

**UNIBAN  
CONSELHO DA PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A  
LEI  
FABIANA VICENTE DE MORAES**

**DIRETRIZ DA MUNICIPALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA  
SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE  
E LIBERDADE ASSISTIDA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**SÃO PAULO  
ABRIL 2011**

**FABIANA VICENTE DE MOARES  
PROGRAMA MESTRADO PROFISSIONAL ADOLESCENTE EM  
CONFLITO COM A LEI**

**DIRETRIZ DA MUNICIPALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA  
SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE  
E LIBERDADE ASSISTIDA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial dos requisitos do Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da Universidade Bandeirante para a obtenção do título de Mestre em Políticas e Práticas com Adolescentes em Conflito com a Lei, sob a orientação da Professora Dra. Neusa Francisca de Jesus.

**São Paulo  
Abril 2011**

M82m Moraes, Fabiana Vicente.

Diretriz da Municipalização e gestão da política socioeducativa de prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida no município de São Paulo/ Fabiana Vicente Moraes – São Paulo: [s.n.], 2011.

f.165; 30cm.

Dissertação de Mestrado Profissional – Programa de Pós-Graduação em Adolescente em Conflito com a Lei, Universidade Bandeirante de São Paulo, Curso de Adolescente em Conflito com a Lei.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Neusa Francisca de Jesus.

1. Adolescente em conflito com a Lei 2. Legislação 3. *Medidas socioeducativas em meio aberto* 4. *Municipalização* 5. *Gestão pública* I. Título.

CDD: 362.74

**FABIANA VICENTE DE MOARES**

**DIRETRIZ DA MUNICIPALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA  
DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE E LIBERDADE ASSISTIDA NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**BANCA EXAMINADORA**

**DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE**

---

**PRESIDENTE E ORIENTADORA  
Dra. NEUSA FRANCISCA DE JESUS  
UNIVERSIDADE BANDEIRANTE – BRASIL**

---

**DRA. ELIANA SILVESTRE (UEM-PR)  
2º EXAMINADOR:**

---

**DRA. IRANDI PEREIRA (UNIBAN)  
3º EXAMINADOR:**

---

**DRA. MARIA DO CARMO ALBUQUERQUE (UNIBAN)  
4º EXAMINADOR SUPLENTE:**

---

**DR. EDUARDO DIAS DE SOUZA FERREIRA  
5º EXAMINADOR SUPLENTE:**

**Bibliotecário (a):** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

O jurista é, *par excellence*, um homem do “discurso”, onde o racional tem sua expressão. Seu *mister* é colaborar na realização do Direito, sempre argumentando, fundamentando, demonstrando, definindo, classificando, indo e vindo das normas aos fatos.

Geraldo Ataliba, 1976.

MORAES, Fabiana Vicente de. **DIRETRIZ DA MUNICIPALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE E LIBERDADE ASSISTIDA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**. Dissertação (Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei), UNIBAN, São Paulo, 2011.

## RESUMO

Esta dissertação trata do processo de municipalização e gestão da política socioeducativa aos adolescentes em conflito com a lei no cumprimento de medidas judiciais restritivas de direitos (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida), no município de São Paulo. O objetivo central do estudo é conhecer, compreender e analisar os avanços, os limites e as perspectivas desse processo, enfocando o Distrito do Jardim Ângela, Zona Sul da Capital, a partir dos anos 1990, tendo como referencia os princípios da doutrina da proteção integral, sob a ótica dos direitos humanos. Nesse sentido, o enfoque recai sobre o estabelecimento das parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio de suas organizações sociais, através dos instrumentos técnicos e jurídicos, contratos e convênios, que mediam essa relação. A abordagem metodológica qualitativa, nesta concepção, adotou como procedimentos metodológicos: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, esta, realizada junto aos atores sociais e instituições, envolvidos no sistema socioeducativo de São Paulo. O tema é analisado a partir da concepção de Estado, esfera pública e sociedade civil na dimensão das garantias estabelecidas pelo Estado Democrático de Direito, definida na Carta Magna, em 1988, apoiando-se na legislação especial, Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o Sistema Único da Assistência Social e as Resoluções dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Portarias da gestão municipal sobre a política socioeducativa. Desse processo, são analisados os aspectos de ordem política e administrativa de transferência de atribuições da gestão pública entre os entes federados e destes com a sociedade civil. Ganha destaque na análise do objeto de estudo os discursos e as práticas dos sujeitos entrevistados, tanto no âmbito governamental como não governamental. Os conteúdos extraídos das entrevistas revelam que o processo de municipalização padece da incipiente ação articulada em rede dos programas socioeducativos, quanto das atividades de supervisão e de orientação técnica, quanto das próprias condições de trabalho. Analisa-se ainda, a ausência de participação dos adolescentes e suas famílias aos Programas.

**Palavras-chave:** Adolescente em conflito com a lei. Legislação. Medidas socioeducativas em meio aberto. Municipalização e Gestão Pública.

MORAES, Fabiana Vicente de. **GUIDELINE MUNICIPALIZATION MANAGEMENT OF THE SOCIOEDUCATIONAL POLICY OF THE SERVICE RENDERED TO THE COMMUNITY AND ASSISTED FREEDOM IN SÃO PAULO CITY.** Thesis (Professional Master's Degree Adolescent in Conflict with the Law), UNIBAN, São Paulo, 2011.

## **ABSTRACT**

This dissertation deals with the process of decentralization and management of socio-political adolescents in conflict with the law in carrying out legal measures restricting rights (Provision of Community Services and Assisted Freedom), in São Paulo. The main objective of the study is to know, understand and analyze the advances, limitations and prospects of this process, focusing on the District of Jardim Angela, in the south of the capital, from the year 1990, with reference to the principles of the doctrine of integral protection from the perspective of human rights. In this sense, the focus is on establishing partnerships between the State and Civil Society, through their social organizations, through technical and legal instruments, contracts and agreements, which mediate this relationship. The qualitative methodological approach, this design was adopted as instruments: desk research, literature and field research, it held together the social actors and institutions involved in the childcare system in São Paulo. The subject is analyzed from the conception of the state, public and civil society in the size of the guarantees established by the democratic rule of law, defined in the Magna Carta in 1988, relying on special legislation, the Child and Adolescent, the National Socio-Educational Services, the Unified Social Assistance and the resolutions of the Councils of Rights of the Child and Adolescent and decrees of the municipal management on the socio-political. This process analyzes the aspects of political and administrative transfer of responsibilities between the public management of federal agencies and with civil society. Gained prominence in the analysis of the object of study the discourses and practices of the interviewees, both within government and non-governmental. The contents extracted from the interviews reveal that the process of decentralization articulated action suffers from incipient network of socio-educational programs, activities and supervision and technical guidance, as their own working conditions. It also examines the lack of participation of adolescents and their families to programs.

**Keywords:** Adolescents in conflict with the law. Legislation. Educational measures in an open environment. Municipalization and Public Administration.

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

Art.	Artigo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CEDECA	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
CDC	Convenção dos Direitos da Criança
FEBEM	Fundação Estadual de Bem Estar do Menor
Fundação CASA	Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB/SUAS	Norma Op. Básica do Sistema Único da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SEADS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SMADS	Secretaria Municipal de Direitos Humanos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
	Instituto Latino Americano das Nações Unidas p. a Prevenção



## QUADROS

QUADRO 1 – Quadro comparativo das legislações especiais.....	78
QUADRO 2 - Comparativo Portarias SMADS.....	117
QUADRO 3 - Comparativo Portarias SMADS sobre denominação dos Programas Socioeducativos.....	119
QUADRO 4 – Comparativo Portarias SMADS – Supervisão Técnica.....	121
QUADRO 5 – Portaria nº. 46 SMADS – Caracterização dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.....	124
QUADRO 6 – Portaria nº. 46 SMADS - Descrição das ações Socioeducativas.....	126
QUADRO 7 - Portaria nº. 46 SMADS – Recursos Humanos.....	131

## INTRODUÇÃO

Diante do contexto de mudanças ocorridas no âmbito da gestão de medidas socioeducativas, advindas do impacto das políticas de descentralização implementadas no Brasil na década de 1990, surge o interesse em analisar a municipalização no tocante a políticas públicas para os adolescentes em conflito com a lei em meio aberto (Prestação de Serviço a Comunidade e Liberdade Assistida). Nesse sentido, o foco centra-se nas relações de cooperação entre entes federados, tendo a intenção de compreender como as iniciativas que evocaram as responsabilidades do município no atendimento à demanda das medidas socioeducativas foram materializadas no contexto local.

Dessa forma, o propósito deste trabalho é estudar o processo de municipalização da política socioeducativa aos adolescentes em conflito com a lei, em meio aberto, no município de São Paulo, analisando como se deram os mecanismos de operacionalização das relações de colaboração entre Estado e Município, referentes à articulação e à divisão de responsabilidades como garantias dos direitos do adolescente em conflito com a lei.

A municipalização da política socioeducativa aos adolescentes em conflito com a lei, em meio aberto, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990<sup>1</sup>, ganha força com a instituição da Resolução nº. 119 de 2006, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)<sup>2</sup>, que adota o conceito de gestão participativa, priorizando a municipalização “enquanto sistema integrado que articula os três níveis de governo para o desenvolvimento desses programas socioeducativos” (SINASE, 2006, p. 14), reafirmando, assim, a diretriz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Neste contexto, cabe ressaltar que tanto os princípios quanto as diretrizes da política de direitos da criança e do adolescente, encontram-se consubstanciados na Lei maior, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, nos artigos 204, 227 e 228, tendo em vista que o Estado Democrático de Direito pressupõe, nos seus princípios bases, a colaboração dos entes federados sobre a organização do Estado e, suas finalidades encontram-se formalizadas nos artigos 86 a 89 do Livro II, Título I, Capítulo I da “Política de Atendimento” do ECA.

---

<sup>1</sup> Lei Federal nº. 8.069 de 13 de julho de 1990.

<sup>2</sup> O SINASE deliberado pelo CONANDA em 2006 foi transformado em Projeto de Lei sob o n. 1627/2007 em tramitação na Câmara dos Deputados.

Ao estudar o tema da municipalização, esta pesquisa objetiva analisar o processo de implementação dos programas socioeducativos sob a ótica da doutrina da proteção integral, constante no artigo 227 (CF) e artigos 4<sup>o3</sup> e 6<sup>o4</sup> (ECA), a partir de instrumentos técnicos e jurídicos utilizados para o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo, verificar se o redesenho da gestão da política socioeducativa, no caso, em meio aberto, atende ao proposto nos ordenamentos jurídicos e institucionais (artigos 204 da CF e 86<sup>5</sup>, ECA), também do SINASE, das Resoluções dos Conselhos de Direitos, dos planos das políticas públicas.

A disposição para o estudo deste tema se dá pela sua relevância, tendo em vista que, no município de São Paulo, o processo de municipalização e gestão da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, relativa aos programas de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e de Liberdade Assistida (LA) nos parece tardia como em outros municípios do território nacional, conforme dados da pesquisa realizada pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD- Brasil), intitulada “Mapeamento Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto” (2007).

Segundo esta pesquisa, é possível identificar que os processos de municipalização na maioria dos Estados só tiveram início nos últimos quatro anos (2003 a 2007), sendo que apenas em Goiás, Maranhão e Paraíba iniciaram-se em 1990” e, das 26 capitais dos Estados e no Distrito Federal, 19 delas já executam LA e/ou PSC e, em 6 (seis) Capitais o processo de municipalização encontra-se em curso. Em números absolutos, o Estado do Paraná possui a maior quantidade de municípios responsáveis pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Com isto, é possível constatar que o processo de municipalização das medidas socioeducativas vem evoluindo lentamente desde a promulgação do ECA. (ILANUD, 2007 p. 14).

No Estado de São Paulo, esse processo só teve início em 2004 e, intensificou-se em 2007 e 2008, segundo os dados constantes do Informativo Técnico<sup>6</sup> da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS),

---

<sup>3</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (ECA, 1990).

<sup>4</sup> Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

<sup>5</sup> Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (ECA, 1990).

<sup>6</sup> Disponível em:

[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_infancia\\_juventude/destaques/INFORMATIVO%20%20T%3%89CNICO%20%20E2%80%93%20MEDIDAS%20S%C3%93CIOEDUCATIVAS%20EM%20ME.pdf](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/destaques/INFORMATIVO%20%20T%3%89CNICO%20%20E2%80%93%20MEDIDAS%20S%C3%93CIOEDUCATIVAS%20EM%20ME.pdf)

onde consta que “212 (duzentos e doze) prefeituras assumiram a gestão das medidas socioeducativas, por intermédio de 111 (cento e onze) convênios (representando 120 [cento e vinte] prefeituras municipais) com repasse financeiro e, 92 (noventa e dois) sem repasse” (SEADS). O município de São Paulo também deu início ao processo de municipalização em 2004, porém, parte das medidas socioeducativas, no caso a LA, continuava sob a gestão da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, através da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação CASA) (ILANUD, 2007 p. 15).

Assim, observando o processo de municipalização da gestão das medidas socioeducativas em meio aberto no município de São Paulo, pela minha trajetória profissional como advogada no Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Jardim Ângela (CEDECA), na Zona Sul da Capital e participação nos movimentos sociais de base comunitária desde o ano 2000, pude constatar inúmeras dificuldades, limites e perspectivas das organizações sociais executoras dos programas de PSC e de LA neste processo.

Uma dessas dificuldades reside, ainda hoje, e está relacionada à inclusão do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa na rede escolar pública, na iniciação à atividade profissional, na prioridade de atendimento à saúde, como também na incipiente organização e supervisão da socioeducação, assim como a ausência de supervisão e orientação técnica sistemática por parte do órgão público responsável e, o mais grave, a inexistência de formalização de uma política municipal socioeducativa.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objeto a análise do processo de municipalização da gestão das medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA), tendo como recorte específico, a Região Sul, Distrito do Jardim Ângela<sup>7</sup>, destacando a parceria público-privado por meio dos mecanismos legais denominados contratos de gestão e convênios (DI PIETRO, 2002; 2009).

Todavia, é preciso destacar que as medidas socioeducativas de PSC e LA são aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei quando da prática de ato infracional e, após o devido processo legal (artigos 110 e 112 ECA), destacado no item 2.5., do Capítulo II. Tais medidas, executadas sob a forma de programas socioeducativos, são realizadas de forma indireta pelas organizações da sociedade civil na modalidade institucional denominada convênio com o executivo municipal. No entanto, a trajetória de municipalização na Capital não obedeceu apenas a esse formato, uma vez que o executivo estadual, através da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), hoje, Fundação CASA, manteve convênios com as organizações da sociedade civil na execução dos programas socioeducativos

---

<sup>7</sup> O distrito do Jardim Ângela é um dos 96 Distritos do Município de São Paulo, com uma população de geral de aproximadamente de 300 mil habitantes; de crianças e adolescentes aproximadamente 50 mil; fonte: Sistema de Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente na Cidade de São Paulo, Instituto LIDAS, <http://www.lidas.org.br/>.

(ILANUD, 2007). Durante a realização desta pesquisa, é importante ressaltar que os diversos modos de execução dos programas socioeducativos, em meio aberto no Município de São Paulo, foram identificados e analisados.

Segundo o artigo 86 do ECA, a política de direitos deve ser de responsabilidade dos três entes federados – União, Estados e Municípios – ressalvadas as especificidades de cada um, conforme deliberação constitucional sobre o assunto. De acordo com o ECA, SINASE e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a gestão das medidas socioeducativas em meio aberto são de responsabilidade dos municípios; contudo, os Estados e o Governo Federal devem disponibilizar recursos técnicos e financeiros para auxiliar na consecução das ações de municipalização (co-financiamento). É atribuída ao poder executivo municipal a responsabilidade pela gestão dos programas socioeducativos em regime aberto (PSC e LA), com apoio técnico-financeiro dos outros entes federados, em particular, do executivo estadual, conforme também determina o SINASE, além dos aspectos como gestão pedagógica, participação da família e da comunidade, financiamento, parâmetros arquitetônicos, dentre outros.

O espaço da pesquisa é o município de São Paulo que, após vinte anos da promulgação do ECA, ainda se depara com um lento processo de municipalização dos programas socioeducativos em meio aberto (PSC e LA), deflagrado a partir de 2004 (ILANUD, 2007), por iniciativa do Governo Estadual. Diferentemente desse processo, o Projeto Redescobindo o Adolescente na Comunidade (RAC) foi um dos pioneiros nesse movimento de municipalização (1997), impulsionado pelas reivindicações da comunidade, em torno do Fórum em Defesa da Vida, do qual participam mais de duas centenas de representações sociais, destacado no item 4.2, do Capítulo IV.

A referência para a concretização deste estudo é o atual paradigma de direitos inaugurado pela Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente, que reconhecem criança e adolescente como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, por isso, prioridade absoluta das políticas públicas (artigos 227 e 6º, respectivamente), como também, por outros marcos legais, em nível nacional e internacional, que tratam do adolescente em conflito com a lei, a saber: Convenção dos Direitos da Criança (1989), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (1990) e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990), entre outras<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Os modelos de documentos da ONU são elaborados e aprovados no, geral, com o formato de declarações, resoluções e convenções que devem ser observados pelos Estados membros da Organização. Cada um tem significado diferenciado, como exemplo: “As declarações e convenções da ONU são dois modelos para se firmar decisões de consenso entre os Estados signatários das Nações Unidas em favor dos direitos humanos e sociais. Elas tiveram maior alcance, sobretudo, a

A política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, alicerçada na articulação de ações governamentais e não-governamentais (artigo 86, ECA), sob o princípio da doutrina da proteção integral (conjunto de direitos para todas as crianças e adolescentes), estabelece que a gestão da política pública socioeducativa seja pautada e balizada pelos referenciais constantes no SINASE<sup>9</sup> e nas resoluções dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>10</sup>, levando em conta os princípios constitucionais que regem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), artigo 37 da C.F.

Dessa forma, a política pública socioeducativa deve ser financiada e subsidiada pelo Estado; entretanto, por não compor o rol de serviço exclusivo estatal, pode ser executada por organizações da sociedade civil, conforme mudanças adotadas na última reforma do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995). Entre outros aspectos, esse Plano define que as ações as quais não compõem serviços exclusivos podem ser financiadas ou subsidiadas pelo Estado, por meio de contratos de gestão e parcerias, que são formas de ajuste entre a Administração Pública e as organizações sociais, que assumem complementarmente as funções estatais e, por isso, sujeitas ao controle público. (DI PIETRO, 2001; 2009; SILVA, 2002; MALUF, 1993; VIEIRA, 2002). Os instrumentos formais utilizados para o estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade civil têm sido os contratos e convênios. Nesse sentido, as legislações que tratam dessas modalidades são bases da pesquisa.

Na análise sobre as parcerias entre público e privado, no que concerne à municipalização da política pública socioeducativa, foco do estudo em questão, tomou-se como referência as contribuições teóricas que permitem ver o problema em suas várias dimensões: as políticas públicas e seu redesenho a partir de 1988, com destaque para as diretrizes da descentralização e municipalização (VIEIRA, 2002; NOGUEIRA 2005; ARRETCHE e RODRIGUEZ, 1999; SPOSATI, 2008; CARVALHO 2001; SANTOS, 1988; JACCOUD, 2008; ARRETCHE, 2000); a política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, em sua especificidade (PEREIRA,

---

partir das primeiras décadas do século XX considerado no caso da criança e do adolescente como o 'século dos direitos'; "entendemos por declaração (*soft law*) um enunciado de princípios, cuja adoção pelos Estados signatários baseia-se no cumprimento moral e político, não tendo força de lei e, por convenção (*hard law*) entende-se um tratado efetuado entre nações e, por isso mesmo, sua adesão ao documento implica primeiro na necessidade de ser endossada pelos países para depois ser ratificada pelos signatários. O país que ratificar uma convenção se obriga individualmente a cumprir o preceito constante da mesma. A partir desses instrumentos legais foi sendo construído o princípio da doutrina da proteção integral na atenção de crianças e adolescentes que, no Brasil, foi adotado plenamente em 1988 pela Constituição da República (art. 227) (PEREIRA, 2006, p. 96).

<sup>9</sup> A implantação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende, ainda, a ideia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas (SINASE, 2006, pág. 16).

<sup>10</sup> Resolução n. 133 (CONANDA) e resolução n. 83 (CMDCA/SP)

2004, RAMIDOFF, 2008, LIBERATI, 2008); a participação dos movimentos sociais na adoção pelo Estado brasileiro da doutrina da proteção integral (GOHN, 2007 e 2008; NOGUEIRA, 2005; SANTOS 1988); o papel das novas institucionalidades (Conselhos de Direitos) na implementação dos programas socioeducativos e as possíveis tensões advindas no estabelecimento das relações de parcerias entre Governo Municipal e a sociedade civil (RAICHELIS, e WANDERLEY, 1998; BIDARRA, 2009; VIEIRA, 2002; NOGUEIRA 2005).

Tomando como objeto da pesquisa – a municipalização e gestão da política socioeducativa em meio aberto - a perspectiva de compreensão e análise recai na relação público e privado sobre a gestão dos programas socioeducativos em (PSC e LA), no período de 1990 a 2010, no município de São Paulo, em especial no Jardim Ângela. Para tanto, são trabalhados os conceitos de público e privado no trato da relação política Governo, Estado e sociedade civil, com destaque para a gestão da política pública: avanços, limites e impactos. Como já referido, a legislação especial determina a municipalização como diretriz da política de atendimento (incisos I e II do art. 88, ECA) e regulamenta que a mesma se faça através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais (art. 86, ECA).

No aprofundamento e análise do processo de municipalização da política de direitos é verificada se a relação público-privado por meio dos mecanismos legais de estabelecimento de parcerias, de fato, atende aos devidos fins determinados pelo ECA no que diz respeito a proteção integral do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa aplicada pelo sistema de justiça.

Nesse sentido, recupera-se aqui, parte dos processos anteriores de desconcentração e descentralização dos programas socioeducativos desde 1990, no município de São Paulo, empreendido pelo Governo do Estado, através da FEBEM/SP, diretamente ou em parceria com as organizações da sociedade civil. Posteriormente, esse processo foi sendo conduzido pela atual Fundação CASA e/ou pela Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em parceria com as instituições da sociedade civil, devidamente registradas e inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (CMDCA), conforme parágrafo primeiro do artigo 90<sup>11</sup> do ECA.

A pretensão da pesquisa é de identificar elementos que balizem a gestão da política socioeducativa em meio aberto (PSC e LA), considerando as diretrizes da municipalização e descentralização, como também o princípio da participação popular na defesa do interesse superior do adolescente. A atenção ao adolescente

---

<sup>11</sup> Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: § 1o As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009), (ECA, 1990).

em cumprimento de medida socioeducativa aplicada pelo sistema de justiça que é de responsabilidade primeira do Estado brasileiro (CARVALHO & NOZABIELLI, 2004), podendo ser articulada com a sociedade civil, por meio de suas organizações sociais, desde que estas estejam devidamente registradas e com programas socioeducativos inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), considerando essa atenção pública de forma complementar e não substitutiva do Estado (PEREIRA, 2004).

Nesse sentido, os instrumentos técnicos e jurídicos que medeiam a relação público-privado devem ser fundamentadas no processo democrático e participativo da gestão da política pública, evitando a descontinuidade dos programas, projetos e serviços (ARRETCHE, 2000) e, principalmente, da ausência do Estado de suas obrigações constitucionais na efetivação das garantias fundamentais (art. 5º, CF<sup>12</sup>), visto que “o Estado é a garantia e garantidor dos serviços de direito dos cidadãos” (CARVALHO & NOZABIELLI, 2004 p. 04).

O estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil por meio de suas organizações sociais, no trato da questão do adolescente em conflito com a lei, é recente.

Tendo em vista os aspectos e dimensões estudadas, o percurso reflexivo ao longo deste trabalho, estruturou-se com base nos seguintes questionamentos: *como operaram os mecanismos de transferência das medidas socioeducativas em meio aberto para o município? Quais os efeitos desse processo na gestão da execução dessas medidas dos municípios?* Com estas questões, iremos buscar elementos que nos permitam analisar em que medida a municipalização das medidas socioeducativas de Prestação a Serviço a Comunidade e Liberdade Assistida têm possibilitado o fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e Municípios. Por se tratar de uma investigação no campo da gestão de políticas, a presente investigação vincula-se a Linha 3 “Gestão da Política de Direitos do Adolescente em conflito com a Lei” de Pesquisa do Programa de Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da UNIBAN que tem por objeto de estudo a Gestão da Política de Direitos do Adolescente em Conflito com a Lei<sup>13</sup>.

## PERCURSO METODOLÓGICO

---

<sup>12</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, igualdade, à segurança e, a propriedade.

<sup>13</sup> Agrega pesquisas que investigam modelos e práticas de gestão político-institucionais referentes às medidas socioeducativas. Identifica e produz conhecimentos considerados estratégicos na formulação, implementação, financiamento, monitoramento e avaliação da gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei. As pesquisas enfocam o papel das instituições/atores do Sistema de Garantia de Direitos, a relação público-privado, a relação entre os diferentes sistemas das políticas públicas e sobre as competências, atribuições e articulação entre as três esferas da administração pública na gestão do sistema socioeducativo destinado ao adolescente autor de ato infracional” (UNIBAN Programa Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei, www.uniban.br.).



Este estudo, ao analisar os aspectos de ordem política e administrativa dos diferentes processos de transferência de atribuições da gestão pública entre os entes federados, no município de São Paulo, valeu-se da pesquisa documental e da pesquisa empírica, esta realizada com atores sociais das instituições envolvidas na gestão pública desse processo. O conceito de processo aqui defendido parte da idéia de BAFFI (2002), quando o conceitua como uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com objetivos, finalidade e resultados claramente identificados, voltada para uma ação, por meio de um grupo de tarefas interligadas logicamente, que utilizam os recursos da instituição para gerar os resultados definidos, de forma a apoiar os seus objetivos.

A delimitação do período escolhido para a investigação deste estudo é de 1990 a 2010, é importante na medida em que se pretende colher e analisar os dados sobre a municipalização das medidas em meio aberto (PSC e LA) via parcerias estabelecidas entre município e entidades sociais, período que se refere ao momento de implantação e fixação da municipalização das políticas de execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

Esta investigação parte de uma questão central: em que sentido a política de municipalização e gestão das medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) têm possibilitado o aprimoramento das relações de cooperação entre Estado e Município, com vistas à efetivação dos direitos do adolescente em conflito com a lei?

Assim, a pesquisa toma como seu principal objetivo analisar o processo de municipalização e o (re) desenho da gestão da política de execução das medidas socioeducativas em regime aberto, no município de São Paulo, no contexto das políticas de descentralização do Estado brasileiro, por meio do estudo de convênio município – entidades sociais, sob a ótica da doutrina da proteção integral e parametrizada pela Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente; SINASE e SUAS.

Dessa forma, partindo do eixo articulador investigativo que postula a municipalização da gestão da política pública socioeducativa em meio aberto e na busca de elementos que possibilitem analisar o problema acima citado foram levantadas as seguintes questões: *Como vem ocorrendo o processo de municipalização das medidas socioeducativas nos Estados da Federação? Quais as ações até o momento empreendidas para possibilitar o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, em nível nacional e no município de São Paulo? Como a municipalização vem se configurando nas políticas públicas voltadas para o adolescente em conflito com a lei no município de São Paulo? Quais as legislações direcionadas a esta finalidade? O que elas garantem? Quais os efeitos desse processo na gestão da política de execução de medidas em meio aberto, com relação aos objetivos propostos pela municipalização?*

Com relação ao objetivo geral tem-se a pretensão de analisar o processo de municipalização das medidas em meio aberto, levando-se em consideração os mecanismos de colaboração entre Estado e Município. Com esta finalidade foram

escolhidos os seguintes objetivos específicos: *Identificar se, nos princípios normativos, as competências e responsabilidades do Estado e das organizações sociais são incorporados na atenção ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas; identificar os mecanismos de cooperação entre o Estado e municípios no processo de municipalização das medidas em meio aberto; verificar como o município de São Paulo vem processando a municipalização, aprofundando o (re) desenho da gestão da política pública no campo das medidas socioeducativa; identificar no termo de parceria celebrado entre a PMSP/ SMADS e as organizações executoras das MSE/MA: a capacidade de atendimento e a divisão de competências e responsabilidades entre município e entidades; identificar no termo de parceria: os padrões técnicos; o monitoramento e a avaliação que são empreendidos pelo órgão gestor e verificar em que medida esta parceira possibilita a concretização do atendimento ao adolescente em conflito com a lei; analisar na relação público/privado possíveis conflitos e tensões que permeiam a relação Estado e Município e entre a PMSP e as organizações da sociedade civil, no que tange ao atendimento e seus efeitos sobre a gestão das medidas.*

A delimitação do período escolhido para a investigação deste estudo, de 1990 a 2010, mostrou-se interessante na medida em que se pretendeu colher e analisar os dados sobre a municipalização e gestão das medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) via colaboração entre entes federados, desde as articulações iniciais, a implementação e o processo de execução, incluindo os resultados.

A pesquisa qualitativa, que tem como pressuposto “[...] explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” ao possibilitar a interação do pesquisador e do universo pesquisado com o problema da pesquisa e, no uso de diferentes técnicas e instrumentos, busca favorecer a apreensão da realidade estudada (MINAYO, 2004, p. 22). Esta abordagem “se fundamenta na discussão da ligação e correlação de dados interpessoais, na co-participação das situações dos informantes, analisados a partir da significação que estes dão aos seus atos” (MICHEL, 2009, p. 37) e permite aproximar-se de “questões muito particulares” ao se preocupar “com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (MINAYO, 2004, p. 21).

Conforme citado acima, para a coleta de dados foram utilizados três procedimentos técnicos: A) **análise documental**, por ser considerada “uma fonte ‘natural’ de informação” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39) e por ser uma fonte rica em informações de um determinado contexto histórico. Esses autores (2001, p. 169) consideram documentos, qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação, como regulamentos, atas de reunião, livros de frequência, relatórios, arquivos, pareceres, etc. podem nos dizer muitas coisas sobre os princípios e normas que regem o comportamento de um grupo e sobre as relações que se estabelecem entre diferentes grupos. Esta fase da pesquisa consistiu na seleção de

análise de documentos oficiais coletados junto aos órgãos oficiais, que foram analisadas a legislação em suas três instâncias: federal, estadual e municipal.

De acordo com LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39, a utilização de documentos, como instrumento de coleta de dados, apresenta várias vantagens na pesquisa qualitativa: o fato de que os documentos constituem uma fonte estável e rica. Persistindo ao longo do tempo, os documentos podem ser consultados várias vezes e, inclusive, servir de base a diferentes estudos, o que dá mais estabilidade aos resultados obtidos. Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisado. B) **entrevista de caráter semi-estruturado que permite** a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. (Lüdke e André, 1986, p. 34).

O critério para a seleção dos informantes da pesquisa foi estabelecido a partir da inserção dos mesmos na política de municipalização e gestão das medidas socioeducativas em meio aberto. A pesquisa foi pensada para ser desenvolvida com representantes dos seguintes Órgãos: Secretaria Estadual de Assistência social; Secretaria Municipal de Assistência Social, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal da Criança e do adolescente; Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, totalizando 06 (seis); porém foram realizadas 04 (quatro) entrevistas com representantes dos Órgãos da Assistência Social em âmbito estadual e municipal: Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), cuja entrevista foi realizada na sede da própria Secretaria, no setor de Coordenadoria de Assistência Social (CAS); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), por meio dos representantes das Coordenadorias de Proteção Especial e da representação de dois técnicos do (CREAS) M' Boi Mirim e do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (SMS/MA) Jardim Ângela, esses também sujeitos da pesquisa. Aos sujeitos-informantes foram enviadas cartas-convite, resumo executivo do projeto de pesquisa; o questionário e a ata de aprovação da pesquisa pela Comissão de Ética da UNIBAN; termo de consentimento livre e esclarecido<sup>14</sup>.

Embora os Conselhos Estadual (CONDECA/SP) e Municipal (CMDCA/SP) dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal da Assistência Social (COMAS/SP) fossem considerados imprescindíveis para este processo de estudo, apesar de reiterados contatos (por telefone, via eletrônico e ainda por ofícios protocolados), não foi possível contar com a participação de seus representantes nesta pesquisa.

Como último recurso para viabilizar a participação dos referidos Conselhos, tendo em vista que tais instâncias representam o novo desenho de gestão pública,

---

<sup>14</sup> Essa etapa exigiu o preparo dos questionários e termos de consentimentos que foram encaminhados à Comissão de Ética Institucional da Universidade Bandeirante para a aprovação, fato que ocorreu em 16 de novembro de 2010.

democrática e participativa (art. 204, CF e inciso II do art. 88, ECA), o questionário anteriormente enviado, foi resumido em uma única questão - *qual foi e como é a participação do Conselho na municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA)* – e enviado as secretarias executivas, eletronicamente, mas sem sucesso.

Contudo, cabe destacar parte das justificativas apresentadas pelas respectivas secretarias: o COMAS, por meio verbal da secretária Executiva, em 10 de março de 2011, apresentou que os *e-mails com a documentação enviada pela pesquisadora foram encaminhados aos conselheiros e apenas um deles se prontificou em responder*. Indagada sobre a data da resposta à única questão enviada posteriormente, disse: *não tenho previsão, a única ‘coisa’ que posso fazer é isso, eles são conselheiros*. Quanto ao CONDECA, num primeiro momento, o próprio Presidente do Conselho se colocou à disposição para participar da pesquisa e, pelo volume de trabalho do Conselho, responderia a questão por via eletrônica. Entretanto, dias depois declinou dessa participação, justificando que *o assunto é de competência municipal e, indicou o CMDCA como o melhor interlocutor*. Já o CMDCA, por sua vez, recebeu a documentação inicial, com protocolo datado de 27 de janeiro de 2011 e, apesar dos reiterados contatos com um dos conselheiros, a justificativa dada foi *falta de tempo, tendo em vista o volume de trabalho e o processo eleitoral para os Conselhos Tutelares e, a ausência de autorização da presidência do Conselho participar da pesquisa, respondendo a questão enviada*.

As entrevistas junto aos gestores do CREAS e da SEADS foram feitas *in loco*, tendo sido gravadas, com o consentimento dos entrevistados, também anotadas no caderno de campo e, depois transcritas e juntadas às entrevistas por meio eletrônico.

A SMADS, por sua vez, respondeu ao questionário por *e-mail* e colocou-se inteiramente à disposição da pesquisadora para outros esclarecimentos. O Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (SMS/MA) do Jardim Ângela também respondeu à pesquisa por meio eletrônico.

As primeiras análises estão voltadas para a caracterização dos mecanismos de transferência da gestão das medidas socioeducativas, do Estado para o município e o desdobramento quanto à divisão de responsabilidades, ao envolvimento dos sujeitos e as ações da parceria, identificando: (i) O adolescente em conflito com a lei e suas demandas, a articulação entre os entes federados; (ii) ações realizadas entre governos e organizações da sociedade civil na condução do processo de municipalização; (iii) as diretrizes desta política no processo de transição da descentralização e municipalização das medidas socioeducativas. Este questionamento buscou descrever, identificar e como se deu o processo de municipalização, analisando documentos e informações colhidas dos informantes-chave. Assim, buscou-se identificar os mecanismos de cooperação entre Estado, tendo em vista a implementação, o desenvolvimento e a gestão das medidas socioeducativas meio aberto.

O segundo aspecto está voltado para a compreensão dos entes federados no processo de municipalização. Nesta perspectiva, buscou-se trazer a tona a percepção dos sujeitos envolvidos neste processo a respeito dos termos acordados, da intencionalidade e das respostas às demandas através da entrevista semi-estruturada e da análise dos documentos. A expectativa foi a de identificar a capacidade de atendimento, a divisão de responsabilidade com relação às demandas e as reais intenções dessa proposta, tomando como categoria de análise a distribuição de atribuições.

O terceiro e último aspecto deste estudo objetivou investigar formas, resultados e impactos, efeitos da municipalização via cooperação entre estado e município na gestão das medidas com relação ao financiamento e repasse de recursos e infraestrutura; e a organização do trabalho e composição das equipes de trabalho, tendo como categoria de análise resultados do processo, as análises se detiveram na grande questão: em que medida os objetivos enunciados na proposta de municipalização se fazem presentes no cotidiano da gestão municipal das medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA).

Ao tratar do tema da municipalização da política de direitos no que concerne às medidas socioeducativas em meio aberto, restritivas de direitos, como a Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, no município de São Paulo, a dissertação está assim organizada:

Capítulo I trata do Estado, da esfera pública e da sociedade civil em que são apresentados os conceitos e sua evolução a partir da idéia de Estado ampliado, da relação público-privado e do desenho da gestão pública conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito, no Brasil.

Capítulo II apresenta o atual ordenamento jurídico e institucional brasileiro, destacando a evolução do Direito da Criança e do Adolescente, enquanto direito positivado a partir da adoção da doutrina da proteção integral que dispõe sobre a atuação sistêmica na garantia dos direitos e, em especial, ao adolescente em conflito com a lei.

Capítulo III traz as bases jurídicas e institucionais da gestão pública e da participação da sociedade civil na implementação da política socioeducativa aos adolescentes em cumprimento de medidas judiciais e, quando são destacados, os termos parceria, contratos, convênios à luz dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Capítulo IV enfoca o processo de municipalização e descentralização da política socioeducativa em meio aberto, no município de São Paulo, no período de 1990 a 2010, sobre o olhar dos atores envolvidos na atenção pública aos adolescentes em cumprimento de medidas restritivas de direitos, PSC e LA, com destaque para o Distrito do Jardim Ângela, Zona Sul da capital.

E, são apresentadas as considerações finais sobre o tema da municipalização da política socioeducativa sob a ótica da doutrina da proteção integral aos adolescentes em conflito com a lei. Também são apresentadas as bases

teóricas, legislativas e documentais, referências bibliográficas, como também apêndices.

## CAPITULO 1 - CONCEPÇÃO DE ESTADO, ESFERA PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL

Este capítulo trata do Estado, da esfera pública e da sociedade civil em que são apresentados os conceitos e sua evolução a partir da ideia de Estado ampliado, da relação público-privado e do desenho da gestão pública conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito, no Brasil.

Com isso, pretende-se identificar alguns aspectos relevantes para compreensão do papel do Estado numa sociedade capitalista, segundo o pensamento marxiano e gramsciano. Privilegia-se como referência fundamental para o enfoque desses aspectos, as visões esboçadas por Marx no *18 Brumário* e por Antônio Gramsci na obra *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, enfatizando a importância das discussões presentes nessas obras para a atualidade na perspectiva de apontar considerações rápidas sobre seus limites e contribuições a respeito de uma teoria do Estado.

Ao mesmo tempo, apresenta uma análise de redefinições no papel do Estado e principalmente as novas fronteiras entre o público e o privado e suas consequências para a gestão das medidas em meio aberto, a partir do papel do Estado e suas novas institucionalidades. Neste sentido, cabe ressaltar ainda, a reforma do aparelho do estatal e, por conseguinte, como exige o nosso objeto de estudo, a reflexão sobre município de São Paulo frente à municipalização e gestão das medidas socioeducativas em meio aberto.

### 1.1 SURGIMENTO DO ESTADO

Observa-se que o Estado vem evoluindo e sendo interpretado sob as mais diversas correntes no decorrer dos tempos, desde a pólis grega e a *Civitas* romana. Denominado como tal, era simplesmente desconhecido até o início da Idade Média, sendo que eram usadas as seguintes expressões para conceituá-lo: *rich, imperium, land, terrae* (povo, soberania, território) entre outros. A Itália consta como o primeiro país a utilizar o termo *Stato* (Estado); em seguida a Inglaterra, a França e a Alemanha utilizaram o termo Estado para definir a ordem pública constituída. Contudo, foi com Maquiavel, o criador do direito público moderno, quem definitivamente introduziu na literatura científica a expressão Estado (MALUF, 1995, p. 19).

A origem do Estado está vinculada a diversas teorias. Dallari (1995), examinando as principais teorias, caracteriza-nas em dois grandes grupos, a saber:

- a) teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado, não havendo elas uma coincidência quanto à causa. Mas tendo todas em comum a afirmação de que o Estado se formou naturalmente, não por um ato puramente voluntário;

b) teorias que sustentam a formação contratual dos Estados, apresentando em comum, apesar de também divergirem entre si quanto às causas, a crença em que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado. De maneira geral, os adeptos da formação contratual da sociedade é que defendem a tese da criação contratualista do Estado (DALARI, 1995, p. 44-45).

Esse autor ainda elenca, as teorias não contratualistas, no tocante às causas determinantes do aparecimento do Estado: (i) origem familiar ou patriarcal que situa o núcleo social fundamental na família, entendendo-se que cada família primitiva se ampliou e deu origem a um Estado; (ii) origem em atos de força, de violência ou de conquista. As teorias que se filiam a essa concepção reconhecem que a superioridade de força de um grupo social permitiu-lhes submeter um grupo mais fraco, nascendo o Estado dessa conjunção de dominantes e dominados; (iii) origem no desenvolvimento interno da sociedade, cujos adeptos desta vertente, sustentam que quanto mais as sociedades atinjam um nível de desenvolvimento, mais cresce a necessidade de se constituir o Estado. Nessa concepção, não há influencia de fatores externos à sociedade, inclusive de interesses de indivíduos ou de grupos; (iv) origem em causas econômicas ou patrimoniais, que entre seus maiores percussores estão Marx e Engels. Estes autores, já no século XIX, debatem sobre a origem do Estado, reflexão essa que se faz atual (DALARI, 1995, p. 46-47). Destaca-se neste estudo, a última concepção.

Engels (2009), na obra intitulada “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”<sup>15</sup>, nos Capítulos III, IV, V e VI, explica como, através da *gens*<sup>16</sup>, se constituiu o Estado. Segundo esse autor, a *gens* caracterizava-se em um grupo, formando uma comunidade particular, no caso típico da *gens* indígena, onde um agrupamento formava uma tribo e seus membros eram todos livres, “cada um obrigado a defender a liberdade dos outros; com os mesmos direitos pessoais [...] formam, no conjunto, uma coletividade fraternal, unida pelos vínculos de sangue”. As tribos possuíam território próprio e um nome particular entre outras características. Aliavam-se a outras tribos por força de necessidade, dirimiam seus conflitos internamente e, havia uma grande preocupação com os anciões, inválidos e enfermos (ENGELS, 2009, p. 89).

Entende-se assim a *gens*, como uma união social e organizada, segundo Engels por um sistema de *gens – fratria*<sup>17</sup> – *tribo*, três grupos de diferentes gradações tratando de seus assuntos próprios, mas suplementando igualmente os

---

<sup>15</sup> Publicada em 1884. Nesse estudo o autor, no prefácio a primeira edição em 1884, expõe que esta obra baseia-se nos resultados das investigações do antropólogo norte-americano Lewis H. Morgan, a partir de uma análise materialista da história, criada com Marx. “De acordo com a concepção materialista da história é, em última instância, a produção e a reprodução da vida imediata” (ENGELS, 2009, p. 08).

<sup>16</sup> A palavra latina *gens*, que Morgan se utiliza para designar um grupo de consanguíneos, significa linhagem ou descendência (ENGELS, 2009, p. 85).

<sup>17</sup> *Fratria* (irmandade)



demais. Atualmente, a colaboração mútua entre esses grupos de diferentes graduações são chamados de corresponsabilidade, assunto que será estudado adiante.

Interessante notar que o autor citado chama atenção para a organização das *gens*: “admirável essa constituição da *gens*, com toda a sua ingênua simplicidade!” (ENGELS, 2009, p. 96). E complementa “sem soldados, policiais, nobreza, reis, governadores, prefeitos ou juízes, sem cárceres ou processos, tudo caminha com regularidade” (ENGELS, 2009, p. 97).

Com isso, Engels (2009) deixa clara sua posição em relação ao surgimento do Estado, qual seja, a de negar que o Estado tenha nascido com a sociedade, afirmando que o Estado “é antes um produto da sociedade, quando ela chega a certo grau de desenvolvimento” (ENGELS, 2009, p. 97- 102).

O grau de desenvolvimento, citado por Engels (2009), deu origem ao antagonismo de classes, ocasionado pela acumulação e a diferenciação da riqueza, a deterioração da convivência humana, a qual ele descreve no capítulo IV “a *gens* grega”. Nesse capítulo o autor descreve uma *gens* totalmente diferente da *gens* indígena e, descreve do seguinte modo:

[...] na constituição grega da época heróica vemos, ainda cheia de vigor, a antiga organização gentílica, mas já observamos igualmente o começo da sua decadência: o direito paterno, com herança dos haveres pelos filhos, facilitando a acumulação das riquezas na família e tornando esta um poder contrário à *gens*, a diferenciação de riquezas, repercutindo sobre a constituição social pela formação dos primeiros rudimentos de uma nobreza hereditária e de uma monarquia; a escravidão, a princípio restrita aos prisioneiros de guerra entre as tribos e até na própria *gens*; a degeneração da velha guerra entre as tribos na busca sistemática, por terra e por mar, de gado, escravos e bens que podiam ser capturados, captura que chegou a ser uma fonte regular de enriquecimento (ENGELS, 2009, p. 109).

As consequências dessa deterioração da convivência harmônica, causada pela acumulação e diferenciação de riquezas, é entendida por Engels (2009) como uma violência, ele resume que só faltava:

[...] uma instituição que só não assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas-; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado (ENGELS, 2009, p. 109-110).

A origem do Estado sob essa concepção tem estreita sintonia com a teoria marxista que vê o Estado como um instrumento de exploração da força de trabalho, voltado ao atendimento dos interesses burgueses, na mesma medida que explora a classe menos favorecida – o proletariado. Coutinho (2008) em seu livro intitulado “Marxismo e Política a dualidade de poderes e outros ensaios”, que trata da relação entre o marxismo e a política, busca demonstrar a atualidade do método de Marx e sobre essa divisão da sociedade em classes antagônicas. Prosseguindo, esse autor visualiza que Marx em seus “Manuscritos econômicos – filosóficos de 1844”, “já mostra como a constituição dessa esfera particularista é causa e efeito da divisão da sociedade”, isto é, em “proprietários de meios de produção e trabalhadores que possuem apenas capacidade de trabalho, isto é, em burgueses e proletários” (p. 19).

Nesse sentido, Coutinho (2008) conclui que

O Estado deixa então de lhe aparecer apenas como um a encarnação *formal* e *alienada* do suposto interesse universal, passando a ser visto como um organismo que exerce uma função precisa: garantindo a propriedade privada, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes (ou seja, conserva a “sociedade civil”) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários, sobre os trabalhos diretos.

O Estado, assim, é um *Estado de classe*: não é a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de suposto interesse geral, defende os interesses *comuns* de uma classe *particular* (COUTINHO, 2008, p. 19) grifos do autor.

É essa análise concreta do fenômeno estatal que faz Marx (1968) em “O 18 Brumário de Luís Bonaparte”. Assim ele se refere:

(...) unicamente sob o segundo Bonaparte o Estado parece tornar-se completamente autônomo. A máquina do Estado consolidou a tal ponto sua posição em face da sociedade civil que lhe basta ter à frente o chefe da Sociedade de 10 de dezembro, um aventureiro surgido de fora (COUTINHO, 2004, p.15).

Todavia, segundo IANNI (1982), isso não impossibilita que o Estado possa representar, simultânea e contraditoriamente, não só os interesses da burguesia, mas também interesses de outras classes sociais. Para este autor, “o que se verifica, em situações concretas, é que as classes são representadas diferencialmente no Estado burguês”<sup>18</sup> (p.36).

Ainda nesse contexto, Coutinho (2008) problematiza as teorias de Estado restrito e amplo no marxismo e, conseqüentemente, de Revolução Permanente e Revolução Processual, a partir da correlação de forças políticas/dualidade de

---

<sup>18</sup> MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. SP: Escriba, 1968. p.131 *apud* IANNI, Octavio. Introdução. In.: *Karl Marx*. 3.ed. São Paulo: Ática, 1982. p.36.(Grandes cientistas sociais, 10).

poderes e, discute a concepção de Estado e Revolução com a proposta de problematizar a necessidade de utilização de uma teoria crítica que amplie essas categorias, na exata medida em que o objeto que elas representam se amplia, ao longo da história.

Nesse sentido, esse autor elenca duas perspectivas de Estado, sendo: Estado (restrito) e Estado (amplo), para os quais correspondem duas formas de revolução, sendo a explosiva/permanente e a processual, isso respectivamente. A discussão sobre a natureza do Estado (restrito ou amplo) pode se dar por duas ordens: uma “gnosiológica”<sup>19</sup> e outra “histórico-ontológica”<sup>20</sup>. A partir da primeira perspectiva, parte-se de uma sincronia no plano conceitual que explica o Estado do modo mais abstrato (Estado restrito) para o mais concreto (Estado amplo). Assim, “no plano gnosiológico, a ampliação do conceito de Estado consiste em articular dialeticamente os momentos abstratos obtidos na análise do modo de produção” (COUTINHO 2008, p. 15).

Com isso, a distinção gnosiológica entre Estado (restrito e o amplo) é percebida na leitura, segundo esse autor, das obras do próprio Marx, quais sejam: Manifesto Comunista, de análise mais abstrata e do O 18 de Brumário<sup>21</sup> que consiste em uma análise mais concreta, tendo em vista Marx (1982), nessa obra, referir-se às configurações assumidas pelo Estado francês, após a revolução de 1948, isso porque, o autor citado analisa um número maior de classes que possibilitou identificar, além da classe proletária, as classes burguesa industrial, comercial e financeira, como também a pequena burguesia.

Coutinho (2008), na perspectiva de problematizar o conceito ampliado de Estado, filia-se na abordagem histórico-ontológica (da realidade), levando em consideração o desenvolvimento do modo de produção e da formação econômico-social capitalistas de dado momento histórico. Nessa linha, categorias de Estado são apropriações mentais de um movimento que tem lugar primeiramente no próprio objeto, então, a ampliação objetiva do Estado, dado o surgimento de novas determinações na esfera do ser social leva à ampliação da categoria Estado.

---

<sup>19</sup> É o ramo da filosofia que se preocupa com a validade do conhecimento em função do sujeito cognoscente, ou seja, daquele que conhece o objeto. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Gnosiologia>.

<sup>20</sup> É a parte da filosofia que trata da natureza do ser, da realidade, da existência dos entes e das questões metafísicas em geral. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ontologia>.

<sup>21</sup> Aqui o autor faz uma comparação e traz como exemplo: “enquanto Marx e Engels iniciam o Manifesto Comunista dizendo que a ‘época da burguesia simplificou os antagonismos de classes’ e dividiu a sociedade em ‘dois campos opostos’, a burguesia e o proletariado, em o 18 de Brumário Marx se refere - como base para análise das configurações assumidas pelo Estado francês posterior a Revolução de 1848 – a um número bem mais amplo de classes e frações de classes: além do proletariado, ele fala em burguesia industrial, comercial e financeira, em pequena burguesia, em campesinato, em lumpen – proletariado etc. Disso resulta uma análise bem mais rica e concreta do estado, talvez a mais rica e concreta presente em toda a obra de Marx (COUTINHO, 2008, p. 16).

Nas sociedades ocidentais, o Estado, em sentido amplo, o Estado ampliado<sup>22</sup>, a superestrutura, é a junção de duas esferas, a: **(i) sociedade política** (Estado em sentido estrito, Estado - coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais, a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e **(ii) sociedade civil** (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). Os seus portadores materiais são os "aparelhos privados de hegemonia", organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos, face da sociedade política. Como a sociedade civil pertence ao Estado ampliado, ela seria estatal em sentido amplo.

Nesse sentido, a noção de Estado restrito corresponde, por exemplo, ao período da Revolução Bolchevique em que houve uma Revolução explosiva, nesses termos Coutinho (2008) explica o posicionamento de Marx e Engels (1956)<sup>23</sup>, vejamos:

O poder político do Estado moderno nada mais é do que um Comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia [...]. O poder político é poder organizado de uma classe para a opressão da outra'. [...] Mas, ao falarem em 'poder organizado para a opressão' e ao insistirem na natureza burocrática do pessoal do Estado, indicam que a materialidade institucional do Estado se limita – ou se expressa preponderantemente – nos aparelhos repressivos e burocrático-executivos (COUTINHO, 2008, p. 20).

Denota-se, assim, a formulada essência da concepção restrita do Estado, sendo esse a expressão direta e imediata do domínio de classe (comitê executivo), exercido através da coerção (poder de opressão).

Todavia, o conceito de Estado ampliado<sup>24</sup> corresponde às análises empreendidas por Coutinho sobre Gramsci (1968)<sup>25</sup>, em um período marcado pela

---

<sup>22</sup> Coutinho entende que o Estado, em sentido amplo, é a ditadura mais hegemonia ou a hegemonia escudada na coerção, é o equilíbrio entre sociedade civil e sociedade política. (COUTINHO, 2008, p. 127-129).

<sup>23</sup> K. Marx e F. Engels, "Manifesto do Partido Comunista", in Id. Obras escolhidas, Rio de Janeiro, Vitória, 1956, vol. 1, p. 26 (COUTINHO, 2008, pág. 20).

<sup>24</sup> Começemos lembrando que a expressão "Estado ampliado" não é do próprio Gramsci, mas de Christine Buci-Glucksmann, a qual, como lembra Coutinho (nota 6, p. 97), inventa a expressão em 1975, com o objetivo de expressar sinteticamente a ideia fundamental de Gramsci, a saber, a de que o Estado não compreende somente o aparelho jurídico de comando e repressão, mas também a "sociedade civil" e seu aparelho de hegemonia, graças ao qual um grupo social pode conquistar a direção de toda a sociedade.

ampliação objetiva do Estado, representada, por exemplo, pela conquista do sufrágio universal, ação efetiva de sindicatos e criação de grandes partidos de massa, assim, remete à noção de somatório entre sociedade civil e sociedade política, em que a sociedade política representa o espaço da ditadura, da coerção e da dominação, enquanto a sociedade civil refere-se à hegemonia, ao consenso e à direção.

Coutinho (2008), explica que:

A supremacia aparece como o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação. As duas funções estatais, de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno; mas o fato de que um Estado seja menos coercitivo e mais consensual (ou que se imponha menos pela dominação e mais pela hegemonia), ou vice-versa, isso irá depender, sobretudo, do grau de autonomia relativa das esferas, bem como da predominância no Estado em questão dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra. E essa predominância, por sua vez, depende não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em tela, mas também da correlação de forças entre as classes que disputam a 'supremacia'. (p. 57).

Observa-se, com isso, que a teoria do Estado ampliado é aplicada, para entender a república democrática, quando se concebe que o conteúdo social do poder do Estado é determinado pela síntese da relação ou correlação de forças entre classes em conflito.

O ideário de Estado ampliado para Gramsci (1968), segundo Coutinho (2008), na chamada sociedade ocidental em tempos modernos, experimenta uma ampliação do Estado quando esse passa a incorporar a ideia de socialização da política, em grande parte conquistada pelos movimentos de massa iniciados desde o século XIX. Assim, o Estado Moderno se amplia ao incorporar além de uma esfera política restrita, uma esfera pública ampliada – sociedade civil -, espaço de protagonismo das organizações de massa. No Estado ampliado, o poder/espço político é conquistado processual ou progressivamente, por meio de guerras de posições no “seio e através da sociedade civil” (COUTINHO, 2008, p. 58).

Com isso Gramsci (1968), segundo Coutinho (2008), chama a atenção e destaca o caráter *processual e molecular*, ou seja, se o Estado pode ser conquistado processualmente, isto é, se for considerada a socialização da política, então a revolução não é mais “permanente” e sim processual, pois a conquista de espaços políticos se dá por meio da “expansão da hegemonia das classes subalternas” que implica necessariamente “a conquista *progressiva* de posições através de um processo gradual de agregação de um novo bloco histórico” e, esse bloco, “que inicialmente altera a correlação de forças na sociedade civil e termina por impor a

---

<sup>25</sup> Coutinho (2008) cita a obra Gramsci, *Quaderni*, cit., p. 1519 (Ed. brasileira, Id., *Os intelectuais e a organização da cultura*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968, p. 11).

ascensão de uma nova classe (ou bloco de classes) ao poder do Estado” (COUTINHO, 2008, p. 60).

Ao estudar o desenvolvimento histórico e teórico dos conceitos de Estado e sociedade civil, Bobbio (1999), sintetizado por Montañó (2002), explana que: (i) os jusnaturalistas (Hobbes, Rousseau, Locke, Kant), que não opõem Estado/sociedade civil, mas estado de natureza (sociedade natural) ao estado civil (sociedade política ou civil), identificam a sociedade civil com o "estado não natural", com a "sociedade política", com o Estado; e (ii) Hegel caracteriza o Estado como conservação e superação da sociedade civil e seu modelo conforma um sistema não divisível em vários setores autônomos, ou seja, há uma clara visão de totalidade (MONTAÑO, *op. cit.*, p. 123); (iii) Marx e Engels não mais opõem categorias pré e pós-estatais (natural e civil), mas contrastam sociedade civil/Estado, ou estrutura/superestrutura. Em discordância com Hobbes e Rousseau, o Estado não é a eliminação do tenso estado de natureza e a instauração da paz, mas a substituição da "guerra de todos contra todos" pela luta de classes. Contrapõem-se a Locke e Kant e também a Hegel, pois o Estado não é apenas a superação da sociedade civil, mas é um reflexo, uma consequência, um produto dela. Montañó afirma que a sociedade civil e a estrutura econômica são, para Marx, a mesma coisa; e o Estado, parte da superestrutura, é um resultado da sociedade civil e não uma esfera independente e com racionalidade própria (*Ibid.*, p. 123-124).

Observa-se, assim, que em Marx (1956) o Estado capitalista é resultante da divisão da sociedade em classes e não é um poder neutro acima dos interesses das classes. Enfatiza o caráter de dominação de classe do Estado, considerando-o, exclusivamente, um mecanismo de opressão e de repressão ao proletariado/trabalhadores para garantir a acumulação e reprodução do capital, e com isso, a reprodução do capitalismo. Contudo, para Gramsci (1968), o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana. A sociedade é assim vista como uma organização constituída de instituições complexas, públicas e privadas, articuladas entre si, cujo papel histórico varia através das lutas e relações de grupos específicos e poderes, que se articulam pela busca da garantia da hegemonia dos seus interesses.

Em sua concepção “ampliada do Estado”, sociedade civil mais sociedade política, rompe-se com a ideia do Estado enquanto representante exclusivo da burguesia, de Marx e outros marxistas, identificando que quem tem a hegemonia do aparato estatal deve se preocupar com a questão da legitimidade do governo, pois, nenhum poder se sustenta só na sociedade política, mas também com a sociedade civil (constante paradoxo entre força e consenso).

Assim, legitimação e acumulação do capital não são funções que derivam de uma natureza instrumental do Estado para manter a ordem e harmonia, mas são essencialmente resultantes do conflito entre as forças presentes na sociedade e dentro do próprio Estado/aparelho estatal. Diferenciando-se, neste sentido, de Marx que evidencia o aspecto político da sociedade civil.

Se em sua análise, Marx (1956) foi capaz de antecipar muitas discussões posteriores, ressaltando algumas características do Estado centralizado moderno: a constituição de um aparelho militar e civil (exército, burocracia), que a república parlamentar se constitui como um espaço político - uma forma pura de dominação ou forma onde a burguesia exercia seu poder sem mediações - no qual a burguesia teve que se desfazer tendo em vista que se constituía num momento no qual as maiorias poderiam usurpar este poder. E ainda, apontar, nessa obra, que o Estado capitalista se configura numa resposta à necessidade de mediar os conflitos de classe e manter o domínio e o controle das lutas sociais respaldados nos interesses das classes que possuem o maior poder econômico na sociedade. Gramsci, por sua vez, talvez por ser mais contemporâneo, permite uma aproximação mais efetiva das características do Estado no nosso século.

Nesse sentido, evidenciam-se como contribuição mais importante de Gramsci (1968), observações feitas em sua metodologia teórica sobre *como* investigar na ciência política, assim como, o destaque dado aos intelectuais e à ideologia na análise dos processos históricos. E, por último, não vê o Estado apenas como um aparelho de violência/repressão, mas um aparato jurídico-político cuja organização e intervenção variam de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediado pelas correlações de forças entre as frações de classes vigentes.

O norte unificador do marxismo quanto à concepção de Estado expressa-se na natureza de classe do Estado capitalista, onde os interesses predominantes são os das classes dominantes.

Para este estudo, adotam-se as concepções de Gramsci (1968) para estabelecer uma análise da relação Estado - sociedade civil e a relação público-privado e ao ideário do "terceiro setor" adotado nos países periféricos e semiperiféricos, reflexo do pensamento único neoliberal. Entende-se que a defesa da sociedade civil, num Estado realmente democrático, não passa pelos ideais neoliberais de um chamado "terceiro setor", que substitui o Estado, que subtrai a responsabilidade do Estado, ou seja, suas atribuições constitucionais, como as de assegurar educação, saúde, cultura, um meio ambiente equilibrado etc.

## 1.2. A SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO AMPLIADO

A conquista progressiva, citada por Gramsci (1968) amplia o espaço da política, agregando-se a esse espaço não só os interesses meramente individuais de cunho particularista, mas sim, organismos coletivos, que esse autor nomeia de sociedade civil. A teoria gramsciana de revolução trata da concepção ampliada de

Estado, através de uma percepção sobre a socialização da política, caracterizada pelo protagonismo de amplas organizações de massa (COUTINHO, 2008).

Com a leitura da obra de Coutinho (2008), observa-se que, ao contrário de Marx e Engels (1956) que entendem que a sociedade civil faça parte do “conjunto das relações econômicas capitalistas, o que eles também chamam de ‘base material’ ou de ‘infraestrutura’”, Gramsci (1968)<sup>26</sup> descreve a sociedade civil da seguinte forma: podem-se ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil”, ou seja, o conjunto de organismos habitualmente ditos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e a do domínio direto ou comando, que se expressa no Estado e no governo superestrutura.

Coutinho (2008) resume a superestrutura como sendo: “o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais”, sendo estes responsáveis pela “elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias”, compreendendo “o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc.”, que tem um papel de extrema importância na construção da subjetividade humana, tanto quanto o da estrutura economia. (p. 54).

A expressão “sociedade civil” aparece constantemente nos escritos carcerários de Gramsci. Ainda que utilizado de formas diversas, podemos compreender o sentido que o comunista sardo quis imprimir. O entendimento adequado dessa categoria relaciona-se a dois elementos básicos no pensamento do autor: a concepção ampliada de Estado; e o conceito de hegemonia.

O Estado longe de ser a materialização concreta dos interesses gerais da sociedade, existe, efetivamente, para administrar os negócios da classe dominante; no caso da sociedade capitalista, os interesses da burguesia. Sua função na sociedade capitalista é a garantia da reprodução da sociedade em duas classes antagônicas – burguesia e proletariado. Para isso, o Estado burguês precisa, além de mascarar o seu real papel, regular a luta de classes e assegurar o equilíbrio da ordem social<sup>27</sup>. Segundo Althusser (1985),

A tradição marxista é formal: desde o *Manifesto* e do *18 Brumário* (e em todos os textos clássicos posteriores, sobretudo no de Marx sobre a *Comuna de Paris* e no de Lênin sobre o *Estado e a Revolução*), o Estado é explicitamente concebido como um aparelho repressivo. O Estado é uma “máquina” de repressão que permite às classes dominantes (no século XIX à classe burguesa e à “classe”

<sup>26</sup> *Quaderni del carcere*, cit., pp. 763-764 (Ed. brasileira, Id., Maquiavel, cit., p.149)

<sup>27</sup> Karl Marx e Friedrich Engels, *O manifesto comunista*. Tradução Maria Lucia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998a. Karl Marx e Friedrich Engels, *A ideologia alemã*. Tradução Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.



dos grandes latifundiários) assegurar a sua dominação sobre a classe operária, para submetê-la ao processo de extorsão da mais-valia (quer dizer, à exploração capitalista).

Gramsci (1987), vivendo num contexto histórico diferente, amplia essa visão. Ao falar de seu estudo sobre os intelectuais, numa carta enviada a sua cunhada (Tatiana Schucht), ele deixa isso claro, ao afirmar que

Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que comumente é entendido como Sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas etc.), e justamente na sociedade civil em particular operam os intelectuais (Benedetto Croce, por exemplo, é uma espécie de papa leigo e instrumento efficacíssimo de hegemonia ainda quando vez por outra esteja em desacordo com este ou aquele governo etc.) (p. 224).<sup>28</sup>

Nesse sentido, Gramsci (1987) parte do conceito de sociedade civil para demonstrar que a classe dominante não mantém o poder apenas mediante a coerção, mas, também, por intermédio do consentimento (hegemonia). Os intelectuais assumiriam nesse processo um papel fundamental, isto é, difundir e conservar a concepção do mundo que atende aos interesses das classes proprietárias.

Na compreensão de Gramsci,

A partir desta concepção da função dos intelectuais, segundo penso, esclarece-se a razão ou uma das razões da queda das Comunas medievais, isto é, do governo de uma classe econômica que não soube criar a sua própria categoria de intelectuais e, portanto exercer uma hegemonia além de uma ditadura; [...] As comunas foram, portanto, um estado sindicalista que não conseguiu superar esta fase tornando-se Estado integral como em vão indicava Maquiavel, que através da organização do exército queria organizar a Hegemonia das cidades sobre o campo<sup>29</sup> (p.224).

Bobbio<sup>30</sup> (1982), ao comentar a teoria gramsciana e a concepção da sociedade civil, faz uma ressalva no sentido de que só é possível reconstruir o

---

<sup>28</sup> Antonio Gramsci, *Cartas do Cárcere*. Tradução de Noênio Spínola. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987, p.224.

<sup>29</sup> Antonio Gramsci, *Cartas do Cárcere*. Tradução de Noênio Spínola. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987, p.224

<sup>30</sup> Interessante notar que para Coutinho (2008) a interpretação de Bobbio é equivocada pois, na verdade, Gramsci enriquece a teoria marxista de Estado e aceita o princípio básico do materialismo histórico (p. 121/123).

pensamento político de Gramsci (1967) sobre sociedade civil, partindo-se do conceito sociedade civil e não de Estado, entretanto, a fim de se proporcionar melhores entendimentos sobre o tema, esse autor retoma o pensamento político moderno (HOBBS a HEGEL), que se caracterizou pela “constante tendência – ainda que no interior de diferentes soluções – a considerar o Estado ou sociedade política, em relação ao estado da natureza (ou sociedade natural)” (p. 19).

Segundo Bobbio, o conceito de sociedade civil expresso por Gramsci derivaria diretamente de Hegel, e não de Marx, ao contrário do que muitos acreditam. Pois é em Hegel que a sociedade civil compreenderia não apenas o momento das relações econômicas, como, também, as formas de organização espontâneas e voluntárias que ele identifica nas corporações, consideradas pelo filósofo alemão “a segunda raiz *ética* do Estado, a que está fundada na sociedade civil”<sup>24</sup>. A fórmula hegeliana aparece de modo quase literal em um esclarecedor texto inserido por Gramsci no *Quaderno 6* e citado, também, por Bobbio (1975):

É preciso distinguir a sociedade civil tal como é entendida por Hegel e no sentido em que freqüentemente emprega-se nestas notas (ou seja, no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre a sociedade inteira, *como conteúdo ético do Estado*) do sentido que lhe dão os católicos, para os quais a sociedade civil é, pelo contrario, a sociedade política ou o Estado em confronto com a sociedade familiar e a Igreja (p. 75 -100).

Nesse contexto, o referido autor explica que, “enquanto o Estado hobbesiano e rousseauiano exclui definitivamente o estado de natureza”; contudo, “o Estado hegeliano *contém* a sociedade civil (que é a historicização do estado de natureza ou sociedade natural dos jusnaturalistas)” e, complementa dizendo que, além da sociedade civil ser conteúdo deste Estado, ela supera e se transforma em uma universalidade, numa realidade orgânica” (BOBBIO, 1982, p. 21).

O Estado hegeliano é concebido como uma força que conserva, agrega e prolonga a estabilização do estado da natureza. Nesta concepção “no Estado, o reino da força não é suprimido, mas antes perpetuado, com a única diferença de que a guerra de todos contra todos foi substituída pela guerra de uma parte contra a outra”. Essa guerra de uma parte contra a outra é denominada de lutas de classes. E em contraste com o modelo concebido por Marx e Engels (1956), Bobbio (1982) aduz que:

A sociedade da qual o Estado é o supremo regulador não é uma sociedade natural, conforme à natureza eterna do homem, mas uma sociedade historicamente determinada, caracterizada por certas formas de produção e por certas relações sociais; e, portanto, o Estado enquanto comitê da classe dominante - , em vez de ser a expressão de uma exigência universal e racional, é ao mesmo tempo

repetição e o fortalecimento de interesses particularistas (BOBBIO, 1992, p. 21-22).

Essa divisão para muitos autores justifica uma suposta setorialização gramsciana entre sociedade civil, sociedade política e estrutura econômica, que segundo Montaño (2002), “a leitura rápida e livre que se pode fazer destas passagens de Gramsci pareceria levar o analista do ‘terceiro setor’ a uma segmentação da realidade social” e, esse autor ainda complementa que essa divisão em “três esferas autônomas, onde ‘sociedade política’, ‘base econômica’ e sociedade civil em Gramsci, corresponderiam e se sobreporiam a primeiro, segundo e terceiro setores” (p. 121).

Sobre o terceiro setor, Montaño (2002) esclarece que o posicionamento dos autores do “terceiro setor (particularmente nos países latino-americanos), valendo-se desta distinção gramsciana, entendem que reforçar o “terceiro setor” é igual a reforçar a “sociedade civil”, e que este reforço levaria à democratização da sociedade. Como se a sociedade brasileira atual (que nunca teve, na verdade, um Estado de Bem-Estar Social propriamente dito) representasse uma clara “sociedade ocidental”, com organizações da sociedade civil fortes e desenvolvidas, e como se “democratização” (neutra) fosse sinônimo de “guerra de posições” [...] (p. 128).

Sintetizando, nota-se que as posições de Coutinho (2008) e Montaño (2002) estabelecem uma crítica negativa no que se refere ao ideário do terceiro setor, nos países periféricos e semiperiféricos, reflexo do pensamento neoliberal e, segundo os ideais gramscianos, a “guerra de posições” não será efetivada pelas entidades dóceis do terceiro setor, parceiras do Estado e, sim por uma sociedade civil realmente organizada combativa e representativa, que atue na busca de uma sociedade justa e igualitária (MONTAÑO, 2002)<sup>31</sup>.

Montaño (2002) esclarece que a divisão do Estado em setores é fruto dos neopositivistas, estruturalistas, funcionalista ou liberal. Nesse sentido, o autor adverte que com este recorte a sociedade civil ganha um conceito reducionista, “que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social” (p. 53).

Santos (1988) discorda do conceito reducionista, mas reconhece que a nomenclatura terceiro setor é vaga e observa que:

‘o Terceiro sector’ é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja,

---

<sup>31</sup> Montaño (2002) considera que no “âmbito da sociedade civil (...) as pessoas, os movimentos sociais, as ONG’s, as associações comunitárias, os grupos de interesses ou categorias, participem ativamente do processo de lutas. Pensar numa sociedade desmobilizada é deixar este espaço para o controle hegemônico dos setores sociais que exercem a direção hegemônica na sociedade como um todo, desde o estado, desde o mercado.

organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais (SANTOS, 1988, p. 15).

O autor trata o tema do terceiro setor como sendo uma reemergência, referindo-se que as novidades mais notórias do “novo terceiro sector é o facto de ele ter emergido com igual pujança nos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial”, isto “sob a forma de organizações não-governamentais, quer nacionais, quer transnacionais” (SANTOS, 1988, p. 6).

Essa reemergência política do terceiro setor advém do fato de que esse movimento representou, sobretudo, nos países periféricos um “antídoto contra a privatização do Estado de Bem Estar” e, não só isso, o terceiro setor mostrou que a comunidade pode “comprovar as suas vantagens em relações ao principio do mercado e do Estado”. Esse autor conclui, ainda, que diante das falhas do Estado e do mercado o terceiro setor seria o único a hegemonizar a relação entre esses e a comunidade (SANTOS, 1988, p. 7).

No direito brasileiro falta definição jurídica sobre o termo terceiro setor, tendo em vista que a Constituição de 1988 enumera mais de vinte conceitos<sup>32</sup>, o que dificulta o tratamento estritamente jurídico do tema. Nesse sentido, DI Pietro (2009) leciona sobre as dificuldades com tema pelas as seguintes razões:

[...] em primeiro lugar, porque ele é novo no direito brasileiro, sendo pouco tratado pela doutrina e praticamente inaplicado no âmbito judicial; em segundo lugar, porque ele não está disciplinado, de forma genérica, no direito positivo, a não ser em leis esparsas relativas a contratos específicos com entidades determinadas; em terceiro lugar, porque assume diferentes contornos, conforme o interesse da Administração Pública em cada caso; em quarto lugar, porque, inspirado no direito estrangeiro, adapta-se mal à rigidez de nosso direito positivo (p. 253).

Portanto, ante a falta de uniformização do termo, tanto pela legislação quanto pelos estudiosos do assunto, quando tratam do termo sociedade civil, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, sendo que o único que

---

<sup>32</sup> A nossa Constituição da República de 1988 utiliza vários termos ao se referir às entidades do "terceiro setor", como instituições sem fins lucrativos, instituições assistenciais, entidades beneficentes de assistência social, entidades filantrópicas, entidades sem fins lucrativos, entidades beneficentes, entidades de assistência social, escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, com finalidade não lucrativa, com isso nota-se que nossa Constituição não cita, em nenhum momento, ao termo "terceiro setor". Ainda há termos nos textos legais: associação, associação civil, serviço social, estabelecimento particular de educação gratuita, instituição artística, instituição científica, instituição de ensino, instituição fundada por associação civil, instituição de iniciativa de indivíduos, associação particular, associação profissional, templo de qualquer culto, igreja, partido político, instituição de educação, instituição de assistência social, serviço assistencial, instituição privada, entidade filantrópica, entidade sem fins lucrativos, organização representativa da população, escola comunitária, escola confessional, escola filantrópica, entidade sindical, sindicato, entidade beneficente de assistência social, e entidade não governamental.

se mantêm com uniformidade é que todos esses compõe o terceiro setor, utilizando-se dos postulados gramscianos.

Por conta dessa tendência, didaticamente utiliza-se, neste estudo, o termo terceiro setor. Mesmo com os esclarecimentos formulados por Montañó (2002), o termo "terceiro setor"<sup>33</sup> é uma conceituação que antes confunde do que esclarece, pois mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios, pois integrariam o setor as ONGs, organizações sem fins lucrativos – OSFL, organizações da sociedade civil – OSC, as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categoriais, os clubes, as instituições culturais, as instituições religiosas, parecendo o conceito reunir tanto o *Green Peace* (de defesa radical do meio ambiente), como o Movimento Viva Rio; as Mães da Praça de Maio (de luta política pelo esclarecimento e justiça sobre os detidos/desaparecidos na ditadura argentina) como a FIESP; o MST (de luta político-econômica pela reforma agrária) como a Fundação Roberto Marinho; as Creches Comunitárias (conquistas dos moradores) como a caridade individual; o movimento pelas Diretas Já como as atividades “sociais” de um candidato a vereador (p. 56-57).

Vale esclarecer que a falta de definição jurídica brasileira não obstaculizou a ação destes, ou seja, não ficaram passivos em lutar pelas mudanças como também não se esquivaram quando chamadas a desenvolver em conjunto ou simultaneamente com o Estado as políticas públicas sociais.

Contudo, de forma sintetizada, sobre o terceiro setor ao longo dos anos, identifica-se que na área de criança e adolescente, esses movimentos foram criando identidades. Neste sentido, não bastou apenas a participação na execução da política, mas sim a participação na proposição de políticas públicas, bem como, na constituição do próprio Direito, que surgiu da mobilização de diversos segmentos da sociedade brasileira (PEREIRA; BEZERRA e HERINGER, 1992), juntando-se aos movimentos sociais, ONG's, entidades organizadas de classes de trabalhadores, tais como: Conselho de Psicologia; Conselho da Assistência Social; Ordem dos Advogados do Brasil, entre outros. Os autores ainda fazem outra assertiva sobre o movimento de defesa da criança e do adolescente, na medida em que,

[...] O novo ordenamento institucional do país aponta para a transformação da reflexão sobre os movimentos sociais. De imediato, há que se perceber que não é mais possível pensá-los como algo “pinçado” da sociedade como um todo, sem estarem necessariamente articulados com uma presença mais efetiva na

---

<sup>33</sup> MONTAÑO (2002) justifica sobre o motivo de ser empregado o termo sempre entre aspas, por ser um conceito ligado a visões segmentadoras, o qual apresenta forte funcionalidade com o processo de reestruturação do capital, do afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais, sendo um conceito ideológico (como "falsa consciência") portador da função de encobrir e desarticular a realidade. O autor tem a preocupação de desvendar o que está contido no conceito do "terceiro setor", não descartando sumariamente o conceito, mas também não o aceitando tal como é tratado pelos seus defensores do seu ideário (p. 16 e 183).

formulação de políticas públicas e com a emergência de novos atores com papel fundamental no processo de democratização da sociedade brasileira, como as ONG's (organizações não governamentais) (PEREIRA; BEZERRA e HERINGER, 1992, p. 55).

Essas autoras ainda constatarem que a participação do terceiro setor não se restringiu somente às reivindicações por implementação e ampliação das políticas públicas na área da criança e do adolescente, atuando também como prestadores de serviços. E é neste sentido que PEREIRA; BEZERRA e HERINGER observam ser

interessante perceber que os movimentos de luta pela defesa da criança e do adolescente começam a “ganhar corpo” na segunda metade da década de 80, definindo-se a partir daí mais pela identidade política do que vinha acontecendo até então. Isto porque, de início, aqueles atores que começaram a destacar-se na luta pelos direitos de crianças e adolescentes eram os mesmos que realizavam trabalhos de atendimento direto a crianças e adolescentes privados de seus direitos básicos, combinando, portanto, a sua atuação como prestadores de serviços atuantes no vácuo deixado pelo Estado nesta área e, ao mesmo tempo, como sujeitos políticos desta discussão (PEREIRA; BEZERRA e HERINGER, 1992, p. 56).

Nogueira (2005) também reconhece que a sociedade civil cresceu tendo em vista as falhas do Estado. O autor analisa que a “ausência” (vácuo) de Estado reforçou este tipo de atuação dos movimentos sociais:

Por um lado, fez com que os atores políticos ficassem com dificuldades ainda maiores para alcançar uma idéia revigorada de pacto político ou projeto nacional. Despejou o sistema político de um centro organizacional, de uma referência ética e política, a partir da qual fosse possível renovar a contratação social. Aumentou a natureza errática e “fisiológica” dos partidos e da classe política como um todo, incentivando assim a proliferação de projetos desvinculados de projetos de sociedade. Por outro lado, fez com que os movimentos sociais se soltassem ainda mais do político e procurassem forjar uma “legalidade” e uma “institucionalidade” próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais (NOGUEIRA, 200, p. 31).

Esta ausência é entendida como um mal que o Estado causou à sociedade (o Estado Mínimo). Segundo Bresser Pereira (1996), “um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado ao invés de complementá-lo” (p. 9).

Neste contexto, a predominância capitalista levou a sociedade a não esperar mais nada do Estado. Nogueira (2005) explica que as populações buscaram se viabilizar por si mesmas na dinâmica comunitária “num contexto de luta pela vida, esforço pessoal e voluntarismo (p. 46).

Pode-se dizer que o processo de ampliação do setor público não estatal nasce a partir do momento em que a vida coletiva passou a ser pensada e executada fora do Estado. Entretanto, esta lógica não poderia ter ascensão, visto que a caridade e a filantropia não seriam capazes de fazer frente às demandas de toda a sociedade. Nogueira (2005) denomina de “refilantropização” particularmente na área da assistência social, o incentivo às organizações sem fins lucrativos e ao voluntariado como agentes prioritários do bem estar (p. 57). Esse autor esclarece que:

a “caridade” já não freqüentará mais o léxico da filantropia, mas o esse léxico não se abriu para os termos da cidadania entendida em sentido forte. A filantropia do terceiro setor e da “empresa cidadã” surgirá modernizada, vestida com o manto da solidariedade. Produzirá resultados sociais que não podem ser desprezados, mas não ajudará a que se funde um novo ou um melhor Estado (NOGUEIRA, 2005, p. 57). Grifos do autor.

Entretanto, essa capacidade da sociedade civil em resolver seus próprios problemas vai potencializar a “despolitização no imaginário coletivo”. Nogueira (2005) refuta que as inflexões trazidas na década de 1990 fazem com que a sociedade civil deixe de ser combativa e, a despolitização seria a responsável, por uma postura mais pragmática, “menos sobrecarregada de expectativas e solidamente direcionada para a busca de espaços alternativos”, buscando “modificar os termos da regulação estatal e promover um encontro entre o Estado e a sociedade civil” (p. 58).

Para MONTAÑO (2002), todo esse ideário

[...] não é outra coisa que a camuflagem da desresponsabilização do Estado e (sua contraparte) a auto-responsabilização dos sujeitos pelas respostas a suas próprias necessidades; movimento este claramente focalizador e diferenciador dos serviços sociais; um golpe duro ao princípio de universalidade e à sua condição de direito de cidadania, conquistas históricas dos trabalhadores (p. 109-111).

No entanto, esse encontro não ocorre e não se sustenta de maneira totalmente pacífica. Primeiro porque a oposição política da sociedade civil contra o Estado será deixada para o segundo plano, visto que a gestão das políticas irá predominar e, esse movimento de gerência fará com que a sociedade civil fique mais “técnica e operacional” (NOGUEIRA, 2005, p. 58), abandonando também a caridade e a filantropia. Segundo, porque a sociedade civil, por si só, não seria capaz de gerar condições para um conviver dignificante, justo e igualitário, já que se refere a um encontro entre o público e o privado. Nesse sentido, Montaño (2002) acena que, ao invés de um “casamento”, se está diante de um “aparente divórcio, entre a política econômica e a social” (p. 200). Por último, destaca-se que o terceiro setor também sofre de falhas estruturais, ideológicas, administrativas, técnicas e políticas.

Cardoso (2010) no estudo sobre “sociedade civil, direitos humanos e adolescente em conflito com a lei”, concluiu que

[...] em uma sociedade como a brasileira, que muito recentemente se encontra sob a égide dos princípios de um Estado Democrático de Direitos, a democracia participativa se constitui em elemento fundante das práticas de transformação da relação Estado e sociedade civil no desenho das políticas públicas (CARDOSO, 2010, p. 227).

O conceito gramsciano de sociedade civil foi acolhido no campo educativo-progressista, aqui no Brasil, sobretudo na década de 1980. Esse conceito serviu como norte teórico importante em face do caráter determinista e reprodutivista da educação. A propósito dessa apropriação, fazem-se necessárias duas reflexões: a primeira diz respeito ao atual processo de ressignificação dessa ideia; a segunda, consequência da primeira, refere-se à tendência de substituição da centralidade da luta de classes pelo conceito de sociedade civil como terreno da luta hegemônica. Nos dias atuais, o conceito gramsciano de sociedade civil passa por uma ressignificação profunda. Sua utilização sucede, sobretudo, no âmbito educacional, para justificar o desaparecimento dos conflitos e das classes. Isto vem sendo feito, em especial, pelos neoliberais e pós-modernos<sup>34</sup>.

A revalorização da unidade de ideias da “sociedade civil”, identificada, por exemplo, a partir da análise dos documentos do Banco Mundial, é resultado de um movimento ideológico conservador formado por “críticos do Estado autoritário”, dirigentes de governos militares e neoliberais. Estes representariam um bloco orgânico em torno da tese de uma *nova era* em que os antagonismos centrados nas contradições capital e trabalho não teriam mais lugar.

Concomitantemente a essa ofensiva ideológica conservadora, percebe-se nas formas de expressão ideológica dos *novos movimentos sociais* (NMS) e das ONGs, o emprego da locução sociedade civil, com sentido idealizado e, ao mesmo tempo, reduzido à atuação pragmática desses organismos. Embora os NMS exerçam papel importante na atual conjuntura, faz-se necessário lembrar que eles incorporam às suas ações práticas a ideia de que as contradições sociais se resolveriam somente na esfera da sociedade civil. Tais movimentos, enxergados pela óptica dominante, são importantes e eficazes “parceiros do Estado na implementação de determinadas políticas” (Nogueira, 2005, p. 162).

Fazendo a crítica a esse entendimento, prossegue Nogueira, os NMS, atuando desse modo, contribuem para a *despolitização* das políticas e colaboram com o movimento que intenta dismantelar o Estado keynesiano, aludido como *ineficiente*. O impacto dessas ideias, sobretudo no campo educacional, é muito

---

<sup>34</sup>. A esse respeito, ver Roberto Leher, “Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação”. In. *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.



intenso. Pode-se dizer que a influência do conceito de sociedade civil foi muito mais forte na interpretação bobbianana do que gramsciana.

Em alguns estudos, isto fica explícito que:

O texto do pensador socialista italiano Norberto Bobbio, Gramsci e a concepção da sociedade civil, permite compreender como esse conceito assume o caráter de mediação necessária para a validade das categorias propostas por Gramsci para a análise da superestrutura e para a orientação da luta hegemônica das classes subalternas” ( Mochcovitch, 1988, p. 27).

Temos aqui, ainda que expressa de forma tímida, a ideia de que a luta de classes se realizaria e se efetivaria na sociedade civil. Esta citação permite entender-se a crítica à má interpretação (intencional ou não) do conceito de sociedade civil em Gramsci e encontrar o porquê das apropriações pedagógicas idealistas de suas ideias expressas na crença da força social de uma escola crítica e transformadora.

Ressalte-se que, se na década de 1980, já existia certa propensão à substituição da luta de classes pelo conceito de sociedade civil, na década seguinte isto se efetivará a partir de três vetores: (i) pelo neoliberalismo; (ii) pelos críticos da sociedade do trabalho, como Clauss Offe e Jürgen Habermas, bem como pelo (iii) pós-modernismo.

### 1.3. A RELAÇÃO PÚBLICO - PRIVADO

Arendt (2001) filósofa e pensadora política alemã estrutura seu estudo sobre o público e o privado, isso, a partir do conceito de *vita activa* - a vida humana na medida em que se empenha ativamente em fazer algo -, que tem raízes permanentes num mundo de homens ou de coisas feitas pelos homens, mundo esse que ela jamais abandona ou chega a transcender completamente (p. 18).

Acerca do termo *vita activa*, Arendt começa por mostrar como Aristóteles distingue os três modos de vida dignos do homem. Dignos do homem, porque todos eles o homem pode escolher livremente, sem nenhum constrangimento. Estes modos de vida opõem-se a outros tantos que, para Aristóteles, seriam os modos de viver próprios dos escravos. Com efeito, ao escravo atendia somente suprir as necessidades que os mantivessem vivos e submissos ao seu senhor. Ora, algo similar acontecia com os modos de vida dos artesãos e dos mercadores. De fato, todos estes modos de vida, por cuidarem apenas de coisas necessárias e úteis, não podiam ser considerados modos de vida condizentes com o modo de viver dos homens livres.

Ao contrário, os modos de vida próprios dos homens livres, são aqueles que se ocupam do “belo”, ou seja, do que não é nem útil, nem necessário, e que, por isso mesmo, pode ser escolhido sem nenhuma coação, isto é, livremente. São eles: a vida dedicada aos prazeres, onde o belo é consumido; a vida política, onde se

produzem os feitos; e, por fim, a vida do filósofo, onde a beleza é contemplada em si mesma, e não pela mediação do homem. É a vida dedicada às coisas eternas.

Arendt (2001) descreve que a expressão *vita activa*, refere-se a três atividades humanas fundamentais. São elas: labor, que seria o processo biológico do corpo humano e, sua condição humana seria a própria vida, exercido pelo animal *laborans*, no domínio a casa, sem liberdade, com o intuito de produção de bens de consumo. Hannah explica ainda, que o labor encontrava-se eminentemente na esfera privada na Antiguidade; com relação ao trabalho, esse seria a atividade artificial da existência humana e, sua condição humana seria a mundanidade, exercido pelo homo *faber*, na produção de bens duráveis, no mundo antigo seria um intermédio entre o público e o privado, mais próximo do público.

Essa autora conclui, em que explica o que seria a ação, entendendo essa, como a única atividade exercida diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, e sua condição humana seria a pluralidade, exercida pelos homens livres, *os politikon zoon*, e o seu espaço seria o da política. Na Antiguidade fica clara que a esfera pública é a esfera da ação (p. 01-04).

Entretanto, mesmo antes do advento do cristianismo, o conceito de vida ativa, mormente da atividade política, sofreu considerável empobrecimento. Com o fim das cidades-estado, caiu-se num reducionismo e a vida ativa passou a significar, única e exclusivamente, o engajamento nas coisas deste mundo. A vida do político era da mesma espécie da do artesão e da do mercador. O político teria que estar, doravante, envolvido em diversos assuntos sociais. Desta sorte, a ação propriamente política deixou de ser espontânea e transformou-se numa obrigação para a vida terrena. A missão do político era, então, suprir necessidades e fazer coisas úteis. De resto, só a vida contemplativa podia ser considerada uma vida verdadeiramente humana ou digna do homem.

Ao se darem conta desta inversão de valores, os filósofos começaram a recomendar o afastamento de toda inquietude inerente ao que imaginavam ser a verdadeira vida política. Por isso, abandonar a vida política passou a ser *conditio sine qua non* para se viver uma verdadeiramente *vida humana*. De sorte que só a quietude da contemplação podia fazer com que o homem chegasse à perfeição. O homem realmente livre já não era mais o político, mas o contemplativo. Destarte, a dignidade da *vida ativa* foi embaçada pela *vida contemplativa*, pois a *vida política*, de resto já confundida com a *vida social*, deveria, doravante, estar a serviço das necessidades da contemplação, fornecendo a ela o que lhe falta.

A conclusão de Arendt sobre as esferas pública e privada é a de que possuíam traços nítidos de distinção entre os antigos, mas o advento da modernidade, dentre outras características próprias do nosso tempo, fizeram com que a distinção entre direito público e privado ficasse cada vez mais tênue.

Arendt (2001), quando trata da esfera privada, diz que o termo privado em sua acepção de “privação”, significando acima de tudo

ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação 'objetiva' com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida. A privação da privatividade reside na ausência de outros; para eles, o homem privado não se dá a conhecer e portanto é como se não existisse (p. 68).

Nesse sentido, na visão de Arendt (2001), o que hoje chamamos de privado é (...) um círculo de intimidade cujos primórdios podemos encontrar nos últimos períodos da civilização romana, embora dificilmente em qualquer período da antigüidade grega, mas cujas peculiares multiformidade e variedade eram certamente desconhecidas de qualquer período anterior à era moderna (p. 48).

Quanto ao termo público, essa autora explica que:

[...] denota-se dois fenômenos intimamente correlatos, mas não perfeitamente idênticos. Significa em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência - aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos - constitui a realidade. Em comparação com a realidade que decorre do fato de que algo é visto e escutado, até mesmo as maiores forças da vida íntima - as paixões do coração, os pensamentos da mente, os deleites dos sentidos - vivem uma espécie de existência incerta e obscura, a não ser que, e até que, sejam transformadas, desprivatizadas e desindividualizadas, por assim dizer, de modo a serem tornarem adequadas à aparição pública (ARENDR, 2001, p. 59-60).

Desse modo, Arendt (2001) afirma que a contradição entre o público e o privado, dos estágios iniciais da era moderna, trouxe a "completa extinção da própria diferença entre as esferas privada e pública, a submersão de ambas na esfera do social" (p. 79).

Durante o século passado foi abundante a discussão sobre o público e o privado na área das políticas públicas, particularmente na Constituinte de 1988. Nas últimas décadas, a discussão, nesta área, reorganiza-se em torno dos conceitos de Estado e mercado que não possuem a mesma abrangência anterior, induzindo a confusões na discussão sobre a questão do Estado (BORON, 1999; SANFELICE, 2001).

Apenas recentemente, após a Constituição de 1988, tem sido consagrada legalmente a figura do público não-estatal. E somente a partir da Reforma do Estado de 1994/96, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o setor privado não lucrativo (filantrópico, confessional ou comunitário) aparece legalmente como forma institucional do serviço público não-estatal. O principal sustento teórico encontra-se

nas concepções políticas da 3ª via (GIDDENS, 1999), no Brasil, apresentado pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (PERONI, 2003).

As primeiras articulações da disputa público ou privado, no início do século XX, colocaram em confronto os defensores das políticas públicas no campo estatal contra os defensores das políticas públicas no campo privado. Esta forte polarização se deu, sobretudo no campo educacional, cujo foco recaiu na questão de liberar a educação do assistencialismo tradicional para colocá-la sob a racionalidade estatal (SANFELICE, 2001).

No último quarto de século, esta situação sofre uma transformação de suma importância, passível de observação na literatura atual sobre as políticas sociais. Algumas análises relativas a essas políticas no Brasil tentam mostrar que o processo de mercantilização tem tomado características e proporções que tornaram o mercado o local decisivo das futuras políticas sociais brasileiras. Várias questões atravessam o período, além da questão financeira, simbolizado pela consigna verbas públicas que marcou as décadas de 1980 e 1990, outras questões têm cobrado nova relevância neste tempo.

A contínua disputa entre o público e o privado toma novas configurações com a explosão da mercantilização de grande parte dos serviços públicos (educação, saúde, assistência, outros) nas últimas décadas. Pode-se afirmar-se que esta questão reflete-se principalmente nessas áreas, de forma diversa e sob formas que merecem atenção, o setor filantrópico, sob a forma conveniada, tem uma importância mais destacada para este estudo.

Vale salientar a generalizada incorporação de critérios gerenciais da empresa privada no setor público, sob a direção do novo Estado proposto à sociedade: o Estado gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997), surgido da reforma constitucional durante os anos 1990, processo que a literatura acadêmica tem destacado através diversas pesquisas nacionais (ANPED; CEDES; ANPAE)<sup>35</sup>. Também está em discussão a hipótese que afirma que a descentralização favorece a mercantilização das políticas sociais (SILVA, 2001). Por um lado, por ser a descentralização instrumento central na agenda neoliberal da reforma do estado pós-consenso de Washington (DRAIBE, 1999) e por outro, pela verificação do crescimento do setor privado nos serviços sociais e educacionais na última década.

Montaño (2002) entende que a concepção que opõe público e privado tem clara inspiração liberal, pois a teoria marxista concebe-as como esferas necessariamente articuladas dialeticamente da totalidade social (p. 61). Assim, fica claro, que a esfera social não pode jamais ser confundida com espaço público não estatal.

Os termos público e privado colocados em evidência servem como ponto de partida para decodificarmos o significado das relações, a organização das políticas

---

<sup>35</sup> Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; Centro de Estudos Educação e Sociedade; Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

sociais e a nova esfera pública e suas institucionalidades. Deste modo, desdobrar-se-ão alguns questionamentos sobre as imbricações entre tais esferas públicas, considerando-se que a concepção de ONG aqui em discussão segue a tipologia definida por Gohn (2008). Analisam-se, principalmente, as relações entre o poder público municipal e as ONGs, com as quais este desenvolve suas ações, na efetivação da política de municipalização e gestão das medidas socioeducativas em meio aberto.

#### 1.4. ESTADO BRASILEIRO E AS ATUAIS INSTITUCIONALIDADES

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representou ao Estado brasileiro a maior legitimidade popular desde 1964, quando os militares assumiram o governo. Tendo em vista que no período militar-ditatorial os direitos fundamentais dos cidadãos ficaram suspensos.

Neste sentido, a CF/1988 representa avanços (ao menos formalmente) na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I a IV, CF, Brasil)<sup>36</sup>.

A redemocratização entendida como a volta da democratização não significa apenas uma organização jurídica, visando apenas a paz entre governantes e governados, trata-se da busca pela reforma social na legalidade democrática (NOGUEIRA, 2006), “porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo” (SILVA, 1993, p. 86).

Entretanto, mesmo após a promulgação do Estado Democrático de Direito, “o Brasil não deixou de permanecer estacionado em uma zona de subordinação econômica, retardo tecnológico (relativo) e desigualdade social profunda, com um padrão incompleto de cidadania” (NOGUEIRA, 2006, p.172). Nogueira (2006) refuta ainda que, “a democracia conquistada pelas lutas contra a ditadura não chegou a institucionalizar-se plenamente nem a converter-se em cultura”, e acrescenta ainda, que, as pessoas lutam por direitos, mas não são capazes de se sentirem incluídas, ou melhor, de se sentirem como sujeitos de direitos e obrigações e, que a responsabilidade por esse sentimento é a existência de muitos direitos políticos e poucos direitos civis (NOGUEIRA, 2006, p. 174) e sociais.

Somando-se a isso, Francisco de Oliveira (2008) atribui ao período ditatorial o início do processo de “dilapidação do Estado”, e essa dilapidação propiciou “terreno

---

<sup>36</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

fértil” para a ideologia neoliberal<sup>37</sup>. Neste sentido, é possível admitir o sentimento de exclusão das pessoas que lutam por direitos, como narrado por Nogueira (2006), tendo em vista que a transição de um regime militar e ditatorial, como aquele vivido pelo Brasil entre 1964 a 1988 para um regime democrático como se apresenta o atual, não foi capaz de romper definitivamente com a desigualdade social e a subordinação econômica a qual se referia Nogueira (2006). A própria Constituição Federal de 1988, segundo Silva (1993),

(...) não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela se inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana (SILVA, 1993, p. 120).

Concretizar as exigências de um Estado de justiça social significa a efetiva mudança nos níveis de vida da população, para que realmente se tenha a transformação do país. Chamo a atenção para esses fatos, tendo em vista que, são com esses precedentes que surgem os temas principais desta pesquisa, os direitos de crianças e adolescentes, assegurando-os proteção integral e, a municipalização e descentralização das políticas públicas sociais.

Vieira (2002) conclui em seu texto “Estado e políticas Social na década de 1990”, que o Estado de Direito Democrático “estão instalados em sociedades muito pouco democráticas”, e adverte “o sério risco desta situação, já que essas sociedades passam por sérias transformações econômicas sem política social” (VIEIRA, 2002, p. 18); isto fazendo com que se ampliem de forma demasiada as desigualdades sociais e, essa desigualdade social gera a falta de proteção e de desenvolvimento humano, neste caso, totalmente fora dos objetivos fundamentais proposto pela redemocratização.

Sposati (2002) defende a ideia de que “o impacto do neoliberalismo em países **de regulação social tardia**, como o Brasil, não pode ser caracterizado com afirmações impressionistas como a de “desmanche social” (p. 110, negritos da autora).

Com isso, essa autora chama atenção de que os gastos sociais nas últimas décadas permaneceram crescentes. Entretanto, como segundo exemplo, pode-se verificar que Francisco de Oliveira (2008) conclui que a “dilapidação do Estado” fez crescer uma “pregação antissocial” (p. 25). Como se vê, existem diversos entendimentos sobre o crescimento ou não do social, isto tendo como base o impacto do neoliberalismo, democracia e capitalismo. Neste sentido, cabe retomar o foco deste estudo que tem como objetivo apontar as alterações e as transformações que o processo de municipalização e gestão da política socioeducativa tem (ou

---

<sup>37</sup> Sobre o neoliberalismo, Perry ANDERSON (2008) conclui que: este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa (p. 23).

tenha) acarretado à implantação de outras políticas públicas que sejam capazes de satisfazer os direitos dos adolescentes que se encontram em conflito com a lei.

Nesse sentido, é pertinente a caracterização elaborada por Sposati (2002), ainda sobre a “regulação social tardia” nos países que reconheceram direitos sociais no final do século XX:

(...) cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos e conclui que “embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna auto-aplacáveis ou reclamáveis nos tribunais” (p. 110).

Quando essa autora faz referência aos direitos legalmente reconhecidos, está dizendo que o Estado tem por obrigação constitucional fazer valer efetivamente o disposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988. A guisa de exemplo, citamos o constitucionalista José Afonso da Silva em acertada análise:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; (aqui, o autor no texto original traz nota que reproduziremos em nota de rodapé)<sup>38</sup>, pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias (SILVA, 1993, p. 86).

---

<sup>38</sup> Cf. arts.: Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A CF 1988, além de repartir os poderes, atribuiu diretriz às ações governamentais nos três níveis. Para este estudo, destaca-se o artigo 204, que determina a descentralização político administrativa na área de assistência social, bem como a coordenação e execução dos programas, ficando estes a cargo dos Estados e Municípios.

Desse modo, a partir de 1988, o município ganha status de ente federativo, acolhendo-se assim, segundo Silva (2002) a reivindicação de municipalistas clássicos, entre eles destacam-se Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo,

esses autores, aliás, já sustentavam que o Município é peça essencial da nossa Federação, desde a Constituição de 1946, que o erigiu em entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo (SILVA, 2002, p. 619).

Contudo, além desta corrente jurídica em defesa do município existiam outras defesas, a primeira, do pensamento neoliberal – como Friedrich Hayek (1983) – que defende a municipalização como uma forma, perfeitamente viável, de diminuir a estrutura do Estado e a sua intervenção na vida social e na economia. E a segunda política, quando Montoro em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em 1985, defendia a distribuição de tarefas entre as três esferas da administração pública, senão vejamos:

[...] tudo que puder ser feito razoavelmente pelo Município, que está perto, não deve ser atribuído ao Estado ou à União que estão muito longe. E tudo que puder ser feito pelo Estado não deve ser atribuído à União que deveria ficar exclusivamente com as grandes tarefas de direção ordenamento e serviços realmente nacionais. Uma das exigências fundamentais da vida pública brasileira é a valorização do município como célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível de interiorização do desenvolvimento. Sem municípios desenvolvidos, não há nação desenvolvida. Ou descentralizamos o desenvolvimento, dando apoio e colaboração aos governos locais, ou transformamos o País num gigante com os pés de barro. (FOLHA DE SÃO PAULO, 01 de setembro de 1985, pág. 03).

Sem dúvida alguma, a regulamentação pela Constituição, dos municípios e conseqüentemente a municipalização<sup>39</sup> dos serviços antes prestados

---

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

<sup>39</sup> A justificativa para a municipalização é dada a partir do momento em que o Estado se move quando entra em crise, por exemplo, perdendo a possibilidade de reproduzir-se segundo seus princípios estruturais. Neste sentido ele “movimenta-se quando alguns de seus pilares característicos



exclusivamente pelos governos federal e estadual como, por exemplo, os serviços de saúde, educação, transporte e, inclusive, a prestação dos serviços de segurança pública, convocam os municípios a desempenhar um papel-chave, dando-os autonomia.

A CF 1988 disciplina a autonomia<sup>40</sup> dos municípios nos artigos 18<sup>41</sup> e 29<sup>42</sup>, isto porque nas Constituições anteriores, aos municípios só lhe eram reservados governo próprio e competência exclusiva, a partir de 1988 foram conferidos além de governo próprio e competência exclusiva, a capacidade de auto-organização. Silva (2002) explica que “a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil” e acrescenta ainda que “não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados” (p. 620).

Neste sentido, a base constitucional da autonomia dos municípios, segundo Silva (2002) assenta em quatro capacidades, senão vejamos:

- (a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica e própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; (c) capacidade normatiza própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; (d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local) (p. 621).

Nesta pesquisa, o município possui papel de destaque, pois é no município que as medidas socioeducativas em meio aberto são gestadas e executadas. O artigo 30<sup>43</sup> da CF de 1988 discrimina a base de competência dos municípios. Com

---

são alterados, seja no plano do seu financiamento, seja no que se refere às suas dimensões organizacionais e de operação” (DRAIBE, 1989, p. 41). Tais momentos, com toda certeza, ocorreram no Estado brasileiro nos anos 70 e 80 do século XX, obrigando-o a realizar as necessárias mudanças. Tais mudanças ficaram patentes na Constituição de 1988, a carta cidadã, a qual universaliza direitos como saúde e educação, e delega poderes aos municípios para transformar esses direitos em ações efetivas na vida das comunidades.

<sup>40</sup> Capacidade de gerir seus próprios negócios.

<sup>41</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>42</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos

<sup>43</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à

isso a CF de 1988 fortaleceu o papel dos municípios, visando o desenvolvimento sócio econômico regional, elegendo-os como o lócus onde a política pública deve ser gerenciada e executada.

Muitos estudiosos do assunto utilizam amplamente o termo municipalização, para identificar o conjunto de atos pelo qual o governo federal ou estadual transfere ao município as atividades de sua competência. Fonseca (1997), insatisfeito com a definição de municipalização apenas como medida administrativa, propõe que esta não seja analisada isoladamente e sim num contexto mais amplo, onde pode ficar evidenciado o movimento e as ações dos atores envolvidos no processo. No entendimento do autor, a municipalização em si não é um bem nem um mal, mas o seu processo de implantação pode trazer benefícios ou não à comunidade.

Para Oliveira (1999), a expressão municipalização pode ser entendida de duas maneiras diferentes: como a iniciativa no âmbito do poder municipal de expandir seus serviços, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública e como processo de transferência de um nível da administração pública para outro, geralmente do Estadual para o Municipal (ARRETCHE, 1999, p.174).

A expressão municipalização numa perspectiva de compartilhamento de responsabilidades entre Município e Estado, como a apresentada no primeiro sentido, pode trazer benefícios à comunidade e deve ser incentivada desde que se constitua num movimento local, onde o poder público e o munícipe sejam corresponsáveis na resolução das questões locais. Entretanto, no debate contemporâneo, a expressão tem sido empregada no segundo sentido, o que, para Oliveira (1999), necessariamente se relaciona com a discussão em torno das competências das diferentes esferas da administração pública com as políticas sociais e de forma mais geral, com o papel do Estado em garantir o acesso e a permanência dos bens e serviços para todos.

Nesse processo de municipalização, entram em conflito dois conceitos distintos. O primeiro é o de desconcentração ou prefeiturização, o qual é a transferência da capacidade decisória para os municípios sem, no entanto, proporcionar aos mesmos, autonomia, poder e condições materiais para realizar suas funções.

---

saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

O município é convocado a ser o novo agente de centralização governamental. DI Pietro (2002) esclarece que desconcentrar significa “tirar do centro um volume grande de atribuições”, ou, grosso modo, significa dizer que o poder central não governava e nem deixa governar. O segundo é o de descentralização; a municipalização em sua plenitude, que implica reconhecer, ao município, responsabilidades amplas para desempenhar funções antes prestadas somente pelos governos federal e estadual, com plena autonomia estrutural, econômica e jurídica (p.46).

Com isso é possível afirmar que passados mais de 20 anos desde a emancipação dos municípios, esses ainda estão aquém do previsto pela Constituição, sobretudo, nos temas inerentes aos direitos sociais como: educação, saúde e as demandas que envolvem estritamente o público infanto-juvenil.

Nesse sentido, a maioria dos municípios brasileiros ainda carece de condições objetivas para a sua autorregulação, ou seja, é questionável sobre a real capacidade dos municípios arcarem com as demandas do segmento infanto-juvenil, em todos os campos, provindas da ampliação de suas responsabilidades para com parte do ensino fundamental, sem que haja apoio das outras esferas governamentais (DI PIETRO, 2002).

Esses autores demonstram somente uma parte da real dimensão dos problemas que os municípios sofreram com a ampliação de suas responsabilidades e, com isso, observou-se que o Estado ainda que organizado juridicamente, precisaria (re) pensar sua forma de organizar os processos de gestão, redefinindo seu papel frente às demandas que tem que suprir.

#### 1.5. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: DESCENTRALIZAÇÃO E GERENCIALISMO

Diante das conclusões teóricas trazidas aqui, que os municípios sofreram com a ampliação de suas responsabilidades e, mais, que deveriam fazer frente a demandas inerentes ao poder local, surge então em 1995 um diagnóstico político, uma análise, dir-se-ia até criteriosa a fim de detectar a ou as razões da “crise”. Nessa análise política o então governo reconheceu a tendência que o Estado adotou em ampliar o setor produtivo, acarretando com isto a “gradual deterioração dos serviços públicos, a quem recorre em particular à parcela menos favorecida da população” (PDRAE, 1995, p. 6).

Vera Maria Vidal Peroni (2003) conclui que a crise diagnosticada pelo governo brasileiro em 1995 foi a de que o Estado estaria em crise “e não o capital e, portanto, dentre as estratégias do governo, estaria o Projeto de Reforma do Estado apresentado pelo MARE<sup>44</sup> (Ministério da Administração e Reforma do Estado)” (p. 2).

---

<sup>44</sup> Aprovado em 21/09/1995, pela Câmara da Reforma do Estado, composta pelos ministros da Administração e Reforma do Estado, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, e pelo ministro chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

Rachelis & Wanderley (2004) sintetizam “alguns dos desafios a serem enfrentados” visando a “construção e consolidação da esfera pública”, pontos que também são pautados no Plano, são eles:

- ◆ A democratização simultânea da sociedade civil e do Estado. O que passa pela consolidação da democracia representativa, na sua dimensão político-institucional, mas que deve avançar para formas de democracia direta e semidireta, e progressivamente atingir patamares superiores da democracia econômica e social. Se é necessário desmistificar a posição de que tudo que deriva do Estado, é preciso também vencer a *satanização* do Estado, dando-lhe a primazia, nas tarefas urgentes, de um desenvolvimento humano e sustentável.
- ◆ O equacionamento da questão social, entendida como a superação das desigualdades e injustiças. O que significa a resolução de questões originadas por problemas socioeconômicos (desemprego, subemprego, economia informal, pobreza etc.), por problemas sociopolíticos (apatia, corrupção, clientelismo, autoritarismo, participação etc.) e por problemas socioculturais (analfabetismo, diversidade cultural, respeito à diferença, etnias, gênero etc.).
- ◆ O fortalecimento de espaços ampliados de participação social, como os conselhos e fóruns, em todos os níveis de atuação, sob formas de organização, representação e funcionamento que assegurem a sua democratização e uma sólida repartição de poder nas ações decisórias (p. 18-19).

Verifica-se que no plano de reforma a preocupação principal do Estado era a de se fortalecer na função de promotor e regulador do desenvolvimento, vejamos:

reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, MARE, 1995, p. 12).

E segundo essa autora, “o documento aponta, ainda, que o Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução” (PERONI, 2003, p. 02). Nesse sentido, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, MARE, 1995, p.11).

O objetivo do plano era de tornar a administração pública<sup>45</sup> mais eficiente e voltada para a cidadania e, é expresso no plano que o foco era ver o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Peroni (2003) também salienta os valores de eficiência<sup>46</sup> e qualidade gerencial na prestação de serviços

---

<sup>45</sup> “Em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo” (DI PIETRO, 2002, pág. 54) negritos da autora.

<sup>46</sup> A Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da administração Pública, previstos no artigo 37, caput.

públicos e pela disseminação de uma cultura gerencial nas organizações, como modelo de uma forma moderna de gestão pública.

Nogueira (2005) pondera que a reforma empreendida na última década, provocou uma espécie de perda do Estado como referência e recurso, orientada pela lógica mercantil, e esta ausência de Estado reforçou dois tipos de desajustes: fez com que os atores políticos ficassem com dificuldades ainda maiores para alcançar uma ideia revigorada de pacto político ou projeto nacional; e fez com que os movimentos sociais se soltassem ainda mais do político e procurassem forjar uma legalidade e uma institucionalidade próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia; criando-se muitas zonas de contestação e de atrito com os governos, mas não campos de força hegemônicos (p. 31).

Di Pietro (2009) também comenta o plano entendendo ser uma estratégia de “flexibilização de procedimentos quanto à forma de controle que deixa de ser **formal** e passa a ser de **resultados**” (p. 32) negrito da autora.

Além disso, essa autora acrescenta que “há uma mudança na forma de encarar o interesse público” (DI PIETRO, 2009, p. 32); uma forma de administração gerencial. Ainda vale ressaltar que, neste plano, foram considerados quatro setores de atuação do Estado, são eles: núcleo estratégico; atividades exclusivas; setor de produção de bens e serviços para o mercado e, no tange ao objeto deste estudo, os serviços não exclusivos, que Di Pietro (2009) caracteriza-o como o “setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não estatais; são serviços sociais do Estado” e, este sendo “um dos setores onde a eficiência é mais importante devendo prevalecer a administração pública gerencial” (p. 33).

Bresser Pereira (1999) referindo-se aos serviços não exclusivos sugere que a administração deve ser mais que descentralizada, deve ser autônoma e, acrescenta ainda que a administração pública, neste setor, também seria gerencial. Todas as autarquias e fundações autárquicas seriam extintas e suas atividades seriam realizadas por entidades públicas não estatais.

Para o Plano Diretor, os objetivos da Reforma do Aparelho do Estado para os serviços não-exclusivos são os seguintes: sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de '**publicização**', transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior **autonomia** e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desse serviços.
- Lograr adicionalmente um **controle social** direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de

administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- Lograr, finalmente, uma maior **parceria** entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social.

- Aumentar, assim, a **eficiência** e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o **cidadãocliente** a um custo menor (PDRAE, 1995, p. 58-59) grifo nosso.

Bresser Pereira (1999) ainda comentando sobre a chamada "publicização", diz não se tratar de privatização, mas seria uma passagem do controle estatal para o controle público, e faz questão de afirmar que sua reforma gerencial não é neoliberal, pois o burocratismo e o estatismo defendem os serviços não-exclusivos sob o controle do Estado, os neoliberais radicais a privatização, e os sociais democratas ou democratas liberais defendem que estes serviços sejam financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade. Ora, nesse caso como não falar em privatização, propiciar que uma entidade privada exerça as atividades antes exercidas exclusivamente pelo Estado, chama-se privatização, ao menos em sentido amplo, como bem explica Di Pietro (2009).

Para Montañó (2002), o ideário chamado "publicização" pretende substituir a lógica da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (que é conforme a Constituição de 1988), pela lógica do programa Comunidade Solidária dirigido por Ruth CARDOSO, com uma verdadeira privatização dos serviços sociais e de parte dos fundos públicos; transferência da responsabilidade do Estado para o mercado ou o "terceiro setor"; numa perspectiva desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais. Nesse processo, "autonomizariam os controles e mecanismos democráticos existentes (mesmo que limitados e insuficientes) no âmbito estatal: contratos temporários, inexistência de concursos públicos abertos e obrigatórios, seguindo critérios técnicos e de carreira profissional, inexistência de licitações públicas, inexistência de controles sociais sobre os gastos e recursos, garantia de continuidade dos serviços, entre outros processos. E complementa dizendo que a parceria advinda da publicização seria "mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, pois representa desresponsabilização do Estado da resposta à 'questão social' e sua transferência para o setor privado (p. 45-47).

Carvalho & Nozabielli (2004) discordam que haja essa transferência, citada por Montañó (2002). Essas autoras entendem que "não se espera, e nem se deseja mais, que o Estado seja o único e exclusivo agente na condução das ações públicas, mas espera-se sua forte presença normativa, indutora e agregadora" (p.04).

Peroni (2003) e Di Pietro (2009) inferem que a razão essencial do plano era a de criar condições para a reconstrução da administração pública que "chamaria de gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para

o controle dos resultados e “descentralizada para poder chegar ao cidadão” (PDRAE, 1995, p. 7). A descentralização proposta pelo plano era superar a centralização e concentração das funções que se caracterizam pela grande acumulação de normas e regulamentos que “engessavam” os procedimentos de gestão.

Oliveira (1999, p. 6), discutindo os conceitos de descentralização e desconcentração, pondera que, por inúmeras vezes, eles são usados como se tivessem o mesmo sentido, o que dificulta a discussão a respeito do tema. Ele aponta que as duas palavras não são sinônimas, e que a desconcentração é o caminho legítimo e eficaz para os governos que não se dispõem a realizar a descentralização. Para o autor, a desconcentração reflete um movimento de “cima para baixo” e a descentralização de “baixo para cima”.

Observa-se que há avanços na precisão dos conceitos de descentralização e de desconcentração e, em particular, na orientação de alguns autores que localizam a diferença entre os dois conceitos. Enquanto a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central; a descentralização é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim a desconcentração refletiria um movimento de “cima para baixo” e a descentralização de “baixo para cima” (OLIVEIRA, 1999, p. 17). Oliveira (1999), ainda delineando a diferença entre descentralização e desconcentração, afirma que a desconcentração parte do centro para a periferia, mantendo responsável a mesma entidade jurídica e a descentralização implica em alteração na entidade responsável pela ação.

Dada sua carga semântica, é importante que problematize-se o conceito de descentralização. A definição desse conceito tem variado segundo dois pólos que se distanciam pela ênfase ora na dimensão econômica ora na dimensão política. Primeiro, como destaca Dowbor (1995), do outro lado há aqueles que defendem a “descentralização – como os movimentos sociais e os partidos de esquerda – os quais veem na descentralização a grande oportunidade de democratizar as ações dos governos, tanto federal como estadual, e estabelecer novas e saudáveis relações entre o mesmo e a sociedade” (p. 23).

Silva (2001), ao trabalhar com o conceito de descentralização, argumenta que o mesmo está intimamente ligado às reformas do Estado Brasileiro e utiliza de duas definições que se contrapõem, mas nos permitem um avanço no entendimento do tema. Na primeira definição:

(...) é possível compreender a descentralização enquanto um processo complexo que aponta para um redimensionamento nas relações ocorridas historicamente entre Estado e sociedade civil, tendo em vista que o processo de descentralização sinaliza para a participação da sociedade civil organizada, no contexto das políticas públicas (SILVA, 2001, p.127).

A segunda definição se posiciona em sentido contrário à apresentada acima: na redefinição do papel do Estado no enfrentamento da crise atual do sistema capitalista, a descentralização se constitui numa das estratégias de enfrentamento

desta crise. Isso se expressa em documentos de agências internacionais como o BIRD, Banco Mundial etc. Neste novo contexto, o Estado respaldado em um discurso de superação de problemas de ordem econômica e social, coloca a necessidade para as esferas mais próximas da população, serviços que não são operacionalizados diretamente pelas esferas estadual e federal. A justificativa apresentada enfatiza o controle fiscal, a eficácia administrativa e a otimização de recursos. Isso no interior de uma lógica de redução do tamanho do Estado o que vem acarretando a privatização dos serviços e do patrimônio público.

Quando está sendo guiado por uma lógica economicista-instrumental, o conceito de descentralização se vincula aos postulados neoliberais. Nesse caso, é feita uma ligação entre a descentralização e a democratização, como justificativa para se transferir responsabilidades que seriam do poder central para o poder local, com vistas a reduzir o papel do Estado a suas funções mínimas, na busca da eficiência e da otimização dos gastos públicos, em que os investimentos nas políticas sociais não são prioritários (DOWBOR, 1995).

Por outra parte, quando o conceito de descentralização está baseado numa lógica democrático-participativa, ele tem por referência a criação de mecanismos que levam ao alargamento do espaço público na medida em que, intrinsecamente, se relaciona com o avanço democrático. Nesse caso, entende-se que a democratização dos aparelhos do Estado está diretamente relacionada com a participação cidadina em nível local. Isto porque se compreende que a força da cidadania está no município, e que nesse local é possível, via descentralização, influenciar a ação do Estado e a fiscalizar no exercício do controle social. Assim, tanto se faz necessário que haja efetiva transferência de poder central para o poder local, como também que esse próprio poder local viabilize os espaços para que se criem novas relações entre a sociedade e o Estado, para se efetivar a participação da comunidade na gestão (DOWBOR, 1995).

Considerando que a descentralização está baseada numa lógica democrática participativa e que haja a transferência do poder central para o poder local, o Plano de Reforma no item 4.1 denominado de “perguntas básicas”, procura responder a estes anseios e, o faz da seguinte maneira:

O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado? (PDRAE, 1995, p. 24).

Esses questionamentos deixam evidentes qual era o espírito da Reforma, o encolhimento do Estado: primeiro, quando se indaga se o Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades, nesse caso Pereira (1997) analisa que “na reforma do Estado às atividades exclusivas de Estado devem, naturalmente, permanecer dentro do Estado”. (p. 24). Carvalho & Nozabielli (2004) asseveram que:



O Estado é a garantia e garantidor dos serviços de direito dos cidadãos; comporta-se (ou deve se comportar) como a “intelligentia” do fazer público (CARVALHO & NOZABIELLI, 2004, p. 4).

A segunda e a terceira indagação são facilmente entendidas, já que a administração pública gerencial deve guardar o princípio de eficiência, que está intimamente ligado “a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços” (DI PIETRO, 2009, p. 31). Dowbor (1995), Silva (2001), concluem que a descentralização está intimamente ligada às reformas do Estado Brasileiro.

Quanto à transferência das atividades para o setor público não estatal ou para o setor privado, a resposta vai (em termos) ao encontro do posicionamento de Carvalho & Nozabielli (2004), entretanto, não se pode perder de vista, como, bem exposto pelas autoras que o Estado não é o único no fazer público, deve ser presente e garantidor dos direitos do cidadão.

Dessa forma, com a redemocratização, foi possível apurar que os municípios receberam uma carga acentuada de responsabilidades, sem a devida contrapartida dos outros entes (União e Estados). Nesse sentido, a proposta de reforma dos processos de gestão, empreendidas pelo Plano de Reforma faria com que essas responsabilidades fossem redistribuídas, agora não mais com o intuito somente jurídico, mas também político, econômico, social e administrativo. Ou seja, a mensagem era a seguinte o Estado, já está constituído, com suas divisões territoriais e de funções, agora, era necessário operá-lo, que significa dizer, que o Estado deverá se subsumir<sup>47</sup> as normas, sair do plano do “dever ser” para o “ser”.

Com efeito, a subsunção do Estado às normas constitucionais, demandaria um entrave entre as várias correntes teóricas. Peroni (2003) destaca que o plano de reforma recebeu influências neoliberais, para que o Estado fosse diminuído para superar a crise, daí as privatizações e outra corrente que a autora nomeia de “terceira via”, com a proposta de democratizar a democracia e, ao contrário dos teóricos neoliberais, a terceira via propunha o repasse da execução dos serviços não exclusivos do Estado ao terceiro setor. Essa autora afirma ainda que, “a ideia é a parceria público-privado, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado” e avança concluindo que surge “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (PERONI, 2003, p. 08).

## 1.6. O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

---

<sup>47</sup> Subsunção: É a ação ou efeito de subsumir, isto é, incluir (alguma coisa) em algo maior, mais amplo. Como definição jurídica, configura-se a subsunção quando o caso concreto se enquadra à norma legal em abstrato. É a adequação de uma conduta ou fato concreto (norma-fato) à norma jurídica (norma-tipo). É a tipicidade, no direito penal; bem como é o fato gerador, no direito tributário. (Fonte: Dicionário Jurídico, direito.net).

O município de São Paulo, após o período de redemocratização em 1989 foi assumido pela prefeita Luisa Erundina de Sousa, do Partido dos Trabalhadores (PT), na agenda política da então prefeita, segundo Martins (1997), estavam presentes a “democratização do poder, a participação popular e o papel dos Movimentos Sociais Urbanos na orientação de Políticas Públicas” (p.1).

Em todo o país os municípios viviam o período pós-constituente, mas em São Paulo, com a gestão de uma prefeita oriunda de movimentos populares, o princípio de participação ganhou mais espaço, visando a recuperação da máquina administrativa. Nesse sentido, a participação dos movimentos restou a proposta de descentralização do poder na cidade, com isto, visando os princípios recém-inaugurados de eficiência e qualidade nos serviços públicos.

Em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município que estabeleceu no capítulo 2, seção III, artigo 77<sup>48</sup>, as instâncias administrativas que auxiliaram o prefeito no âmbito da administração local, as chamadas Subprefeituras. Nesse sentido, segundo Martins (1997),

(...) foi criada a Secretaria Especial da Reforma Administrativa, que deu, então, início a seus trabalhos, partindo de uma estrutura municipal que contava com dezessete Secretarias e vinte Administrações Regionais. A proposta a ser elaborada deveria atender aos propósitos de democratização e eficiência, com uma estrutura e modo de funcionamento organizados da ótica do usuário, a partir de suas necessidades, ou seja, estabelecendo a estrutura a partir dos serviços a serem produzidos e disponibilizados (MARTINS, 1997, p. 1).

As Subprefeituras foram concebidas com orçamento próprio e com autonomia para desenvolver diversos serviços, ao contrário das administrações regionais, que só eram responsáveis pela execução de serviços de conservação. No primeiro momento, o território do município foi dividido em 13 Subprefeituras, com subprefeitos nomeados pelo chefe do executivo, visando neste primeiro momento, a divisão político-administrativa maiores e mais eficientes que as antigas administrações regionais, visto, que foram destacados para essas subprefeituras equipe multidisciplinar com o intuito de promover uma administração mais ágil, mais próxima do munícipe, nesse sentido, adequando a administração às características regionais.

Para poder desempenhar a real função de descentralização algumas Secretarias deixaram de existir, tendo em vista que poder de gestão e execução dos serviços municipais estavam a cargo das instâncias locais. Martins (1997) esclarece que,

---

<sup>48</sup> Art. 77 - A administração municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei, que definirá suas atribuições, número e limites territoriais, bem como as competências e o processo de e escolha do Subprefeito.

Para articular e integrar a atuação das Secretarias e Subprefeituras foram propostas instâncias onde as decisões seriam tomadas coletivamente entre dirigentes de diversas áreas. É aí que dirigentes e técnicos municipais se reuniram, garantindo assim, tanto a unidade de ação da Prefeitura na cidade quanto a efetiva implementação das decisões. Essas instâncias - órgãos colegiados, visam articular as prioridades e perspectivas locais (das Subprefeituras) e globais da cidade, bem como as setoriais (áreas de atuação, por exemplo educação, habitação popular) às definidas num recorte territorial, qual seja o das Subprefeituras. Os técnicos alocados nos níveis de direção participam sempre de dois colegiados: um setorial (de sua área de atuação) outro territorial (de sua Subprefeitura) (MARTINS, 1997, p. 2).

A incorporação de todas as subprefeituras no município só possível a partir de 2002, na gestão da prefeita Marta Suplicy (PT), através da lei n. 13.399<sup>49</sup> de 1º de agosto de 2002.

Entretanto, cumpre ressaltar que as subprefeituras não alcançaram a descentralização desejada. Essa afirmação fica clara com a leitura da recém-reportagem, produzida pela Revista Época, suplemento Época São Paulo, edição datada de 06 de dezembro de 2010, intitulada de “Cada vez mais Sub” (p. 101-105).

A reportagem trata do tema das Subprefeituras (desiderato inatingível de descentralização político-administrativa), chamando a atenção de que as “subprefeituras, subdimensionadas e submissas [...], perderam receita, importância, foram aparelhadas politicamente e agora estão próximas de ser reduzidas a zeladorias”, ou seja, um verdadeiro retrocesso administrativo (REVISTA ÉPOCA, 2010, p. 101-105).

A reportagem reputa que esses problemas foram ocasionados nos últimos anos, com o loteamento político e que foram usadas na busca de votos, o que gerou um esvaziamento administrativo e, nesse caso, se distanciando de serem um centro de gestão local, conforme inspiração dada pela legislação já citada.

Além das questões acima, o orçamento público que é destinado às 31 subprefeituras é destaque. Nesse sentido, a reportagem apurou que o orçamento da prefeitura que será votado na segunda quinzena de dezembro de 2011, demonstra que a receita total do município será de R\$ 34,6 bilhões, um recorde, 25% a mais, em comparação ao ano de 2010, segundo essa reportagem. Entretanto, os recursos destinados as 31 subprefeituras representam uma redução de 1,6% em relação a 2010.

Segundo ainda, essa reportagem 2,5% dos recursos municipais ficaram com as subprefeituras (em 2004 foram destinados cerca de 21% do orçamento municipal), que são responsáveis por todas as demandas públicas locais.

---

<sup>49</sup> Art. 1º - Esta lei dispõe sobre a criação, estrutura e atribuições das Subprefeituras no Município de São Paulo, estabelece procedimentos para sua implantação e prevê a transferência gradual de órgãos e funções da Administração Direta Municipal.

Denota-se ainda que as Subprefeituras que estão instaladas nas regiões mais carentes do município foram as mais prejudicadas na divisão do “bolo” orçamentário. Exemplo disso são as subprefeituras de Perus e M’ Boi Mirim que amargarão a perda de receita para o exercício 2011.

Entrevistado por essa reportagem o cientista político e professor de administração pública na Fundação Getulio Vargas (FGV), concluiu que se as subprefeituras forem reduzidas a zeladorias, irão revelar que o modelo de descentralização administrativa não deu certo e, mais que esse modelo ficou muito distante do que se imaginava.

Tomando os ensinamentos de Rachelis & Wanderley (2004), pode-se inferir que a própria trajetória política brasileira denuncia a dificuldade de governança e de governabilidade que os gestores têm que lidar, sobretudo os gestores municipais, que para “degustarem” do “bolo” tributário nacional ou de incentivos precisam fazer, isto sem contar as “tramas” no próprio parlamento, gerando um verdadeiro desgaste político que é sentido não só pelo gestor mas pelos munícipes, ou como acentuam Rachelis & Wanderley (2004):

Um das características básicas do Estado brasileiro é a ausência de um efetivo controle social da tecnocracia toda-poderosa e auto-suficiente que distancia, quando não ignora, a dinâmica política. De certo modo, esta situação faz distanciar o Estado da sociedade e sancionar [...] (p. 19).

Os autores ainda se pronunciam nestes termos:

O público (no sentido de estatal) na história brasileira foi marcado [...], pela dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos. Mesclam-se o velho e o novo, sem rupturas radicais (RACHELIS & WANDERLEY, 2004, p. 17).

Neste sentido, reflete-se e faz-se a mesma pergunta (por ocasião da elaboração do projeto de pesquisa) que não quer calar é a de sempre: a reforma política não seria outro ponto central de mudanças estruturais? Não nos referimos aqui, à simples reforma da legislação eleitoral e dos partidos políticos, mas sim dar andamento a construção de um Estado efetivamente democrático, aquele inaugurado em 1988, cujas bases já foram declaradas na Carta Magna. Isto para que se possa não mais aceitar que “a história nos ensina que a reconstrução de um caminho implica um processo de desconstrução que não apaga as marcas, ocultas ou manifestas, das construções anteriores” (SANDER, 1995, p. 13).

Pode-se conceber assim, que um conjunto de reformas, é capaz de facilitar a busca pela efetiva democracia - a construção de um Estado efetivamente

democrático, com propostas para transformações sociais, econômicas, e fortalecimento da sociedade civil, na busca da superação da dicotomia Estado – sociedade civil.

## **CAPÍTULO 2 - OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA**

Este capítulo apresenta o atual ordenamento jurídico e institucional brasileiro, destacando a evolução do Direito da Criança e do Adolescente, enquanto direito positivado a partir da adoção da doutrina da proteção integral que dispõe sobre a atuação sistêmica na garantia dos direitos e, em especial, ao adolescente em conflito com a lei.

### **2.1. O CARÁTER JURÍDICO E SOCIAL DA POLÍTICA DE ATENÇÃO: 1500 A 2010**

O legado dos direitos da criança e do adolescente, conta muito, visto que a legislação atual impõe um novo desenho da política socioeducativa, alicerçada sob a ótica da proteção integral; da prioridade absoluta; na primazia no atendimento; na municipalização da gestão da política pública.

A história narra que por mais de seis décadas os direitos de crianças e adolescentes eram direcionados aos pobres e desvalidos. Vários autores/as cuidaram e cuidam em escrever sobre os direitos da criança e do adolescente, e no caso Rizzini (2008) faz uma análise profunda na obra intitulada “O Século Perdido – Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil”; nesta obra, a autora enfrentou uma difícil missão que foi a de retratar a trajetória da construção das políticas públicas a partir do período colonial, no século XIX, tendo como ponto de partida a abolição da escravatura, até a promulgação do código de menores, em 1927.

A referida autora relata que o conceito criança, só se tornou existente a partir do século XIX quando “a criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado” (RIZZINI, 2008, pág. 23); e, avança dizendo “a criança representava uma ameaça nunca antes descrita com tanta clareza. Põe-se em dúvida a sua inocência” (RIZZINI, 2008, pág. 23), verifica-se num primeiro momento que a criança deixa de ser um “problema” privado, sendo também uma responsabilidade do Estado.

No período de 1500 a 1900, a doutrina jurídica do menor em situação irregular foi amplamente aceita. Denota-se nessa época, o Código Penal do Império de 1830, no qual constam as primeiras referências especializadas, pode-se assim dizer, ao tratamento de menores de 21 anos, esse Código adotava a “teoria do discernimento” (capacidade de compreender a natureza ilícita) e fixava a idade penal a partir dos 14 anos, nesse caso o único critério utilizado para se aferir se esse menor tinha capacidade de compreender sobre a natureza ilícita do fato era o discernimento.

Nessa mesma concepção, o Código Penal de 1890, dito como Código Penal da República, prefixou a idade de 09 anos para a responsabilidade penal, sendo que

dos 09 aos 14 anos, a teoria do discernimento também foi critério de aplicação de pena.

Sobre esse período Pereira (1996) esclarece que:

A Doutrina do direito Penal do Menor preocupou-se com a delinquência praticada pelo menor. Concentrada nos Códigos Penais de 1830 e 1890, a referida doutrina baseia a imputabilidade na “pesquisa do discernimento” (PEREIRA, 1996, p. 19).

Essa autora cita LIBORNI SIQUEIRA, para esclarecer sobre a discricionariedade atribuída ao Juiz responsável em determinar se o menor era impúbere ou não era capaz de agir com dolo e, esse autor esclarece que:

Ao juiz se atribuía a conclusão sobre se um impúbere era ou não capaz de dolo, e, para tal fim, levaria em conta a vida pregressa, seu modo de pensar, sua linguagem, não justificando basear-se apenas numa razão, obrigando-o a pesquisar o conjunto dos elementos informadores (PEREIRA, 1996, p. 19/20).

Com a entrada em vigor do Código de Menores (1927), mais conhecido como Código Mello Mattos<sup>50</sup> e, posteriormente, a promulgação do Novo Código de Menores de 1979<sup>51</sup> (Lei n. 6.697), a doutrina jurídica do menor em situação irregular foi substituída pela doutrina de proteção ao menor em situação irregular, que representou um progresso no tratamento jurídico dispensado aos menores. Pereira (1996), novamente citando LIBORNI SIQUEIRA, define o Direito do Menor como sendo:

(...) ciência jurídica que estuda os fatos sociais morfológicos e sociológicos que influem na integração da unidade e harmonia biopsicossocial do menor, objetivando suas necessidades afetivas e estruturais (...) propõe ele que a Sociologia não pode estar dissociada do Direito do Menor estudando os fatos e as estruturas sociais, pretendendo “definir, tratar e prevenir o posicionamento do menor na sociedade (PEREIRA, 1996, p. 21).

Nesse sentido, destaca-se que a questão básica no estudo do Direito do menor à época era a caracterização da situação irregular, a qual fundamentava toda a lógica da atenção. São seis situações que autorizavam a atuação do juiz de menores eram:

---

<sup>50</sup> O Código de Menores ficou conhecido assim, porque foi elaborado pelo professor e jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos.

<sup>51</sup> Com a promulgação do Novo Código de Menores (1979), o contexto histórico e social do país, propiciava a participação de movimentos sociais, principalmente os movimentos sociais ligados as Igrejas. Estes prestando assistência às pessoas empobrecidas e vulneráveis, como era o caso das crianças e dos adolescentes que estavam sob a égide da legislação, já que as legislações eram direcionadas às crianças e adolescentes em situação de risco – os pobres; os desvalidos; os abandonados etc. Assim esses movimentos sociais atuavam na lógica da filantropia.

i) menor privado de condições essenciais de subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsável e manifesta impossibilidade de os mesmos provê-las; ii) menor vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; iii) menor em perigo moral devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes, e na hipótese de exploração em atividade contrária aos bons costumes; iv) menor privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; v) menor com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar e comunitária; vi) menor autor de infração penal (Decreto n. 17.943/1927).

A partir da identificação das situações acima referidas, os menores até 1942 eram atendidos por entidades conhecidas como filantrópicas e os menores autores de infrações penais eram recolhidos às casas de correção ou estabelecimento disciplinar industrial. Na falta de vagas, esses menores eram recolhidos nas prisões. Em 1942 é criado o primeiro Serviço de Assistência ao Menor (SAM), através do Decreto n. 3.779/1941, esse serviço era ligado diretamente ao Ministério da Justiça e, tinha como objetivo a proteção aos menores desvalidos e infratores, que eram atendidos pelo modelo correccional repressivo. Esse modelo de atendimento foi substituído em 1964 pela criação da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), instituída pela Lei n. 4.513/64.

A FUNABEM, ao contrário do SAM, era responsável em formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em todo o território nacional e a partir de então foram criadas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM), com responsabilidade de observarem a política estabelecida e de executarem, nos Estados, as ações pertinentes a essa política.

No Estado de São Paulo foi criado em 12 de novembro de 1973, pela Lei n. 185, a Fundação Paulista de Promoção do Menor (PROMENOR), vinculada a Secretaria da Promoção Social, que a partir de 1976 passou a denominar-se Fundação do Bem Estar do Menor (FEBEM/SP).

A partir de então, a FEBEM/SP trabalhou com o objetivo de formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, no Estado de São Paulo, seguindo as determinações do órgão superior, a FUNABEM. Nesse sentido, uma das demandas era de regionalizar o atendimento da Liberdade Assistida.

A Liberdade Assistida, conforme redação do artigo 14 do Novo Código de Menores (NCM) compunha uma das medidas aplicáveis aos menores e, tinha como objetivo: vigiar, auxiliar, tratar e orientar (artigo 38 NCM).

As medidas previstas no artigo 14 (NCM) eram executadas pelas entidades criadas pelo Poder Público (artigo 59 NCM). Este artigo determinava também sobre as entidades privadas dedicadas à assistência e proteção ao menor, nesse caso,



essas entidades compunham o sistema de forma complementar, conforme previsão do parágrafo único do artigo 59 (NCM) e na Política de Bem Estar do Menor.

Verifica-se, assim, que na história das políticas públicas destinadas à atenção de crianças e adolescentes, o Estado sempre contou com parcerias com as entidades sociais e, esta relação nasceu, segundo Rizzini (2008), “em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação”, já que competia a Justiça o papel de regulamentar as relações, de proteção tanto da criança, como da sociedade e, a filantropia “substituta da antiga caridade – estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas” (RIZZINI, 2008, p. 27).

Isto permite entrever, a existência de uma visão ambivalente, parafraseando Rizzini (2008), criança perigosa versus criança em perigo, ora objeto de vigilância, ora em situação irregular, ora “objeto” de medidas, nas duas legislações que antecederam ao ECA. Para fins didáticos e de melhor compreensão reproduziremos abaixo quadro sintético<sup>52</sup>, porém elucidativo, no que tange a concepção de política; a visão da criança e do adolescente e os mecanismos de participação, nas três Leis (Decreto nº. 17943, de 12/10/27; Lei nº. 6697/79; Lei nº. 8069/90):

**Quadro 1 – Quadro comparativo das legislações especiais**

ASPECTOS CONSIDERADOS	CÓDIGO DE MENORES (DECRETO Nº. 17943, DE 12/10/27)	CÓDIGO DE MENORES (LEI Nº. 6697/79) E LEI 4513/64	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (LEI Nº. 8069/90)
<b>Concepção política-social</b>	Instrumento de proteção e vigilância da infância e adolescência, vítima da omissão e transgressão da família, em seus direitos básicos.	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima da omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento jurídico social, voltado à atenção da população infanto-juvenil do país, garantindo-se proteção especial, à criança e ao adolescente.
<b>Visão da criança e do adolescente</b>	Menor abandonado ou delinquente, objeto de vigilância da autoridade pública (juiz).	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento
	Institui o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, como associação de utilidade pública, com	Não abria espaço à participação de outros atores, limitando os poderes da autoridade policial judiciária e	Institui instâncias colegiadas de participação (Conselhos de Direitos, paritários, Estado e Sociedade

<sup>52</sup> Quadro extraído do sitio [http://www.fundabring.org.br/\\_Abrinq/documents/peac/diferencas.pdf](http://www.fundabring.org.br/_Abrinq/documents/peac/diferencas.pdf), fonte: tese de mestrado em serviço social da PUC/SP, Rosemary Ferreira de Souza Pereira, acessado em 14/12/09.

<b>Mecanismos de participação</b>	<p>personalidade jurídica. As funções dos Conselheiros, nomeados pelo Governo, eram auxiliar o Juízo de Menores, sendo os Conselheiros denominados “Delegados da Assistência e Proteção aos Menores”.</p> <p>Era de competência do juiz, auxiliado pelo Conselho de Assistência e Proteção aos Menores.</p>	administrativa.	Civil), nas três instâncias da administração pública, e cria em nível municipal os Conselhos Tutelares, formado por membros escolhidos pela sociedade local e encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes
<b>Fiscalização do cumprimento da lei</b>		Era de competência exclusiva do Juiz e de seu corpo de auxiliares.	Cria instâncias de fiscalização podendo estas utilizarem os mecanismos de defesa e proteção dos interesses difusos e coletivos para casos de omissão e transgressões por parte das autoridades públicas

Fonte: PEREIRA, 1998, reelaborado por MORAES 2011.

Pode-se, assim, verificar que o ECA promoveu uma verdadeira quebra de paradigma, pois se elegem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, neste sentido, visualiza-se uma mudança na atenção à criança e ao adolescente, na legislação brasileira, desde a (re) democratização do Brasil, que se deu a partir de 1988.

Desse modo, pela primeira vez na história brasileira, a criança e o adolescente são elevados à condição de sujeito de direitos. Ressalta-se, ainda, que a Constituição de 1988 se antecipou, inclusive, a Assembléia Geral da ONU, que adotaria, em 1989, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, quando rompeu definitivamente com a doutrina da situação irregular, estabelecendo no texto:

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CF, 1988).

Do texto constitucional e também do próprio ECA constata-se o rol de direitos e garantias que são inerentes a todos e, conseqüentemente fazendo-os credores da

implementação e manutenção de políticas públicas, as quais são responsáveis pela satisfação de direitos tais como: educação; habitação; saúde; assistência social; alimentação<sup>53</sup> entre outros.

Com a promulgação do ECA, grande parte das biografias existentes enaltece o arcabouço jurídico brasileiro na atenção à criança e ao adolescente, indicando ser o ECA, uma legislação avançada e completa. No seu conteúdo pragmático formal, trata-se de um conjunto de proteção aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e, mais, determina que este conjunto seja articulado pela família, comunidade, sociedade e poder público, cabendo a este a obrigação pela implementação de políticas públicas necessárias a assegurar com absoluta prioridade, os direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, assim, este rol de garantias é o que se denomina de Proteção Integral.

No ano de 2010, o ECA completou vinte anos de vigência e o Professor Antonio Carlos Gomes da COSTA, ao participar do evento promovido por este Programa de Mestrado Profissional, no qual foi homenageado, relembra a mobilização da sociedade civil para a criação do Estatuto<sup>54</sup>. Quando indagado sobre a mobilização da sociedade civil para a criação do ECA, Costa responde:

A mobilização da sociedade civil para a criação do Estatuto veio da percepção de que o Código de Menores (Lei 6.697/79) e a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM – Lei 4.513/64) faziam parte do aparato sociorepressivo do Regime Militar, que o Deputado Ulisses Guimarães batizou de “entulho autoritário”. A percepção desse fato levou várias organizações da sociedade civil a se mobilizarem para aproveitar a Assembléia Nacional Constituinte, como oportunidade histórica única, visando mudar o panorama legal do ramo social do Estado brasileiro e reconstruir as instituições democráticas. O contexto político da época era o que o presidente Ernesto Geisel chamou de transição lenta, gradual e segura do Regime Militar para o retorno à ordem democrática. O auge desse processo foi a campanha das Diretas Já, que resultou na eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e após a posse do presidente José Sarney, a convocação de um Congresso Constituinte livre e soberano.

Uma segunda pergunta lhe é feita: sobre a existência ou não de resistência por parte de alguns setores da sociedade ou do Estado em relação ao ECA, COSTA explica que

---

<sup>53</sup> Cf. a emenda constitucional n. 64 de 2010, o direito a alimentação tornou-se direito social Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>54</sup> Em entrevista ao VIA blog, o pedagogo Antonio Carlos Gomes da Costa, um dos redatores do Estatuto, relembra a mobilização da sociedade civil e o processo de elaboração da Lei e fala sobre os avanços e desafios na luta pela efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes (fonte: [www.viablog.org.br](http://www.viablog.org.br)).

a resistência foi grande e os inimigos da Nova Ordem Democrática se baseavam na defesa intransigente do “não direito da criança e do adolescente”, encarnado na Doutrina da Situação Irregular, que se baseava num pensamento assistencialista, para os carentes e abandonados, e numa prática correccional-repressiva, para os inadaptados e infratores, que eram todos considerados menores em situação irregular. Essa resistência vinha dos magistrados chamados menoristas, dos policiais civis e militares, da imprensa conservadora, e de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, estavam comprometidos com o ordenamento jurídico do Regime Militar.

Sobre o processo de redação do ECA, COSTA responde que

O processo de redação do Estatuto envolveu três grandes setores da vida nacional:

- O mundo jurídico, representado por juízes, promotores, professores de direito e advogados;
- As políticas públicas, representadas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e pelos órgãos de execução estadual da Política Nacional de Bem Estar do Menor que, mais tarde, viriam a organizar-se no Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD), que continua ativo até os dias de hoje;
- As organizações da sociedade civil, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Sociedade Brasileira de Pediatria, o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, a organização Ba’Hai, o Movimento Ecumênico e outras organizações.

COSTA elaborou uma avaliação sobre os 20 anos, vejamos:

Milhares de Conselhos Tutelares Municipais foram implantados. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA) está implantado e atuando de forma proativa, todos os estados e o Distrito Federal dispõem de conselhos e fundos da infância e da adolescência. A palavra menor vai sendo cada vez mais erradicada do vocabulário brasileiro. Milhares e milhares de pessoas foram capacitadas para compreender, aceitar e praticar o novo direito da infância e da juventude. A imprensa, aos poucos foi mudando de postura em relação ao ECA ao longo desse período. Ainda não chegamos lá na tarefa de tirar inteiramente o ECA do papel, mas estamos na direção certa, não estamos parados e nem andando para trás. O grande “calcanhar de Aquiles” do Estatuto continua sendo o atendimento e o respeito aos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei. Mesmo nesse campo, porém, já existem sinais que nos autorizam a olhar com esperança para o futuro. Vários órgãos estaduais estão se reestruturando em conteúdo, método e gestão.

COSTA encerra a entrevista falando sobre os obstáculos ainda presentes na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes e dos avanços promovidos pelo ECA, vejamos:

Os principais obstáculos para a garantia dos direitos da criança são a falta de compromisso ético-político de muitos dirigentes de políticas públicas, que ainda permanecem insensíveis para essa causa. Na sociedade civil, ainda subsiste em grande parte a mentalidade de que o Estatuto é uma legislação inaplicável à realidade brasileira por ser inspirada em idéias prevaletentes nos países mais avançados do Primeiro Mundo. Nos órgãos de atendimento protetivos e, principalmente, socioeducativos, prevalece, em grande parte, as culturas assistencialistas e correcional-repressiva, que violam a integridade física, psicológica e moral de muitas crianças e adolescentes pelas práticas frequentemente sistemáticas da negligência, da discriminação, da violência, da crueldade e da opressão.

Do ponto de vista jurídico, o principal avanço foi fazer com que o Brasil acertasse o passo com as normas relativas a direitos humanos produzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao longo do período ditatorial e que não foram ratificadas pelo Governo Brasileiro. Do ponto de vista social, foi a criação de novas institucionalidades, como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e os Fundos da Infância e Adolescência. Resumindo, podemos dizer que as crianças e adolescentes brasileiros, antes chamados menores, passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei.

## 2.2. DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Seda (1995) salienta que,

o nome Proteção Integral surgiu porque é na doutrina que recebeu esse nome que se baseia a *Convenção da ONU Sobre os Direitos da Criança*. Os povos que a assinaram se comprometeram a adotar providências legislativas, administrativas, sociais e educativas para construir um estado (uma condição) social em que direitos humanos sejam respeitados quando estejam em jogo os interesses de crianças e adolescentes” (SEDA, 1995, pág. 09) itálicos do autor.

A Doutrina da Proteção Integral encontra raízes na Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1959, princípio 2º.

A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por Lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança (UNICEF).

Tal doutrina foi consagrada em âmbito internacional na Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada por unanimidade pela Assembléia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, que tem entre seus pilares o interesse maior da criança, conforme seu artigo 3º:

Artigo 3º Todas as decisões relativas a crianças, adotadas por instituições públicas ou privadas de proteção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança (CDC, 1989).

Denota-se, ainda, que o respeito aos direitos humanos insere-se na doutrina da proteção integral e, deve ser aplicada integralmente aos adolescentes em conflito com a lei. Nesse sentido, leciona Ramidoff (2008)

A Doutrina da Proteção Integral, contudo, não impede que se operem contenções de adolescentes que se envolvam em eventos considerados conflitantes com a Lei. Na verdade, a aplicação de medidas socioeducativas deve se realizar de forma diferenciada a partir das conquistas dos Direitos Humanos e não da vertente garantista da dogmática jurídico-penal, enquanto crítica interna ao próprio Direito Penal que, assim, pretende legitimar a intervenção estatal repressivo-punitiva (RAMIDOFF, 2008, p. 23).

A Proteção Integral deve ser entendida “como idéia central e paradigmática no novel âmbito jurídico-legal destinado à proteção, promoção e defesa dos direitos” (RAMIDOFF, 2008, p. 25).

Liberati (2006), na obra intitulada “Processo Penal Juvenil”, denomina a Doutrina, como sendo “doutrina da completude de direitos da pessoa em desenvolvimento”, nota-se que o autor não faz referência aos termos criança e adolescente, já que entende serem crianças e adolescentes

“assegurados, em sua plenitude, pela ordem constitucional”, por serem seres humanos, ou seja, com a promulgação da Constituição Democrática, foram elevados a condição de sujeitos de direitos. Esse autor ainda considera que “pela primeira vez na história das constituições brasileiras, o problema da criança é tratado como uma questão pública e abordado de forma profunda, atingido, radicalmente, o sistema jurídico” (LIBERATI, 2006, p. 27).

## 2.3 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

A Resolução Nº. 113, DE 19 DE ABRIL DE 2006 dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esse sistema se organiza em torno de três eixos fundamentais: PROMOÇÃO, CONTROLE e DEFESA.

A PROMOÇÃO acontece nos espaços públicos dos Conselhos Paritários. Seus atores sociais são os Conselhos de Direitos (de segmentos populacionais e os setoriais), cada qual composto por organizações representativas da sociedade civil, eleitas para esse fim, em igual número de órgãos governamentais, designados pelo Poder Público, nos três níveis. Têm duas funções fundamentais: deliberar sobre as Políticas Públicas e controlar as ações para sua efetivação.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estão formalizados no ECA, como um das diretrizes da política de atendimento, artigo 88, II<sup>55</sup>. Os conselhos são criados nas três níveis administrativos (municipais, estaduais e nacional), são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

As atribuições dos conselhos são: (i) definir as políticas para a área da infância e da adolescência; (ii) fiscalizar as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil; (iii) responder pela gestão dos Fundos da Criança e do Adolescente; (iv) regulamentar a criação e utilização desses recursos, garantindo que sejam destinados às ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme estabelece o ECA.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, sendo criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. É órgão responsável por tornar efetivo os direitos, princípios e diretrizes contidos no ECA, conta, em sua composição, com 28 conselheiros, sendo 14 representantes do Governo Federal, indicados pelos ministros e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos.

No Estado de São Paulo, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONDECA foi criado em 1992, pela lei n. 8.074/1992 é composto por 20 (vinte) membros, sendo 10 (dez) representantes do poder Público e 10 (dez) representantes da sociedade civil, e respectivos suplentes.

No município de São Paulo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído pela Lei nº. 11.123 de 22 de novembro de 1991, é composto por 32 membros, com igual número de representantes do poder público e da sociedade civil, são distribuídos em 16 representantes do Poder Público Municipal, sendo 08 (oito) titulares e 08 (oito) suplentes, representados através das seguintes secretarias municipais: Governo Municipal; Secretaria das Finanças; Secretaria Municipal de Assistência Social; de Educação; da Saúde; de Esportes, Lazer e Recreação; dos Negócios Jurídicos e de Abastecimento - 16 representantes da Sociedade Civil, sendo 8 titulares e 8 suplentes, sem remuneração, dos segmentos de atendimento das entidades de atendimento.

As atribuições dos Conselhos são as mesmas na essência, mudando somente o nível de atuação. Em relação a esta pesquisa o CMDCA/SP é o

---

<sup>55</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

responsável pela fiscalização, monitoramento e regulamentação dos programas e serviços que desenvolvem as crianças e adolescentes.

O CMDCA/SP no que diz respeito às medidas socioeducativas em meio aberto, delibera por meio de resoluções, em que se destaca a resolução nº. 83/2006, que dispõe sobre os parâmetros para execução das medidas socioeducativas.

Por hora não faremos a análise dessa resolução, sendo assunto a ser tratado no capítulo 4 (quatro) desta pesquisa.

A DEFESA é o eixo encarregado de responsabilizar pelo não atendimento, pelo atendimento irregular ou pela violação dos direitos da criança e do adolescente. Os atores sociais são: (i) Juizado da Infância e da Juventude, (ii) Defensoria Pública, (iii) Ministério Público (inclusive do Trabalho), (iv) Centros de Defesa e os (v) Conselhos Tutelares. Estes têm poder de fiscalização.

(i) Os Juizados da Infância e Juventude constam do capítulo II da parte especial do ECA, artigo 145<sup>56</sup>, que determina a criação de varas especializadas (primeira instância) . Em nível de segunda instância, a Resolução n. 94/2009, do Conselho Nacional de Justiça- CNJ, determina a criação de coordenadorias da Infância e Juventude nos Tribunais de Justiça. A competência da Justiça da Infância e Juventude esta disciplinada no artigo 148<sup>57</sup> do ECA.

(ii) A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. A Defensoria Pública é regida pela Lei Complementar n. 132/2009, chama-se a

---

<sup>56</sup> Art. 145. Os estados e o Distrito Federal poderão criar varas especializadas e exclusivas da infância e da juventude, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infra-estrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões.

<sup>57</sup> Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para: I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis; II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo; III - conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes; IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209; V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis; VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente; VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis.



atenção a isso, tendo em vista que o ECA em seu artigo 206<sup>58</sup> no *caput*, menciona somente o papel do advogado, cabendo ao parágrafo único trazer a figura da Defensoria Pública, sem, no entanto, oferecer suas atribuições. As atribuições ficam a cargo do artigo 1º e, os núcleos especializados a rtigo 107 da Lei Complementar;

(iii) O artigo 200<sup>59</sup> e 201<sup>60</sup> do ECA disciplinam a atuação do Ministério Público, todavia, nem todas as atribuições ministeriais são limitadas ao Promotor de Justiça da Infância e Juventude, sobre o assunto Mazzili (RT 671), ensina:

---

<sup>58</sup> Art. 206. A criança ou o adolescente, seus pais ou responsável, e qualquer pessoa que tenha legítimo interesse na solução da lide poderão intervir nos procedimentos de que trata esta Lei, através de advogado, o qual será intimado para todos os atos, pessoalmente ou por publicação oficial, respeitado o segredo de justiça. Parágrafo único. Será prestada assistência judiciária integral e gratuita àqueles que dela necessitarem.

<sup>59</sup> Art. 200. As funções do Ministério Público previstas nesta Lei serão exercidas nos termos da respectiva lei orgânica.

<sup>60</sup> Art. 201. Compete ao Ministério Público: I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo; II - promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes; III - promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do pátrio poder poder familiar, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude; (Expressão substituída pela Lei nº 12.010, de 2009) IV - promover, de ofício ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipóteses do art. 98; V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal; VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar; b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;

c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas; VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;

VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis; IX - impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente;

X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível; XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;

XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições. § 1º A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de

Diversamente do que talvez pudesse parecer à primeira vista, nem todas as funções de Ministério Público previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente caberão *ipso facto* aos Curadores (atualmente Promotores de Justiça) da Infância e Juventude. Com efeito, o ECA contém diversas normas de atuação ministerial que seguramente acabarão sendo objeto de aplicação por outros órgãos da instituição, que atuam em outras áreas. É o que pode ocorrer, por exemplo, com as atribuições penais (arts. 228 -244) ou mesmo quando da aplicação das normas atinentes à proteção da criança ou do adolescente portador de deficiência (art. 208, II). Não se pode, pois, dizer, *tout court*, que as funções do Ministério Público, previstas, serão, pura e simplesmente, exercidas pelos curadores (Promotores de Justiça) da Infância e Juventude, mas sim que serão exercidas nos termos da respectiva Lei Orgânica (MAZZILI, RT 671, p. 243).

(iv) Os Centros de Defesa são entidades da sociedade civil que representam e assistem os direitos de crianças e adolescentes, possuem uma associação nacional- Associação Nacional dos Centros de Defesa (ANCED) que os representa e os articula em todo o Brasil.

(v) Os Conselhos Tutelares como órgão de proteção aos interesses da criança e do adolescente estão disciplinados nos artigos 131 a 140 do ECA. Suas atribuições estão disciplinadas no artigo 136<sup>61</sup> e, por força do artigo 95<sup>62</sup>, os

---

terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuserem a Constituição e esta Lei. § 2º As atribuições constantes deste artigo não excluem outras, desde que compatíveis com a finalidade do Ministério Público. § 3º O representante do Ministério Público, no exercício de suas funções, terá livre acesso a todo local onde se encontre criança ou adolescente. § 4º O representante do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, nas hipóteses legais de sigilo. § 5º Para o exercício da atribuição de que trata o inciso VIII deste artigo, poderá o representante do Ministério Público: a) reduzir a termo as declarações do reclamante, instaurando o competente procedimento, sob sua presidência; b) entender-se diretamente com a pessoa ou autoridade reclamada, em dia, local e horário previamente notificados ou acertados; c) efetuar recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação.

<sup>61</sup> Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar: I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder

conselhos tutelares, bem como o Poder Judiciário e Ministério Público são responsáveis pela fiscalização das entidades de atendimento que são disciplinadas pelo artigo 90<sup>63</sup>.

O CONTROLE estabelece a vigilância sobre o cumprimento da legislação para a garantia dos direitos realizada pela sociedade civil. Seus atores sociais são os cidadãos, as entidades sociais, os Movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente, os Fóruns Permanentes, Ordem dos Advogados do Brasil.

Os fóruns são órgãos da sociedade civil que são considerados importantes ao exercício do controle social e garantia pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Em nível nacional destaca-se a atuação do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA), que realiza diversas ações, dentre elas, destacam-se as mobilizações contra a redução da idade penal, com forte atuação em conjunto com a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Congresso Nacional; realização de seminários nos 27 estados com os Fóruns Estaduais, com foco no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo SINASE; seminários estaduais nos 27 estados, com foco na incidência da sociedade civil na construção da política nacional para infância e adolescência<sup>64</sup>; ou seja, diversas atuações, visando exercer o controle social.

Ainda, neste tópico destacam-se os Fóruns Estaduais, Municipais e distritais; Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); as Pastorais do menor.

Nesse contexto, satisfazendo os preceitos constitucionais, o artigo 86<sup>65</sup> do ECA impõe que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente deve ser colocado em prática por meio de uma política de atendimento resultante de

---

Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009). Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

<sup>62</sup> Art. 95. As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

<sup>63</sup> Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: I - orientação e apoio sócio-familiar; II - apoio sócio-educativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) V - liberdade assistida; VI - semi-liberdade; VII - internação.

<sup>64</sup> Fonte: <http://www.forumdca.org.br/index.cfm?pagina=historico>

<sup>65</sup> Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Estados.

## 2.4 A POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A política de atendimento é o primeiro título da parte geral do ECA. No capítulo 1 (um) estão disciplinadas as disposições gerais. Isso como forma de promover a efetivação da política de atendimento.

As entidades de atendimento podem ser governamentais ou não governamentais (artigo 86), nas três esferas (União, Estados e Municípios). Cabe a União a criação de normas gerais e a coordenação da política de atendimento, cabendo aos Estados suplementar os Municípios para que esses possam efetivar as ações.

O artigo 87<sup>66</sup> determina as linhas de ação da política de atendimento, complementadas pelo artigo 88<sup>67</sup>, que têm como objetivo traçar as diretrizes e organizar a política. Destaca-se o inciso primeiro, com o escopo de municipalizar a política. A integração operacional, descrita no inciso VI, visa agilizar a atenção ao adolescente em conflito com a lei, no mesmo sentido é a inteligência do inciso VII, também fruto da lei n. 12.010/2009, nesse caso, visando à atenção de crianças e

---

<sup>66</sup> Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009); VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

<sup>67</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009); VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

adolescentes em situação de reintegração familiar ou colocação em família substituta.

As entidades de atendimento, que podem ser governamentais ou não governamentais, estão descritas no artigo 90<sup>68</sup>, responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes em situação de direitos violados e ameaçados, bem como o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei.

Vale ressaltar que, ambas as entidades, devem inscrever seus programas e/ou serviços no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sob pena, se não o fizer da perda do direito de realizar tais ações. Vale registrar que, conforme o parágrafo 1º, o registro será negado às entidades, na hipótese de falta de instalações físicas adequadas; falta de plano de trabalho compatível; irregularidade na constituição da entidade; presença de pessoas inidôneas; falta de cumprimento das resoluções e deliberações expedidas pelos CMDCA's. Esse registro terá validade máxima de 04 anos, cabendo ao CMDCA, reavaliar o cabimento da renovação.

A fiscalização das entidades acima está a cargo do Poder Judiciário, Ministério Público e pelos Conselhos tutelares, artigo 95.

## 2.5. MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE <sup>69</sup>

No artigo 112<sup>70</sup> do ECA estão relacionadas as medidas socioeducativas, dessas medidas destacam-se, para esta pesquisa, as medidas socioeducativas de Liberdade Assistida-LA, artigo 118<sup>71</sup> e de Prestação de Serviços à Comunidade-

---

<sup>68</sup> Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: I - orientação e apoio sócio-familiar; **II - apoio sócio-educativo em meio aberto**; III - colocação familiar; IV - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009); V - liberdade assistida; VI - semi-liberdade; VII - internação.

<sup>69</sup> Destaca-se que esta pesquisa não se ocupará de análises jurídicas sobre o cunho socioeducativo ou repressor da medida imposta, tendo em vista que o objeto de análise é a municipalização e gestão das medidas socioeducativas em meio aberto.

<sup>70</sup> Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

<sup>71</sup> Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

§ 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

§ 2º A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

PSC, artigo 117<sup>72</sup>, medidas essas que serão cumpridas pelo/a adolescentes em meio aberto.

As medidas socioeducativas só podem ser aplicadas ao adolescente em conflito com a lei quando da prática de ato infracional<sup>73</sup> e, após o devido processo legal, artigo 110<sup>74</sup>. Após esse processo e, esgotadas todas as instancias recursais (transitado e julgado precedente a representação) é que o Estado está autorizado iniciar a execução da medida socioeducativa imposta pelo Estado-Juiz.

Em relação às medidas socioeducativas em meio aberto, O ECA apenas as define, sem, no entanto oferecer maiores critérios quanto à sua execução por parte do Estado. Nota-se com isso, a ausência diretrizes e metas para a formulação e implementação de programas ou serviços de atenção ao adolescente em conflito com a lei.

Diante desta constatação, o CONANDA, como instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas, deliberou por meio da resolução 119/2006, pela instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

O SINASE em relação ao cumprimento a medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), determina:

O cumprimento em meio aberto da medida socioeducativa de liberdade assistida tem como objetivo estabelecer um processo de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente. Sua intervenção e ação socioeducativa deve estar estruturada com ênfase na vida social do adolescente (família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade) possibilitando, assim, o estabelecimento de relações positivas que é base de sustentação do processo de inclusão social a qual se objetiva. Desta forma o programa deve ser o catalisador da integração e inclusão social desse adolescente (SINASE, 2006, p. 44).

E, em relação à medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) determina que

Deve ser considerado como prestação de serviços de relevância comunitária pelo adolescente, buscando uma ação pedagógica que

---

<sup>72</sup> Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

<sup>73</sup> Art. 103 (ECA). Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

<sup>74</sup> Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias: I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente; II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa; III - defesa técnica por advogado; IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei; V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

privilegie a descoberta de novas potencialidades direcionando construtivamente seu futuro (SINASE, 2006, p. 43).

## 2.6. SINASE: A OPÇÃO SISTÊMICA

O SINASE<sup>75</sup> é denominado como um conjunto de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa (SINASE, 2006).

A organização dos conteúdos no SINASE é feita da seguinte forma: no primeiro capítulo está delineado o marco situacional, que corresponde a uma breve análise das realidades sobre o adolescente em conflito com a lei, com ênfase aos dados oficiais sobre medidas socioeducativas, sobretudo, as privativas de liberdade; no segundo capítulo estão descritos o conceito e integração das políticas públicas; no terceiro capítulo, os princípios e marco legal; no quarto capítulo a organização do sistema; no quinto capítulo a gestão dos programas; no sexto capítulo são descritos os parâmetros da gestão pedagógica; no sétimo capítulo os parâmetros arquitetônicos; no oitavo a gestão do sistema e financiamento; o nono e último o monitoramento e avaliação (SINASE, 2006, p. 16).

Os princípios que pautam todas as ações contidas no SINASE são normativas nacionais (CF/1988 e ECA), e internacionais as quais o Estado brasileiro é signatário, são elas: a Convenção dos Direitos da Criança (1989); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (1990) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990)<sup>76</sup>.

Esse arcabouço normativo revogou a antiga concepção arraigada na forma tutelar, elevando a criança e o adolescente para uma condição de sujeito de direito, titular de direitos e obrigações, levando em consideração sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.

Dos princípios nacionais destacam-se a municipalização no atendimento e, a descentralização político-administrativo, mediante a criação e a manutenção de programas específicos.

Para o SINASE, o significado da municipalização do atendimento significa que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, de modo

---

<sup>75</sup> O SINASE tramita na Câmara Federal, como Projeto de Lei n. 1627/2007.

<sup>76</sup> Este pacote legislativo internacional tem força de Lei interna para os países signatários, entre os quais o Brasil, que assinou em 26.01.90, sendo aprovado pelo Decreto Legislativo nº. 28, de 14.09.90.

a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos.

Ainda quanto à municipalização no atendimento, o texto do SINASE faz uma ressalva:

Não se deve confundir municipalização do atendimento com descentralização política administrativa já que se a municipalização fosse uma espécie de descentralização estaria inserida no inciso que trata desta temática (inciso III do artigo 88 do ECA) e não como diretriz autônoma disposta no inciso I do artigo 88 do mesmo Estatuto. Esclarece-se ainda que o conceito de atendimento na diretriz da municipalização não tem o mesmo significado do disposto no § 7º do artigo 227 da Constituição, já que o primeiro visa determinar que as práticas de atendimento à criança e ao adolescente ocorram no âmbito municipal, enquanto o segundo refere-se a toda política destinada à criança e ao adolescente (SINASE, 2006, p. 32).

Denota-se que o SINASE promove certa ambiguidade em relação aos princípios, visto que a municipalização proposta almeja somente os programas e serviços de atendimento e, não a política socioeducativa, conforme podemos constatar:

A municipalização do atendimento tem conteúdo programático, sendo uma orientação para os atores na área da infância e da adolescência, funcionando como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto e não se configurarem conflitos com outros princípios da doutrina da Proteção Integral considerados de maior relevância no caso concreto.

Além disso, a municipalização do atendimento não deve ser instrumento para o fortalecimento das práticas de internação e proliferação de Unidades. Dentro desse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm como locus privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do Município. Nelas há maior efetividade de inserção social, na medida em que possibilitam uma maior participação do adolescente na comunidade, e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação (SINASE, 2006, p. 32).



## **CAPITULO 3 - GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

O presente capítulo traz as bases jurídicas e institucionais da gestão pública e da participação da sociedade civil na implementação da política socioeducativa aos adolescentes em cumprimento de medidas judiciais e, quando são destacados, os termos parceria, contratos, convênios à luz dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

A reforma da administração pública empreendida a partir de 1995, sob o manto da gestão eficaz dos recursos sociais, nesse caso, sejam eles públicos ou privados, clamou por uma gestão pública não burocrática. Nogueira (2005) esclarece que o Estado e os governos foram “cercados” pelo mercado, que clamavam o lucro e, pela sociedade civil que tinha como interesse a garantia de valores e direitos.

Esse autor esclarece que os governos sempre respondem e reagem a esse “cerco”, concedendo ou perdendo alguma coisa. Com relação às pressões do mercado o Estado respondeu com as privatizações e, com relação à sociedade civil, a resposta foi a participação e, nesse último caso, “a participação expandiu-se, no campo da gestão pública, tanto por pressões de grupos e de indivíduos quanto por iniciativa dos governos”, em resumo, a participação tornou-se “ao mesmo tempo, uma demanda social e uma resposta governamental” (NOGUEIRA, 2005, p. 128-129).

O discurso da participação na gestão opera em termos descentralizados e fomenta parcerias, entretanto, Nogueira (2005) alerta que:

[...] uma gestão participativa perde coerência se, em nome da expansão da atividade cívica e do aumento da justiça social, converter direitos de cidadania, por exemplo, em serviços a serem providos (e vendidos) pelo mercado ou pelo setor público não estatal (p. 147).

Nogueira (2005) complementa dizendo, em acertada análise:

Parcerias também não deveriam servir como veículos de transferência de obrigações ou de recursos públicos para organizações não governamentais em nome de uma alegada “agilização” do processo de formulação e de implementação de políticas sociais, nem para reconfigurá-las a partir de parâmetros não estatais, estranhos à comunidade política. Mas não há por que temer ou recusar parcerias. À parte, o inevitável uso ideológico desse expediente, faltam motivos consistentes para negar sua validade como instrumento gerencial particularmente adequado em tempos de recursos financeiros escassos, de fragmentação social e de diversificação / ampliação da demanda (p. 147).

Com essa assertiva, o autor citado não nega a importância e necessidade das parcerias, mas alerta para que as ações desenvolvidas em parcerias entre o poder

público e privado, “coincida com o chamado interesse público”, chamando a atenção de que a parceria não garante, por si só, “agilidade operacional, redução de gastos ou maior racionalidade gerencial” e, citando Daniel (1999) alerta a necessidade de “controle público” (NOGUEIRA, 2005, p. 147).

Montaño (2002) explica que “a chamada ‘parceria’ não é outra coisa senão o repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas, substituindo o movimento social pela ONG”. Esse autor segue explicando que “essa verdadeira transferência de recursos públicos para setores privados não ocorre sem uma clara utilidade política governamental”, transformando o Estado num “verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado ‘terceiro setor’ e da ilusão do seu serviço” (p. 112).

Assim, esse autor conclui:

Enfrentar criticamente o debate dominante sobre o conceito "terceiro setor" e os seus desdobramentos ideológicos, defender a manutenção e ampliação da atividade estatal nas respostas às seqüelas da 'questão social', constitutivas de direitos universais, nada disto tem como pressuposto a mínima perspectiva de uma sociedade que despreze as lutas da sociedade civil, dirigindo-as apenas para a esfera do Estado. Longe disso. É tão equivocado considerar apenas o Estado como arena possível de lutas sociais, como considerar a sociedade civil como seu espaço único e exclusivo (pág. 263).

Por outro lado vale ressaltar que o tema parcerias, encontra dificuldades, tanto ideológica do que venha realmente ser parceria, como também jurídicas, o que reputo ser a mais preocupante.

### 3.1. PARCERIA NO DIREITO BRASILEIRO

O termo parceria vem do latim *partarius*, participante, nesse sentido o ímpeto reformador conforme assinalado nos textos anteriores levou a administração pública gerencial a adotar instrumentos jurídicos que fossem capazes de dar forma a parceria. Entretanto, verifica-se a falta de uniformidade no tratamento do tema. Di Pietro (2009), alerta que:

Nem tinha sido ainda inteiramente assimilado o instituto denominado de organização social e já estava em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 4.690/98, de iniciativa do Poder Executivo, depois convertido na Lei n. 9790, de 23-3-99, dispondo sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, e sobre o termo de parceria a ser celebrado entre essas entidades e o poder público (p. 251).

A Lei n. 9790/99 dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais<sup>77</sup>, bem como sobre a possibilidade dessas entidades celebrarem contratos de gestão com o Poder Público. Di Pietro (2009) assevera que:

O objetivo [...] é instituir parceria entre o poder público e uma organização não governamental qualificada pelo poder público, sob certas condições, para prestar atividade de interesse público mediante variadas formas de fomento pelo Estado. Os dois tipos de entidades (organização social/ organizações da sociedade civil de interesse público) atuam na área dos chamados serviços públicos não exclusivos do Estado ou, mais especificamente, na área dos serviços sociais, que a Constituição prevê como serviço público e como atividade aberta à iniciativa privada, como saúde, educação, cultura etc. (p. 251).

Denota-se que a lei determina que para as organizações sociais o termo jurídico indicado é o contrato de gestão e, para as organizações da sociedade civil qualificadas de interesse público – OSCIP, o instrumento jurídico é o termo de parceria. Di Pietro (2009) entende que se trata de uma “miscelânea terminológica para designar entidades que, em termos genéricos, apresentam características muito semelhantes e que, por isso mesmo, mereceriam submeter-se ao mesmo regime jurídico” (p. 252).

Essa assertiva de Di Pietro (2009) é pertinente, tendo em vista que a falta de uniformidade é uma realidade, no município de São Paulo, lócus desta pesquisa, o instrumento jurídico utilizado pela SMADS, com o intuito de se fazer parcerias com o terceiro setor é o termo de parceria, independente do regime jurídico adotado pelas entidades, sejam elas organizações sociais ou organizações da sociedade civil qualificadas de interesse público<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> DI PIETRO (2002), sobre as organizações sociais, entende que “fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fugir do regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública, essa autora ainda entende que para que as organizações sociais se enquadrem nos princípios constitucionais, seria necessário, no mínimo, a exigência de licitação para a escolha da entidade, comprovação de que a entidade é constituída validamente, demonstração de qualificação técnica e financeira para administrar o patrimônio público, submissão aos princípios da licitação, imposição de limitações salariais e prestação de garantia como exigida nos contratos administrativos (p. 215-216). A autora ainda revela sua preferência entre as OSCIPs às organizações sociais, uma vez que estas foram criadas para que assumissem atividades desempenhadas pela Administração Pública, enquanto que no caso das OSCIPs “essa intenção não existe”, pois há uma verdadeira atividade de fomento, um incentivo à iniciativa privada de interesse público, além de que as entidades para serem qualificadas como OSCIP devem demonstrar a existência legal, evitando as entidades fantasmas (DI PIETRO, 2002, p. 218-219).

<sup>78</sup> Di Pietro (2009), no tocante a similitudes entre OS e OSCIP analisa que “existe alguma semelhança [...] na medida em que ambas são entidades privadas, sem fins lucrativos, que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebem uma qualificação pelo Poder Público [...] A grande diferença está em que a OS recebe ou pode receber delegação para a gestão de serviço público, enquanto a OSCIP exerce atividade de natureza privada, com a ajuda do Estado” (p. 277).

Nesse sentido, o próximo passo é analisar o instrumento jurídico denominado termo de parcerias.

### 3.2. TERMO DE PARCERIA NA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO

Como já anunciado, o vínculo jurídico entre a administração pública paulista e as entidades do terceiro setor é o termo de parceria, que se assemelha aos convênios tradicionalmente celebrados visando formalizar a atividade de fomento.

Ensina Di Pietro (2002) que as parcerias, em sentido amplo, designam todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para consecução de fins de interesse público que a Administração Pública firma com a iniciativa privada; são consideradas como “privatização em sentido amplo”, e subdividem-se em: i) desregulação, com a diminuição do Estado no domínio econômico; ii) desmonopolização de atividades econômicas; iii) privatização em sentido estrito, desnacionalização ou desestatização (venda de ações de empresas estatais ao setor privado), nos termos da Lei nº 9.491/97; iv) delegação (concessão/permissão de serviços públicos): com concessionárias, empresas privadas, e não mais empresas estatais, sendo substituídos impostos por preços e tarifas); e v) *contracting out*, que são os acordos variados com o setor privado, como: convênios, contratos de gestão e termos de parceria (como forma de fomento); contratos de obras; e contratos de prestação de serviços, a chamada terceirização (considerada uma espécie de cooperação) (DI PIETRO, 2002, p. 48-49).

O termo de parceria é um acordo de vontade entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor. Nele devem constar os direitos, responsabilidades e obrigações dos parceiros, sendo cláusulas essenciais a do objeto com todas as especificações do programa de trabalho proposto pela entidade do terceiro setor, bem como a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os prazos de execução ou cronograma; a de previsão dos critérios de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultados. Do mesmo modo, inclui a previsão de receitas e despesas a serem utilizadas em seu cumprimento, inclusive pagamento de pessoal, a serem pagos com recursos advindos da parceria. O termo de parceria estabelece, ainda, as obrigações da entidade do terceiro setor entre as quais a de apresentar relatório sobre a execução do objeto da parceria, com o comparativo de metas/resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados; a de publicação, na imprensa oficial da esfera de alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a entidade do terceiro setor.

O Decreto nº. 3.100/99 Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, institui e disciplina o Termo de Parceria que é destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes (Poder Público e entidades do terceiro setor), para o

fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei n. 9.790<sup>79</sup>, de 1999. No Decreto há, ainda, a determinação legal de que a celebração do termo de parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas afins, nos respectivos níveis de governo. No caso das parcerias para a execução da política pública socioeducativa em meio aberto, de competência municipal o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como o Conselho Municipal da Assistência Social (COMAS) por se tratar de política pública relacionada na Política Nacional da Assistência Social (PNAS, 2004), nesse sentido, ambos deverão ser previamente consultados.

Ademais, cumpre ressaltar que a execução do termo de parceria será fiscalizada pelo Poder Público e pelos Conselhos de Políticas Públicas competentes (CMDCA e COMAS), e os resultados atingidos serão analisados por comissão de avaliação composta de comum acordo entre os parceiros. Note-se que os mecanismos de controle da Administração Pública (popular, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público) e de responsabilização dos partícipes também serão utilizados nos termos de parceria.

### 3. 3. NATUREZA JURÍDICA DOS TERMOS DE PARCERIA

DI PIETRO (2002), ao analisar a natureza jurídica dos termos de parceria, diz que estes são muito semelhantes aos contratos de gestão, e teriam natureza assemelhada aos convênios (p. 219).

MEIRELLES (2005) aduz que tanto os termos de parcerias como os contratos de gestão, são bastante semelhantes em alguns pontos, entretanto ressalta que não são contratos propriamente ditos, pois neles não há interesses contraditórios, mas convergentes (p. 267).

---

<sup>79</sup> Art. 3o A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Diante das conclusões trazidas pelas autoras acima, cumpre-nos comentar a natureza jurídica dos contratos de gestão, tendo em visto, que análise deste instituto também caracteriza a importância desta pesquisa.

### 3.4. NATUREZA JURÍDICA DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Segundo Di Pietro (2009), os contratos de gestão surgiram na França, nos contratos de programa, contratos de empresa, contratos de plano e contratos de objetivos, com o propósito de controle da gestão do setor público (p. 254).

O Brasil incorporou a novidade oriunda da França, adotando sob a denominação de contrato de gestão, consagrada no direito positivo pátrio pelo Decreto nº 137/91 emitido pelo Governo COLLOR DE MELLO, que instituía o Programa de Gestão das Empresas Estatais, ou seja, esse decreto liberava as empresas estatais de alguns controles prévios e fazia a primeira menção ao contrato de gestão.

Dessa forma, a partir da emenda constitucional 19/98, os contratos de gestão puderam ser celebrados, uma vez que antes da emenda, esses contratos eram tidos como inconstitucionais (DI PIETRO, 2009). Entretanto, os contratos de gestão oriundos dessa emenda só podem ser firmados entre órgãos da Administração direta ou entre o Poder Público e entidades da administração indireta. No caso do contrato de gestão firmado com as entidades do terceiro setor são disciplinados pela lei n. 9.637/98<sup>80</sup>, que o define como o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades.

Segundo o parágrafo 3º do artigo 11 da lei n. 9.637/98, poderão ser repassados à entidade do terceiro setor recursos financeiros e bens públicos por dispensa de licitação, mediante permissão de uso, conforme cláusula do contrato de gestão. Nessas situações, existem várias correntes de entendimento acerca da necessidade ou não de atendimento ao previsto na lei n. 8.666/93<sup>81</sup>, sobretudo, o artigo 2º<sup>82</sup> que disciplina sobre o certame licitatório, nos casos sobre a permissão de uso de bem público. Destaca-se ainda que nessa mesma lei nos artigos 24 e 25 estão previstos os casos de dispensa ou inexigibilidade. Não será possível o aprofundamento dessa questão tendo em vista, não ser objeto essencial desta pesquisa.

Retomando a natureza jurídica dos contratos de gestão, Di Pietro (2002) afirma que a natureza jurídica dos contratos de gestão se aproxima dos

---

<sup>80</sup> Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

<sup>81</sup> Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

<sup>82</sup> Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

convênios e dos termos de parceria, e não dos contratos. No mesmo sentido, Meirelles (2005) entende que os contratos de gestão não são contratos propriamente ditos, porque não há interesses contraditórios.

Em estudos realizados até o presente momento, para fins desta pesquisa<sup>83</sup>, tomando por base os ensinamentos de Di Pietro (2002), entende-se ao menos existir três correntes doutrinárias sobre o tema, sendo elas: a primeira que nega a existência de contrato administrativo; a segunda, que, em sentido diametralmente oposto, acha que todos os contratos celebrados pela Administração são contratos administrativos e, a terceira, que aceita a existência dos contratos administrativos, como espécie do gênero contrato, com regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum (Di Pietro (2002)).

Filiamo-nos na segunda corrente, a qual nos leva a entender que os contratos de gestão, bem como os termos de parcerias firmados entre a Administração Pública municipal e as organizações do terceiro setor, têm por excelência, a natureza jurídica dos contratos administrativos, visto que entendem-se existir interesses controvertidos, simplesmente porque a administração pública municipal pretende que determinado programa, serviço seja realizado pelas entidades do terceiro setor e pagará por isto.

Nesse sentido, verifica-se ainda que, nos contratos de gestão também há as prerrogativas da Administração Pública, as mesmas existentes nos contratos administrativos. Por outro lado, claro está, que os contratos de gestão possuem algumas peculiaridades e, muitas vezes, até são semelhantes aos convênios, mas não há como, pela importância dos serviços realizados pelas entidades do terceiro setor, que estas tenham apenas vínculo de convênio com a Administração Pública, onde [administração] possam denunciar a qualquer momento, sem penalidades.

Neste tema repousa um dos problemas apresentados, por ocasião da elaboração do projeto de pesquisa, qual seja a vulnerabilidade dos ajustes, celebrados entre a administração pública e as entidades do terceiro setor, na área da execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

### 3.5. EXIGÊNCIAS IMPLÍCITAS NO ARTIGO 204 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

---

<sup>83</sup> Segundo, Di Pietro (2002) “a expressão **contratos da Administração** é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob o regime jurídico de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão **contrato administrativo** é reservada para designar tão somente **os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público** (p. 239).

O artigo 204<sup>84</sup> está localizado na Constituição Federal de 1988, no título VIII, denominado Da Ordem Social, capítulo II, Da Seguridade Social, Seção IV. Silva (1993) destaca que a Constituição “deu bastante realce à ordem social”, formando assim, juntamente com o “título dos direitos fundamentais o núcleo substancial do regime democrático instituído” (p. 804).

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, este último objeto de estudo desta pesquisa.

Silva (1993), de acordo com preceitos constitucionais, conceitua a assistência social, nesses termos:

[...] não tem natureza de seguro social, porque não depende de contribuição. Os beneficiários e serviços serão prestados a quem deles necessitar, caracterizados pela: (a) proteção à família, à maternidade, à velhice, à **infância e à adolescência**, compreendendo os carentes; (b) promoção da integração do trabalho; (c) habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; (d) garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (p. 811) grifo nosso.

Esse autor em acertada análise explica sobre o financiamento e as diretrizes constitucionais, ainda sobre o tema, vejamos:

[a assistência social] é financiada com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e é organizada com base nas seguintes diretrizes: (a) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (SILVA, 1993, p. 811).

As diretrizes da descentralização político-administrativa, já foram objeto de análise em tópicos anteriores, nos interessa a partir desse ponto, destacar como se

---

<sup>84</sup> Artigo 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.



organiza a gestão da política pública socioeducativa em meio aberto, compreendendo essa, como conteúdo da assistência social.

### 3.6. GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO

O termo gestão pública é pautado em nível federal no decreto n. 5.378<sup>85</sup> de 23 de fevereiro de 2005. Nesse decreto, o termo gestão pública ganha a abreviação de GESPÚBLICA e, é pautada com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País.

E, segundo o artigo 2º do decreto, a GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

- I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (DECRETO n. 5.378/2005, artigo 2º).

Esse decreto ressalta a importância no campo público de uma alta capacidade de gestão pautada na transparência, participação e gestão democrática e, com a finalidade precípua de melhorar a relação entre recurso, ação e resultado. Esse tema é de extrema importância, sobretudo, em áreas como a assistência social, onde a demanda é alta e os recursos são escassos, o que exige maior capacidade de gestão<sup>86</sup>.

No campo teórico, encontram-se os seguintes entendimentos sobre o tema. A gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas públicas que espelha o

---

<sup>85</sup> Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

<sup>86</sup> Gestão provém do verbo latino gero, gessi, gestum, gerere e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito. Isto pode ser visto em um dos substantivos derivado deste verbo. Trata-se de gestatio, ou seja, gestação, isto é, o ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Ora, o termo gestão tem sua raiz etimológica em ger que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provêm os termos genitora, genitor, germen.

próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha, postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia. Tal é o caso dos múltiplos Conselhos hoje existentes no âmbito de controle e fiscalização de recursos obrigatórios para a educação escolar, da merenda e de outros assuntos. Tal é o caso também dos orçamentos participativos em diversos municípios do país. É neste sentido que a gestão democrática é um princípio constituinte dos Conselhos intra-escolares como os Colegiados, Conselho da Escola, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais e outras formas colegiadas de atuação. Neste sentido, a gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada.

Assim, pode-se dizer que tais processos baseiam-se em uma concepção de gestão, que, por sua vez, derivam de determinados paradigmas vigentes. A própria polêmica entre a utilização dos termos gestão social ou gestão democrática reflete as marcas de uma discussão paradigmática, isso porque o primeiro termo costuma ser associado a processos verticalizados de poder, afastando-se, portanto, de uma perspectiva histórica democrática.

Libâneo et al (2003), ao discutirem as concepções de organização e de gestão no campo das políticas sociais afirmam que estas assumem diferentes modalidades conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação à formação dos alunos. E, nesse contexto, situam duas concepções: a técnico-científica e a sociocrítica. A nosso ver, as alternativas devem ser colocadas no nível das grandes tendências epistemológicas, ou seja, dos paradigmas que fundamentam não somente as políticas sociais, as concepções de municipalização e as práticas de gestão, mas também a articulação desses níveis entre si.

Nesse sentido, Nogueira (2005), ao abordar a mesma temática, afirma que a gestão democrática para se constituir enquanto tal deve se amparar num paradigma emergente que tem como características básicas uma concepção dialética da realidade, bem como o entendimento de que existe uma relação intersubjetiva entre sujeito e objeto do conhecimento e que entende o homem como sujeito histórico que sofre os condicionantes da realidade atual, mas que traz consigo a capacidade histórica de nela intervir.

Nessa perspectiva de organização e gestão, os atores sociais são considerados sujeitos ativos do processo, de forma que sua participação no processo deve acontecer de forma clara e com responsabilidade. Aqui, torna-se necessário enfatizar a participação e autonomia como dois dos princípios básicos da gestão democrática.

A participação ativa do cidadão “no nível onde o governo está mais próximo do povo, isto é, nas municipalidades” (NAVARRO, 1991, p. 210). Esta participação se dá através da proliferação de associações voluntárias, das organizações não-

governamentais, das redes de assistências e de solidariedade, de ajuda mútua, de cuidados e atenção com crianças, idosos e deficientes, das redes de colaboração entre vizinhos, entre bairros, cidades e outros. A Constituição de 1988 não coloca no governo, seja em que âmbito for, todas as ações com relação às políticas sociais, mas divide tal encargo com a sociedade civil através da ampla rede de solidariedade e assistência que a compõem.

De nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste que ele aprende a se autogovernar. [...] em outras palavras, para que os indivíduos em um grande estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da 'grande sociedade', as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local (Oliveira, 1999, p. 46).

Giuseppe Vacca ressalta que o direito a votar não significa, rigorosamente, a participação do indivíduo nas questões políticas. Ele faz questão de nos lembrar, a título de exemplo, que a Suécia “era igualmente portadora de uma longa tradição de participação popular na direção do Estado, no momento em que se instaurou o sufrágio universal e igualitário no começo da década de vinte” (VACCA, 1991, p. 212).

É necessário perceber que a participação do cidadão está condicionada entre dois fatores. De um lado, o ambiente político que o rodeia o qual, com o processo de redemocratização do país, tem ficado cada vez mais favorável a tal atitude. Neste ponto, percebe-se que a principal função da participação é, portanto, educativa. Educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidade e procedimentos democráticos” (VACCA, 1991, p. 61).

De outro lado, está a vontade individual de participar da vida comunitária. Esta vontade ainda precisa ser trabalhada com mais diligência pelos governantes e formadores de opinião. Entretanto, é imperioso perceber que a vontade de participar promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas.

Para Ferreira (1999, p. 11), “participar significa estar inserido nos processos sociais de forma efetiva e coletiva, opinando e decidindo sobre planejamento e execução”. Tanto Ferreira (1999) quanto Araújo (2003) afirmam que o ato de participar pode ser expresso em diversos níveis ou graus, desde a simples informação, avançando para opinião, voto, proposta de solução de problemas, acompanhamento e execução das ações, e que deve gerar um sentimento de co-responsabilidade sobre as ações.

### 3.7. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SUAS

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social- SUAS (PNAS, 2004).

O objetivo primordial do SUAS é a organização e a regulação das ações socioassistenciais em todo território nacional, materializando o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, lei n. 8742/1993<sup>87</sup>, que por sua vez tem como objetivos, segundo o artigo 2º: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A gestão desses conteúdos pelo SUAS, é descentralizado e participativo, pressupondo também a gestão compartilhada, o cofinanciamento pelas três esferas governamentais, bem como a definição das competências técnico-político da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil (PNAS, 2004).

Visando à normatização de padrões nos serviços, como qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, o SUAS define os eixos estruturantes da política de Assistência Social: (i) matricialidade sociofamiliar; (ii) descentralização político administrativo e territorialização; (iii) novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; (iv) financiamento; (v) controle social; (vi) desafio da participação popular/cidadão usuário; (vii) política de recursos humanos; (viii) informação, o monitoramento e a avaliação (PNAS, 2004).

Destaca-se o eixo descentralização político-administrativa e territorialização, agora na perspectiva do artigo 6º<sup>88</sup> da LOAS. Menicucci (2002) esclarece que:

O novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social, ou melhor, a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território (Apud, PNAS, 2004, p. 44).

---

<sup>87</sup> Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

<sup>88</sup> Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

O autor acima citado pontua a importância de se identificar e resolver problemas concretos, a partir de recortes territoriais, com isso promovendo a intersetorialidade e ações integradas através das políticas públicas planejadas. Sobre esse tema Menicucci (2002) conclui que a “proposta de planejamento e intervenções intersetoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas (idem, p. 44). Entende-se, assim, que a intersetorialidade representa compromisso entre os envolvidos com sistema de garantias de direitos e, que pactuar com a intersetorialidade significa:

[...] ter a capacidade de compartilhar responsabilidades e de organizar as atribuições necessárias à realização de uma tarefa para a qual é preciso contar com igual compromisso dos atores sociais envolvidos. Para ilustrar, no caso da política as áreas da criança e do adolescente contar com a adesão dos intitulados “atores do Sistema de Garantia de Direitos (sendo: conselhos, juízes promotores de justiça, gestores de políticas e profissionais” (p. 490).

Nesta perspectiva, defende-se “uma perspectiva de caráter democrático para a construção da ação intersetorial” e, que o “objetivo de tal articulação é alcançar melhores níveis de desenvolvimento social”, além de que “representa um árduo trabalho de construção (ou melhor, de costura) política” (BIDARRA, 2009, p. 483-484).

É imprescindível destacar a intersetorialidade no campo da gestão, sobretudo, no que tange os direitos assegurados aos adolescentes em conflito com a Lei, neste sentido, mais uma vez, pautando a necessidade de uma gestão que seja agregadora e articulada.

O imperativo constitucional, bem com os infraconstitucionais (CF/ 1988 e LOAS), determinaram a descentralização político administrativa da política pública de assistência social e, nesse formato coube a participação do terceiro setor<sup>89</sup>, tanto na execução dos programas, bem como na formulação e controle das ações em todos os níveis.

A PNAS (2004) determina que a administração pública desenvolva a formação de redes, que significam novas formas de organização e relacionamento intergovernamental, entre agências estatais e, destaca a relação entre o Estado e o terceiro setor.

Como já abordado no primeiro capítulo, as medidas socioeducativas em meio aberto, postulam pela integração e planejamento das políticas públicas, isto com esforços do Estado bem como do terceiro setor, visando a consolidação dos princípios estabelecidos pelo ECA, artigo 86.

---

<sup>89</sup> A LOAS em seu artigo 3º considera como entidades e organizações sociais aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Por todo exposto e diante da necessidade de se repensar o desenho da assistência social, o SUAS na perspectiva da Política Nacional de Assistência Social – PNAS configura a assistência social como política de proteção social. Jaccoud (2008) conceitua proteção social como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (JACCOUD, 2008, p. 2).

Essa autora lembra ainda que “a proteção social [...] distingue-se da definição de políticas sociais, podendo ser entendida como parte destas”. Acrescenta que “as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos” e, conclui que as políticas sociais podem se organizar não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades (JACCOUD, 2008, p. 3).

A proteção social é dividida em Proteção Social Básica e Especial. A proteção social básica, que tem como objetivos:

[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se a população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminação étnica, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras (PNAS, 2004, p. 33).

Essa modalidade de proteção social prevê segundo PNAS (2004) “o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos”, isto a partir da “identificação da situação de vulnerabilidade apresentada” (p. 34).

Os serviços que compõem a proteção social básica deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS<sup>90</sup> e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS (PNAS, 2004).

Por Proteção Social Especial, a PNAS (2004) conceitua como “modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social”, por ocorrências das situações de “abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, **cumprimento de medidas socioeducativas**, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (p. 37) grifo nosso.

---

<sup>90</sup> É uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS, 2004, p. 35).

A Proteção Social Especial, por agregar uma demanda de serviços que necessitam de acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, tendo em vista a especificidade das situações de risco apresentada pelos usuários, essa proteção é dividida em atenção de média e alta complexidade.

Nesse sentido, são considerados serviços de média complexidade “aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos”, com isso, “requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada”. Dentre esses serviços destacam-se as medidas socioeducativas em meio aberto. Essa atenção é desenvolvida pelos Centros de Referência Especializado da Assistência Social-CREAS e, por organizações sociais (PNAS, 2004). Além do que, essa especificidade na atenção demanda uma estreita interface com o sistema de garantia de direitos exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo (PNAS, 2004, p. 37).

## **CAPÍTULO 4 – ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Este capítulo enfoca o processo de municipalização e descentralização da política socioeducativa em meio aberto, no município de São Paulo, no período de 1990 a 2010, sobre o olhar dos atores envolvidos na atenção pública aos adolescentes em cumprimento de medidas restritivas de direitos, PSC e LA, com destaque para o Distrito do Jardim Ângela, Zona Sul da Capital.

### **4.1. SISTEMA DE PROTEÇÃO NA ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

O município de São Paulo possui uma população superior a 11 milhões de habitantes (PLAS 2009 -2012), o que representa mais de 6% da população nacional. O município é dividido em distritos, 96 no total, que são administrados por 31 subprefeituras. A gestão da assistência social está dividida em cinco regiões (sul, leste, norte, sudeste e centro-oeste), e o município encontra-se habilitado em nível de gestão plena, conforme Portaria CIB/SP n. 9 de 30/08/05. E, segundo o Plano de Assistência Social do Município de São Paulo (PLAS 2009 -2012),

A avaliação para renovação da habilitação está prevista para 2010, observando-se o art.7º do Regimento Interno da CIB – Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo. Em 22/10/09, por solicitação da SMADS, o COMAS reavaliou as condições da gestão da assistência social paulistana, concluindo favoravelmente, por votação unânime de seu plenário, quanto à manutenção do nível de gestão plena para o município, conforme ata publicada no Diário Oficial de 18/11/09 (pág. 03).

A gestão da execução da política de assistência social em nível municipal é de responsabilidade da SMADS, que está organizada com o gabinete da titular da Pasta e a Coordenadoria Geral de Assistência Social (COGEAS), as Coordenadorias de Proteção Social Básica e Especial, a Coordenadoria de Gestão de Benefícios, a Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais, a Coordenadoria de Gestão Administrativa e a Coordenadoria de Gestão de Pessoas, situadas na unidade central; as cinco Coordenadorias Macro-Regionais de Assistência Social (Centro-Oeste, Sudeste, Sul, Norte e Leste); os trinta e dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e três Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (PLAS 2009 – 2012).

A SMADS formula e implementa as políticas de atenção ao adolescente em conflito com a lei, ancorada nos marcos legais em nível nacional, estadual e na esfera municipal (CF,ECA, LOAS, PNAS, SUAS, SINASE). Isso nos leva a afirmar



que o ente municipal assume o papel central no que diz respeito à gestão às medidas socioeducativas em meio aberto.

As análises dos dados obtidos através das entrevistas com os sujeitos da pesquisa demonstram o número de serviços implantados na capital paulista, ao todo são 54 serviços, todos executados de forma indireta, já que a capital, possui apenas três CREAS implantados e, esses não executam diretamente medida socioeducativa (PORTARIA SMADS, 46, 2010).

Esse dado é relevante para esse estudo e, para a própria SMADS que se viu obrigada a regular as parcerias por meio de Portaria. A Portaria em referência é a de nº. 46, publicada no Diário Oficial do Município, em 23 de dezembro de 2010, Caderno Suplemento.

Essa Portaria considera a necessidade de alterar e adequar a Portaria nº. 28/SMADS/2008, que disciplinava os serviços socioassistenciais, observando as normas estabelecidas na Lei n.º13.153/01 e no Decreto n.º43.698/2003 que dispõem sobre a política pública de assistência social, operadas por meio de convênio. Considera ainda o município nos termos da Resolução da Comissão Intergestora Bipartite nº 09, de 15 de setembro de 2005, habilitado à GESTÃO PLENA do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), nesse sentido NOB/SUAS atribui para os municípios em gestão plena entre outras responsabilidades, a necessidade de estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais para os serviços de proteção social básica e especial, além da necessidade de regulação quanto às responsabilidades institucionais, aos resultados e ao controle de procedimentos na gestão de serviços socioassistenciais exercidos diretamente e em parceria com organizações sem fins econômicos.

Com isso, a referida Portaria, incube a SMADS para: i) consolidar o caráter público da gestão em parceria, e sob convênio, da rede de serviços socioassistenciais, orientando-se pela PNAS, ii) imprimir em todas as ações a responsabilidade pública, do órgão governamental e da ONG parceira em operar sob o prisma da democrática participativa, iii) da isonomia, iv) da unidade de propósitos quanto ao alcance de direitos pelos usuários, pautado pelo respeito à diferença, à dignidade e ao direito do cidadão, v) aplicar os padrões de qualidade e normas técnicas estabelecidas para os serviços socioassistenciais, vi) incumbir a própria SMADS de manter avaliação do desempenho e dos resultados dos serviços socioassistenciais, exigindo, na ação desenvolvida, habilitação sócio-pedagógica, técnico-operativa e administrativo-contábil, por meio das Coordenadorias de Assistência Social (CAS).

Contudo, verifica-se que algumas atribuições da SMADS não foram reelaboradas, por ocasião da edição da Portaria nº. 46, ou ao menos estavam previstos, vejamos:

## Quadro 2 - Comparativo Portarias SMADS

PORTARIA Nº. 28	PORTARIA Nº. 46
CONSIDERANDO estar o Município de São Paulo, nos termos da Resolução da Comissão Intergestora Bipartite nº. 09, de 15 de Setembro de 2005, habilitado à GESTÃO PLENA do Sistema Único da Assistência Social - SUAS;	<b>IDEM</b>
CONSIDERANDO a necessidade de regulação quanto às responsabilidades institucionais, aos resultados e ao controle de procedimentos na gestão de serviços socioassistenciais exercidos em parceria com organizações sem fins lucrativos	<b>IDEM</b>
<b>Sem referência</b>	CONSIDERANDO que a NOB/SUAS atribui para municípios em gestão plena entre outras responsabilidades, a necessidade de estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais para os serviços de proteção social básica e especial.
CONSIDERANDO que esta Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, em cumprimento à sua responsabilidade enquanto coordenadora da política de assistência social na cidade de São Paulo, por meio de seu corpo técnico, elaborou estudos buscando aperfeiçoar e especificar os padrões básicos de operação dos serviços socioassistenciais e os <b>seus correspondentes padrões de custos por elemento de despesa;</b>	CONSIDERANDO que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, em cumprimento à sua responsabilidade enquanto coordenadora da política de assistência social na cidade de São Paulo, elaborou estudos buscando aperfeiçoar e especificar os padrões básicos de operação dos serviços socioassistenciais;
CONSIDERANDO que a rede de serviços socioassistenciais para proteção social pública e não contributiva na cidade de São Paulo é: hierarquizada a partir da sua finalidade de proteção social, básica ou especial; organizada territorialmente a partir da área de ação de cada Subprefeitura, de uma região e de âmbito municipal; e, articulada pelo Sistema Único de Assistência Social da cidade de São Paulo;	CONSIDERANDO a Resolução nº 109 de 11/11/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.
CONSIDERANDO que a presente portaria consolida o caráter público da gestão em parceria, e sob convênio, da rede de serviços socioassistenciais, orientado pela Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;	<b>IDEM</b>
CONSIDERANDO a responsabilidade pública, do órgão governamental e da organização sem fins lucrativos parceira em operar sob orientação democrática participativa, observando-se o princípio do comando único em cada esfera de governo, da isonomia, da unidade de propósitos quanto ao alcance de direitos pelos usuários, pautado pelo respeito à diferença, à dignidade e ao direito do cidadão, aplicando os padrões de qualidade e normas técnicas estabelecidas para os serviços socioassistenciais;	<b>IDEM</b>
CONSIDERANDO que a relação pública de parceria entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações sem fins lucrativos deve manter a avaliação do desempenho e dos resultados dos serviços socioassistenciais, exigindo, na ação	<b>IDEM</b>

desenvolvida, habilitação sócio-pedagógica, técnico-operativa e administrativo-contábil	
CONSIDERANDO que as Supervisões de Assistência Social das Coordenadorias de Assistência Desenvolvimento Social vinculadas às Subprefeituras são responsáveis pela supervisão técnica-operacional, sócio-pedagógica e administrativo-contábil, pelo monitoramento dos resultados e metas alcançadas pela rede dos serviços socioassistenciais instalados na região geográfica de sua competência e desenvolvido sob gestão conveniada;	CONSIDERANDO que as Coordenadorias de Assistência Social – CAS por meio de suas unidades executivas são responsáveis pelo monitoramento dos resultados e metas alcançadas pela rede de serviços socioassistencial instalada no âmbito macro regional de sua competência e desenvolvida sob gestão conveniada ou direta;
CONSIDERANDO que o Sistema Único de Assistência Social da cidade de São Paulo se compõe de: programas, benefícios, projetos e serviços. Este conjunto se orienta, sob comando único, por programas estratégicos nacional, estadual e municipal, pela Política Nacional de Assistência Social, suas Normas Operacionais Básicas e pelo Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo;	<b>IDEM</b>
CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer as responsabilidades e os procedimentos para regular a supervisão técnica dos serviços, na correta execução da ação planejada e conveniada, na correta aplicação e consequente prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pela Prefeitura da Cidade de São Paulo;	CONSIDERANDO a necessidade de regulação quanto às responsabilidades institucionais, aos resultados e ao controle de procedimentos na gestão de serviços socioassistenciais exercidos diretamente e em parceria com organizações sem fins econômicos
CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer as responsabilidades e os procedimentos a serem adotados pelas organizações sem fins lucrativos para demonstração e comprovação dos serviços prestados para obter os resultados e metas estabelecidas e dos recursos aplicados na execução do serviço socioassistencial conveniado;	CONSIDERANDO que as Coordenadorias de Assistência Social (CAS) por meio de suas unidades executivas são responsáveis pelo monitoramento dos resultados e metas alcançadas pela rede de serviços socioassistencial instalada no âmbito macro regional de sua competência e desenvolvida sob gestão conveniada ou direta;
CONSIDERANDO que os resultados das análises, as consultas e debates realizados no Conselho Municipal de Assistência Social e no Fórum Municipal de Assistência Social, credenciam a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social a apresentar a Tabela de Custos por Elementos de Despesas bem como as normas para gestão pública dos serviços socioassistenciais;	CONSIDERANDO que os resultados das análises, as consultas e debates realizados com o Fórum de Assistência Social e com o Conselho Municipal de Assistência Social credenciam a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social a apresentar a Tipificação da Rede de Serviços Socioassistenciais, com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
<b>Sem referência</b>	CONSIDERANDO que o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS se qualifica como eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social na matricialidade familiar e na territorialização e articula a rede socioassistencial de proteção social básica no território, propiciando o acesso às famílias/indivíduos à rede de proteção social de assistência social;
<b>Sem referência</b>	CONSIDERANDO que o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, integrante do Sistema Único de Assistência Social, constitui-se como pólo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de Média Complexidade, sendo unidade responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a famílias e indivíduos com direitos violados na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva;

<b>Sem referência</b>	CONSIDERANDO que os Programas de Transferência de Renda beneficiam famílias em situação de pobreza, favorece a redução das desigualdades sociais, assim como as condicionalidades ligadas ao programa, reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e de assistência social e que os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade;
-----------------------	---

Fonte: Portarias nºs 28 e 46 SMADS - Reelaborado por MORAES, 2011.

### **Quadro 3 - Comparativo Portarias SMADS sobre denominação dos Programas Socioeducativos**

<b>PROGRAMAS SERVIÇOS de atenção ao adolescente em conflito com a lei (Portaria nº 28)</b>	<b>PROGRAMAS SERVIÇOS de atenção ao adolescente em conflito com a lei (Portaria nº 46)</b>
Núcleo de Proteção Psicossocial Especial	Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto – MSE – MA

Fonte: Portarias nºs 28 e 46 SMADS - Reelaborado por MORAES, 2011.

**Quadro 4 – Comparativo Portarias SMADS – Supervisão Técnica**

SUPERVISÃO TÉCNICA	SUPERVISÃO TÉCNICA
<p>A instalação dos serviços socioassistenciais, assim como sua execução, seus resultados, a supervisão técnica destes e a prestação de contas dos recursos financeiros repassados têm por parâmetros: I - a aplicação das normas técnicas que visam o alcance dos padrões de qualidade e quantidade estabelecidos, conforme edital e plano de trabalho selecionado no processo público de conveniamento;</p> <p>II - o funcionamento do serviço a partir da observância dos direitos dos usuários e do processo democrático de sua gestão; III - a fiel aplicação dos recursos financeiros transferidos pela Prefeitura do Município de São Paulo; IV - a transparência da gestão implementada pela organização conveniada permitindo o controle social exercido pelos órgãos de direitos e pelos usuários, conforme previsto na legislação vigente e pela sociedade, sem prejuízo do controle institucional de responsabilidade dos órgãos públicos, por meio de verificações programadas, fiscalizações e auditorias;</p> <p><b>V - A realização das despesas com os recursos repassados pela SMADS deverá levar em conta a necessidade de atendimento as legislações tributárias municipais, estaduais e federais, bem como observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.</b></p>	<p>Art. 6º - A instalação dos serviços socioassistenciais, assim como sua execução, resultados, supervisão técnica e a prestação de contas dos recursos financeiros repassados têm por parâmetros:</p> <p>I - a aplicação das normas técnicas que visam o alcance dos padrões de qualidade e quantidade estabelecidos, conforme edital e plano de trabalho selecionado no processo público de conveniamento;</p> <p>II - o funcionamento do serviço a partir da observância dos direitos dos usuários e do processo democrático de sua gestão;</p> <p>III - a transparência da gestão implementada pela organização conveniada permitindo o controle social exercido pelos órgãos de direitos e pelos usuários, conforme previsto na legislação vigente e pela sociedade, sem prejuízo do controle institucional de responsabilidade dos órgãos públicos, por meio de verificações programadas, fiscalizações e auditorias;IV - a fiel aplicação dos recursos financeiros transferidos pela Prefeitura do Município de São Paulo;</p>
<p>Art. 21 - A supervisão técnica da rede de serviços socioassistenciais é executada: I - pela Supervisão de Assistência Social das Subprefeituras quando o serviço socioassistencial tiver seu atendimento limitado a um distrito ou a área de abrangência de uma Subprefeitura, e será exercida por técnico da Supervisão de Assistência Social da Coordenadoria de Assistência Social e Desenvolvimento de cada Subprefeitura; II - pela Coordenadoria de Proteção Social Básica ou Especial quando a atuação do serviço conveniado exceder a abrangência de uma Subprefeitura ou quando se tratar de projeto de caráter especial. Exercida por técnico formalmente designado pela unidade responsável da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;</p>	<p><b>SEM REFERÊNCIA</b></p>

Fonte: Portarias nºs 28 e 46 SMADS - Reelaborado por MORAES, 2011.

**Quadro 5 – Portaria nº. 46 SMADS – Caracterização dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**

<b>SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO</b>	
<b>CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO</b>	Serviço referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS e tem por finalidade prover atenção socioassistencial e o acompanhamento aos adolescentes e jovens de ambos os sexos em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida e/ou Prestação de Serviços à Comunidade, determinadas judicialmente
<b>OBJETIVO GERAL DO SERVIÇO</b>	Oferecer acompanhamento social ao adolescente durante o cumprimento da medida socioeducativa de Liberdade Assistida e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade O serviço deve contribuir para o acesso a direitos e a resignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessária a observância da responsabilização do adolescente face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados, de acordo com as legislações e normativas específicas, para a orientação no cumprimento de medidas socioeducativas
<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b>	Possibilitar o acesso às políticas públicas, especialmente à educação formal e saúde; Possibilitar a inserção no programa de transferência de renda; Criar condições para a construção de projeto de vida que vise à ruptura do adolescente com a prática de ato infracional; Estabelecer contratos com o adolescente e o jovem sobre as possibilidades e limites do trabalho a ser estabelecido e normas que regulem o período de cumprimento da medida socioeducativa; Fortalecer a convivência familiar e comunitária; Desenvolver vivências que favoreçam a autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomia; Possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e talentos, no próprio serviço ou da rede socioassistencial; Avaliar sistematicamente o percurso do adolescente e do jovem após o cumprimento da medida por um período mínimo de 6 meses Considerar-se-á também importante a intersectorialidade no desenvolvimento das intervenções, visando assegurar a atenção integral aos usuários e suas famílias, de maneira que privilegie a articulação do serviço com a rede socioassistencial, com as demais políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; O serviço deverá identificar no município os locais de Prestação de Serviços (MSE), a exemplo de: entidades sociais, hospitais, escolas, programas comunitários ou outros serviços governamentais. A prestação dos serviços terá jornada máxima de 8 horas semanais, podendo ser executado aos sábados e domingos, ou dias de semana, sem prejuízo da freqüência à escola ou trabalho, em tarefas gratuitas de interesse geral. A inserção do adolescente em qualquer dessas alternativas deve ser compatível com suas aptidões e favorecedora de seu desenvolvimento pessoal e social;
<b>CRITERIOS QUANTITATIVOS PARA CONVENIAMENTO</b>	Os serviços serão conveniados quando a demanda na área de abrangência do CREAS for igual ou superior a 40 usuários; Abaixo deste número, o atendimento da medida socioeducativa se dará no CREAS;

VINCULO DAS CONVENIADAS ONG	Serviço está vinculado ao CREAS e mantém relação direta com a equipe técnica deste Centro, que deverá operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial e com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, outras Organizações de Defesa de Direitos e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social;
ATRIBUIÇÕES DO CREAS	<p>Realizar reuniões mensais de coordenação técnica de monitoramento e avaliação com as executoras do serviço;</p> <p>Ter acesso aos relatórios, prontuários e Plano Individual de Atendimento - PIA dos casos atendidos;</p> <p>Propor de estudos de casos em conjunto com a executora, principalmente aqueles com maior dificuldade de adesão à proposta de trabalho;</p> <p>Articular-se com Sistema de Garantia de Direitos;</p> <p>Incluir os atendimentos no Cadastro Único;</p> <p>Articular com o CRAS os casos ; atendimentos (adolescentes) para inserção na rede socioassistencial da Proteção Social Básica quando for o caso;</p> <p>Inserir o adolescente na rede socioassistencial de Proteção Social Especial e nos programas de transferência de renda quando for o caso;</p> <p>Acompanhar às visitas domiciliares quando necessário</p> <p>Acompanhar no mínimo, uma oficina mensal com os adolescentes em grupos, com o objetivo de:</p> <p>Provocar reflexões sobre a conduta infracional, suas motivações e conseqüências para o próprio adolescente, sua família, comunidade e para a sociedade em geral;</p> <p>Tornar conhecidos os direitos dos adolescentes atendidos e as várias situações onde estes direitos são violados;</p> <p>Facilitar a elaboração, por parte do grupo, de estratégias para a superação das práticas infracionais e a noção sobre garantia de direitos do adolescente, sua família e comunidade;</p> <p>Fomentar o desenvolvimento de potenciais artísticos e culturais dos adolescentes;</p> <p>Valorizar a origem histórica cultural, étnica, social e política do adolescente.</p> <p>Facilitar a expressão e a publicização talentos dos adolescentes.</p> <p>Provocar reflexões sobre vocações profissionais do adolescente e, discutir de forma crítica, o mundo do trabalho</p> <p>Identificar demandas por cursos ou programas que atendam interesse dos adolescentes.</p>
USUÁRIOS	Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade
USUÁRIOS EVENTUAIS	Jovens de 18 a 21 anos em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e/ou Prestação de Serviços a Comunidade, aplicada pela Justiça da Infância e da Juventude ou, na ausência desta, pelas Varas Especiais da infância e Juventude e/ou Departamento de Execuções da Infância e Juventude – DEIJ
FUNCIONAMENTO	De segunda a sexta-feira, por um período de 8 (oito) horas diárias
FORMA DE ACESSO AO SERVIÇO	Encaminhamento das Varas Especiais da Infância e Juventude e do Departamento de Execuções da Infância e Juventude –DEIJ.
UNIDADE	Espaços/locais (próprios, locados ou cedidos) administrados por organizações sem fins econômicos.

ABRANGÊNCIA	Distrital
-------------	-----------

Fonte: Portaria nº. 46 SMADS - Reelaborado por MORAES, 2011.



**Quadro 6 – Portaria nº. 46 SMADS - Descrição das ações socioeducativas**

PROVISÕES, FISICAS, INSTITUCIONAIS E MATERIAIS	TRABALHO SOCIAL	TRABALHO SOCIOEDUCATIVO	AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS
<p>- Alimentação;                      - Sala de recepção e acolhida;                      -Sala(s) de atendimento individualizado;                      Sala(s) de atividades coletivas e comunitárias;                      Instalações sanitárias;                      Cozinha, despensa;                      Iluminação e ventilação adequadas;                      Limpeza e conservação do espaço;                      Acessibilidade em todos seus ambientes;                      Banco de Dados de seus usuários de e da rede de serviços do território;                      Computador com configuração que comporte acessos a sistemas de dados e provedor internet de banda larga</p>	<p>Acolhida; escuta;                      Adotar metodologia de trabalho com as famílias por meio de: entrevistas, visitas domiciliares, reconhecimento dos recursos do território e apropriação dos mesmos pelas famílias;                      Construção de plano individual de atendimento PIA;                      Orientação e encaminhamentos;                      Articulação interinstitucional com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos;                      Articulação da rede serviços socioassistenciais;                      Articulação com os serviços de políticas públicas;                      Estímulo ao convívio familiar grupal e social;                      Favorecer a capacitação e preparação para o mundo do trabalho;                      Mobilização para a cidadania;                      Identificação e encaminhamento das famílias que possuam perfil para inserção em programas de transferência de renda.</p>	<p>Realização de trabalho socioeducativo com as famílias com o objetivo de fortalecer o grupo familiar para o exercício de suas funções de proteção, de sua auto-organização e de conquista de autonomia;                      Atividades socioeducativas que desenvolvam o protagonismo no adolescente;                      Preparação para o desligamento;                      Produção da Informação, comunicação sobre defesa de direitos;                      Acompanhamento das famílias no processo pós-medida, por um período mínimo de 6 meses;                      Articulação e comunicação permanente com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e com as políticas sociais locais;                      Desenvolvimento de aptidões e capacidades;                      Desenvolver ações sociais especializadas de atendimento das famílias dos adolescentes, proporcionando-lhes um processo coletivo de fortalecimento da convivência familiar e comunitária.</p>	<p>Ser acolhido em suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades;                      Ter acesso a ambiente acolhedor e espaços reservados a manutenção da privacidade do usuário;                      Ter reparado ou minimizado os danos por vivências de violência e abusos;                      Ter sua Identidade, integridade e história de vidas preservadas;                      Vivenciar experiências que contribuam para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;                      Ter acesso a serviços, benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, conforme necessidades e Inserção e permanência na rede de ensino;                      Receber ações pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania;                      Conhecer seus direitos e como acessá-los;                      Ter oportunidades de escolha e tomada de decisão;                      Ter experiências para relacionar-se e conviver em grupo, administrar conflitos por meio do diálogo, compartilhando outros modos de pensar.                      e agir;                      Ter oportunidade de avaliar as atenções recebidas, expressar opiniões e reivindicações.</p>

Fonte: Portaria nº. 46 SMADS - reelaborado por MORAES, 2011.

#### Quadro 7 - Portaria nº. 46 SMADS – Recursos Humanos

FUNÇÃO	CARGA HORÁRIA SEMANAL	NUMERO
Gerente de serviço I <sup>91</sup>	40h	I
Técnico	40h	1 para cada 15 usuários
Auxiliar administrativo	40h	1 até 90 usuários, 2 acima de 95 usuários
Agente operacional	40h	I
Oficineiro	De acordo com a capacidade de vagas	De acordo com a programação estabelecida

Fonte: Portaria nº. 46 SMADS - reelaborado por MORAES, 2011.

#### 4.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO DISTRITO JARDIM ANGELA

Tendo em vista o recorte do objeto de estudo, cabe a apresentação da configuração do Distrito do Jardim Ângela no processo de municipalização das medidas em meio aberto.

O Distrito do Jardim Ângela possui 300 mil habitantes, vizinho do Capão Redondo, na zona sul de São Paulo. Passou em 1995 por verdadeira revolução,

---

<sup>91</sup> Obs.: 1- o gerente de serviço e o técnico devem ter nível universitário com formação específica na área de serviço social, psicologia, pedagogia, direito ou ciências sociais, com experiência comprovada na área de criança/adolescente. A partir da publicação desta portaria, os atuais profissionais que trabalham no serviço, sem a formação solicitada terão prazo até dezembro de 2012 para a devida comprovação conforme a pactuação estabelecida no processo de transição deste serviço, que altera o quadro de recursos humanos entre outras questões.

2 - Poderá ser habilitada a contratação de profissionais para a supervisão institucional ao quadro de recursos humanos com a carga horária mensal de 10 horas.

3 - O profissional de Serviço Social passa a ter a carga horária semanal de 30 horas em cumprimento às disposições contidas na Lei Federal nº 12.317/2010

pois apresentava uma taxa de 112 homicídios por 100 mil habitantes (índice que subia para 200/100 mil quando calculado apenas sobre a população masculina entre 15 e 25 anos). No fim dos anos de 1990, foi apontado pela ONU como a região mais violenta do planeta. Apenas para efeito comparativo, na mesma época, o distrito de Perdizes, onde se localiza a Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), tinha uma taxa de 6 (seis) homicídios por 100 mil habitantes.

Especificamente, o Jardim Ângela é um dos distritos que compõem a área da subprefeitura de M' Boi Mirim, às margens da represa Guarapiranga, no leito norte; que abrange também os bairros de Jardim Boa Esperança, Jardim Coimbra, Jardim Europa, Parque Santo Edwiges, Alto da Riviera, Jardim Copacabana, Jardim das Flores e Jardim São Luís, estando todos sob circunscrição do 100º Distrito Policial.



As carências da comunidade do distrito do Jardim Ângela e região são acentuadas nos mais variados setores em que deveria intervir e atuar o Poder Público, tais como, saúde, segurança, educação, cultura, lazer, esportes, transportes etc., além do que, sobre ele, repousa o estigma de integrar o assim chamado “triângulo da morte” – Capão Redondo, Parque Santo Antônio e Jardim Herculano.

Neste contexto, várias foram as iniciativas por parte das organizações sociais instaladas nesse Distrito. Dentre elas, destaca-se o trabalho da Sociedade Santos Mártires, que nasceu em meados de 1997, quando a Sociedade aceitou o desafio proposto no Fórum em Defesa da Vida (desta região) de mobilização social em defesa da melhoria das condições de vida e contra a banalização da violência, para desenvolver ações especiais de proteção integral a adolescentes e jovens, priorizando, num primeiro momento a faixa etária de 14 a 18 anos incompletos, estando estes em situação de vulnerabilidade. No segundo semestre de 1997, esta Sociedade iniciou um diálogo com o Posto Sul da Fundação CASA, ex-FEBEM, com

o objetivo de firmar uma parceria para acompanhar os adolescentes, jovens e famílias em MSE de Liberdade Assistida. Na ocasião, estes foram informados de que a Fundação CASA não dispunha de recursos financeiros, mas apenas de orientação técnica para o desenvolvimento da ação. Diante da situação, a Sociedade saiu em busca de outros parceiros como Capacitação Solidária e a Prefeitura do Município de São Paulo.

Desta ação, nasceu o Projeto Redescobrimo o Adolescente na Comunidade (RAC), que, no início, além do atendimento para adolescentes em medida socioeducativa em meio aberto de Liberdade Assistida, promovia cursos e oficinas profissionalizantes para a comunidade. Posteriormente, este projeto passou a realizar acompanhamento para medida em meio aberto de Prestação de Serviço a Comunidade<sup>92</sup>.

#### 4.3. O OLHAR DOS ATORES/INSTITUIÇÕES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO e GESTÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA (PSC e LA)

Para a análise do processo de municipalização sobre a execução de medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) foi considerado o disposto nos marcos regulatórios a partir de 1988, como a Constituição Federal (CF), o Estatuto da Criança da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e a Resolução do CMDCA de São Paulo (nº. 83 de 07 de abril de 2006); pois tais leis e normalizações consideram o preceito constitucional contido nos incisos I e II, do art. 204, CF.

A análise das entrevistas, obtidas por meio de questionários semi-estruturados, cujos informantes foram atores representativos do sistema socioeducativo, teve como precípua finalidade extrair elementos que indiquem de que modo vem se dando o processo de municipalização e gestão da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, no município de São Paulo e, em especial, no Distrito do Jardim Ângela, Zona Sul, sob o paradigma da doutrina da proteção integral.

Esta etapa da pesquisa foi realizada de forma reflexiva, interpretativa e dinâmica recorrendo à fundamentação teórica e as pesquisas correlacionadas e ao mesmo tempo fazendo confronto das conclusões parciais obtidas ao longo da investigação e as resultantes das entrevistas, objetivando estabelecer conexões e relações que permitam apontar as descobertas e os achados da pesquisa.

Buscou-se, nesta etapa, ainda, construir referências de análises em relação ao problema proposto e às questões de investigação acima descritas e que foram construídas como orientadores das ações da pesquisa. Para a realização da análise adotou-se uma organização dos dados da pesquisa, identificando seus principais

---

<sup>92</sup> Informação extraída do sítio [http://www.santosmartires.org.br/lermais\\_materias.php?cd\\_materias=51](http://www.santosmartires.org.br/lermais_materias.php?cd_materias=51), acesso em 02/08/2010.

elementos que foram destacados após a leitura e releitura do referencial teórico, das informações obtidas nas entrevistas e análise dos documentos. Para esse processo, apoiamos-nos em Laville e Dionne (1999, p. 214), para quem analisar é “empreender um estudo minucioso de seu conteúdo, das palavras e frases que o compõem, procurar-lhes o sentido, captar-lhes as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e selecioná-lo em torno das ideias principais”.

É este o princípio da análise de conteúdo: consiste em demonstrar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação. Laville e Dionne (1999) chamam a atenção para o fato de que a análise de conteúdo possibilita abordar uma variedade de objetos de investigação como: valores, atitudes, representações, mentalidades, ideologias, entre outros.

Explicitando o procedimento adotado em relação à análise dos dados, este estudo baseia-se também em Minayo (1999), apontando três finalidades desta etapa: estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmando ou não os pressupostos da pesquisa e responder ou não as indagações colocadas inicialmente e ampliar o conhecimento do tema pesquisado, articulando-o ao contexto sociocultural ao qual faz parte.

Para facilitar a identificação dos atores participantes da pesquisa, o quadro a seguir apresenta síntese do perfil dos entrevistados e instituições:

**Quadro 8 – Perfil dos entrevistados e papel institucional**

<b>ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO</b>	<b>PAPEL INSTITUCIONAL</b>	<b>PERFIL DO ENTREVISTADO</b>
SEADS	Secretaria de Estado e coordena a política de assistência social	Assessoria técnica da coordenação de proteção social especial
SMADS	Secretaria de município é responsável pelo comando da política de assistência social	Assessoria técnica da proteção social especial
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), constitui-se numa unidade pública estatal, responsável pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.	Coordenadoria do CREAS M' Boi Mirim
SMS/MA	Organização da sociedade civil, conveniada com SMADS, executora de MSE	Gerência do serviço de MSE

Elaboração: MORAES, 2011.

Os roteiros de entrevistas foram construídos com conteúdos diferentes entre si, tendo em vista o papel e função, competência e atribuição de cada instituição e órgão público na gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei.

Numa síntese, os roteiros de entrevista contemplaram diversos aspectos, como: os mecanismos de transferência da gestão das medidas socioeducativas; os elementos que foram considerados na transferência dessa gestão entre os entes Estadual e Municipal; as dificuldades, limites, impasses e impactos do processo de municipalização frente a outras políticas públicas voltadas à atenção ao adolescente em conflito com a lei; as condições exigidas pela SMADS para o estabelecimento das parcerias com as organizações da sociedade civil (relação público-privado); projetos de formação inicial e continuada dos profissionais que atuam diretamente nos programas socioeducativos e da proteção social; as metodologias utilizadas no desenvolvimento da ação socioeducativa. Os instrumentais (questionários) constam anexos.

No desenvolvimento da pesquisa foi possível à pesquisadora participar de algumas atividades promovidas pelas entidades governamentais e não governamentais. A título de exemplo, a última participação deu-se no seminário sobre a temática promovido pela SMADS, denominado “Seminário de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e a Construção do Plano Individual de Atendimento (PIA)”, no mês de fevereiro do ano em curso, atividade de formação dirigida somente aos servidores municipais e profissionais das ONGs parceiras no desenvolvimento dos programas socioeducativos na Capital. No referido Seminário, que contou com a participação das autoridades em âmbito estadual e municipal, além de representante

do sistema de justiça e de especialistas nesta área, foram tratados temas dirigidos à ação das equipes técnicas e gestoras e também para os educadores sociais, a concepção de adolescência e a trajetória dos adolescentes em conflito com a lei; a gestão da política de direitos e o plano individual de atendimento (PIA). Do mesmo modo, na fase de preparação à coleta de dados, foi possível a participação desta pesquisadora em atividades acadêmicas, relacionadas à pesquisa, que possibilitou o debate deste estudo, como no “II Encontro de Pós-Graduação e Pesquisa da Uniban – Adolescência e Conflitualidade”.

Durante a apresentação das análises, as falas dos sujeitos da pesquisa estão apresentadas em itálico para diferenciar de outros destaques (literatura, legislação, documentos) e mantidas do modo como os participantes escreveram (*on line*) e responderam (*in loco*) e tendo sido destacada parte dos conteúdos. Algumas correções de digitação e mesmo pontuação foram feitas para facilitar a leitura.

Foram escolhidas categorias e suas variáveis correspondentes que nortearam a elaboração dos instrumentos de coleta de dados e a análise e interpretação dos resultados da pesquisa, tomando o disposto nos **incisos I e II do art. 204, CF**, os indicadores destacados para a análise são os que se referem às diretrizes de **descentralização e municipalização** e o princípio da **participação democrática e popular**, os entrevistados apontaram que:

*(...) a gente sabe que as medidas socioeducativas tiveram, por um bom tempo, centralizadas em fundações, instituições e, no caso de São Paulo, com a Fundação CASA, antiga FEBEM (Entrevistado 1).*

*No ano de 2004, a Fundação CASA começa a descentralizar alguns serviços de MSE no município. (...) no caso de São Paulo vai ser executada [essa descentralização] pelo órgão gestor da Secretaria da Assistência Social e por organizações não governamentais (ONG) (Entrevistado 1).*

Na fala de uma das entrevistadas fica evidente que o processo de municipalização das medidas de LA e PSC no município de São Paulo foi de iniciativa do poder estadual:

*(...) A Fundação CASA mediante as próprias discussões vai se direcionando para que as MSE de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) sejam um serviço de competência da assistência social, transferindo recursos para atender os adolescentes no Estado de São Paulo e, a partir de 2008, começa esse processo de transição (Entrevistado 1).*

Pode-se destacar, na exposição de um dos entrevistados que, para o desenvolvimento das articulações e ações foi elaborado um plano piloto cujo conteúdo, explicitamente, indicava orientações e critérios para o desenvolvimento deste processo, sem com isto que se possa considerá-lo como uma programa e articulador de um processo mais global:



*A municipalização das medidas de LA e PSC no município de São Paulo iniciou-se no final do ano de 2004. Foi definido um projeto piloto, com um modelo de gestão técnico-administrativa dividido em quatro serviços: Módulo de gerenciamento técnico-administrativo; Núcleo socioeducativo; Serviço de proteção jurídico-psico-social e Incubadora social (Entrevistado 2).*

A municipalização das medidas de LA e PSC, objeto desta pesquisa, como política de Estado começa ser articulada,

*(...) em julho de 2009, com a transição de 130 serviços (...), foram identificados os municípios que estavam em processo de municipalização, alguns de grande porte, médio porte e, mesmo na metrópole. Os municípios firmam convênios com a SEADS com recursos da Fundação CASA, cuja transferência se deu Fundo à Fundo da assistência social: o Fundo estadual transferiu recurso para o Fundo municipal de assistência social. O município com esse recurso passa a executar diretamente e/ou indiretamente a execução das MSE (Entrevistado 1).*

*Em 2010, ocorreu o processo final de transição das MSE, com o co-financiamento de mais de 120 municípios, totalizando atualmente aproximadamente 250 municípios que possuem gestão das MSE municipalizadas, quer dizer, o serviço hoje no Estado de São Paulo é municipalizado (Entrevistado 1).*

Dessa forma, pode-se observar que as diretrizes da descentralização e municipalização foram colocadas sob dois prismas: um, com relação à atribuição do Estado em garantir aos adolescentes em conflito com a lei o direito de programas socioeducativos, em oposição aos modelos de gestão centralizados, comum às antigas Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM) e, outro, a municipalização, compreendendo nesse sentido, uma esfera de atividades, voltada a demandas locais de acordo com os incisos I, II e V do art. 30 CF.

Convém ressaltar que não é exclusividade do ente federado, o município, a garantia dos programas socioeducativos, sejam eles em meio aberto ou em meio fechado, enquanto peculiaridade. Entretanto, tendo em vista o princípio da proteção integral e o interesse superior de adolescentes (art. 6º, ECA), deve ser observado que tal garantia pelo município permite aos envolvidos com o serviço de medidas socioeducativas, indicadores de eficiência e eficácia da ação pública e o devido cumprimento de decisões judiciais pelo adolescente.

*(...) o termo peculiar não significa, de maneira alguma, o interesse exclusivo, mas sim interesse predominante, porque não há assunto municipal que não ofereça também, de certo modo, interesse estadual e federal. A diferença é, portanto, mais quantitativa, formal ou de grau, do que qualitativa, material ou de substância. É o aspecto formal, desse modo, e não o aspecto material, que revelará ao intérprete o campo exato do peculiar interesse do município*

(MEIRELLES, 1957, *apud* REVISTA DOS TRIBUNAIS (São Paulo), vol. 266, p. 13).

O município é responsável pela administração e execução direta ou indireta das atribuições que lhe forem designadas constitucionalmente, conforme, inciso V do art. 30, CF - “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Tal responsabilidade administrativa é fartamente apresentada em diversas contribuições (DI PIETRO, 2001; 2009; SILVA, 2002; MALUF, 1993; MEIRELLES, 1957/1988), como também se encontra presente na doutrina do direito da criança e do adolescente (PEREIRA, 2004, RAMIDOFF, 2008, LIBERATI, 2008).

Tais requisitos são considerados na formulação e implementação da política socioeducativa (planos, projetos, programas, serviços), conforme fala de um dos entrevistados:

*(...) dar cumprimento aos preceitos legais que imputam ao município criar e manter programas de atendimento para a execução de medidas socioeducativas em meio aberto (Entrevistada 2).*

Sobre a **implementação da política socioeducativa** em meio aberto no município de São Paulo, esta vem sendo operacionalizada gradativamente, conforme se observa em considerações feitas pela entrevistada 2:

*Na primeira fase foram indicados os Distritos da região de abrangência das subprefeituras de Freguesia do Ó/Brasilândia, Cidade Ademar e Sapopemba/Vila Prudente – Financiamento do projeto contou com o repasse de verba federal através da Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH e verba municipal.*

*(...) O projeto tinha como público alvo adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, seus familiares e ciclo de violência.*

*(...) O convênio firmado com a Secretaria Especial de Direitos Humanos garantiu o atendimento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida.*

As análises indicam que o desencadeamento do processo de municipalização das medidas em meio aberto se deu em etapas. Inicialmente,

*Em 2004 foram 09 serviços conveniados – NPPE – Núcleo Proteção Psicossocial Especial [atualmente chama-se de SMSE/ME].*

*A Implantação dos serviços, a partir de 2004, ocorreu em 4 fases:*

*1ª fase 2006. implantação de 7 NPPE's*

*2ª fase 2007, implantação de mais 13 NPPE's*

*3ª fase e 4ª fases, implantação de mais 24 NPPE's totalizando ao final do ano de 2008 53 NPPE's na cidade de São Paulo para atendimento de 6.360 adolescentes em cumprimento de Liberdade*

*Assistida e Prestação de Serviço Comunidade seus familiares e ciclo de violência.*

*No período de 2007 a 2008, houve a capacitação dos técnicos da SAS [Secretaria de Assistência Social] e a partir de 2009 da SMADS Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Entrevistada 2).*

As informações contidas no relato da entrevistada indicam que esse processo contou com financiamento da União, através das ações do Governo Federal, por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos (atualmente Secretaria de Direitos Humanos), vinculada ao Ministério da Justiça. Tal financiamento teve abrangência nacional, tendo em vista a prioridade do reordenamento jurídico e institucional do sistema socioeducativo promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É interessante observar que em muitas unidades da federação, os gestores informaram a existência de convênio com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para a implantação do processo de municipalização, o que demonstra que a política nacional de atendimento socioeducativo levada a cabo pelo Governo Federal, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, tem como importante linha de financiamento o incentivo a construção dos sistemas socioeducativos municipais de medidas em meio aberto (ILANUD, 2007, p. 15).

Dessa forma, percebe-se, a partir da análise do material coletado, por meio das entrevistas, que num primeiro momento desse processo, o **financiamento público** foi dirigido tanto às instituições governamentais e não governamentais, visando à construção de metodologias, sobre a ótica dos direitos humanos na atenção ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas.

Cabe ressaltar que os processos de descentralização e municipalização das ações têm a ver com a obrigatoriedade das instituições de atendimento de tais adolescentes o sistema nacional FEBEM e/ou congêneres – de fazer a reordenação institucional de acordo com os princípios da doutrina da proteção integral, expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nessa perspectiva as instituições estaduais, responsáveis legais pela oferta de programas socioeducativos deveriam se ater às diretrizes da participação popular no acompanhamento e participação dos programas de capacitação de educadores voltados à questão das problemáticas que circundam o adolescente e/ou jovem no cometimento do ato infracional (...) o que implicou em ações estruturadas de visitas e debates, nas escolas, igrejas, movimentos sociais.

A aposta na pedagogia *vivencial*, com adolescentes e jovens em medida socioeducativas em meio aberto, em medidas de proteção especial e outras sem nenhum tipo de medida (as definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente), mas em situação de

vulnerabilidade social e dentro do círculo de violência, começa com o desenvolvimento com a iniciação profissional muito diversa da até então desenvolvidas, e acabou por ser o diferencial do projeto (...)

Falar desse desenho metodológico é tratar das práticas sob a ótica de um dos maiores educadores, Paulo Freire, cuja ação educativa reside no princípio da ação-reflexão-ação (...)

As principais finalidades são o estímulo e a valorização das singularidades individuais e coletivas de seus participantes, os adolescentes e jovens e, portanto, a descoberta dessas singularidades (RODRIGUES e BOSCO, 2005, p. 24, 35 -36).

Cabe ressaltar, pela informação de um dos entrevistados, que o processo de municipalização foi permeado por ampla discussão dos envolvidos com a defesa e garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, muitos deles, desenvolvendo diferentes programas sociais:

*No período de 2004-2006 esse processo se deu com 21 Prefeituras e São Paulo estava entre elas. (...) A Frente Paulista, que é uma organização que vincula os municípios de São Paulo na área da Assistência Social, provoca junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CONSEAS) no sentido de efetivar a municipalização dos serviços prevista no SINASE. A Fundação CASA apresentava dificuldades de processar a municipalização diretamente (com os municípios) porque o modelo administrativo de repasse de recursos é diferente porque ela é uma fundação, uma autarquia (Entrevistado 1).*

A articulação entre a Frente Paulista de Municípios (fórum de debates de gestores públicos municipais) e a responsável pela política socioeducativa no Estado de São Paulo, a Fundação CASA, deu-se em função do debate sobre competências e atribuições de cada órgão perante o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Isso pode ser percebido pelo teor do *Informativo Técnico* desenvolvido pela SEADS em 2006, a saber:

A partir das primeiras discussões com a Fundação CASA, SEADS e Frente Paulista de Municípios, através da Assessoria de Gabinete do Secretário e CAS (Coordenadoria de Ação Social), observou-se a necessidade de ampliar a participação dos atores a serem envolvidos, instituindo-se então, em agosto de 2008, um Grupo de Trabalho Intersecretarial. Este grupo teve como objetivo a formulação de propostas visando o processo de transição do atendimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, atualmente executadas pela Fundação CASA (...)

(...) Todas as discussões foram, e continuam sendo, pautadas na configuração do SUAS e do SINASE, considerando a interface e a complementaridade destes sistemas. SUAS e SINASE visam garantir ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa os seus direitos, integrando as demais políticas públicas, para oferta de atendimento integral às necessidades dos jovens e seus familiares (SEADS, *Informativo Técnico*, 2006).

Os objetivos e as principais ações propostas por esse Grupo de Trabalho Intersecretarial subsidiaram a elaboração do Plano de Transição de competências e atribuições da coisa pública sobre o processo de municipalização da execução das medidas socioeducativas e o estabelecimento de parcerias, conforme podemos extrair de tal documento:

#### OBJETIVOS

- Manter interlocução sistemática entre a Fundação CASA, SEADS e Frente Paulista de Municípios;
- Garantir a supervisão conjunta dos Postos/ Fundação CASA e DRADS/SEADS aos convênios municipalizados, desde o processo de implantação;
- Avaliar a qualidade técnica e administrativa do projeto piloto, para reordenamento, se necessário.

#### AÇÕES PREVISTAS

- Numa primeira etapa, transferir da Fundação CASA para a SEADS os recursos financeiros e o acompanhamento técnico administrativo das 120 prefeituras municipalizadas (com recurso), a partir do segundo semestre de 2009.
- Posteriormente serão transferidos os demais municípios, ficando o acompanhamento técnico e financeiro, hoje realizado através dos Postos de LA, sob a responsabilidade das DRADS, considerando suas atribuições, bem como respeitando o princípio da descentralização preconizado pela Constituição Federal, ECA e LOAS.
- Definição dos serviços ofertados pelos CREAS conforme a PNAS/NOBSUAS.
- Definição de conteúdos a serem abordados em capacitação técnica, a ser ministrada pela Fundação CASA (AMSE/Postos) e SEADS, para técnicos da SEADS (CAS e DRADS), a fim de garantir a necessária qualidade técnica para o acompanhamento e a supervisão a serem realizados.
- Elaboração de Plano de Acompanhamento Técnico, estabelecendo as atribuições e competências das DRADS e dos municípios.
- Definição de padrões mínimos de atendimento, dentro dos pressupostos do ECA, SUAS e do SINASE, em parceria com o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.
- Revisão dos atuais critérios de financiamento e de partilha de recursos, adequando-os aos critérios praticados pela Assistência Social (SEADS, Informativo Técnico, 2006).

O debate, entre as instituições envolvidas, a partir da constituição do grupo de trabalho para traçar objetivos e metas, pode abrir caminhos para o processo de municipalização da gestão das medidas socioeducativas em meio aberto, tendo como resultado a implantação dos programas socioeducativos na quase totalidade dos Distritos do Município de São Paulo, com exceção de Pinheiros, como aponta a Entrevistada 2:

*Houve a implantação do serviço em todas as subprefeituras da cidade de São Paulo, exceção da Subprefeitura de Pinheiros por não apresentar demanda para a instalação de um serviço. Todos os serviços foram conveniados com a capacidade para 120 atendimentos independentemente da demanda apresentada ser abaixo dessa capacidade (Entrevistada 2).*

O fundamental a se destacar nessa entrevista é que não se implantou programa socioeducativo no Distrito de Pinheiros por não haver demanda para instalação do serviço. Contudo, o documento “Mapeamento Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto” (ILANUD, 2007) inclui a presença do programa de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) no Distrito de Pinheiros, de responsabilidade da SMADS (p. 53).

O relatório apresenta ainda o seguinte quadro: do total de 51 (cinquenta e uma) unidades executoras dos programas socioeducativos em meio aberto, 07 (sete) deles garantiam os programas de LA e PSC nas instituições não governamentais, incluindo duas instituições da Zona Sul, Distrito do Jardim Ângela, a Sociedade Santos Mártires e o Serviço Social Bom Jesus e, 26 (vinte e seis) delas dispunham apenas do programa de PSC. Cabe ressaltar, que os programas de LA, ao todo 18 (dezoito), em sua maioria, eram de responsabilidade das entidades da sociedade civil (apenas três realizados diretamente pelos postos de atendimento da Fundação CASA) e estavam vinculados ao Governo Estadual, por meio da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania (SEJDC), através da Fundação CASA. Tais dados indicam que conviviam até o ano de 2007 dois modelos de gestão: um vinculado ao Governo Municipal por meio da SMADS (incluindo programas de LA e PSC) e, outro, vinculado ao Governo Estadual, por meio da SEJDC/ Fundação CASA.

Pautando-se no relato de outra entrevistada, observa-se que o processo de municipalização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto encontra-se do seguinte modo:

*Atualmente são 31 organizações conveniadas - 54 serviços implantados. Vale ressaltar que atualmente a SMADS empreende esforços na implantação/implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CREAS), referenciando as medidas socioeducativas em meio aberto nesses centros (Entrevistado 2).*

Na compreensão de todo o processo de municipalização e execução das medidas socioeducativas em meio aberto no Município de São Paulo, considerando o recorte espacial (Jardim Ângela) e temporal (1990-2010) da pesquisa, o Entrevistado 4 ponderou que:

*A entidade passou a executar atendimento a medida socioeducativa de Liberdade Assistida em Março de 2000, quando a Secretaria Municipal de São Paulo por meio da FABES, na época conduzida pela Secretária Alda Marco Antonio, assina o termo de convênio com a Sociedade Santos Mártires, para que fosse*

*atendidos/acompanhados 100 adolescentes e jovens em medida socioeducativa de Liberdade Assistida, mas devido a entraves, somente em julho de 2003 com a assinatura do Termo de Parceria Técnica e que a entidade de fato passa a atender medida socioeducativa em meio aberto (a princípio somente Liberdade Assistida). Em maio de 2003, foi estabelecida uma parceria com a Fundação Telefônica e assinado um termo de convênio por meio da Secretaria Municipal da Assistência Social de São Paulo. A partir de então se ampliou o atendimento para mais 50 adolescente/jovens em medida socioeducativa em meio aberto de Prestação de Serviço a Comunidade (Entrevistado 4).*

Sobre o disposto nos **Livro II – Parte Especial do ECA**, no **Título I Da Política de Atendimento** conforme artigos 86 a 88 e 90, vários são os indicadores que servem de análise sobre o processo de municipalização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, no município de São Paulo, a saber:

- **artigo 86 do ECA** o indicador analisado é o que trata da **articulação das ações governamentais e não governamentais dos entes federados**;
- artigo 87 o indicador analisado refere-se a linha de ação constante do inciso I, **as políticas sociais básicas**;
- artigo 88 o indicador analisado relaciona-se aos incisos I – **municipalização do atendimento**, III – **criação e manutenção de programas específicos observada a descentralização político-administrativa**; IV - **manutenção de fundos públicos**, V – **integração de órgãos e instituições do sistema de garantia de direitos**;
- artigo 90 cujo indicador avaliado trata da **responsabilidade das instituições para as unidades de atendimento**;

Tais indicadores destacados do ECA são conjugados aos presentes no documento SINASE que trata dos parâmetros pedagógicos e arquitetônicos para a implementação da política socioeducativa aos adolescentes em cumprimento de medidas judiciais, a saber:

- item 2, que trata do **conceito e integração das políticas públicas pelo SGD**;
- item 3, relativo **aos princípios e marco legal do sistema de atendimento socioeducativo** nos subitens: 12- **municipalização do atendimento**; 13- **descentralização político-administrativa mediante criação e manutenção dos programas específicos; gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações**; e 15 - **corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas**; .
- item 4, relativo a organização do SINASE, considerado o indicador relativo a **competências e atribuições dos entes federados**:
- subitem 4.1.1, indicador comum as três esferas da administração pública: **normas, resoluções, decretos, portarias, relatórios técnicos; financiamento** conjunto

para a execução dos programas; **fornecimento de meios e instrumentos** para o pleno funcionamento dos programas; e **parcerias** estabelecidas entre Poder Público municipal e ONG;

- subitem 4.1.2, indicador comum ao Estado e Município: **monitoramento**, a **supervisão** e a **avaliação** do sistema, da política dos programas e das ações;
- **formação inicial e continuada** sobre a temática criança e adolescente para os servidores públicos e as equipes das entidades conveniadas envolvidas na atenção direta ao adolescente em conflito com a lei;
- subitem 4.1.4, indicador sobre o **papel e função do Estado** na implementação da política socioeducativa: coordenação do sistema socioeducativo, elaboração do plano socioeducativo; prestação de assistência técnica na construção e implementação do sistema socioeducativo; edição de normas complementares para a organização e funcionamento do sistema; estabelecimento do regime de cooperação entre Estados e Municípios para o atendimento em meio aberto; prestar assistência técnica e suplementação financeiras aos municípios e as ONG para a garantia dos programas em meio aberto;
- subitem 4.1.5, indicador específico da **competência e atribuição da esfera municipal**: coordenar o sistema municipal de atendimento socioeducativo, instituir, regular e manter o seu sistema, respeitando as normas fixadas pela União e pelo respectivo Estado; elaborar o plano municipal de atendimento socioeducativo; editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema socioeducativo; criar e manter os programas de atendimento de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto e estabelecer parcerias do governo municipal com as ONG;
- item 5, trata da gestão dos programas e o indicador analisado refere-se à **composição do quadro de pessoal** do sistema socioeducativo (5.2.1) relacionado à PSC (5.2.1.1) e à LA (5.2.1.2).

Ainda são conjugados a estes indicadores, os presentes na Resolução do CMDCA nº. 83/2006, que dispõe sobre parâmetros para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, no município de São Paulo, a saber:

- art. 2º que trata da responsabilização das organizações da sociedade civil na apresentação de proposta de atendimento;
- parágrafo único do art. 3º que trata dos recursos para o desenvolvimento de atividades complementares (cultura, ludicidade, esporte, lazer);
- art. 4º utilização da rede para a consecução das atividades relacionadas à execução das medidas e de atividades complementares;



- art. 5º que dispõe sobre as ações diretas do poder público e da sociedade civil no atendimento ao adolescente em cumprimento de medida judicial;
- art. 7º que trata da formação continuada da equipe dos programas socioeducativos em meio aberto;
- art. 13 dispõe sobre a coordenação e supervisão dos programas socioeducativos pela SMADS.

Sobre tais indicadores, merecem destaque os que tratam da **articulação dos entes federados** e da **ação entre governos e organizações da sociedade civil** na condução da política de atendimento; as **diretrizes** desta política no processo de transição da **descentralização e municipalização** das medidas socioeducativas; o **financiamento**, dentre outros:

*Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente e, depois com as novas normativas, inclusive o próprio SINASE, vem trazer o princípio, as diretrizes para o atendimento de adolescente em medidas, construindo uma nova engenharia social desse serviço que foge daquele caráter punitivo, restritivo, uma visão muito mais de polícia ou propriamente judicial. A medida socioeducativa (MSE) naquilo que o ECA se propõe à sociedade, como a visão de proteção integral, seja criança ou adolescente e, no caso de medida, o adolescente. Todo esse processo aconteceu a partir de discussões e foi se aprofundando no estado de São Paulo (Entrevistado 1).*

*(...) de todos os 645 municípios a SEADS só está financiando 250 municípios, ocorre que agora há uma regra, de revolução, que diz que o Estado irá co-financiar o espaço Fundo à Fundo, aos município que tem uma média de atendimento anual acima de oito adolescentes. Nesse caso, os municípios que tem até oito adolescentes, o Estado financia até 80% do piso, existe um piso para cada coletivo (10, 20, 30 adolescentes). A SEADS considera os valores de piso, levando em conta o porte e a gestão do município, se o município tem um porte grande, e a gestão dele é plena, então quanto mais a gestão dele é complexa, melhor atenderá as necessidades, mais recursos eles irão receber (Entrevistado 1).*

*A Fundação CASA possibilitou um convênio com algumas ONGs para desenvolver esse serviço no âmbito municipal (...) se o município hoje possuir, por exemplo, dois adolescentes cumprindo LA ou PSC, o município que irá atendê-los e não mais a Fundação CASA. Não é mais uma instituição regionalizada que realiza o atendimento, é o município (Entrevistado 1).*

*(...) Critérios para a partilha dos recursos orçamentários e o acompanhamento, supervisão e capacitação dos técnicos da SMADS (Entrevistado 2).*

Neste contexto, chama a atenção o modo de articulação no território, que fica sob a responsabilidade da SMADS. Utilizando-se desta territorialidade, estabelecem-se as ações no âmbito municipal, estadual e federal e com diversas instituições envolvidas:

*No território, as articulações são feitas pelo serviço/técnico Supervisor e as Coordenadorias da Assistência Social (CAS), junto aos serviços e equipamentos de outras Secretarias tanto municipal quanto estadual em nível de coordenadorias. À SMADS cabe a articulação entre as Secretarias tanto em nível municipal quanto estadual, bem como articulação junto ao governo Federal e o meio fechado com a Fundação CASA – Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente, Coordenadoria da Infância e Juventude, Centro de Apoio Operacional do Ministério Público e à Defensoria Pública (Entrevistado 2).*

Sobre a **articulação dos programas socioeducativos** com a rede de proteção social composta pelas políticas públicas, apesar dos vinte anos de vigência da doutrina da proteção integral, há resistência na inclusão dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de PSC e LA:

*Temos dificuldade de conseguirmos, por exemplo, inserção na escola, (não existe vagas, o adolescente/jovem muitas vezes não é aceito mais na escola a que estudava antes do ato infracional) (Entrevistado 4).*

Ora, sendo o ensino obrigatório, direito subjetivo nas searas pública e privada, a exigibilidade do direito à educação é dever jurídico do Poder Público em atendê-lo, no mesmo sentido os pais não têm o direito de não querer exercer este dever. Os pais que não o exercem praticam o crime de abandono intelectual do filho. Para garantir a obrigatoriedade sob pena de multa, pelos pais, pelo filho, pela escola, o Conselho Tutelar pode e deve ser acionado, pois tem o poder de aplicar medidas jurídica e administrativamente exigíveis (SÊDA, 2000). Diante disso, percebe-se que enquanto para a maioria dos adolescentes a questão se reside nas condições de permanência e na defasagem no atendimento à faixa etária, para adolescentes em conflito com a lei, o problema é preliminar, a de acesso à escola.

Sobre os atos legais para o estabelecimento da **diretriz da municipalização**, os conteúdos da entrevista apontaram todos os que são obrigatórios para esse procedimento, segundo os princípios que regem a administração pública, apresentados na dissertação:

*Constituição Federal de 1988, Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Sistema Único da Assistência Social – SUAS Além dos marcos legais também o SINASE e as resoluções da Secretaria Estadual de Assistência Social (SEADS e SMADS), Plano Municipal de Assistência Social (PLAS) (Entrevistado 2).*

Em relação ao processo de estabelecimento de **parcerias e conveniamento**, ele se dá por meio da realização de audiências públicas nos Distritos do município

de São Paulo<sup>93</sup>, território em que serão instalados os serviços de medidas socioeducativas:

*A organização deve vencer a audiência pública, portanto deve preencher todos os requisitos exigidos para a celebração do conveniamento constantes no edital de chamamento (Entrevistado 2).*

*O conveniamento prevê a contratação direta pela organização vencedora da audiência pública a contratação de pessoal, conforme edital de chamamento (Entrevistado 2).*

A entrevista esclarece que atualmente,

*Todos os serviços foram conveniados com a capacidade para 120 atendimentos independentemente da demanda apresentada ser abaixo dessa capacidade (Entrevistado 2).*

*Atualmente são 31 organizações conveniadas - 54 serviços implantados. Vale ressaltar que atualmente a SMADS empreende esforços na implantação/implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CREAS), referenciando as medidas socioeducativas em meio aberto nesses centros (Entrevistado 2).*

*Também no Termo de convênio são atribuições dos técnicos a participação em fóruns, seminários e eventos que possibilitem a troca de experiências e o aprofundamento da política de atendimento à criança e o adolescente (Entrevistado 2).*

A SMADS, responsável pelo pleno funcionamento do sistema municipal socioeducativo, na execução das medidas de PSC e LA, estabelece como critérios básicos para **manutenção de convênios** com entidades da sociedade civil, segundo relatos do Entrevistado 4, o que segue:

*Apresentar à SAS propostas em consonância com o Plano de Trabalho aprovado durante a celebração do convênio;*  
*Consolidar setores da rede a partir das demandas dos adolescentes, jovens e seus familiares;*  
*Acionar e manter relações freqüentes com o Sistema de Justiça para garantir o devido processo legal;*  
*Divulgar o projeto à comunidade local, por meio de participação em reuniões, fóruns, eventos e outros;*  
*Estreitar relações com o Poder Judiciário, Ministério Público, Legislativo, Conselhos de Direitos e Tutelares;*  
*Manter a Organização devidamente registrada e inscrever o programa no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do*

---

<sup>93</sup> A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes, inclusive nos casos específicos que versam sobre, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos.

*Adolescente (artigos 90 e 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente);  
Coordenar e executar o serviço de acordo com o Plano de Trabalho aprovado durante a celebração do convênio;  
Manter no Serviço a documentação para fins de Prestação de contas ao técnico supervisor, conforme a Portaria vigente;  
Garantir o desenvolvimento do trabalho interdisciplinar por meio de seleção multidisciplinar;  
Valorizar e estimular a seleção de candidatos ao trabalho, que tenham postura ética e compromisso com a proposta socioeducativa;  
Participar do processo continuado de sensibilização e capacitação de Rede de Serviços de Proteção, Organizações de Promoção e Defesa de Direitos, Unidades Acolhedoras e Sociedade Civil em Geral.*

Sobre o **financiamento e repasse de recursos** para o processo de municipalização da gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei e dos respectivos programas socioeducativos em meio aberto, os entrevistados relatam que:

*São Paulo recebe o piso maior, porque é metrópole habilitado na gestão plena e, recebe hoje R\$ 8.700,00 por coletivo, ou seja, a cada 20 (vinte) adolescentes o município recebe esse valor para atender as necessidades do serviço, seja de recursos humanos, consumo etc. (Entrevistado 1).*

*O repasse de recursos financeiros se dá mensalmente, após a organização conveniada apresentar a prestação de contas à SMADS através supervisões das Coordenadorias da Assistência Social (Entrevistado 2).*

*A SMADS assumiu o compromisso com as organizações já conveniadas com a Fundação CASA anteriormente ao processo de municipalização, pactuando suplementação financeira tanto em nível federal e estadual (Entrevistado 2).*

Do ponto de vista financeiro, as análises indicam que se faz necessário o aprofundamento em alguns aspectos mais específicos e diretamente relacionados ao processo de “municipalização”, tais como suas formas, definições e níveis de efetivação. A fala de um dos entrevistados, ao se remeter ao processo de municipalização das medidas, caracteriza a expressão através de uma prática de pouca determinação, haja vista que “os subsídios para essa ação são ainda insuficientes para que os técnicos possam desempenhar bem o seu papel”. Isto pode indicar que a precariedade de recursos encaminhados aos municípios, a descentralização, ao contrário de promover a democratização, poderá funcionar como fator agravante dos problemas, quando deveria ajudar a solucioná-los.

No que se refere ao disposto no SINASE sobre a **formação inicial e continuada** dos profissionais (gestores, equipes técnicas, socioeducadores), os entrevistados ponderam que:

*O conhecimento nunca se esgota. Os serviços são supervisionados e também contam com verba de horas técnicas que possibilita*

*discussão de casos, capacitação, aprofundando sempre os temas e conceitos relacionados ao trabalho socioeducativo e a garantia de direitos (Entrevistado 2).*

*São estabelecidos critérios para a partilha dos recursos orçamentários e o acompanhamento, supervisão e capacitação dos técnicos da SMADS (Entrevistado 2).*

*Temos um profissional (contratado) para estar junto com a equipe quinzenalmente em momentos de formação (Entrevistado 4).*

*Particularmente acredito que falta conhecimento de muitos quanto o sistema socioeducativo e a doutrina da proteção integral. Talvez devemos ter mais momentos de capacitação (Entrevistado 4).*

Em relação à **infraestrutura e composição da equipe de trabalho** dos programas socioeducativos do sistema municipal, visando o adequado cumprimento pelo adolescente da medida judicial imposta, conforme preconizam ECA e SINASE, os entrevistados, assim avaliaram:

*A infraestrutura dos serviços está adequada ao atendimento e acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e também de seus familiares (Entrevistado 2).*

*Atualmente a equipe [do SME] é composta de 01 gerente; 05 técnicos (para o atendimento direto aos adolescentes, jovens e seus familiares) 01 administrativo e um auxiliar de serviços gerais. Hoje a capacidade de atendimento do Serviço é de 75 adolescentes (Entrevistado 4).*

*A equipe técnica do CREAS participa do processo de seleção de pessoal para os programas socioeducativos, segundo o termo de convênio. Percebemos certa resistência das entidades nesse modo de contratação de pessoal (Entrevistado 3).*

Pode-se destacar, a partir das entrevistas, ponderações sobre determinados aspectos que incidem sobre os limites, avanços, impasses e perspectivas da municipalização da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei, a saber:

*Houve certa resistência em relação aos funcionários da Fundação CASA, pois eles não queriam perder o emprego; já os nossos profissionais ficaram com certo receio, mas com apoio e capacitação, foi sendo superado (Entrevistado 3).*

*O grande desafio é a implementação do programa de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas à luz do SINASE, o que implica numa mudança e quebra de paradigmas (Entrevistado 2).*

*As reuniões mensais da supervisão dos serviços (assinatura documentos, estabelecimento de fluxos, troca de experiências, levantamento de dúvidas, reorientação das metodologias de intervenção), se constituem canais de comunicação, tanto com a SMADS quanto com as entidades e mesmo com a rede visando à melhoria da execução das MSE no município (Entrevistado 3).*

Mudar de paradigma significa passar a ver os adolescentes como cidadãos, como sujeitos de direito e de deveres em si mesmos e não como extensões do país

e do Estado. Implica também preparar continuamente os adolescentes para que se vejam a si mesmos, como cidadãos, sujeitos de direitos e deveres. Esse é um dos desafios do século XXI (SÊDA, 1998).

O estudo procurou evidenciar que o processo da municipalização foi desenvolvido a partir da iniciativa da esfera estadual, que planejou e, praticamente, definiu as ações, os encargos e serviços que deveriam ser transferidos aos municípios. Os achados desta pesquisa mostraram que a proposta de descentralização dos serviços de medidas socioeducativas em meio aberto obteve uma adesão do município pesquisado.

Percebe-se também que a questão da municipalização das medidas socioeducativas no município de São Paulo esteve intimamente ligada à defesa da descentralização administrativa como forma de consolidar o pensamento sobre os limites de intervenção do Estado. Neste sentido, observa-se que o governo estadual assumiu uma postura recorrente, a de querer transferir os encargos das medidas socioeducativas para o município de São Paulo. Observa-se pela fala dos entrevistados que o município atendeu à proposição do governo estadual, sem questionamentos ou argumentações quanto às formas dessa cooperação.

A realidade existente evidencia que as relações entre as duas esferas político-administrativas da federação brasileira – Estado e Município, não levaram em consideração alguns aspectos, especialmente, aquelas que dizem respeito às especificidades e desafios de condições técnicas, administrativas e financeiras da esfera municipal para a transferência de competência. Dessa forma, tornam-se evidentes as dificuldades que o município enfrenta para a gestão e execução das ações educativas no âmbito das medidas socioeducativas em meio aberto.

Neste contexto, as análises apontam nitidamente para a ausência de um plano conjunto de iniciativas de parceria entre Estado e o município em se tratando do atendimento socioeducativo dos adolescentes em conflito com a lei, o que pode denotar haver descumprimento dos pactos entre os entes federativos.

Com relação à organização da municipalização e gestão das medidas socioeducativas, pode-se observar que não foi evidenciada nenhuma iniciativa neste âmbito, com relação a uma estrutura participativa e democrática de organização da gestão, visto que nas falas dos entrevistados não é mencionado em nenhum momento a participação dos adolescentes no processo de municipalização e nem na execução da proposta. Pelo contrário, parece prevalecer, ainda, uma cultura da não participação.

Constata-se também, nesta pesquisa, que no campo da municipalização e gestão das medidas socioeducativas de PSC e LA, permeiam indefinições e dificuldades de operacionalização do regime de colaboração entre os municípios, Estado e União, visto a ausência de um plano de cooperação em terem as três instâncias de poder, dentro do novo desenho do pacto federativo.

De acordo com o que apontou a revisão de literatura desenvolvida antes e durante a realização da coleta de dados, o governo local enfrenta dificuldades com

as lacunas deixadas pelo processo de municipalização das medidas. Tais lacunas aparecem na medida em que não constam as garantias da cooperação anunciada nos textos legislativos e nos termos dos convênios de municipalização.

Ressalta-se, a partir das análises dos dados coletados, que até o presente momento não houve nenhum estudo técnico sobre os impactos dessa política de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto neste município.

Numa síntese, avalia-se que apenas parte dos indicadores selecionados para a análise do processo de municipalização da gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei, pode ser destacada. Contudo, acreditamos que os conteúdos extraídos das entrevistas complementados pelo debate teórico sobre o tema de pesquisa revelam como esse processo vem se realizando no município de São Paulo e a necessidade de aprofundamento dos limites, impasses e perspectivas da gestão pública numa área social crítica, como a do adolescente, ato infracional e medidas socioeducativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da municipalização das políticas públicas de assistência social vem se desenvolvendo desde a reconstrução do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988 que, a par de instituir como fundamentos da República a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dentre outros (art. 1º, II e III) e como um de seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Nesse sentido, estabeleceram-se também como diretrizes das ações governamentais na área da assistência social, a “descentralização político-administrativa” e a “participação da população” (art. 204, I e II), reservando a coordenação e as normas gerais sobre o assunto, à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal.

Na esteira dessas bases, princípios e diretrizes, surgem os marcos regulatórios infraconstitucionais e/ou complementares para a implementação da municipalização dos programas sociais, dentre os quais o de execução de medidas socioeducativas de natureza restritiva de direitos (PSC e LA) previstas no ECA e eventualmente aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei pela Justiça da Infância e Juventude.

Importante avanço para a política de atendimento foi a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente que têm permitido a edição de resoluções sobre a política de atenção ao adolescente em conflito com a lei como, por exemplo, a Resolução nº. 113/2006 do CONANDA que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e a Resolução nº. 119 do mesmo ano que, ao adotar a visão necessariamente sistêmica do atendimento socioeducativo, define o objetivo primordial do SINASE [inclusão do adolescente em conflito com a lei]; o seu conceito legal e multifacetário [conjunto ordenado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo...] e inclui, interligando, os sistemas das três esferas de poder (nacional, estaduais, distrital e municipais), dizendo ainda que deve ser aplicado, desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa.

O SINASE, ao adotar o conceito de gestão participativa para a realização da política de proteção social, prioriza a municipalização da gestão dos programas socioeducativos enquanto um sistema integrado e articulado nas três esferas da administração pública para o desenvolvimento dos programas socioeducativos.

O estudo desenvolvido identificou que tanto os princípios quanto as diretrizes da política de atendimento dos direitos do adolescente em conflito com a lei, em cumprimento de medida socioeducativa restritiva de direitos, no município de São Paulo, encontram-se consubstanciados na doutrina da proteção integral enquanto um conjunto de direitos para todos, indistintamente, o que inclui aqueles que estão



em cumprimento de medida em meio aberto, o que, em certa medida atende aos princípios descentralizadores do Estado Democrático de Direito. Esses princípios pressupõem a colaboração dos entes federados sobre a organização do Estado e suas finalidades, descentralização que se estende e se apresenta nítida na questão específica relativa ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente (arts. 86 a 89 do ECA).

As fontes documentais utilizadas para o trato do tema estudado nos permitiram concluir sobre a morosidade do processo de municipalização da política socioeducativa em meio aberto, no território nacional, à exceção do Estado do Paraná em que a maioria dos municípios já conta com gestão municipalizada (ILANUD, 2007).

No caso do recorte da pesquisa, São Paulo, esse processo foi deflagrado a partir de 2004 e, se intensificou nos anos de 2007 e 2008. Contudo, iniciativas ligadas à sociedade civil, antes disso, ainda nos anos noventa (a exemplo da Sociedade Santos Mártires, organização social do Jardim Ângela, que em 1997 começou a executar as medidas em meio aberto).

Entre 2007 e 2008, do total de 653 municípios do Estado de São Paulo, apenas 212 prefeituras haviam assumido a gestão das medidas socioeducativas, utilizando-se para isso a modalidade convênio para o estabelecimento de parcerias, tanto com repasse ou não de recursos financeiros. Em 2004, configuravam-se no município de São Paulo dois tipos de gestão da política socioeducativa em meio aberto: a realizada pela municipalidade, direta ou indiretamente e outra, pelo Governo Estadual, através da Fundação CASA. Num primeiro momento, a municipalização deu-se em torno da execução da medida de PSC e, depois, no conjunto, medidas de PSC e LA.

Analisando as situações apresentadas, identificam-se inúmeras dificuldades na construção da municipalização das medidas, desde a incipiente ação articulada em rede dos programas socioeducativos, quanto das atividades de supervisão e de orientação técnica, até as próprias condições de trabalho e mesmo da adesão dos adolescentes e familiares aos programas. Um dos exemplos é a não inclusão desses adolescentes no sistema de educação. Esta realidade tem levado à proposição de diferentes estudos, sobre isso, tendo em vista o princípio da doutrina da proteção integral e a educação enquanto um direito fundamental previsto.

Este estudo, num recorte específico, a Região Sul, Distrito do Jardim Ângela, ao focar a categoria parceria na municipalização da política socioeducativa, ressalta o uso de instrumentos para essa gestão articulada (relação público-privado), os contratos de gestão e convênios para a execução dos programas socioeducativos com o executivo municipal. Contudo, essa não é a única modalidade utilizada no processo de municipalização da política socioeducativa na Capital (São Paulo): o executivo estadual, através de sua principal instituição, neste campo, (a então FEBEM e atual Fundação CASA) mantinha convênios com as organizações da sociedade civil na execução dos programas socioeducativos (ILANUD, 2007).

No entanto, toda a legislação e outros marcos regulatórios advindos no processo de vinte anos de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, adotavam que a política de direitos é de responsabilidade dos entes federados, União, Estados (Distrito Federal) e Municípios, ou seja, cada um tem papel especial nesse processo. Os sistemas – SINASE, SUAS, SUS, Educação – já deveriam estar articulados na tarefa de disponibilizar recursos técnicos e financeiros para auxiliar na consecução das ações de municipalização, em especial, aos programas em meio aberto (PSC e LA) como forma de se evitar a aplicação de medidas socioeducativas mais sérias ao adolescente (semiliberdade e internação) pela ausência ou precariedade de programas socioeducativos.

A política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, alicerçada na articulação de ações governamentais e não-governamentais sob o princípio da doutrina da proteção integral, implica que a gestão da política socioeducativa seja pautada e balizada pelos referenciais legais que regem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade). Nesse sentido, os instrumentos formais utilizados para o estabelecimento das parcerias entre Estado e sociedade civil (público-privado) precisam ser amplamente debatidos, conhecidos e divulgados e sofrer modificações, sempre que for necessário em favor da garantia dos direitos no interesse superior do adolescente em cumprimento de medida judicial.

Ainda é importante ressaltar que a política pública socioeducativa não se compõe como serviço exclusivo estatal, podendo ser executada por organizações da sociedade civil, conforme observado nas mudanças operadas pela última reforma do Estado (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995). Tal Plano, como vimos, definiu, que determinadas ações podem ser financiadas ou subsidiadas pelo Estado, por meio de contratos de gestão e parcerias, formas utilizadas de ajuste ou acordos entre a Administração Pública e as organizações sociais. Estas últimas devem, de acordo com a análise aqui proposta, assumir complementarmente as ações públicas estatais e, não exclusivamente. Mas, mesmo assim, estão sujeitas ao controle público.

Na análise do objeto de estudo em que se destacaram as parcerias entre público e privado na municipalização da política socioeducativa, as referências teóricas, legislativas, documentais e as entrevistas, permitiram-nos ver o problema em suas várias dimensões, dentre elas: o redesenho da gestão da política pública a partir de 1988; as metodologias de intervenção desenvolvidas nos programas socioeducativos; a participação das organizações da sociedade civil na gestão dos programas ou serviços de medidas socioeducativas; mudanças dos papéis e funções das organizações da sociedade civil frente às regulamentações do órgão gestor municipal (comparativo das Portarias SMADS) na execução dos programas socioeducativos. Porém, a ausência na pesquisa da voz dos Conselhos de Direitos e de Assistência Social deixa lacunas para uma melhor compreensão do papel das

novas institucionalidades criadas frente ao processo de municipalização da política socioeducativa no município de São Paulo.

Tomando como objeto da pesquisa, a municipalização da política socioeducativa em meio aberto, o período destacado (1990 – 2010) e o espaço do município de São Paulo, em especial o do Distrito do Jardim Ângela, pode-se perceber indicadores que demonstraram avanços, limites e perspectivas no processo de municipalização aqui trazido, tanto pela voz dos sujeitos/instituições participantes da pesquisa quanto pela leitura detida das Portarias SMADS na relação com as disposições estabelecidas pelos marcos regulatório.

Assim, a pesquisa propiciou identificar parte dos elementos que balizam a gestão da política socioeducativa em meio aberto (PSC e LA), como também, o princípio da participação popular na defesa do interesse superior do adolescente e que a atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa continua de responsabilidade primeira do Estado brasileiro, mesmo articulada com a sociedade civil, por meio de suas organizações sociais, cuja ação deve ser complementar como expressado anteriormente.

Convém sinalizar que os instrumentos técnicos e jurídicos que medeiam a relação público-privado devem ser bases do processo democrático e participativo da gestão da política pública para que se evite a descontinuidade dos programas, projetos e serviços e, principalmente, da ausência do Estado de suas obrigações constitucionais na efetivação das garantias fundamentais, pois “o Estado é a garantia e garantidor dos serviços de direito dos cidadãos” (CARVALHO & NOZABIELLI, 2004 p. 04). Por fim, ressalta-se ainda que o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, por meio de suas organizações sociais, no trato do adolescente em conflito com a lei, é recente na história do atendimento à população infanto-juvenil e, nesse sentido, há necessidade de outras pesquisas para melhor compreensão do objeto de estudo.

## REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 2.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ARAÚJO, Alexandre Viana. **Política Educacional e Participação Popular: um estudo sobre esta relação no município de Camaragibe - PE**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2003 (Dissertação de Mestrado).

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.40, pp. 111-141. ISSN 0102-6909.

\_\_\_\_\_. **Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31, p. 44-66, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **Políticas de Descentralização da Educação, Municipalização do Ensino Fundamental e Desigualdades Educacionais**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2001.

BAFFI, Maria Adelia Teixeira. O planejamento em educação: revisando conceitos para mudar concepções e práticas. In: BELLO, José Luiz de Paiva. *Pedagogia em Foco*, Petrópolis, 2002. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/fundam02.htm>>.

BARRETTO, E. S. de S. (1995): **Descentralizar e Redistribuir nos Sistemas de Ensino**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, nº 95.

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

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, 1990

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**, 1993.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Sistema Único de Assistência Social -SUAS**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS -- construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo- SINASE**. Brasília, 2006.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BIDARRA, Z. S. **Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos**. In *Serviço Social e Sociedade*, nº. 99, São Paulo: Cortez Editora, jul/set 2009.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 14º ed. São Paulo, Atlas, 2000.

CARDOSO, Adriana Palheta. **Estudo sobre “Sociedade Civil, Direitos Humanos e Adolescente Em Conflito Com A Lei”**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: UNIBAN, 2010

CARVALHO, Maria do Carmo B. de. **Introdução à temática da gestão social**. In ÁVILA, Célia M. de (Coord). *Gestão de Projetos sociais*. São Paulo: AAPCS: 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 14º ed. São Paulo, Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública, concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 3ª Ed., São Paulo, Atlas, 2009.

DRAIBE, Sônia. **“As políticas sociais nos anos 90”**. In: Renato Baumann (org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus 1999.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. São Paulo em Perspectiva, 9, p. 3-10, 1995.

FERREIRA, Rosilda (Coord.). **Construindo a Educação na Cidade de Camaragibe** Camaragibe (PE): Secretaria de Educação, 1999.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. **A relação público-privado na execução das medidas socioeducativas**, In *Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade*, 1 (1): i-ix, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 2º ed. São Paulo, Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais no início do século XXI**. 3ª ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2007.

Gramsci, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Tradução de Noênio Spínola. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.

ILANUD, BRASIL. **Mapeamento Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Relatório Resumido**, 2007

JACCOUD, L. **Proteção social no Brasil**: debates e desafios In *Capacitação de Gestores Sociais*, São Paulo: IEE/PUCSP, 2008. mimeo.

LAVILLE, Christian & DIONNE, Jean. **A construção do saber \_ Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIBÂNIO, José Carlos et al. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**, 10ª edição, rev. e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2008.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2ªed., São Paulo, Malheiros, 1997.

LIDAS, Instituto. Sistema de Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente na Cidade de São Paulo, <http://www.lidas.org.br/>.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 22ªed. São Paulo, Saraiva, 1993.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **DESCENTRALIZAÇÃO E UBPREFEITURAS EM SÃO PAULO** - novembro 1997

MARX, Karl e Friedrich Engels. **O manifesto comunista**. Tradução Maria Lucia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998<sup>a</sup>

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**. Tradução Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998b

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público e o estatuto da criança e do adolescente** In RT 671/233:245

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, 2005.
- MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**. 2ªed. São Paulo:Atlas, 2009.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1998
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- Mochcovitch, Luna Galano. **Gramsci e a escola**. São Paulo: Ática, 1988
- NAVARRO, J. A. **Descentralização de políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Summus, 1991.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- PEREIRA, Almir; BEZERRA, JaersonL e HERINGER, Rosana (orgs). **Os impasses da cidadania – infância e adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992
- PEREIRA. Irandi. **Programas de socioeducação ao adolescente em conflito com a lei**. Maringá/PR: CMDCA/UEM-PCA, 2004.
- \_\_\_\_\_. **O adolescente em conflito com a lei e o direito à educação**. Dissertação (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2006
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.
- PEREIRA, Rosemary, Ferreira de Souza. **Dissertação de Mestrado em Serviço Social**. São Paulo: PUC, 1998.
- PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.
- RAICHELIS, R. & WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional**. In Serviço Social & Sociedade. N. 78. Ano XXIV. Junho de 2004
- RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de direito da criança e do adolescente**, 2ª edição, Curitiba: Juruá, 2008.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil, 2ª Ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

RODRIGUES, Joel Costa e BOSCO, Sérgio (orgs.). **Redescobrimo o adolescente na comunidade**: uma outra visão da periferia São Paulo: Cortez, 2005.

SADER, E. e GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Autores Associados, 1995.

SEDA, Edson. A **Proteção Integral**: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina. 4 ed. Ampliada, Campinas:

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20º ed. São Paulo, Malheiros, 1993.

SILVA, S. Fernandes da. **Municipalização da saúde e poder local**: sujeitos atores e políticas. São Paulo: Hucitec, 2001

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva**: Concepções Fundantes. In Capacitação de Gestores Sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2008. mimeo.

VACCA, Giuseppe. **Estado e mercado, público e privado**. Tradução Nercia Justum. Lua Nova, São Paulo, nº. 24 p., 1991.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e política social na década de 90**. In NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) Estado e políticas sociais no Brasil. Cascavel/PR: EDUNOEST,



## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM TÉCNICOS DO PROGRAMA SOCIOEDUCATIVO**

1. Há quanto tempo a entidade executa medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA)?
2. Quantos profissionais trabalham no programa?
3. Quais as condições básicas que o município (SMADS) exige para estabelecer convênio com entidades sociais?
4. Nesse processo, além do repasse financeiro há o repasse de recursos materiais e patrimoniais?
5. Há cessão de pessoal? Qual categoria (s)?
6. Tem conhecimento de diferenciação de modalidades na execução das medidas de uma região para outra?
7. Como se dá a avaliação do programa com relação aos objetivos e compromissos firmados no plano de trabalho, junto ao órgão conveniente? você participa desse processo?
8. A equipe realiza avaliação do programa junto a familiares, responsáveis e adolescentes?
9. O programa possui atividades complementares, tais como: projetos culturais; lúdicos; esportivos; de lazer?
10. Como se dá a formação inicial e continuada da equipe?
11. Como se dá a participação das famílias? Suas demandas são consideradas e encaminhadas para a rede de serviços existentes?
12. Como considera a infra-estrutura existente para que o adolescente cumpra medida socioeducativa em meio aberto possibilitando a inclusão social como preconiza o ECA ?
13. Quais as maiores dificuldades que o programa enfrenta na relação com o órgão conveniente?
14. Como considera o conhecimento por parte de todos os envolvidos quanto o sistema socioeducativo e a doutrina da proteção integral?
15. Como se dá a articulação com os demais serviços e programas (saúde, educação, profissionalização, escolarização)?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O COORDENADOR DE ARTICULAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SMADS) e CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)**

1. Quais os atos e procedimentos legais da municipalização das medidas LA e PSC no município?
2. Quais as fases da municipalização no município? De que forma aconteceu?
3. Quais os objetivos da Secretaria com relação à municipalização das medidas?
4. Quais as condições básicas que o município estabelece para o convênio com entidades sociais?
5. Nesse processo como se dá o repasse de recursos financeiros, materiais e patrimoniais?
6. Há cessão de pessoal? Qual categoria e em que bases são feito o acordo?
7. Na municipalização houve diferenciação de modalidades de uma região para outra?
8. Atualmente quantas organizações são parceiras da prefeitura na execução de medidas socioeducativas em regime aberto?
9. Quais as maiores dificuldades nas negociações entre Estado e Prefeitura para a municipalização das medidas?
10. Já houve avaliação com relação aos compromissos firmados entre o município e as entidades?
11. Há dificuldades do município em lidar com as entidades? Quais?
12. Como considera a infraestrutura existente para que o adolescente cumpra medida socioeducativa em meio aberto possibilitando a inclusão social como preconiza o ECA ?
13. Como considera o conhecimento por parte de todos os envolvidos quanto o sistema socioeducativo e a doutrina da proteção integral?
14. Como se dá a articulação com os demais serviços e programas (saúde, educação, profissionalização, escolarização)?

## **APÊNDICE C - DECRETO Nº 5.378 DE 23 DE FEVEREIRO DE 2005.**

Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º. Fica instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País.

Art. 2º. O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de Instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Art. 3º. Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7º, deverá:

I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;

II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;

III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e

IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal.

Art. 4º. Os critérios para avaliação da gestão de que trata este Decreto serão estabelecidos em consonância com o modelo de excelência em gestão pública.

Art. 5º A participação dos órgãos e entidades da administração pública no GESPÚBLICA dar-se-á mediante adesão ou convocação.

§ 1o Considera-se adesão para os efeitos deste Decreto o engajamento voluntário do órgão ou entidade da administração pública no alcance da finalidade do GESPÚBLICA, que, por meio da auto-avaliação contínua, obtenha validação dos resultados da sua gestão.

§ 2o Considera-se convocação a assinatura por órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica ou fundacional, em decorrência da legislação aplicável, de contrato de gestão ou desempenho, ou o engajamento no GESPÚBLICA, por solicitação do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, em decorrência do exercício de competências vinculadas a programas prioritários, definidos pelo Presidente da República.

Art. 6o Poderão participar, voluntariamente, das ações do GESPÚBLICA pessoas e organizações, públicas ou privadas.

Parágrafo único. A atuação voluntária das pessoas é considerada serviço público relevante, não remunerado.

Art. 7o Fica instituído o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de formular o planejamento das ações do GESPÚBLICA, bem como coordenar e avaliar a execução dessas ações.

Art. 8o O Comitê Gestor terá a seguinte composição:

I - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará; e

II - um representante da Casa Civil da Presidência da República.

~~§ 1o O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão indicará quinze órgãos ou entidades da administração pública, com notório engajamento em ações ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização, cujos representantes integrarão o Comitê Gestor.~~

~~§ 2o Os membros a que se referem o caput e o § 1o, titulares e suplentes, serão indicados pelos dirigentes dos órgãos ou entidades representados e designados pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.~~

~~§ 3o O mandato dos membros do Comitê Gestor será de dois anos, permitida a recondução.~~

III - representantes de órgãos e entidades da administração pública, assim como de entidades privadas com notório engajamento em ações ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização, conforme estabelecido pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 6.944, de 2009).

§ 1o Os membros a que se referem o caput, titulares e suplentes, serão indicados pelos dirigentes dos órgãos ou entidades representados e designados pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Redação dada pelo Decreto nº 6.944, de 2009).

§ 2o O mandato dos membros do Comitê Gestor será de dois anos, permitida a recondução. (Redação dada pelo Decreto nº 6.944, de 2009).

Art. 9o Ao Comitê Gestor compete:

I - propor ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o planejamento estratégico do GESPÚBLICA;

II - articular-se para a identificação de mecanismos que possibilitem a obtenção de recursos e demais meios para a execução das ações do GESPÚBLICA;

III - constituir comissões setoriais e regionais, com a finalidade de descentralizar a gestão do GESPÚBLICA;

IV - monitorar, avaliar e divulgar os resultados do GESPÚBLICA;

V - certificar a validação dos resultados da auto-avaliação dos órgãos e entidades participantes do GESPÚBLICA; e

VI - reconhecer e premiar os órgãos e entidades da administração pública, participantes do GESPÚBLICA, que demonstrem qualidade em gestão, medida pelos resultados institucionais obtidos.

Art. 10. Ao Coordenador do Comitê Gestor compete:

I - cumprir e fazer cumprir este Decreto e as decisões do Colegiado;

II - constituir grupos de trabalho temáticos temporários;

III - convocar e coordenar as reuniões do Comitê; e

IV - exercer o voto de qualidade no caso de empate nas deliberações.

Art. 11. A participação nas atividades do Comitê Gestor, das comissões e dos grupos de trabalho será considerada serviço público relevante, não remunerado.

Art. 12. A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exercerá as funções de Secretaria-Executiva do Comitê Gestor.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Ficam revogados os Decretos nos 83.740, de 18 de julho de 1979, e 3.335, de 11 de janeiro de 2000.

Brasília, 23 de fevereiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Nelson Machado

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.2.2005

## **APÊNDICE D - RESOLUÇÃO Nº 83 / CMDCA / 2006**

Dispõe sobre Parâmetros para Execução das Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto no Município de São Paulo.

Considerando a normativa internacional sobre a doutrina de proteção integral de crianças e adolescentes, consubstanciada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e incorporada na Constituição Federal Brasileira de 1998 em seu artigo 227 e no Estatuto da Criança e do Adolescente ECA (Lei nº 8.069/1990).

Considerando o Estatuto da Criança e do Adolescente ECA (Lei nº 8.069/1990).

Considerando que os adolescentes atendidos em medidas sócio-educativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, alinhamento conceitual, estratégico e operacional, fundamentados em bases éticas e pedagógicas;

Considerando que os adolescentes atendidos em medidas sócio-educativas em meio aberto apresentam grande complexidade e diversidade nas demandas próprias dessa fase da vida, que passam pelas questões afetivas, emocionais e materiais da família, defasagem na relação idade/série escolar, envolvimento com drogas, falta de oportunidades para convivência e exercício do protagonismo juvenil, falta de atividades esportivas, de expressão artística e cultural, falta de acesso aos recursos na área de saúde, além da necessária atenção ao cumprimento da medida indicada;

Considerando que os regimes sócio-educativos devem se constituir de tal forma que garantam o acesso do adolescente às oportunidades de superação da sua atual condição, motivando-o para a elaboração de projeto de vida pessoal e participação construtiva na comunidade;

Considerando que a municipalização do atendimento visa fomentar a eficiência dos programas sociais implementados, comum processo qualificador das políticas e participação comunitária na formulação e execução dos projetos tornando efetiva a democratização do atendimento através do envolvimento e da co-responsabilidade da comunidade e do poder público pela inserção de seus adolescentes na sociedade;

Considerando as propostas do Fórum de Articulação das Entidades que executam as Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto;

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo CMDCA/SP, no uso de suas atribuições definidas pela Lei Federal nº 8.069/1990 (ECA), resolve aprovar os seguintes parâmetros para que se execute o programa municipal de atendimento e acompanhamento dos adolescentes que cumprem MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS EM MEIO ABERTO no Município de São Paulo doravante denominadas simplesmente MSE/MA:

Artigo 1º O programa municipal de atendimento e acompanhamento das MSE/ME coordenado e supervisionado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social SMADS deverá observar os requisitos e procedimentos da presente Resolução.

Artigo 2º - A entidade que se propuser a desenvolver o programa de atendimento e acompanhamento do adolescente que cumpre MSE/MA, responsabilizar-se-á pela sua execução, bem como deverá apresentar um projeto junto ao CMDCA/SP conforme os princípios estabelecidos na Lei Federal nº 8.069/1990 (ECA) para a devida análise e aprovação deste Conselho.

Artigo 3º - O Programa de MSE/MA deve ter suas atividades complementares com projetos culturais, lúdicos, esportivos, de lazer, etc...

Parágrafo único. Os recursos a que se refere esse artigo deverão estar previstos no orçamento público das secretarias afins.

Artigo 4º O programa do MSE/MA deve utilizar equipamentos públicos já existentes na região de execução do programa (saúde, educação, defesa pública, trabalho, profissionalização, esporte, cultura, lazer, etc ) para complementar as atividades propostas pela entidade.

Parágrafo Único – A solicitação de utilização dos equipamentos públicos será encaminhada pela equipe técnica do SMADS e/ou organizações conveniadas.

Artigo 5º - O programa de MSE/MA deverá ser desenvolvido por meio de ações diretas do poder público e da sociedade civil de atendimento ao adolescente.

Artigo 6º - Fica definido que cada orientador inserido no atendimento e acompanhamento do programa de MSE/MA atenderá no máximo 15(quinze) adolescentes.

Artigo 7º - O programa de MSE/MA deve obrigatoriamente prever a formação continuada de sua equipe, tanto funcionários quanto voluntários.

Artigo 8º - O programa de MSE/MA como um todo, bem como os profissionais executores do referido programa devem se tornar referência para o adolescente e sua família, garantindo o acompanhamento durante a pré-medida e pós-medida.

Artigo 9º - O programa de pós-medida deve prever recursos separadamente do destinado ao atendimento da MSE/MA.

Artigo 10º - O Poder Público, dentro de suas competências, deve garantir de forma integral os direitos do adolescente considerando o risco individual decorrente, na maioria das vezes, da vulnerabilidade social.

§ 1º A educação, profissionalização, saúde, lazer, cultura, trabalho pertencem à trajetória do adolescente e devem ser considerados ao longo de todo o processo de execução da MSE/MA.

§ 2º As atividades desenvolvidas no programa de MSE/MA devem estar em consonância com as especificidades das demandas próprias à faixa etária, ao grupo e aos indivíduos atendidos, respeitando a diversidade étnico-racial, de gênero e sexual.

§ 3º As demandas dos familiares dos adolescentes atendidos devem ser consideradas e encaminhadas segundo uma orientação qualificada para a rede de serviços existentes, seja

ela publicam privada ou conveniada, com a preocupação em promover práticas que valorize o processo de inclusão social.

#### Quanto à Metodologia

Artigo 11. A metodologia deverá ser dialógica e participativa, promovendo atendimento singular e personalizado ao adolescente, familiares ou responsáveis de forma ética e técnica, bem como deve ser construída por todos os atores envolvidos no processo de MSE/MA, quais sejam: o adolescente, a equipe, responsáveis, comunidade, Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, CMDCA/SP e a rede atendimento.

§ 1º A metodologia a que se refere o caput deste artigo, será utilizada com o adolescente, família ou responsáveis em todas as fases: pré-medida, acompanhamento do cumprimento da medida e pós-medida, efetivando as políticas públicas municipais na área da criança e do adolescente.

§ 2º Ao adolescente e familiares deverá se garantir um processo de integração digno e efetivo no programa.

§ 3º O atendimento na MSE/MA deverá ser singular, personalizado, elaborado e executado de forma ética e técnica, bem como deverá ser avaliado pela equipe, adolescente, familiares/responsáveis.

§ 4º O programa deverá resgatar o ser cidadão, enfatizar o restabelecimento, a preservação e a promoção dos vínculos familiares e comunitários, em regime de co-educação com os demais adolescentes da comunidade.

§ 5º A equipe de desenvolvimento da MSE/MA deverá promover um processo de descobertas pessoais no adolescente que possibilite que este encontre novas alternativas de vida que possam conduzir a uma modificação em seu modo de se relacionar com a sociedade.

§ 6º A entidade deverá manter sob sigilo o registro de atendimento onde deve constar dados do adolescente, da família, o motivo pelo qual está cumprindo a MSE/MA e demais dados que possibilitem sua indicação e todo processo de acompanhamento, utilizando a ferramenta do TEAR (Sistema de Monitoramento e Avaliação de Medidas Sócio Educativas), disponibilizado por SMADS. Essas informações deverão ser constantemente atualizadas e compartilhadas com o adolescente e seus responsáveis.

§ 7º Deverá ser garantida pelo Poder Público uma formação inicial e continuada para os profissionais envolvidos no atendimento.

#### Quanto ao Atendimento Direto ao Adolescente e Familiares/Responsáveis

Artigo 12. O Plano Personalizado de Atendimento deverá prever pelo menos as seguintes estratégias:

- a) entrevista individual com o adolescente;
- b) entrevista individual com o familiar/responsável;



- c) visita ao circuito sócio-familiar do adolescente;
- d) atendimentos individuais com o adolescente;
- e) atendimentos em grupo de adolescentes;
- f) atendimentos individuais com os familiares/responsáveis;
- g) atendimentos em grupo de familiares/responsáveis;
- h) atendimentos com o adolescente e seus familiares/responsáveis;
- i) promoção ao acesso dos serviços públicos;

Quanto à estrutura de funcionamento

Artigo 13. O programa de MSE/MA, coordenado e supervisionado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social SMADS, será desenvolvido por meio de ações diretas do poder público e de convênio com entidades da sociedade civil de atendimentos aos adolescentes.

§1º A entidade deverá estar situada próximo à moradia do adolescente, garantindo assim facilidade de acesso à mesma.

§2º O número de adolescentes a serem atendidos por entidades deverá sempre considerar as condições estruturais das instalações do equipamento.

§3º A entidade deverá dispor de local para recepção do adolescente, salas que garantam a privacidade do atendimento individual e em grupo, proporcional ao número de adolescentes atendidos.

§4º A entidade deverá dispor de local adequado e seguro para o funcionamento da secretaria técnica administrativa.

§5º A entidade deverá possuir recursos materiais que possibilitem o desenvolvimento do trabalho.

§6º O programa municipal de atendimento MSE/MA deverá prever recursos financeiros para implantação, medidas emergenciais e extraordinárias, além das medidas de suporte administrativo para atendimento, com possibilidade de utilização de recurso das esferas de governo Federal e Estadual, destinadas a este fim.

§7º A entidade deve apresentar um plano de trabalho que contemple o adolescente com alimentação, transporte, material pedagógico, oficinas e outras atividades pertinentes ao desenvolvimento do programa.

§8º O programa de MSE/ME deverá oferecer, de acordo com o Plano Personalizado de Atendimento, horários alternativos a fim de garantir o acesso ao adolescente e familiares/responsáveis para que não tenham suas atividades escolares e/ou laborativas prejudicadas.

Quanto aos recursos humanos

Artigo 14. O programa de MSE/MA deve ter uma equipe interdisciplinar para o cumprimento adequado do artigo 119 da Lei Federal nº 8.069/90 (ECA), bem como deve contar com uma equipe operacional com um adequado pessoal administrativo.

§ 1º A entidade deverá estabelecer política de recursos humanos direcionada por critérios de competência profissional, formação específica e idoneidade moral.

§ 2º Estabelece-se como escolaridade mínima ensino médio completo;

§ 3º Estabelece-se como idade mínima do orientador 21 (vinte e um) anos.

Quanto à avaliação do programa

Artigo 15. A entidade deverá fazer avaliação do programa juntamente com os adolescentes/familiares/responsáveis.

§ 1º A equipe interdisciplinar deverá fazer avaliação do programa juntamente com os adolescentes/familiares/responsáveis e comunidade.

§ 2º As avaliações deverão fundamentar-se em indicadores dos resultados dos trabalhos realizados, construídos pela Secretaria Municipal responsável, em parceria com as organizações da sociedade civil.

§ 3º Os resultados das avaliações deverão se constituir como indicadores para o incremento de políticas públicas das diversas secretarias, conforme parágrafo único do artigo 3º.

Artigo 16. Esta resolução em vigor na data de sua publicação.

## **Apêndice E – DECRETO 43.698/2003**

Regulamenta a Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001, que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios no âmbito do Município de São Paulo.

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

**D E C R E T A:**

Art. 1º. A Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001, que dispõe sobre a política pública de atenções de assistência social, sem fins lucrativos, operada por meio de convênios no âmbito do Município de São Paulo, fica regulamentada na conformidade das disposições contidas neste decreto.

§ 1º. As atenções de proteção social a serem providas pelo Poder Público em parceria com a sociedade civil, segundo a política de assistência social, mediante serviços continuados, benefícios, programas e projetos, deverão garantir os direitos do cidadão previstos na Constituição Federal, nas Leis Federais nºs 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (Política Nacional do Idoso), e 7.853, de 24 de outubro de 1989 (Política Nacional da Pessoa com Deficiência), na Lei Orgânica do Município de São Paulo e no Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo - PLASSP.

§ 2º. A relação de convênio para a provisão de atenções de assistência social será mantida em caráter de parceria com associações civis sem fins econômicos, incluindo-se as organizações de assistência social, entidades sociais e demais pessoas jurídicas de direito privado que atendam aos requisitos estabelecidos na Lei nº 13.153, de 2001, neste decreto e nas legislações federal e municipal aplicáveis.

§ 3º. Para assegurar o caráter público das atenções a serem desenvolvidas em parceria, o processo de formalização e acompanhamento de convênios será submetido aos procedimentos previstos neste decreto, a fim de garantir transparência, controle social e direitos dos usuários.

Art. 2º. A relação de parceria mediante convênio fundamenta-se em:

I - identidade de propósitos na manutenção do sistema único, descentralizado e participativo da política de assistência social;

II - unidade de padrões programáticos e técnico-operacionais dos serviços da mesma natureza, de acordo com as normas técnicas de política de assistência social produzidas em consonância com os princípios democrático e participativo;

III - preservação da autonomia institucional das organizações interessadas, decorrente da liberdade de associação consagrada na Constituição Federal;

IV - garantia de caráter público na implementação das ações decorrentes dos convênios e do direito sócio-assistencial dos beneficiários;

V - disponibilização mútua de recursos, co-responsabilidade pelo padrão de qualidade dos serviços prestados, controle social e gestão democrática.

Art. 3º. As associações e organizações que vierem a firmar convênios com a Municipalidade de São Paulo assumirão compromisso com as diretrizes do Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo - PLASSP, publicado anualmente no Diário Oficial do Município, e com as normas para a democratização da gestão dos serviços prestados, devidamente aprovadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

Art. 4º. O processo de celebração de convênios será realizado, prioritariamente, de forma descentralizada, por meio de competências delegadas, integradas e complementares entre as Supervisões Regionais de Assistência Social e o comando central da Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo o ajuste sempre homologado pelo titular daquela Pasta, de modo a garantir a unidade de direção na política de assistência social na cidade.

§ 1º. Os convênios cuja área geográfica de abrangência atinja diferentes Subprefeituras serão celebrados pela Secretária Municipal de Assistência Social.

§ 2º. Fica delegada competência aos Supervisores Regionais de Assistência Social para firmar os termos de convênios de âmbito distrital, após a respectiva homologação pelo titular da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Art. 5º. Os serviços continuados, benefícios, programas, projetos e benefícios de assistência social devem assegurar os direitos dos cidadãos de acolhida, convívio, desenvolvimento de capacidades para autonomia, defesa de direitos de cidadania e participação efetiva e ativa dos beneficiários no controle social, bem como seu acesso às políticas e serviços municipais, em igualdade de condições e respeitado o direito às diferenças, mediante:

I - a redução do risco pessoal e social em que vivem crianças, adolescentes, jovens e adultos, famílias em desagregação/vulnerabilidade, mulheres vítimas de violência, pessoas em situação de abandono, ao desabrigo e na rua, pessoas em situações de emergência, inclusive por calamidade pública;

II - a proteção social e especial à criança e ao adolescente, fazendo valer o disposto na Lei Federal nº 8.069, de 1990, por meio de serviços de: defesa e garantia de direitos, promoção de medidas sócio-educativas em meio aberto, apoio ao acolhimento sob a forma de guarda, proteção contra a exploração do trabalho infantil, a drogadição, o abuso sexual e a violência doméstica, dentre outras violações;

III - a oferta de condições de autonomia para idosos não contribuintes do INSS, pessoas portadoras de deficiências, famílias com crianças em trabalho infantil, pais privados de convívio com os filhos em razão de situação de precariedade, beneficiários de auxílios diversos em pecúnia ou em espécie e famílias em situação eventual de perda, fragilidade ou dificuldade de sobrevivência pela ausência ou insuficiência de rendimentos;

IV - o desenvolvimento de condições de convívio sócio-educativo em grupo, por gerações e entre gerações para crianças de 0 (zero) a 11 (onze) anos e 11 (onze) meses, adolescentes de 12 (doze) a 14 (quatorze) anos e 11 (onze) meses, jovens de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos, idosos a partir de 60 (sessenta) anos, pessoas com deficiências, famílias e minorias étnicas (negros e índios) e grupos por gênero, dentre outros.

#### Do Cadastro Único e da Pré-Qualificação

Art. 6º. A Secretaria Municipal de Assistência Social manterá Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS,

mediante o cadastramento de dados das associações e organizações de assistência social, bem como daquelas que prestam serviços de assistência social, embora não específicas nessa área de ação.

§ 1º. O Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS estará sempre aberto à inserção de novas associações e organizações e ao acesso à consulta pública dos dados dos serviços da rede socioassistencial.

§ 2º. O cadastramento de dados das associações e organizações no Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS é condição para a concessão de matrícula e de credenciamento, bem como para a correspondente emissão de certificações.

§ 3º. Ao Banco Público de Dados das Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS estará vinculado um Sistema de Monitoramento de Certificações e de Convênios de Assistência Social - SIMCOAS.

Art. 7º. A Secretaria Municipal de Assistência Social concederá matrícula às organizações de assistência social e credenciamento aos serviços de assistência social de associações e organizações que não atuem em caráter precípua na área da assistência social.

§ 1º. A matrícula e o credenciamento são condições de pré-qualificação das associações e organizações para realizar convênios com o Município de São Paulo, sem prejuízo do atendimento às exigências previstas no artigo 6º da Lei Municipal nº 13.153, de 2001, na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações subseqüentes, no que couber, e nas normas técnico-operacionais da Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 2º. A matrícula e o credenciamento na Secretaria Municipal de Assistência Social serão articulados por meio eletrônico com a inscrição da associação ou organização no Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Art. 8º. A inscrição da associação ou organização no Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, prevista no inciso IV do artigo 4º da Lei nº 12.524, de 1º de dezembro de 1997, terá os mesmos efeitos do registro a que se refere o inciso I do artigo 6º da Lei nº 13.153, de 2001, e será indispensável à celebração dos convênios de que trata este decreto.

Dos Requisitos para o Estabelecimento de Relações de Parcerias mediante Convênios

Art. 9º. A Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme regras fixadas em portaria, publicará no Diário Oficial do Município edital convocando as associações, organizações e entes referidos no § 2º do artigo 1º deste decreto para manifestarem interesse em firmar parcerias mediante convênios para a prestação de serviços e desenvolvimento de projetos de assistência social nos diversos distritos administrativos da Cidade de São Paulo, observado o disposto no artigo 7º da Lei nº 13.153, de 2001.

Parágrafo único. O edital será enviado por meio eletrônico a todas as associações e organizações cadastradas no Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS.

Art. 10. Para cada serviço ou projeto referido no edital, deverá ser aberto um processo administrativo pela Supervisão Regional de Assistência Social, no qual serão encartadas as propostas das associações e organizações interessadas.

Parágrafo único. Para fins de determinação do caráter da ação a ser desenvolvida, considera-se:

I - serviço: a produção de ofertas de atenções de assistência social em ação contínua e por tempo indeterminado;

II - projeto: a produção de ações por tempo determinado para qualificar um dado tipo de atenção, experimentar uma dada metodologia, responder a uma situação ocasional ou a uma especificidade territorial;

III - rede socioassistencial: o conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social prestados nos distritos da cidade por órgãos governamentais e por associações ou organizações com ou sem relações de parceria com a Prefeitura do Município de São Paulo.

Art. 11. As associações e organizações manifestarão seu interesse em cada um dos serviços ou projetos a serem conveniados, mediante a entrega da respectiva proposta, em data e horário designados no edital, endereçada à Supervisão Regional de Assistência Social ou à Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme a localização e abrangência do convênio.

Art. 12. A proposta da associação ou organização interessada deverá ser instruída com os seguintes elementos:

I - declaração de matrícula ou credenciamento, bem como declaração de estar apta a apresentar os documentos exigidos em conformidade com a legislação em vigor para fins de celebração de convênio com o Município;

II - currículo de suas experiências sociais e declarações de reconhecimento de suas práticas, caso existam;

III - detalhamento de sua proposta de desenvolvimento de serviço ou projeto, descrevendo:

a) as instalações a serem utilizadas;

b) a abrangência territorial da ação a ser desenvolvida;

c) a vinculação da ação com a rede socioassistencial e com as orientações do PLASSP;

d) a forma que utilizará para acesso dos usuários e de controle da demanda pelas ofertas do serviço ou projeto;

e) a metodologia a ser desenvolvida, de modo a evidenciar o caráter público da ação, o padrão de qualidade e os direitos dos usuários;

f) os resultados esperados e a forma de controlá-los e avaliá-los;

g) a especificação de recursos humanos de que dispõe para a operação de serviços diários e contínuos;

h) a especificação da forma e do pessoal utilizados para a gestão do serviço ou projeto, em articulação ou não com outros serviços ou projetos;

i) os custos mensais e anuais estimados a partir da Tabela de Custos dos Elementos de Despesa dos Serviços de Assistência Social a que se refere o inciso IV do artigo 20 deste decreto.

## Do Julgamento das Propostas de Trabalho

Art. 13. Será convocada audiência pública para cada serviço, grupo de serviços semelhantes ou conjunto de serviços de um distrito, a serem realizados no âmbito da Supervisão Regional de Assistência Social.

Art. 14. A convocação de audiência pública dar-se-á mediante publicação no Diário Oficial do Município e em, pelo menos, um jornal de grande circulação, com 10 (dez) dias de antecedência da data de sua realização, observado, no que couber, o disposto no artigo 117 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, sem prejuízo de iniciativas de divulgação por meio de rádios comunitárias, jornais de circulação na região e outros meios de divulgação.

Art. 15. A audiência pública deverá ser realizada, preferencialmente, na região onde será instalado o serviço ou projeto.

§ 1º. Deverão ser formalmente convidados para a audiência pública, com 10 (dez) dias de antecedência, representantes das associações e organizações proponentes, o Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS e demais conselhos que tenham relação com a temática em debate.

§ 2º. O presidente do comitê de avaliação de que trata o artigo 16 deste decreto enviará convite para a audiência pública, por meio eletrônico, às associações e organizações cadastradas no Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo -BANORGAS.

Art. 16. O Supervisor Regional de Assistência Social ou o Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme o âmbito do serviço ou projeto, designará comitê de avaliação, ao qual incumbirá a prática dos atos previstos neste artigo, cabendo-lhe também examinar e exarar parecer acerca do atendimento às exigências legais pela proponente, bem como a respeito das propostas apresentadas.

§ 1º. O comitê de avaliação será presidido por um técnico da respectiva Supervisão Regional de Assistência Social e composto por dois funcionários.

§ 2º. Caberá ao presidente do comitê designar a data da audiência pública, adotar as providências para sua divulgação, presidi-la e conduzir os trabalhos, deliberando sobre eventuais incidentes.

§ 3º. O comitê de avaliação receberá as propostas, verificando, no ato e em presença da interessada, se os documentos entregues estão completos.

§ 4º. O comitê de avaliação deverá apresentar parecer técnico analisando as propostas apresentadas, as condições legais das proponentes e as manifestações produzidas em audiência pública, manifestando a escolha daquela mais apta para executar o serviço ou desenvolver o projeto, de acordo com os termos definidos no edital a que se refere o artigo 9º deste decreto.

§ 5º. O parecer do comitê de avaliação deverá ser publicado no Diário Oficial do Município, no prazo máximo de 7 (sete) dias após a realização da audiência pública, abrindo-se o prazo de 5 (cinco) dias, contados da data da publicação desse parecer, para eventual manifestação das associações e organizações interessadas.

§ 6º. O comitê de avaliação atestará a validade dos documentos apresentados quando da concessão da matrícula ou credenciamento, verificando a vigência, quando necessário, via

"internet" ou, não sendo possível, mediante a reapresentação da documentação pela organização interessada.

Art. 17. De posse do parecer do comitê de avaliação e de eventuais manifestações de associações e organizações, o Supervisor Regional de Assistência Social ou o Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Assistência Social, quando for o caso, emitirá parecer conclusivo indicando a associação ou organização mais apta para celebrar o convênio, observados os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao edital de que trata o artigo 9º deste decreto, afiançando a regularidade dos documentos e enviando o processo para despacho final homologatório da Secretária Municipal de Assistência Social.

Art. 18. Após publicação da decisão homologatória, será celebrado o convênio, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 4º deste decreto.

Art. 19. Os processos de celebração, aditamento ou renovação de convênios com previsão de início de vigência no exercício corrente serão acionados preferencialmente duas vezes ao ano, nos meses de fevereiro e agosto.

#### Das Responsabilidades e dos Direitos

Art. 20. Cabe à Secretaria Municipal de Assistência Social:

I - manter, no Plano Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo - PLASSP, a proposta das ações a serem conveniadas, detalhadas anualmente;

II - coordenar e manter atualizado o Banco Público de Cadastro de Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS com acesso às informações por intermédio do Diário Oficial do Município e por meio eletrônico vinculado à rede mundial de computadores "Internet", nos termos do inciso I do artigo 6º da Lei nº 13.153, de 2001, c/c o inciso VIII do artigo 6º da Lei nº 12.524, de 1997;

III - informatizar, racionalizar e monitorar os processos de convênios e sua execução administrativa por meio do Sistema de Monitoramento de Convênios e de Certificações de Assistência Social - SIMCOAS;

IV - elaborar e fazer publicar no Diário Oficial do Município a Tabela de Custos dos Elementos de Despesa dos Serviços de Assistência Social, em consonância com a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, nos termos previstos no artigo 13 da Lei nº 13.153, de 2001;

V - aprovar o padrão de edital para a celebração de convênios e determinar sua publicação no Diário Oficial do Município;

VI - propor, no orçamento anual, a ser enviado à Câmara Municipal, os recursos financeiros necessários à prestação dos serviços, benefícios e projetos de assistência social, de acordo com a Tabela de Custos dos Elementos de Despesa dos Serviços de Assistência Social e o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo, conforme disciplina o inciso I do artigo 9º, da Lei nº 13.153, de 2001;

VII - homologar os processos de convênios e de escolha da organização parceira para o serviço ou projeto conveniado;



VIII - garantir, em tempo hábil, os recursos financeiros para manter os convênios, observados os trâmites necessários entre as unidades de gestão regional da assistência social, o comando central da Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico;

IX - dar suporte técnico às parcerias para que afixem o padrão de qualidade e o caráter público da atenção, respeitado o estabelecido no artigo 4º da Lei nº 13.153, de 2001;

X - manter supervisão técnica sobre a execução dos serviços realizados em parceria, em primeira instância de forma descentralizada, por intermédio de técnicos das Supervisões Regionais de Assistência Social e, em segunda instância, por técnicos da coordenação do Sistema Único de Assistência Social;

XI - disciplinar as responsabilidades do processo técnico de supervisão do desempenho de serviços e projetos de assistência social;

XII - fornecer placa de identificação oficial, a ser colocada no local da prestação do serviço conveniado, informando sobre a ação conveniada com a Prefeitura do Município de São Paulo;

XIII - custear o pagamento da publicação de convocação para audiências públicas em jornais de grande circulação e garantir a publicação na imprensa oficial de editais, pareceres, convocações, manifestações e decisões homologatórias, dentre outras matérias relativas ao processo de convênio;

XIV - garantir a qualificação dos recursos humanos que operam os serviços ou projetos em parceria.

XV - oferecer apoio técnico e operacional, inclusive mediante profissionais especializados e oficinairos credenciados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, para garantir a qualidade das atenções de assistência social.

Art. 21. Cabe ao Supervisor Regional de Assistência Social:

I - preparar os elementos específicos para o edital para a celebração de convênios em sua área de abrangência, convocando a manifestação das associações e organizações interessadas, submetendo-o à aprovação da Secretária Municipal de Assistência Social;

II - designar o comitê de avaliação das propostas de convênio;

III - garantir audiências públicas para exame das propostas e exarar parecer sobre a escolha da mais apta;

IV - firmar os termos de convênios de âmbito distrital;

V - designar o técnico responsável para manter a supervisão de cada serviço ou projeto conveniado;

VI - manter acompanhamento dos relatórios de visitas do supervisor técnico, obedecidas as normas técnico-operacionais, assegurando seu acesso aos órgãos técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social;

VII - manter relação de referência/contra-referência entre o CRAS - Centro de Referência de Assistência Social da Supervisão Regional de Assistência Social e as vagas dos serviços conveniados;

VIII - manter Banco de Usuários de todos os serviços conveniados;

IX - gerenciar o Sistema de Monitoramento de Certificados e de Convênios de Assistência Social - SIMCOAS na sua área de abrangência e de acordo com as normas técnico-operacionais da Secretaria Municipal de Assistência Social;

X - manter atualizado o Banco Público de Dados das Organizações e de Serviços de Assistência Social da Cidade de São Paulo - BANORGAS, provendo o Sistema de Monitoramento de Certificações e de Convênios de Assistência Social - SIMCOAS, com a documentação da associação e organização para instruir expedientes administrativos;

XI - proceder à aprovação circunstanciada dos relatórios técnicos dos serviços prestados mensalmente pela organização conveniada, a fim de autorizar o procedimento de pagamento.

Art. 22. Cabe às associações e organizações conveniadas:

I - quanto à gestão administrativa do convênio:

a) ter plano financeiro de custo real dos serviços, das formas de custeio e da aplicação dos recursos públicos recebidos pelo convênio;

b) apresentar relatório mensal demonstrando o atendimento prestado, com os aspectos quantitativos e qualitativos, considerados, respectivamente, a capacidade e o número de beneficiários, bem como os resultados alcançados na implementação dos Serviços, devidamente aprovados pelo técnico supervisor responsável pela respectiva Supervisão Regional de Assistência Social;

c) manter registro das provas de aplicação dos recursos para apresentação nos processos de supervisão e auditoria;

d) manter registro de dados do atendimento, fazendo uso da rede informatizada a ser implantada pela Secretaria Municipal de Assistência Social;

e) manter placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado, de acordo com especificações estabelecidas por portaria da Secretaria Municipal de Assistência Social;

f) mencionar, em toda publicação, material promocional e de divulgação de suas atividades e eventos, que a atividade é mantida em convênio com a Prefeitura do Município de São Paulo;

g) prestar todo e qualquer esclarecimento ou informação solicitada pelas Supervisões Regionais da Secretaria Municipal de Assistência Social, membros da Câmara Municipal e demais órgãos públicos competentes;

h) manter a identidade do trabalhador social mediante crachá contendo nome completo, cargo, função e logomarca da organização e da Prefeitura;

i) zelar pela segurança e integridade física dos usuários;

j) ter escrituração contábil que permita a comprovação da exatidão das receitas e aplicação dos recursos;

II - quanto à gestão técnica do convênio:

a) manter avaliação da qualidade das atenções prestadas, conjuntamente com os usuários, conforme estabelece o artigo 4º da Lei nº 13.153, de 2001;

b) dar conhecimento formal aos usuários de seus direitos e responsabilidades, de modo a lhes permitir seu pleno exercício, mediante modelo de Termo de Compromisso e Responsabilidade normatizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social;

c) garantir padrão de qualidade das ações e promover a implantação das sugestões de alteração ou de complementação das ações, apresentadas pela Supervisão Técnica, pelos usuários e pela comunidade;

d) manter, de forma legível, os meios instrumentais de atendimento de cada beneficiário, contendo o conjunto de documentos padronizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, o histórico do beneficiário, o princípio e a evolução do caso, demais relatórios e anotações.

Art. 23. São direitos dos usuários a serem assegurados no desenvolvimento dos serviços ou projetos:

I - ter atendimento humano, atencioso e respeitoso, por parte de todos os trabalhadores sociais;

II - ter local digno e adequado para seu atendimento;

III - receber informação por escrito, ao dar entrada no serviço conveniado, contendo seus direitos, deveres e registro da agenda de atendimentos que lhe está programada;

IV - não sofrer discriminação nos serviços de assistência social e ser identificado pelo nome e sobrenome;

V - não ser chamado por qualquer termo que designe a sua situação, de forma genérica ou por quaisquer outras formas impróprias, desrespeitosas ou preconceituosas;

VI - receber do trabalhador social, presente no local, auxílio imediato e oportuno para a melhoria de seu conforto e bem-estar;

VII - ter entrevistas marcadas, de preferência por antecipação, de forma que o tempo de espera não ultrapasse 30 (trinta) minutos;

VIII - receber explicações sobre o trabalho a ser realizado e para qual finalidade, de forma clara, simples e compreensível, adaptada à sua condição cultural;

IX - ter respeitada sua intimidade, por ocasião de questionários e pesquisas pessoais aplicados aos usuários exclusivamente para fins de execução do convênio;

X - consultar, a qualquer momento, e conhecer todas as informações relativas à sua pessoa, fornecidas de maneira clara e transparente;

XI - ter seus encaminhamentos por escrito, identificados com o nome do trabalhador social e seu registro no Conselho ou Ordem Profissional, de forma clara e legível;

XII - ter resguardada sua privacidade, observado o sigilo profissional, desde que não acarrete riscos a terceiros;

XIII - fazer-se acompanhar por outra pessoa, se desejar, nas entrevistas, desde que não represente ameaça à sua pessoa;

XIV - ter assistência adequada nos serviços continuados, mesmo em períodos festivos, feriados ou durante greves profissionais, quando estiver em situação de risco iminente, pessoal e social, conforme normas específicas da Secretaria Municipal de Assistência Social;

XV - recusar as orientações que não estiverem previstas no plano de trabalho do convênio ou que representem violações a seus valores pessoais, ou às quais faça objeção de consciência;

XVI - ter atendimento com padrão de qualidade assegurado pelo convênio;

XVII - ter acesso a informações referentes a programação, recursos e utilização de verbas públicas aplicadas no convênio, inclusive a periodicidade de entrevistas com os trabalhadores sociais;

XVIII - poder avaliar o serviço recebido, contando com local apropriado para expressar sua opinião;

XIX - representar contra a inadequada prestação de serviços à Supervisão Regional de Assistência Social ou à Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como ao Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

#### Da remuneração dos Serviços

Art. 24. O valor a ser pago mensalmente ao serviço conveniado será estabelecido pela composição de itens da Tabela de Custos dos Elementos de Despesa dos Serviços de Assistência Social.

§ 1º. Quando devidamente demonstrada a necessidade de pagamento de despesas iniciais para a implantação de serviço ou projeto, poderá ser concedida verba de implantação no valor equivalente a até um mês de convênio, com o objetivo de viabilizar a infra-estrutura mínima necessária ao início das atividades do projeto ou serviço conveniado.

§ 2º. Na composição unitária de custos, poderá ser admitido eventual acréscimo de valor, desde que não ultrapasse 20% (vinte por cento) do custo total do convênio, quando o serviço conveniado for desenvolvido em situações emergenciais, em local com demandas de alta privação e maior risco social e considerado prioritário.

§ 3º. As áreas com demandas de maior risco e vulnerabilidade social serão definidas por meio de estudos e indicadores sociais específicos, por meio de publicação de norma técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 4º. A inclusão do percentual de aumento prevista no § 2º deste artigo está condicionada à disponibilidade financeiro-orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como à aprovação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, na hipótese de serem utilizados recursos disponíveis do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS ou do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD.

Art. 25. O período concernente à utilização de recursos financeiros para pagamento das ações conveniadas será dividido em trimestres consecutivos, dentro dos quais se o valor mensal do pagamento do convênio não for gasto integralmente no mês correspondente, o

saldo remanescente poderá ser utilizado no mês seguinte ou no subsequente, não podendo a compensação exceder o trimestre.

Parágrafo único. Na hipótese dos gastos excederem ao valor mensal do convênio, a entidade conveniada poderá receber a diferença no mês seguinte, desde que haja saldo devedor remanescente no trimestre, vedada a compensação de quantias gastas a maior e a menor findo cada trimestre.

Art. 26. A Secretaria Municipal de Assistência Social manterá, em conformidade com o artigo 13 da Lei nº 13.153, de 2001, a Tabela de Custos dos Elementos de Despesa dos Serviços de Assistência Social, de modo a garantir padrão de qualidade estabelecido por normas técnico-operacionais para alcançar os resultados esperados.

#### Da rescisão

Art. 27. Nas hipóteses de rescisão do convênio, a serem disciplinadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, a continuidade do serviço prestado será prioritária na aplicação do recurso financeiro, salvo se a demanda estiver superada.

#### Da transição da sistemática de direitos dos conveniados

Art. 28. Os convênios em andamento deverão adequar-se aos termos da Lei nº 13.153, de 2001, e deste decreto, conforme determinação da Secretaria Municipal de Assistência Social, observadas as regras aplicáveis decorrentes da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações subsequentes.

Art. 29. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 2 de setembro de 2003, 450º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPPLY, PREFEITA

LUIZ TARCISIO TEIXEIRA FERREIRA, Secretário dos Negócios Jurídicos

LUÍS CARLOS FERNANDES AFONSO, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

ALDAÍZA SPOSATI, Secretária Municipal de Assistência Social

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 2 de setembro de 2003.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
<b>CAPÍTULO 1 - CONCEPÇÃO DE ESTADO, ESFERA PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL .....</b>	<b>28</b>
1.1. Surgimento do Estado.....	28
1.2. Sociedade Civil no Estado ampliado .....	38
1.3. A relação público - privado .....	50
1.4. Estado brasileiro e as atuais institucionalidades .....	54
1.5. Plano diretor da reforma do aparelho do estado: descentralização e gerencialismo .....	62
1.6. O município de São Paulo.....	70
<b>CAPÍTULO 2 - OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA.....</b>	<b>74</b>
2.1. O caráter jurídico e social da política de atenção 1990 a 2010 .....	74
2.2. Doutrina da proteção integral .....	82
2.3. O Sistema de Garantia de Direitos .....	84
2.4. Política de direitos da Criança e do Adolescente .....	90
2.5. Medidas socioeducativas em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.....	91
2.6. SINASE: a opção sistêmica.....	93
<b>CAPÍTULO 3 - GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ...</b>	<b>96</b>
3.1. Parcerias no Direito Brasileiro .....	98
3.2. Termo de parceria na relação público-privado .....	99
3.3. Natureza jurídica dos termos de parcerias .....	101
3.4. Natureza jurídica dos contratos de gestão .....	102
3.5. Exigências explícitas no art. 204 da Constituição Federal .....	104
3.6. Gestão Pública e Participação. ....	105
3.7. Política de assistência social no contexto do SUAS.....	109

<b>CAPÍTULO 4 – ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b> .....	114
4.1. SISTEMA DE PROTEÇÃO NA ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI .....	114
4.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO DISTRITO JARDIM ANGELA .....	127
4.3. O OLHAR DOS ATORES/INSTITUIÇÕES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO e GESTÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA (PSC e LA) .....	128
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	150
REFERÊNCIAS.....	155
APÊNDICES.....	160