo) guardando histórico.
- Registrar dados da reunião de acompanhamento do Projeto Sócio Político Pedagógico (data, unidade, participante), guardando histórico.
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.2.2 Necessidades que atende

- NEC2 Controlar dados da unidade, escola, capacidade de vagas, funcionários e capacitações.

¹⁷ 'Gerir' no contexto deste documento significa o poder de incluir, alterar, consultar e excluir um objeto.

- NEC15 Acompanhamento do PSPP (Projeto Sócio-político-pedagógico) e PIA (Plano Individual de Atendimento).

4.3.2.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.3 Caso de uso Gerir Escola

4.3.3.1 *Descrição*

- [Diretor da Unidade] Gerir escola que atende a unidade, esteja ela localizada dentro da unidade ou fora (externa) à unidade, sua modalidade de ensino (ciclo, série, grupo). Critérios de pesquisa das escolas: unidade, nome, série, grupo.
- Registrar a matrícula do adolescente, o seu cancelamento, a sua conclusão (série).
- Registrar a frequência (quantidade de faltas) mensal do adolescente por escola juntamente com a quantidade de dias letivos no mês.
- Pesquisar adolescentes por critérios específicos (por matrícula, período, conclusão, cancelamento de matrícula, frequência).

4.3.3.2 *Necessidades que atende*

- NEC2 Controlar dados da unidade, escola, capacidade de vagas, funcionários e capacitações.
- NEC15 Acompanhamento do PSPP (Projeto Sócio-político-pedagógico) e PIA (Plano Individual de Atendimento).

4.3.3.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.4 Caso de uso Gerir Atividades da Unidade

4.3.4.1 *Descrição*

- [Diretor Técnico] Gerir a programação das atividades da unidade, podendo ser: curso profissionalizante, oficina pedagógica, eventos e lazer. Critérios de pesquisa das atividades: período, unidade, nome e tipo de atividade, técnico responsável, adolescente.
- Registrar a execução da atividade ou seu eventual cancelamento (informando motivo).
- Registrar a participação dos adolescentes ou o motivo de eventual não comparecimento e da comunidade sócio-educativa, guardando histórico.
- Registrar a participação de técnico, parceiro e agente nas atividades.

4.3.4.2 *Necessidades que atende*

- NEC3 Controlar as oficinas, atividades, cursos profissionalizantes oferecidos pelas unidades e as respectivas participações dos adolescentes e comunidade sócio-educativa.

4.3.4.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.5 Caso de uso Gerir Parceiro/Convênio

4.3.5.1 *Descrição*

- [Diretoria de Gestão de Parcerias] Gerir instituições parceiras que executam atividades com os adolescentes, internos ou externos aos centros de atendimento. Critérios de pesquisa dos parceiros: nome do parceiro, período, objeto, unidade.
- Registrar os convênios firmados entre as parceiras e a SUASE e pesquisá-los.
- Registrar a avaliação do serviço prestado pelo parceiro (também o diretor técnico poderá avaliar).

4.3.5.2 *Necessidades que atende*

- NEC4 Controlar os convênios com os parceiros

4.3.5.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.6 Caso de uso Gerir Pedido de Vaga

4.3.6.1 *Descrição*

- Gerir o pedido de vaga, o recebimento da documentação necessária, o estudo de caso, o local onde o arquivo físico do pedido está guardado.
- Registrar a reiteração de pedido (guardando histórico).
- Alterar o andamento do pedido em análise e o responsável pela respectiva alteração de situação (guardando histórico).
- Tornar o pedido de vaga expirado automaticamente após a data de validade do mesmo.
- Registrar o cancelamento de pedido.
- Reservar a vaga.
- Pesquisar pedido por critérios específicos, a saber: por situação (em análise, aguardando vaga, reservado, reserva expirada, cancelado), por adolescente admitido, por tempo de espera, por medida, por unidade, por período.
- Consultar a quantidade de vagas disponíveis na unidade por tipo
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.6.2 *Necessidades que atende*

- NEC5 Controlar pedido de vagas das unidades e controlar a tramitação da pasta prontuário principal do adolescente.

4.3.6.3 *Prioridade ALTA*

4.3.7 Caso de uso Gerir Visita/Contato

4.3.7.1 *Descrição*

- [Assistente Social] Registrar as pessoas cadastradas como contato do adolescente tipificando o tipo de contato: visita, telefonema, carta. Os dados básicos do visitante deverão ser buscados do SIP sempre que visitante tiver carteira de identidade.
- Validar e cancelar o credenciamento de visitantes ao adolescente e à Unidade.
- Registrar impedimento do visitante do adolescente.
- Verificar a validade do credenciamento e controlar os documentos necessários para credenciamento: ficha de antecedentes criminais e comprovante de endereço, ambos apresentados de seis em seis meses.
- Registrar avaliação sobre o visitante do adolescente.
- Registrar visitação ao adolescente e à Unidade (o sistema controlará a quantidade de visitas permitidas por adolescente, apenas dois).
- Pesquisar as visitas por critérios específicos (por período, por unidade, por adolescente).
- Gerar relatório sobre as visitas, tanto ao adolescente ou à unidade.
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.7.2 *Necessidades que atende*

- NEC9 Controlar visita aos adolescentes e à unidade

4.3.7.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.8 Caso de uso Gerir Dados Básicos de Adolescente

4.3.8.1 Descrição

- Gerir os dados básicos do adolescente: se é portador de deficiência, peso, altura, espiritualidade, endereço, foto, data de nascimento.
- Documentos RG, CPF, certificado de reservista, Carteira de trabalho, certidão de nascimento.
- Gerir aptidões, características físicas, peculiaridades, comparsas, desafetos, alcunha, outro nome.
- Pesquisar os adolescentes por critérios específicos: por idade, situação processual, por unidade, medida sócio-educativa cumprida ou a ser cumprida.
- Gerar prontuário com os dados básicos do adolescente.

4.3.8.2 Necessidades que atende

- NEC6 Conhecimento dos dados básicos do adolescente.

4.3.8.3 Prioridade: ALTA

4.3.9 Caso de uso Gerir Biometria

4.3.9.1 Descrição

- Registrar a biometria do adolescente e consultá-la.
- Autenticar um adolescente a partir da sua biometria, ou seja, validar se um adolescente/visitante cuja biometria já está cadastrada no sistema é quem diz ser ou não. O sistema não realizará, por inviabilidade tecnológica/custo, a consulta de adolescentes a partir de uma biometria informada – informa-se a biometria para recuperar os dados do adolescente. Tal pesquisa necessita de aquisição de software específico. Dessa forma, o sistema poderá conter uma mesma biometria atribuída a mais de um nome de adolescente/visitante.
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.9.2 Necessidades que atende

- NEC7 Cadastrar os dados biométricos e fotografia do adolescente

4.3.9.3 Prioridade: Média

4.3.10 Caso de uso Gerir Situação Social, Econômica, Familiar.

4.3.10.1 Descrição

- Registrar os dados dos pais do adolescente inclusive seus endereços.
- Registrar dados referentes à moradia: endereço, moradores (nome, parentesco, profissão, escolarização, data nascimento, renda), tipo de habitação, infra-estrutura básica, trajetória de rua.
- Registrar os indicadores de risco (situações ameaçadoras em casa, na rua, etc.).
- Registrar o uso de drogas, atividade sexual, atividades da vida diária.
- Registrar a frequência em programas da rede (creches, abrigos, Miguilin, etc.).
- Registrar o histórico de tratamentos efetuados, internações.
- Registrar histórico de escolas frequentadas antes de sua entrada no sistema.
- Registrar histórico de trabalhos frequentados.

4.3.10.2 Necessidades que atende

- NEC8 Conhecimento da situação social, econômica, familiar do adolescente.

4.3.10.3 Prioridade: ALTA

4.3.11 Caso de uso Gerir Cadastro Jurídico

4.3.11.1 Descrição

- Registrar dados dos processos (data do trânsito em julgado, da sentença, da extinção, da denúncia, número do auto, etc.) e respectivos atos infracionais e medidas sócio-educativas.
- Permite registrar histórico de admissões anteriores à entrada do adolescente ao sistema (data, medida e local em que já cumpriu medida);
- Registrar a data do envio de relatório de avaliação (guardando histórico).
- Registrar as datas das audiências (guardando histórico);
- Registrar o tempo de cumprimento da sentença em outro local (delegacia, p.ex.);
- Permite pesquisar os processos por critérios específicos (medida, juiz, período, adolescente).
- Gerar relatório com os processos e a situação jurídica;
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.11.2 Necessidades que atende

- NEC10 Acompanhar os atos infracionais dos adolescentes, seus processos, as medidas sócio-educativas aplicadas e a situação jurídica dos mesmos.

4.3.11.3 Prioridade: ALTA

4.3.12 Caso de uso Gerir Atendimento Técnico

4.3.12.1 Descrição

- Gerir atendimentos ao adolescente, procedimentos efetuados, o técnico atendente, o local, os exames, os encaminhamentos.
- Gerir tratamentos do adolescente.
- Gerir medicamento contínuo que o adolescente usa.

4.3.12.2 Necessidades que atende

- NEC11 Controle dos atendimentos técnicos, internos e pela rede externa.

4.3.12.3 Prioridade: ALTA

4.3.13 Caso de uso Gerir Ocorrência

4.3.13.1 Descrição

- Gerir ocorrências - fuga, recaptura, faltas disciplinares - e a sanção imposta;
- Gerar relatório das ocorrências (ofícios) para impressão;
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.13.2 Necessidades que atende

- NEC12 Conhecer as ocorrências (Indisciplina, fuga, etc.) e sanções assim como movimentações (admissão, transferência, desligamento, saídas).

4.3.13.3 Prioridade: ALTA

4.3.14 Caso de uso Gerir Movimentação de Adolescente

4.3.14.1 Descrição

- Registrar dados referentes à admissão do adolescente.
- Registrar o desligamento (gera cancelamento de matrícula da escola, gera alteração da situação do prontuário).
- Registrar a Saída externa.
- Pesquisar as admissões e desligamentos de um adolescente.
- Pesquisar adolescentes por critérios específicos (acautelados, dias de cumprimento da medida).

- Gerar relatórios da movimentação do adolescente entre as unidades: a admissão, desligamento, saída.
- Gravar as informações de atualização e consulta do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.14.2 *Necessidades que atende*

- NEC12 Conhecer as ocorrências (Indisciplina, fuga, etc.) e sanções e movimentações (admissão, transferência, desligamento, saídas).

4.3.14.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.15 Caso de uso Gerir Pasta Prontuário

4.3.15.1 *Descrição*

- Registrar a criação de cada volume da pasta prontuário principal do adolescente;
- Registrar a tramitação da pasta prontuário pelas unidades (data de envio, local destino, data de recebimento, a situação: ativo, inativo ou arquivado) e o motivo (criação, transferência, desligamento, perda ou danificação).
- Pesquisar pasta prontuário (por situação, por unidade, período).

4.3.15.2 *Necessidades que atende*

- NEC5 Controlar pedido de vagas das unidades e controlar a tramitação da pasta prontuário principal do adolescente.

4.3.15.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.16 Caso de uso Gerir Programa do Egresso

4.3.16.1 *Descrição*

- Registrar dados da Participação do adolescente no programa do egresso (data início, data de término, técnico de referência).
- Registrar os encaminhamentos e ações programadas e cumpridas relativos à saúde, esporte, lazer, educação e profissional;
- Registrar a Instituição formadora que faz o acompanhamento do adolescente.
- Pesquisar adolescentes participantes do programa do egresso por critérios específicos (por unidade que encaminha para o programa do egresso, por período, por técnico de referência).

4.3.16.2 *Necessidades que atende*

- NEC14 Controle do programa do egresso.

4.3.16.3 *Prioridade ALTA*

4.3.17 Caso de uso Auditar Uso do Sistema

4.3.17.1 *Descrição*

- Pesquisar os acessos feitos no SIAME por usuário, por função, por período. O SIAME gravará essas informações à medida que os acessos forem realizados.
- Consultar atualização e as consultas realizadas nos seguintes assuntos: vaga, visita, unidade, processo, biometria, ocorrência, movimentação, configuração do sistema.

4.3.17.2 *Necessidades que atende*

- Controlar os acessos às funcionalidades do sistema.

4.3.17.3 *Prioridade: ALTA*

4.3.18 Caso de uso Gerir Formulários Padronizados

4.3.18.1 Descrição

- incluir os formulários (arquivos) padronizados
- Permite ao SIAME disponibilizar os formulários aos técnicos para impressão dos mesmos.

4.3.18.2 Necessidades que atende

- NEC16 Centralizar e padronizar os formulários de uso comum.

4.3.18.3 Prioridade MÉDIA

4.3.19 Caso de uso Gerir Reuniões de Orientação ao Técnico

4.3.19.1 Descrição

- Registrar a programação e a execução das reuniões de acompanhamento e orientação aos técnicos a respeito dos documentos PSPP (projeto sócio-político-pedagógico) e PIA (Plano individual de atendimento).

4.3.19.2 Necessidades que atende

- NEC15 Acompanhamento do PSPP (Projeto Sócio-político-pedagógico) e PIA (Plano individual de atendimento).

4.3.19.3 Prioridade: ALTA

4.3.20 Caso de uso Gerar PIA – Plano Individual de Atendimento

4.3.20.1 Descrição

- Gerar relatório do PIA a partir das informações jurídicas, pedagógicas, psicológicas, sociais, familiares, de terapia ocupacional e saúde do adolescente cadastradas no SIAME.
- Gerir metas e compromissos do adolescente.
- Gerar relatório comparando as informações do PIA do adolescente nos momentos de admissão / desligamento.
- Registrar a data de devolução do PIA ao adolescente e família.

4.3.20.2 Necessidades que atende

- Acompanhamento da realização do PSPP (Projeto Sócio-político-pedagógico) e PIA (Plano individual de atendimento)..

4.3.20.3 Prioridade: ALTA

4.3.21 Caso de uso Manter Informação atualizável

4.3.21.1 Descrição

- Configurar algumas informações para tornar flexível o sistema, possibilitar as consultas e facilitar cadastro de informações. As seguintes informações devem ser passíveis de manutenção pelo usuário: motivo do óbito, tipo de doença, tipos de aptidões, tipos de característica física, atos infracionais, tipo de medicação, tipo do relacionamento, motivo do desligamento, motivo de movimentação, tipo de atividade, tipo de atendimento, tipo de peculiaridade, droga.
- Gravar as informações de atualização do registro para que seja feita a auditoria.

4.3.21.2 Necessidades que atende

- NEC18 Manter informações que são atualizadas com frequência

4.3.21.3 Prioridade: ALTA

4.3.22 Caso de uso Gerar Relatório Estatístico

4.3.22.1 Descrição

- Gerar os seguintes relatórios estatísticos de adolescentes por critérios

específicos: unidade, medida sócio-educativa, idade, regional de domicílio, comarca, cidade, ato infracional, usuário de drogas, reincidência, desligamento, sexo, escolaridade, modalidade de ensino, atendimento, faixa de renda familiar, raça, cor, regional da unidade, encaminhamento de saúde mental, encaminhamento de toxicomania.

- Gerar os seguintes relatórios estatísticos de atendimentos por critérios específicos: unidade, comarca, período, área especializada.

4.3.22.2 Necessidades que atende

- NEC13 Gerar estatísticas possibilitando indicadores.

4.3.22.3 Prioridade MÉDIA

4.3.23 Caso de uso Gerir Medida PSC e LA

4.3.23.1 Descrição

- Registrar os dados das medidas liberdade assistida (LA) e prestação de serviços à comunidade (PSC).

4.3.23.2 Necessidades que atende

- NEC17 Conhecer a duração da Medida de PSC (Prestação de Serviços a Comunidade) e LA (Liberdade Assistida).

4.3.23.3 Prioridade ALTA

4.3.24 Caso de uso Gerir Ajuda Instantânea

4.3.24.1 Descrição

- Registrar os textos que serão exibidos na função de ajuda instantânea.
- Disponibilizar acesso ao texto de ajuda instantânea em todas as telas.
- Gerar relatório com os textos de ajuda.

4.3.24.2 Necessidades que atende

- NEC18 Manter informações que são atualizadas com frequência

4.3.24.3 Prioridade ALTA

4.3.25 Caso de uso Gerir Pedido de Cadastro do Adolescente no SIP

4.3.25.1 Descrição

- Gerir pedido de cadastramento de dados básico do adolescente no SIP.
- Aceitar pedido de cadastramento de dados básico do adolescente no SIP.
- Rejeitar pedido de cadastramento de dados básico do adolescente no SIP.

4.3.25.2 Necessidades que atende

- NEC6 Conhecimento dos dados básicos do adolescente.

4.3.25.3 Prioridade ALTA

4.4 Requisitos não funcionais

- Os dados do Sistema devem ser protegidos por motivo de segredo de justiça ou por imposição do princípio constitucional da privacidade.

4.5 Limites do produto

- Os dados referentes aos adolescentes e atendimentos hoje dispostos em planilhas não serão carregados eletronicamente/automaticamente no sistema.
- As informações de órgãos afins que não estão descritas neste documento, não serão acessadas pelo SIAME. Por exemplo, RH da SEDS, Juizado de

menores, delegacia especializada em menores, SISCON, REDS, SIDS, INFOPEN, Cadastro de Fornecedores e Educação.

- O armazém de informações não será contemplado nesta concepção.
- O sistema não realizará, por inviabilidade tecnológica/custo, a consulta de adolescentes a partir de uma biometria informada (informa-se a biometria para recuperar os dados do adolescente).
- O SIAME não fará o controle de correspondências e telefonemas que o adolescente recebe.
- O SIAME não se propõe a tratar do assunto de controle de aquisição de medicamentos e materiais usados nos atendimentos.
- O SIAME não se propõe a fazer controle da tramitação de documentos entre as diretorias da SUASE.
- O SIAME não fará o controle dos pertences dos visitantes na entrada e na saída da visita ao adolescente e nem emitir comprovante destes pertences.
- O SIAME tratará o PIA somente nos seguintes aspectos: Gerar diagnóstico por área técnica, controlar a devolução e cadastrar as Metas e compromissos. As demais informações não estão contempladas no sistema.
- Para a etapa de levantamento de requisitos, haverá usuários-chaves responsáveis por definir os requisitos do sistema para participação nas oficinas de levantamento de requisitos. Independentemente de quem seja os usuários-chaves, a SUASE, como grupo gestor, deverá participar de todas as oficinas de levantamento de requisitos.

Responsável: SUASE – grupo gestor do sistema.

- Os sistemas com os quais o SIAME irá comunicar deverão ser alterados para responder às solicitações do SIAME.

Responsável: SUASE – grupo gestor do sistema (negociação com os clientes dos sistemas para autorizarem e realizarem a modificação).

- Para que sejam executadas as funções do SIAME de cadastramento da biometria dos adolescentes e dos visitantes, será necessário a aquisição de equipamento próprio e em quantidade necessária.

Responsável: SUASE

- Para que o sistema seja implantado, é necessário que o local de hospedagem dos dados e das páginas já esteja alocado.

Responsável: PRODEMGE

- Para que o SIAME seja acessado, é necessário que as estações de trabalho dos usuários tenham acesso a internet.

Responsável: SUASE

5 Restrições

- Este documento de visão do sistema deve estar pronto e aprovado até 15/12/2008.

O sistema deverá ser disponibilizado em ambiente Web, podendo ser utilizada nos navegadores FireFox 1.5 ou superior e Internet Explorer 6.0 ou superior.