Ana Paula Motta Costa

Kátia M. Martins Ferreira

Sílvia Ramirez

Vera Ponzio

Vládia Paz

MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

Gestão da Execução

marcavisual

MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS
GESTÃO DA EXECUÇÃO

Conselho Editorial

Airton Cattani – Presidente
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Adriane Borda Almeida da Silva
UFPel – Universidade Federal de Pelotas

Celso Carnos Scaletsky
UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Denise Barcellos Pinheiro Machado
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Marco Antônio Rotta Teixeira
UEM – Universidade Estadual de Maringá

Maria de Lourdes Zunquim
USP – Universidade de São Paulo

Ana Paula Motta Costa
Kátia M. Martins Ferreira
Sílvia Ramirez
Vera Ponzio
Vládia Paz

MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS
GESTÃO DA EXECUÇÃO

Marcavisual

© dos autores

1ª edição, 2014.

Capa	Airton Cattani
Revisão	Victor Lourenço
Projeto gráfico	MarcaVisual

M468 Medidas socioeducativas: gestão da execução / Ana Paula Motta Costa ... [et al.] – Porto Alegre: Marcavisual, 2014.
184 p. : 16x23cm

Inclui referências.

1. Medidas socioeducativas – Gestão. 2. Planejamento – Gestão. 3. Sistema socioeducativo – Gestão institucional. 4. Políticas públicas – Gestão – Implicações. 5. SINASE – Implementação. 6. Gestão – Comunicação institucional. 7. Gestão – Articulação externa. 8. Gestão – Estruturas físicas – Estruturas arquitetônicas. I. Costa, Ana Paula Motta.

CDU 658:37.017.4-053.6(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-61965-24-2

Aos anônimos que se comprometem
cotidianamente com o trabalho no
Sistema Socioeducativo e acreditam que a
adolescência é, acima de tudo, possibilidades.

Prefácio

O futuro chegou!

Em 1998 o desembargador Amaral e Silva lançou o debate sobre a necessidade de uma Lei de Execução de Medidas Socioeducativas. Ele também insistia que o debate de fundo devia servir para aprofundar a compreensão da natureza jurídica desse gênero de intervenção estatal coercitiva, dada em resposta às infrações da lei penal. Então coordenador de projetos e logo como presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude –ABMP, eu estava pessoalmente envolvido na promoção desse debate. Foi quando ouvi o advogado e procurador federal Edson Seda – que a exemplo de Amaral e Silva, falava com a autoridade de ex-integrante da Comissão de Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA que aquele esforço todo teria pouco proveito, pois o projeto não avançaria. Pela simples razão de que não tínhamos caldo de cultura. Ou seja, sem acumulação cultural não haveria consenso quanto aos princípios e conceitos que embasassem a proposta normatizadora, pois ambos estavam certos. A lei era necessária, mas levou 14 anos para acontecer.

Naquela mesma época, quando o caldo de cultura era ralo e as disposições do ECA a respeito dos programas socioeducativos eram

vagas e superficiais, a equipe que assina esse livro, então respondendo pela direção da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – FASC, conduziu com êxito a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto.

Quando liderou a criação e implantação do Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – PEMSE, entre 1999 e 2000, a equipe composta por Ana Paula, Sílvia, Kátia, Vera e Vládia fez muito mais do que oferecer, pelo exemplo de uma das principais capitais brasileiras, um marco histórico de afirmação de um novo modelo de organização da política pública nessa área. Mais do que da estrutura, esta equipe cuidou também da gestão, criando um programa comandado por um conselho gestor interinstitucional, em funcionamento até hoje, no qual as questões tanto de rotina quanto de estrutura eram discutidas de forma aberta, imediata, resolutiva, e sem intermediários, em razão da presença das autoridades investidas do poder decisório. Uma homenagem à complexidade da proposta de trabalho, que implicava envolver pelo menos cinco setores da política pública – cada qual em si tão importante quanto monolítico. O desafio era, a partir da Assistência, assumir uma competência que até então fora da Justiça, um fazer envolvendo questões de coerção e segurança tanto quanto de promoção social, de educação e de saúde. Assim embora as medidas socioeducativas não tenham outra natureza que não essa, de complexa e insustentável leveza, devem ser suportadas por estruturas no mais das vezes moldadas para agir de forma rígida e estanque.

Se esse êxito não fosse bastante, logo haveria a prova de fogo. Em 2000 a mesma equipe foi chamada para administrar a hoje extinta Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM nesse exato trecho da história transformada em Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE. Foi então que algo além do já conhecido talento e dinamismo daquela jovem equipe de profissionais se revelaria. Porque não só de emoção, mas também de regra, como estudou o sociólogo italiano Domenico de Masi, se sustenta um grupo criativo. O grupo de autoras desse livro, méritos gerenciais incluídos, trouxe à luz a regra da qual se nutriria o trabalho socioeducativo na

privação da liberdade no Rio Grande do Sul até os dias de hoje. Em vigor desde 2002, o Programa de Execução de Medidas Socioeducativas de Internação e Semiliberdade do Rio Grande do Sul – PEMSEIS, conceituou, sistematizou e disciplinou rotinas e procedimentos técnicos no cotidiano das unidades socioeducativas do Estado.

Se tivesse novamente se manifestado a respeito, Edson Seda teria dito que o que então se consolidava entre os gaúchos, em boa parte materializado pela competência desse grupo criativo, era o caldo de cultura indispensável à formulação normativa. Pois foi sob os fortes ecos do PEMSEIS que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA editaria a Resolução nº 119/ 2006, regulamentando o que a partir dali seria conhecido como SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, finalmente transformado na Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, também conhecida como a Lei do SINASE.

Recuperar o contexto e o percurso dessa história é importante não apenas para identificar as vertentes por onde flui a aprendizagem compartilhada pelas autoras, como também para compreender por onde aquele caldo de cultura foi se tornando um rico e nutritivo acúmulo cultural, o qual permitiu – mesmo que limitadamente – formular um conjunto de normas para regulamentar esse Sistema.

Mas, afinal, que Sistema é esse que custa caro, que produz altos índices de reincidência, que frequentemente entra em ebulição, enfim, que parece tender a funcionar em *looping*, produzindo muito calor e pouca luz?

Pense um ambiente institucional, investido da autoridade coercitiva do Estado, que por seu intermédio materializa o princípio do monopólio da força, objetivando responsabilizar sujeitos, alinhar condutas, educar para o convívio social e promover reintegração social. Qualquer um arriscaria dizer que este ambiente institucional deveria ser, no mínimo, um reflexo do senso de organização e respeito que se propõe a promover, não é certo? Não, não é certo, pois este tipo de ambiente, ou sistema, que se destina exatamente a organizar adolescentes social e psiquicamente desorganizados, tem sido cronicamente uma das máximas expressões do caos, da incoerência, da

falta de coesão e do desperdício na gestão pública. De recursos financeiros a vidas humanas, temos uma tradição perdulária, de gestões empíricas, de ações meramente paliativas, de projetos tecnicamente desorientados, de equipes despreparadas, produzindo toda sorte de violações e instabilidades internas. Crises que na hora H se resolvem pela força, dificilmente comedida. Enfim, muito esforço, mas produzindo sempre muito calor e pouca luz. Mais parece que o Sistema é o espelho da população atendida, incapaz de posicionar seu "dever-ser" no sentido contrário. Vistas assim, não é difícil compreender porque tantas unidades socioeducativas País afora vivem alternando espasmos violentos com períodos de aparente estabilidade.

Por tudo isso, o aprendizado que se propõe neste livro é vital. Trata-se de um proveitoso manual feito por quem se constituiu fazendo e pensando a prática. Pode-se ver aqui que o conhecimento acadêmico aparece não como tema de abstrações, mas como fundamentação do concreto, como justificativa da escolha de caminhos já corajosamente trilhados. Trilhas sistematizadas como método.

E tenho uma palavra a mais a dizer, da qual muito eloquentemente, ainda quando impronunciada, se fala nesse livro. Algo que aprendi no confronto cotidiano com as vicissitudes desse mundo, ainda se amalgamando em meio a contínuas erupções, denominado Sistema Socioeducativo. Uma aprendizagem talhada no confronto cotidiano do jurisdicional com o administrativo, do dever-ser do jurídico com o que é possível da gestão. Aprendi que, além da estrutura e mesmo além da gestão, o nosso problema crucial é de concepção. Concepção é algo que tem a ver com ponto de vista, com perspectiva, com valores. E num sistema que se propõe os objetivos como este, cujo resultado deva ser Justiça, o valor central e estruturante não pode ser outro que não a responsabilidade. Pois é esta responsabilidade, que sejamos capaz de assumir e, portanto, de promover, que ditará a embocadura de uma gestão rumo ao sucesso, ou rumo a um *continuum* de desencantos, reincidências e rebeliões.

No recente livro que dá título a esse prefácio, Domenico de Masi provoca a todos nós brasileiros a realizar as promessas que nosso País representa para um novo estágio da humanidade. Ele constata que,

ao lado dos percursos históricos e modelos civilizatórios ditados por várias culturas, o Brasil surge para oferecer ao mundo uma rica combinação de fatores, capaz de materializar suas promessas de um novo modelo de humanidade, de ser o "País do futuro". Porém, há fatores que podem nos impedir de cumprir nosso destino como grande Nação. O principal está em nosso modelo de responsabilidade, em que a responsabilidade, normalmente assacada como culpa, é sempre do outro. O sujeito da responsabilidade é sempre um sujeito passivo, alguém a ser responsabilizado.

Não é preciso ler mais do que algumas páginas para perceber que é outra a concepção de responsabilidade a impregnar esse livro. Para que possa ser efetivamente promovida pelo sistema socioeducativo, essa concepção deverá antes ser assumida por todos os seus atores. Aqui vai expresso o sentido de uma responsabilidade ativa, representada pelo assumir de compromissos e obrigações com resultados.

Responsabilizar-se. Esse, não menos, é o desafio que você enfrentará ao fazer esta leitura. Essa a qualidade ética que está impregnada e dá organicidade ao livro, e faz ele parecer como se tratasse, antes que de técnica, de arte. Como de fato é.

Leoberto Brancher

Juiz da Infância e da Juventude

Sumário

Apresentação 14

Capítulo I – Gestão por meio de planejamento 19

Capítulo II – Gestão institucional do Sistema Socioeducativo 37

Capítulo III – Gestão de órgãos públicos e suas implicações 59

Capítulo IV – Gestão de pessoas na perspectiva de implementação do SINASE 79

Capítulo V – Gestão da comunicação institucional 97

Capítulo VI – Gestão e articulação externa 115

Capítulo VII – Gestão do programa de atendimento institucional 131

Capítulo VIII – Gestão das estruturas físicas e arquitetônicas 155

Reflexões finais 171

Referências 175

Sobre as autoras 181

Apresentação

Este livro apresenta uma concepção de gestão institucional voltada à execução de medidas socioeducativas. Também é a materialização do desejo coletivo das autoras que além de uma profunda amizade têm em comum o aprendizado a partir da vivência do trabalho, quando à frente da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul – FASE/RS, entre 2000 e 2002.

Desde que o grupo finalizou sua gestão, ficou uma certeza: tal experiência, tão intensa e complexa quanto desafiadora, produtiva e de resultados, merecia ser socializada, contada, transformada em livro. Principalmente porque a experiência de dirigir uma instituição de execução de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, se encarada com seriedade, seguramente transforma-se em um marco, um divisor de águas na vida profissional das pessoas que se disponham a este desafio.

Os anos se passaram e cada uma das autoras seguiu o seu caminho profissional, com maior ou menor vínculo com a temática dos adolescentes envolvidos com violência, e o projeto de um livro foi ficando em segundo plano. No ano de 2013, tive a oportunidade de escrever sobre gestão socioeducativa, ao participar como profes-

sora conteudista do "Programa de Formação Continuada – ensino a distância e presencial – para operadores do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)". Este programa, desenvolvido sob a coordenação da Universidade de Brasília (UNB), integra um conjunto de ações de qualificação dos operadores socioeducativos do País, com financiamento da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Minha tarefa foi propor um sumário que contemplasse uma abordagem prática e, ao mesmo tempo, reflexiva sobre gestão socioeducativa e, em sequência, desenvolver cada um dos temas descritos na proposta inicial. O conjunto dos oito temas elaborados em forma de texto, um a cada semana, foi disponibilizado *on line* aos oitocentos alunos espalhados pelo País, sob a orientação de monitores virtuais.

Ao final de oito semanas de duro trabalho, constatei que contava com um embrião do que poderia ser o livro sobre gestão da execução de medidas socioeducativas, idealizado desde o final da gestão da Fundação de Atendimento Socioeducativo, em 2002. Por outro lado, o trabalho realizado também se constituía em produto do projeto de pesquisa por mim apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul – FAPERGS (2012/2013), intitulado "Execução das Medidas Socioeducativas em Passo Fundo: busca de instrumentos para garantia de direitos fundamentais dos adolescentes atendidos, a partir da Lei 12.594/12". A experiência de pesquisa foi fundamental para a consolidação do referencial teórico utilizado neste livro. É assim que o conhecimento é construído todos os dias: com associações, sistematizações, reflexões e muitas trocas, em diferentes espaços que se comunicam.

Aquela experiência, intensa e inesquecível, finalizada em 2002, teve em sua essência a condição de ter sido realizada com muitas colaborações – ninguém faz gestão socioeducativa sozinho – e o texto escrito como conteúdo do processo de formação da UNB nada mais era do que a sistematização de vivências e aprendizados, agora refletidos a partir de novos estudos e outras reflexões. Resolvemos, então, trabalhar coletivamente sobre o texto inicial. E aí começou uma nova etapa na construção deste livro: a discussão e escrita coletiva a partir

do texto inicial, revisado, ampliado naquilo que precisava e limpo naquilo que sobrava. Portanto, o conteúdo deste livro aborda conceitos e práticas e, neste sentido, conta com embasamento teórico, com a referência da legislação atinente ao adolescente autor de ato infracional e administração pública, e também com a experiência empírica sistematizada.

A motivação para tornar este trabalho realidade foi a possibilidade de contribuir para consolidar, em âmbito local, regional e nacional, um modelo de gerenciamento e condução institucional, em que gestores e trabalhadores da área possam se reconhecer e serem instigados a colocar em prática. Passado algum tempo desde a experiência fonte inspiradora para este trabalho, as questões aqui tratadas possuem a mesma atualidade que tinham há mais de dez anos. Aliás, ganha cada vez maior urgência a necessidade de estabelecer políticas públicas bem geridas e capazes de garantir os direitos dos adolescentes.

Por outro lado, sabe-se que o conhecimento sistematizado em um livro é válido para o seu tempo, seja em relação ao contexto em que se insere ou às condições possíveis de quem o produz. Assim, cabe esclarecer que o resultado apresentado poderia alcançar maior qualidade, caso o tempo fosse outro e o acúmulo coletivo, não apenas das autoras, mas do conhecimento sobre gestão socioeducativa no Brasil já fosse outro. Chega-se ao resultado aqui apresentado, para o qual cabe alertar: pode conter incompletudes, especialmente em razão do desafio que foi escrever sobre as várias áreas do conhecimento implicadas na temática central enfocada. Como positivo tem-se o aprendizado no caminho percorrido e o ponto de partida para novas investigações.

Organizado em capítulos, que correspondem a aspectos ou conceitos estruturantes do modelo de gestão apresentado, o livro aborda questões da gestão pública atinentes à efetivação dos direitos e também aos problemas reais, vivenciados no cotidiano de quem dirige e responde por instituições de execução de medidas socioeducativas. Os conceitos orientadores de cada capítulo, bem como as práticas sugeridas, foram estudados, construídos e (ou) sedimentados no exercício da gestão e, posteriormente, nas experiências profissionais

das autoras em diferentes órgãos de implementação de políticas sociais, na docência acadêmica, em organizações não governamentais e outros espaços de trabalho.

Cabe ainda agradecer, neste espaço, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul – FAPERGS, sem a qual o financiamento da pesquisa e desta publicação não teria sido possível. Da mesma forma, nos cabe agradecer à Marcavisual Editora, pelo esforço e cuidado técnico na finalização de nosso produto comum. Em nome do grupo de autoras, quero agradecer a todos que de uma forma ou de outra contribuíram com o trabalho realizado. Aos nossos familiares e amigos, agradecemos pelo olhar atento e incentivador e pelas contribuições que foram essenciais na nossa caminhada, ainda que silenciosas. Em comum, além da vivência profissional intensa, temos a crença de que é preciso aumentar a legião dos que acreditam que é de pequenas coisas que se fazem as grandes, que vale a pena ser ético, que uma nova consciência pode mudar a realidade e, acima de tudo, que os adolescentes têm direito a que os gestores de suas políticas comprometam-se efetivamente com o que fazem.

Ana Paula Motta Costa

Porto Alegre, abril de 2014

Capítulo I

Gestão por meio de planejamento

Compreender a sociedade atual pressupõe o reconhecimento de sua complexidade. Conforme Edgar Morin, "a complexidade é um fenômeno que nos é imposto pelo real e não pode ser rechaçado". Sendo assim, afirma o autor, o que precisa ser combatido é a "simplicidade arrogante". O conteúdo humano é, ao mesmo tempo, psíquico, sociológico, econômico, histórico demográfico. O desafio está, portanto, em ocultar o menos possível a "complexidade do real" (MORIN, 1989, p. 37). Diante de tal complexidade, a sociedade individualista e atomizada do século XXI segue seu caminho indeterminado e sem um único destino, em meio aos temores que, embora em intensidades diferentes, são igualmente distribuídos. Vive-se um período em que não existem certezas, em que a imprevisibilidade dos riscos é, justamente, o fator mais democrático de todos os tempos (BECK, 1998, p. 41-42). A incerteza e o risco remetem a uma leitura da realidade que rompe com determinados preceitos de controle, de projeto e de perspectiva, a partir dos quais foram instituídas ao longo da história as várias áreas das ciências. Nessas condições, o planejamento e a gestão exigem uma nova perspectiva, especialmente apta a incidir em tal realidade complexa.

O Sistema Socioeducativo também é um todo complexo, inserido em uma realidade social, política e institucional, seja em âmbito local, estadual ou nacional. Para que sua gestão atinja um padrão aceitável de eficácia, especialmente para resolver problemas históricos, além do atendimento de demandas emergenciais cotidianas, é necessário que se organize a partir de uma metodologia de gestão capaz de pensar os problemas para além da urgência com que se apresentam. Tal perspectiva é ainda mais necessária frente à realidade do Sistema de Execução Socioeducativa nos dias atuais. O Conselho Nacional de Justiça realizou inspeção nas unidades de internação, em 2011, e apontou a urgência de mudanças estruturais, tanto no plano físico como na forma de atendimento aos adolescentes. De outra parte, os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a partir de pesquisa denominada Censo SUAS, informam sobre a precariedade em que vem sendo realizado o atendimento das medidas socioeducativas em meio aberto[1].

Muitos são os fatores que contribuem para que o cenário constatado nos dias de hoje apresente a urgência de intervenção observada. A precariedade de gestões sucessivas, nos estados e nos municípios, dos órgãos públicos destinados ao trabalho socioeducativo é um destes fatores. É comum encontrar gestões pautadas pela urgência, ou melhor, que resolvem os problemas sintomáticos do cotidiano sem uma compreensão mais aprofundada das situações efetivamente problemáticas, as quais necessitariam de uma intervenção mais estrutural, para que as urgências cotidianas passem a ter outro perfil, em médio ou longo prazo.

Governos passam, pessoas mudam. Gestores, em regra, ficam muito pouco tempo à frente de tais instituições. Quem fica mais tempo são os funcionários do seu quadro permanente, mas estes, na maioria das vezes, não têm respaldo ou conhecimento para resolver problemas de maior fôlego. A tendência, infelizmente, é de agravar

1 Maiores informações podem ser obtidas em: http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/infancia-e-juventude/programa-justica-ao-jovem.
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/creas.html

as situações e ampliar as manifestações sintomáticas dos problemas estruturais não enfrentados.

Diante disso, faz-se necessário profissionalizar a gestão do Sistema Socioeducativo em todos os níveis, no que se refere às pessoas que trabalham (ou que irão trabalhar) com as medidas socioeducativas em meio aberto, ou aos gestores das instituições que executam medidas de internação e semiliberdade. Dentro das instituições também existem diferentes instâncias administrativas e nestes postos, muitas vezes, conta-se com pessoas experientes, mas nem sempre com o preparo técnico necessário. Assim, a reflexão aqui apresentada dirige-se tanto a um diretor de unidade de internação, a um coordenador de programa de medidas em meio aberto, a um chefe de equipe ou ao agente político responsável pelo todo da instituição.

Neste primeiro capítulo, o conteúdo busca contribuir para a realização de um planejamento para a gestão, que construa um claro diagnóstico situacional da instituição a ser gerenciada e defina metas/resultados a serem atingidos a partir da elaboração de projetos que busquem evoluir na solução de problemas.

Gestão e planejamento

É importante ter claro que ser gestor de uma instituição (ou de instâncias internas à mesma) implica a administração de pessoas, de recursos, de relações e de outros fatores. Dentre as funções da administração, o planejamento é a primeira, seguido da organização e direção. Entende-se que um planejamento bem feito e efetivamente implementado, com constante monitoramento, facilita a organização e a direção institucional, por isso é importante seguir um modelo de gestão que se efetive por meio de planejamento. O sociólogo José Vicente Tavares dos Santos compilou definições de planejamento que merecem a atenção de quem se propõe a planejar. Em síntese, define o planejamento como "uma ferramenta de gestão a serviço de quem decide governar estrategicamente" (TAVARES DOS SANTOS, 2001, p. 180).

Carlos Maximiano por sua vez contribui afirmando que

> Pensar e agir em relação ao futuro é a essência do processo de planejamento. Planejar é tomar decisões sobre o futuro. (...) É interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida a uma outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo (MAXIMIANO, 2004, p. 33).

Todo o planejamento parte do diagnóstico institucional do órgão a ser administrado, isto é, do conhecimento da conjuntura interna e externa e da ambiência institucional. Do ponto de vista da gestão, a realidade complexa dos órgãos de execução de medidas socioeducativas tem demonstrado duas possibilidades ao longo dos últimos anos: ou a gestão é realizada a partir das demandas emergenciais, que nas instituições do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE são muitas e absorvem muitas horas do dia; ou busca incidir nos problemas geradores da demanda emergencial do cotidiano, com a disposição de pensar sobre a gestão e planejar as intervenções antecipadamente.

A primeira hipótese, em que a gestão está voltada somente para responder as emergências do dia a dia, passa-se a denominar "gestão a partir da demanda". Este modelo atende às expectativas de curto prazo, às vezes pautadas pelos órgãos de imprensa ou por agentes políticos que representam governos, em que a problemática socioeducativa tende a criar tensões. Também é comum que os gestores, em todos os níveis, sejam chamados a resolver problemas emergenciais o tempo todo. É o caso de uma rebelião em uma unidade de internação; é o risco de vida que corre um adolescente na comunidade, em razão do envolvimento com tráfico de drogas; é um grupo de funcionários que entra em licença saúde, pela sobrecarga de trabalho; são as condições físicas precárias de um determinado espaço físico que ameaça cair, só para citar exemplos cotidianos.

Claro que tais problemas precisam ser resolvidos com urgência, mas se somente isso for feito, se na jornada de trabalho dos gestores eles estiverem voltados somente para o cotidiano de demandas urgentes dessa ordem, a tendência é de que os problemas geradores de tais sintomas não sejam enfrentados com maior fôlego e as urgências continuarem a ser produzidas. A proposta é que os gestores do SINASE, em todos os níveis, passem a organizar estrategicamente

suas gestões, dedicando parte de seu tempo, com prioridade e muita disciplina, para analisar de forma profunda e consistente os processos geradores dos problemas que a sua Instituição apresenta. A esta modalidade de gestão passa-se a denominar "gestão estratégica".

Em síntese, a "gestão estratégica" pode ser compreendida como adoção de uma metodologia de análise, sistemática e aprofundada, dos problemas que a Instituição apresenta, em determinados contextos. Também é parte fundamental da gestão estratégica trabalhar a partir de projetos de melhoria, para enfrentar os problemas estruturais. Para isso, é necessário usar parte do tempo de trabalho, abrindo espaço na demanda cotidiana da urgência. A perspectiva de "gestão estratégica" implica, portanto, em realizar a gestão – em cada nível do SINASE – por meio de um processo de planejamento e monitoramento de tarefas, estabelecidas com o auxílio de metodologia específica, ou seja, planejamento e gestão são compreendidos de forma indissociável. Realiza-se a gestão a partir das definições do planejamento e realiza-se o planejamento como uma forma de estabelecer metas estratégicas para a gestão. E como a vida e os processos institucionais são dinâmicos, assim também é o planejamento, que necessita ser monitorado sistematicamente para garantia da execução das ações e andamento dos projetos, e para eventuais correções de rumo, inclusão ou exclusão de ações, em função de circunstâncias novas.

As metodologias de planejamento participativas são as mais indicadas para a análise situacional dos problemas estruturais, sendo a principal referência nesta modalidade o Planejamento Estratégico Situacional – PES, cujo idealizador é Carlos Matus[2]. A principal característica das metodologias participativas é o envolvimento de todos os agentes institucionais no processo de planejamento, de modo a garantir o compromisso de todos com a execução do planejamento.

2 Carlos Matus, chileno, falecido em 1998, foi ministro do governo de Salvador Allende, em 1970-73, e fundador da Fundação Altadir, cuja finalidade é difundir seu modelo de gestão. Disseminado no Brasil nas décadas de 80 e 90 do século passado, o PES é uma importante ferramenta de gestão, em especial para o serviço público.

O PES possui uma metodologia voltada em maior medida à gestão pública e também propicia o trabalho com realidades de maior complexidade, como a que está inserido o SINASE em seus vários níveis de gestão. Porém, as sugestões aqui sistematizadas não se constituem na proposição de aplicação pura do PES, em todos os seus detalhes e especificidades. Aqui se defende uma concepção de planejamento que pode contemplar a junção de diferentes métodos. Trata-se, portanto, de uma adaptação metodológica à realidade socioeducativa. Isso porque a experiência de gestão de instituições do Sistema Socioeducativo demostra a impossibilidade da aplicação literal da metodologia Matusiana, frente às características institucionais que serão analisadas não apenas neste capítulo, mas no decorrer do livro. Sendo assim e considerando que a metodologia original do PES apresenta limites para os propósitos do modelo de gestão que se propõe, é possível elaborar um planejamento com base metodológica híbrida, isto é, na qual os gestores possam se valer de diferentes concepções e métodos de forma pura ou combinada para realizar o planejamento da gestão, que, de qualquer forma, deve ser estratégica. Aspectos conceituais do PES, como a análise de conjuntura da realidade, que é a primeira etapa do planejamento, são importantes como ponto de partida. Neste sentido, a título de orientação, serão apresentadas as ideias e as etapas do Planejamento Estratégico Situacional.

Planejamento estratégico situacional

A partir da concepção de que a visão de mundo das pessoas determina suas práticas, assim também no planejamento a análise de determinada realidade institucional é realizada desde o ponto de vista dos atores que a definem. Uma mesma situação pode ser compreendida de forma diferente, dependendo do olhar de quem o faz e de quais os pressupostos presentes na sua compreensão. Assim, a leitura dos problemas que se apresentam na realidade institucional também depende do ponto de vista da análise. Em consequência, a adoção de um modelo de gestão para a solução dos problemas identificados na análise tem sua base na concepção

de gestão que o sujeito desta análise possui[3].

Quem serão os atores do planejamento?

O planejamento estratégico é uma ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo seus limites e suas possibilidades, propondo objetivos e definindo estratégias. Nesse sentido, o envolvimento dos agentes institucionais, como já referido, conhecendo o planejamento, é fator fundamental para o maior comprometimento destes com as propostas estratégicas que serão construídas.

Inicialmente, é preciso definir quais as pessoas farão parte do grupo responsável pela elaboração do planejamento. Em outras palavras, quem fará parte do grupo estratégico de gestão. Na metodologia proposta pelo PES é essencial que o grupo dirigente da gestão faça parte do momento de elaboração do planejamento. Quem dirige planeja junto! Sendo assim, o gestor deve pensar quem, junto com ele(a) deve fazer parte do grupo diretivo da instituição que planejará sua gestão de forma participativa e integrada.

Cabe aqui salientar que a decisão sobre o tema de "quem faz parte do grupo de elaboração do planejamento estratégico" é um pressuposto do próprio planejamento e essencial como decisão de gestão. O grupo responsável pela tarefa tende a ser comprometido com a gestão, assim, quanto mais pessoas planejarem, maior será o envolvimento institucional na gestão. Se, por outro lado, a opção for por um grupo mais restrito, a tendência é que o tempo investido na elaboração do planejamento seja mais curto. De outra parte, será preciso pensar estrategicamente como envolver as demais pessoas da respectiva instituição com as propostas estratégicas da gestão.

3 Pode-se conhecer com maior profundidade a proposta metodológica do Planejamento Estratégico Situacional (PES), acessando estes, entre outros textos sobre a temática: http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_4152/M68BW9GXUV.pdf; http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/PLANEJAMENTO_E_GERENCIAMENTO_DE_PROJETOS.pdfDe Toni, Jackson. O que é Planejamento Estratégico Situacional? http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm

A questão da participação no PES é importante, porém apresenta limites para a finalização e operacionalização do processo de planejamento. No caso das instituições do SINASE, dependendo do seu tamanho (número de pessoas que trabalham e grau de descentralização administrativa), pode não ser possível ou produtivo envolver um grande número de pessoas na tarefa de elaboração do planejamento. Embora seja muito importante mobilizar o conjunto dos atores das respectivas instituições e também contar com suas contribuições para uma análise da realidade, a mais aprofundada possível, pois participação sem responsabilidade específica de gestão não é produtiva. Sugere-se que as etapas iniciais – diagnóstico institucional, definição de forças e fraquezas, assim como a identificação e priorização dos problemas a serem enfrentados – sejam realizadas a partir da concepção original do PES. Envolvendo assim, em uma primeira etapa, o maior número de agentes e instituições implicadas na administração institucional.

Na etapa final do planejamento, é necessário adaptar o PES, visando a elaboração e desenvolvimento de projetos para enfrentamento dos problemas. As ações precisam estar vinculadas a projetos e conceitos que as sustentem e possibilitem o entendimento de seu lugar e importância no todo da gestão. A tarefa de elaboração de projetos para solucionar os problemas institucionais exige um trabalho que nenhum grupo muito grande leva a cabo, e acaba ficando sempre a cargo de alguns que tenham o domínio do processo. Por isso, na etapa de finalização, o número de participantes pode ser reduzido aos cargos-chave, e estratégicos, os quais podem ser escolhidos com o respaldo do grande coletivo que participou das etapas anteriores.

Assim, sugere-se que, por exemplo, que em uma instituição de nível estadual, responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio fechado – internação e semiliberdade –, faça parte do grupo de elaboração do planejamento estratégico a direção geral, seus assessores diretos, com funções de gestão, e os diretores de Unidades de atendimento. Se, em outra hipótese, estivermos tratando do planejamento estratégico de uma Unidade de atendimento, é importante que faça parte do grupo de elaboração do planejamento estra-

tégico o diretor da unidade, seu corpo técnico e os coordenadores das equipes dos diferentes turnos de trabalho. Ainda tratando-se do planejamento estratégico do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, localizado no CREAS e vinculado à rede de Assistência Social municipal, é importante que faça parte do grupo de elaboração do planejamento estratégico a equipe completa dos profissionais que compõem o serviço. Isso porque, neste caso, não há diferença hierárquica entre os profissionais e, se não houver a participação de todos, a tendência é de que não seja possível o envolvimento coletivo. Assim, duas decisões são importantes:

- optar por uma gestão estratégica e, para isso, dispor-se a realizar um planejamento;
- definir quem fará parte do grupo de elaboração do planejamento estratégico, ou seja, quem são os dirigentes estratégicos da instituição.

Outro tema a ser deliberado preliminarmente diz respeito a quem deva ser escolhido como facilitador na aplicação da metodologia de planejamento. Existem vários profissionais com formação em planejamento no mercado que possuem habilidade para a aplicação metodológica aqui proposta. Porém, é preciso avaliar a possibilidade de contratação de alguém externo ao grupo de elaboração do planejamento, considerando a disponibilidade, ou não, de recursos institucionais para tanto. Caso não seja possível contratar um facilitador, por razões financeiras, isso não é essencial. O gestor pode adaptar as propostas aqui elencadas à sua realidade, contando com um facilitador disponível em sua instituição. Por outro lado, dependendo do tamanho e complexidade institucional, a contratação de um profissional responsável pela aplicação metodológica do planejamento garante maior profissionalismo e otimiza o tempo do grupo que planeja.

No caso da opção por contratação de um facilitador externo, a escolha do consultor deve ser feita com muito cuidado. O profissional escolhido deve apresentar formação em planejamento estratégico, experiência em aplicação do Planejamento Estratégico Situacional – PES,

compromisso político com a temática de trabalho do SINASE e sensibilidade suficiente para a escuta necessária e condução democrática do processo de planejamento. Mesmo com um bom facilitador, o gestor não deve se desresponsabilizar de traduzir a necessidade institucional e conduzir todo o processo.

A realização de um processo de Planejamento Estratégico Situacional requer tempo dedicado à tarefa por parte do grupo responsável pela sua elaboração. Este tempo deve ser o mais contínuo possível, ou seja, de preferência realizado em um seminário, com duração de cerca de 40 horas. Se não for possível que o grupo estratégico dedique-se continuadamente à tarefa em regime de imersão, a agenda de planejamento deve ser estabelecida previamente, com seus respectivos intervalos. São opções, por exemplo, dois finais de semana, em que o grupo trabalhará junto durante 16 ou 20 horas, em cada um; ou todas as manhãs em duas semanas; ou dois dias inteiros no meio da semana, ocupando-se, assim, duas semanas. Seja como for a opção de organização do grupo, é importante que a agenda definida viabilize sempre a participação de todos os envolvidos.

Como forma de viabilizar a participação dedicada do grupo, é necessário cuidado na escolha do local para a realização do planejamento. O espaço precisa ser tanto quanto possível distante das demandas institucionais, agradável e com a infraestrutura necessária ao trabalho, ou seja, com sala compatível com o número de pessoas envolvidas, com cadeiras que não sejam fixas, e permitam a organização de acordo com as necessidades das atividades e respectivas dinâmicas. O local deve ser climatizado, com disponibilidade de recursos multimídia, material de apoio e demais condições necessárias. É parte do processo, e exige atenção do gestor, cuidado e compromisso, a escolha do local e a garantia de agenda prévia de todos os participantes, de modo a viabilizar a organização e dedicação de cada um à tarefa do planejamento.

Etapas de planejamento

De acordo com a Metodologia de Planejamento Estratégico Situacional, quatro momentos são essenciais na elaboração do planejamento[4]:

– momento explicativo;
– momento normativo;
– momento estratégico;
– momento tático operacional.

Esses momentos podem ser resumidos nas seguintes ideias:

- Só é possível realizar a gestão estratégica a partir de uma análise profunda dos problemas mais importantes que, em dado momento, compõem a situação em que se encontra a gestão. A explicação destes problemas faz parte da análise situacional.
- A gestão estratégica a ser traçada pressupõe uma profunda análise da situação encontrada, levando-se em consideração a posição dos diferentes atores envolvidos.
- Feita tal análise, devem ser definidos projetos de melhoria, como estratégias de intervenção para cada problema. Os projetos devem prever ações para que a situação encontrada modifique-se em médio e longo prazo, considerando-se, para isso, a posição de apoio ou de oposição dos vários atores interlocutores na tarefa.

Definidos os projetos estratégicos e as ações a adotar, para que sejam viabilizados, é necessária pautar a gestão no monitoramento dos projetos de melhoria, os quais devem ser de responsabilidade dos diferentes atores que fizeram parte do processo de planejamento, sempre sob coordenação do gestor.

4 Mais sobre o PES em: http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm

Momento explicativo – Análise situacional

É preciso ter conhecimento, ou domínio, do conteúdo objeto do planejamento. Para tanto é necessário realizar uma análise situacional da realidade da organização e seu contexto (análise de conjuntura). Uma mesma realidade pode ser explicada de diferentes formas, dependendo de quem são os atores que a analisam. Isso significa transformar informações que às vezes são de domínio individual em avaliação coletiva, para produzir novas informações e possibilitar a tomada de decisão.

O processamento dos dados de entrada – informais ou de domínio restrito, sem uma avaliação mais profunda – é o coração do processo de planejamento. Os dados de entrada são transformados, em um primeiro momento, por meio de interpretação do significado das informações; depois, identificando-se alternativas para lidar com as necessidades, ameaças, oportunidades ou situações previsíveis do futuro e, finalmente, avaliando-se as alternativas e escolha de um curso de ação ou objetivo.

A análise situacional requer que se diferenciem as explicações, sejam identificados os atores que agem sobre esta mesma realidade e analisadas as suas perspectivas. Daí é possível compreender a assimetria das explicações em jogo. Explicar bem é perceber diferenças entre as visões dos diversos atores, atribuindo-lhes corretamente as leituras da realidade. Pressupõe condições de análise crítica profunda, capacidade e sensibilidade de observação.

Em se tratando de um grupo responsável pela gestão estratégica de uma instituição de âmbito estadual, responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio fechado, com diferentes situações e sintomas, os quais são expressão de históricos problemas estruturais que envolvem tais instituições em todo o País, a primeira tarefa do grupo responsável pelo planejamento é socializar informações de gestão, e identificar quem são os atores que compõem seu cenário de interlocução. São informações básicas como: número de adolescentes atendidos, perfil de tais adolescentes, número de funcionários que trabalham, estrutura física existente, legislação pertinente, recursos disponíveis, entre outros. Também é fundamental a identificação dos

interlocutores da gestão, como por exemplo: a associação dos funcionários, os adolescentes internos, os familiares dos internos, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, instituições da sociedade civil parceiras etc.

Definido este cenário geral, composto por interlocutores e informações básicas, os atores do planejamento devem ser capazes de identificar os principais problemas presentes na instituição. Isso pode ser feito por meio de um *brainstorm* de ideias, em que cada membro do grupo lista os principais problemas que identifica desde a sua perspectiva. Depois estes problemas inicialmente listados devem ser agrupados por proximidade, ou temática. Agrupados os problemas, é útil organizar-se uma "árvore de problemas", escolhendo os principais e os demais, sendo localizados, como causas geradoras dos principais, ou como efeitos dos mesmos. Isso pode ser feito com o auxílio de cartelas de papelão, que permitem o deslocamento dos problemas elencados de modo a que se atinja a configuração explicativa desejada pelo grupo.

Após a identificação dos principais problemas – nós críticos da gestão, ou da instituição – os mesmos devem ser validados pelo grupo e hierarquizados pelo seu grau de importância e pela prioridade estabelecida no grupo para o seu enfrentamento. Quanto menos nós críticos forem escolhidos, menos projetos serão construídos posteriormente e mais objetivo será o planejamento. Porém, é importante que os problemas contemplem a análise situacional realizada pelo grupo.

Em sequência, deve ser realizada uma análise aprofundada, na medida do possível, de cada um dos problemas, buscando origens e causas de cada um. Sugere-se que, neste momento, o grupo que está planejando divida-se em pequenos grupos, com as tarefas de descrever os problemas e explicá-los. Esta análise descritiva e explicativa deve ser realizada por escrito, como uma forma de sistematizar o acúmulo produzido pelo grupo. Algumas perguntas podem auxiliar na análise descritiva dos nós críticos: como o problema apresenta-se? Quais são suas causas? Que sintomas são por ele gerados? Quais atores estão envolvidos em tal problemática? Que posição ocupam os atores em tal contexto e quais são os seus posicionamentos sobre a questão?

Momento normativo – Definição de projetos de melhoria

Para cada problema ou nó crítico escolhido e descrito, o grupo deve propor um projeto de melhoria que contenha, no mínimo, os seguintes aspectos: descrição da proposta, objetivos, justificativa, metodologia, pessoas envolvidas na operacionalização, abrangência, população alvo, investimentos necessários, resultados esperados, instrumentos de aferição dos resultados e cronograma de execução do trabalho. É importante que neste momento do planejamento o grupo aprofunde os nós críticos elencados pelos participantes, que a descrição realizada por alguns dos membros do grande grupo seja submetida para avaliação e contribuições e que, mais uma vez, realize-se uma "chuva de ideias", com soluções estratégicas para a melhoria das situações encontradas.

Como já referido, planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método, explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens. Também significa estabelecer objetivos. E cabe ao grupo responsável pela gestão enfrentar com compromisso os nós críticos institucionais.

Após a análise coletiva dos problemas e a "chuva de ideias", com propostas de melhoria das situações específicas, cabe ao facilitador conduzir o grupo para que a discussão afunile na constituição de projetos de melhoria factíveis e gerenciáveis pelo grupo gestor em questão. Não é possível, neste sentido, que sejam propostos projetos de melhoria para serem executados por outros níveis de gestão que não o que está sendo planejado, ou por outras instituições. Se algum dos aspectos do projeto depender de interlocução com outros atores, cabe neste caso elencar como etapa de trabalho, como uma ação para viabilizar o projeto. Por exemplo, o projeto de melhoria está sendo proposto em meio ao Planejamento Estratégico Situacional de uma unidade de internação de adolescentes e que para sua viabilidade sejam necessários recursos a serem destinados pela instituição gestora do SINASE, no respectivo estado da Federação, então é tarefa do grupo planejador pensar ações estratégicas para obter tais recursos e viabilizar, com isso, o seu projeto.

Uma vez elencados e definidos os projetos de melhoria, factíveis

em médio e longo prazo, sob a gestão do grupo responsável pelo planejamento, é o caso de redigir tais projetos, definindo seus objetivos, sua justificativa e sua metodologia de realização. Como metodologia propõe-se o desdobramento de cada projeto de melhoria em ações concretas e específicas. As ações são tarefas que podem dividir-se entre diretas, para obtenção dos resultados esperados no projeto de melhoria, ou ações indiretas, necessárias para viabilizar as ações diretas. No exemplo descrito anteriormente, a viabilização de recursos para que seja realizada determinada ação estratégica e a concretização do projeto de melhoria são tipos de ação indireta.

Ao elencar as ações, é importante definir os executores e os prazos factíveis, de modo que seja possível organizar o monitoramento sistemático das ações escolhidas. Cada ação pode contar com várias ações indiretas que a viabilizem, ou mesmo ações diretas de menor porte. Os responsáveis por tais desdobramentos e especificidades podem ser pessoas que na hierarquia institucional estejam sob o monitoramento do coordenador do projeto de melhoria mais amplo. Por exemplo, um projeto de melhoria para a recuperação das estruturas físicas das unidades de internação deve ter como coordenador geral o integrante do grupo planejador que responde pela direção das obras. Já os responsáveis pelas ações específicas deste projeto, em sua maioria, devem ser pessoas ligadas institucionalmente a quem responde pelo projeto, de modo que o monitoramento das ações específicas possa ser feito dentro da estrutura de gestão institucional. De outra parte, se forem necessárias ações em parceria com outros setores, a vinculação destas pessoas deve ser validada pelo grupo planejador e a organização da gestão institucional deve viabilizar uma forma transversal de acompanhamento pelo coordenador geral do projeto de melhoria. No exemplo anterior, se o projeto de recuperação das estruturas físicas precisa contar com ações a serem realizadas pelo "setor de licitações da instituição" e esse, no cotidiano institucional, encontra-se subordinado a outro setor que não aquele das obras, neste projeto específico, o responsável pela ação deve reportar-se ao coordenador geral do projeto de melhoria estratégica. Assim, é comum que os projetos estratégicos sejam gerenciados de forma mais

horizontal do que a gestão institucional cotidiana, na medida em que a responsabilidade por suas ações específicas pode ser de pessoas de diversos setores.

Além da definição dos responsáveis pelas ações diretas e indiretas e dos prazos em que as ações sejam efetivamente realizadas, nesta etapa de planejamento é essencial discutir acerca dos resultados esperados em cada ação e do impacto que tais resultados poderão provocar na situação original em que se encontrava o nó crítico, cujo projeto de melhoria pretende incidir. A análise prospectiva dos resultados esperados é o que permite a reflexão acerca da possível efetividade do projeto e também traz elementos para que sejam realizadas escolhas. Planejar também é fazer escolhas! Ao final do momento normativo é importante que o grupo elabore um documento escrito, onde constem todos os projetos de melhoria elaborados, com suas respectivas ações previstas, prazos, responsáveis e resultados esperados.

Momento estratégico

O planejamento estratégico precisa ser capaz de lidar com surpresas, com flexibilidade. Surpresas nem sempre são novidades. Elas podem ser repetitivas. O que nos surpreende, por vezes, é o momento em que elas ocorrem e a falta de preparação que temos para enfrentá-las. Podem ser previstas em cenários futuros. É possível aprender com os erros, analisando as circunstâncias em que ocorreram, em todos os seus aspectos. O momento estratégico do planejamento destina-se à discussão pelo grupo dos possíveis cenários situacionais e o impacto dos resultados a serem obtidos, diante de cada ação vinculada aos projetos de melhoria. Cenários situacionais positivos, com efetiva mudança na direção desejada, ou negativos, considerando dificuldades a serem enfrentadas, ajudam na possibilidade de prever e resolver problemas a partir de ajustes no planejamento realizado. Fazem parte dos cenários futuros os atores envolvidos em cada situação. Cabe aqui recuperar o momento inicial, em que foram elencados os atores que compunham cada análise situacional dos problemas – nós críticos – e, em prospecção, prever a atuação de tais atores diante das ações realizadas e de seus resultados. A reação dos atores situacionais

pode ser positiva, de apoio, negativa, de oposição, ou neutra.

Provavelmente, diante das possíveis reações dos atores situacionais, será necessário prever novas ações de fortalecimento das reações positivas ou neutralização das reações negativas. Por exemplo, se uma das ações planejadas consiste em "reduzir custos", indica-se a previsão de ações compensatórias dos atores que serão impactados pela redução de custos projetada. Sabe-se que o trabalho junto a adolescentes em conflito com a lei requer articulação interinstitucional, seja no meio aberto ou em instituições que executam medidas socioeducativas em meio fechado. Desta forma, é importante prever o posicionamento das demais instituições frente às ações que serão desenvolvidas, em decorrência do Planejamento Estratégico Situacional. Ao final deste momento estratégico, espera-se que o grupo sinta-se preparado para lidar com o impacto que os projetos de melhoria irão produzir na realidade, definindo, portanto, ações complementares, ou estratégicas, para que os futuros cenários situacionais possam ser exitosos, considerando para isso a posição dos diferentes interlocutores.

Momento tático-operacional ou modelo de gestão

Este quarto momento do Planejamento Estratégico Situacional caracteriza-se pela "gestão estratégica" propriamente dita e contempla a possibilidade de gestão das instituições integrantes do SINASE, por meio do monitoramento da execução do PES realizado. Assim, três dimensões são importantes nesta fase:

Previsão de uma sistemática de monitoramento

O monitoramento pode ser realizado por meio de um sistema informatizado, desenvolvido por áreas de tecnologia de informação e gestão para servir ao acompanhamento das ações, seus prazos e intercorrências. Na ausência de um sistema informatizado, tal acompanhamento deve ser feito por meio de relatórios que permitam visualizar os processos. Cabe ao gestor, que responde pela instituição, acompanhar de forma muito próxima, junto com seus colaboradores

estratégicos, o andamento de cada projeto de melhoria e o impacto que as ações realizadas vêm produzindo.

Mobilização institucional para a realização dos projetos do planejamento

A socialização interna do planejamento é necessária para garantir o comprometimento e a co-responsabilização de todos os envolvidos na execução das ações, uma vez que em se tratando de instituições lida-se com pessoas com maior ou menor envolvimento com os compromissos assumidos pela gestão, ou ainda com a possibilidade de reação positiva, neutra ou negativa frente às ações que serão realizadas e seus resultados. Conforme a Instituição e a necessidade apontada pelo planejamento, de maior envolvimento de atores externos, sugere-se que a etapa de mobilização e sensibilização dirija-se também a este público estratégico.

Avaliar periodicamente os resultados das ações com o grupo responsável pelo planejamento

A evolução dos projetos deve ser informada e submetida à avaliação periódica do grupo que elaborou o planejamento para validação e ajustes conjunturais. Esta é uma das diferenças importantes entre a proposta metodológica do PES e outros planejamentos tradicionais, que depois de elaborados ficam dissociados do cotidiano institucional. A proposta é manter vivo o planejamento e, se for o caso, revisto e adequado à realidade conjuntural. Finalmente, cabe registrar que a gestão das instituições responsáveis pela execução das medidas socioeducativas é complexa e difícil. Todavia, a possibilidade de uma gestão com capacidade de incidir nesta realidade, não se limitando à solução emergencial de problemas, exige a organização por meio de um planejamento estratégico. Porém, mesmo a metodologia aqui proposta não consiste em "uma receita", que garanta, por si só, resultados. Os resultados dependerão da perspicácia dos gestores e da profundidade da análise realizada. Em última instância, dependerão da habilidade de gestão das pessoas, as quais se procurará aperfeiçoar na sequência deste livro.

Capítulo II

Gestão institucional do Sistema Socioeducativo

De fato, a ordem e a desordem, isoladas, são duas calamidades. Num universo que fosse apenas ordem não haveria nem o novo nem a criação. Do mesmo modo um universo que fosse apenas desordem não conseguiria construir uma organização e seria inapto para o desenvolvimento e para a inovação (MORIN, 1989, p. 36).

Para que seja possível a gestão do Sistema Socioeducativo de forma a atingir seus objetivos, é necessário o estabelecimento de um modelo de gestão que ao mesmo tempo mobilize todos os envolvidos em torno de diretrizes comuns, de forma democrática e participativa, e viabilize a missão institucional. Tal tarefa, que é difícil, considerando a realidade histórica das instituições responsáveis pela execução socioeducativa, requer uma metodologia de trabalho que estipule instâncias de decisão e de participação. Pretende-se, neste capítulo, oferecer conteúdos para a reflexão sobre a gestão das instituições socioeducativas e mecanismos para o estabelecimento de uma metodologia de gestão adequada, considerando a especificidade de cada realidade institucional e local.

Objetivos das medidas socioeducativas

É importante iniciar a temática da gestão institucional abordando-se os objetivos das medidas socioeducativas, como pressuposto conceitual necessário ao estabelecimento de parâmetros para a execução. Em complemento, é necessário relacionar tais pressupostos com a tarefa de gestão das instituições do SINASE e suas características. O assunto da natureza jurídica das medidas socioeducativas, ou de seus objetivos, conforme interpretação daquilo que consta na legislação, tem uma tradição de debates nacionais, sem muito conteúdo conclusivo. Provavelmente seja uma das razões – em meio à complexidade que a temática dos adolescentes envolvidos com o cometimento de atos infracionais – para que os avanços na área sejam lentos e, quando existentes, na maioria das vezes, marcados por retrocessos. Isso ocorre porque a ausência de compreensão consolidada sobre "o que se faz" na área infracional é um obstáculo para a superação das dificuldades. Os rumos não são claros. Emprega-se muita energia nesta definição e, enquanto isso, o tempo histórico – assim como o tempo na adolescência – corre rápido: trocam governos, circulam juízes, promotores, defensores, mudam alguns protagonistas, renovam-se os antigos. Mesmo assim a prática socioeducativa, que avança em experiências isoladas, não ganha força para consolidar-se como uma experiência estratégica nacional.

Sabe-se que os atos infracionais praticados por adolescentes resultam de um processo complexo e que sua prática não conta com causas mensuráveis singularmente ou isoladas do contexto onde os fatos ocorrem. No que se refere à responsabilização, de forma diferenciada do tratamento jurídico previsto na legislação infanto-juvenil para as situações em que as crianças e os adolescentes têm direitos violados – nas quais cabe responsabilizar a família, o Estado e a sociedade por tal violação –, quando um adolescente viola direitos de outra pessoa deverá ser responsabilizado pessoalmente por sua conduta, em razão da escolha individual e "livre" que fez ao violar as normas estatais. Nesse sentido, não há diferença em relação à responsabilidade atribuída pelas legislações ocidentais, desde a Modernidade, aos adultos, a qual tem como pressuposto o livre arbítrio e a

invidualização da sanção (NICODEMOS, 2006, p. 61-84).

Conforme previsão constitucional, regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, os adolescentes que cometem atos infracionais devem ser responsabilizados por sua prática ilícita. Tal responsabilidade não lhes é imputada frente à legislação penal comum, mas com base nas normas do Estatuto próprio, submetendo-se a medidas socioeducativas de caráter especial. Esse tratamento diferenciado dos adultos justifica-se em razão da condição de sujeito dos adolescentes, que atravessam etapa importante do desenvolvimento. Todas as pessoas estão sempre em desenvolvimento. No entanto, na infância e na adolescência o desenvolvimento da condição de pessoa é mais intenso e, por isso mesmo, peculiar ou especial, exigindo-se do Estado, da sociedade e da família o devido tratamento.

O tratamento destinado aos adolescentes concretiza-se a partir da opção adotada pela Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu art. 228, que define um período etário que começa aos doze anos e vai até o limite superior, de dezoito anos, para que os sujeitos, que estão em uma fase de desenvolvimento diferenciada do mundo adulto, respondam perante um sistema de responsabilidade também diferenciado dos adultos. A partir de tal definição, estabeleceu-se um "modelo de responsabilização especial para adolescentes", que contempla sanções específicas e reconhece em seus destinatários uma capacidade de responder pelos atos praticados, de acordo com sua etapa de desenvolvimento. Somente são imputáveis perante o seu sistema próprio, no caso brasileiro, o Estatuto da Criança e do Adolescente[5].

O sistema de responsabilização do adolescente, previsto na legislação brasileira, é composto por medidas socioeducativas que têm natureza sancionatória (AMARAL e SILVA, 2006, p. 58) no sentido de que são aplicadas aos seus destinatários em decorrência de um ato infracional (crime ou contravenção penal) praticado. São

5 O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) define em seu art. 104: "*São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas nesta Lei*".

impostas ao adolescente após a apuração da culpa[6] mediante um processo judicial, no qual cabe ao Estado, por meio do Ministério Público, demonstrar a autoria, e ao defensor responder à acusação feita e trazer ao processo a versão dos fatos do ponto de vista do adolescente. Finalmente, cabe ao juiz aplicar a medida oportuna. A medida socioeducativa adequada será aquela que mais responder às necessidades do adolescente em questão, considerando também a proporcionalidade em relação à prática cometida e ao envolvimento do autor (art. 112 c/c art. 122, § 2º do ECA). Portanto, as medidas socioeducativas são respostas restritivas de direitos, impostas pelo Estado ao sujeito autor em razão da conduta ilícita que praticou, assim definida no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente na legislação penal.

Além de um dado da realidade, a natureza jurídica das medidas socioeducativas precisa ser conhecida pelos profissionais que trabalham com os adolescentes, pois é um componente inerente às relações a serem estabelecidas com os mesmos, desde a interlocução com o Poder Judiciário e até mesmo em alguns momentos de atuação dos responsáveis pelo acompanhamento da execução da medida aplicada. É importante que esses profissionais preocupem-se em saber acerca da pertinência de tal medida aplicada, ou seja, se foi pertinente ou não a responsabilização atribuída ao adolescente. Tal fator é o elemento inicial a ser considerado na relação sócio pedagógica que será desenvolvida durante a execução da medida socioeducativa (MENDEZ, 2005, p. 10).

De outra parte, é consensual entre os doutrinadores na área do direito da criança e do adolescente que, embora o caráter jurídico sancionatório e restritivo de direitos da medida aplicada, a sua exe-

6 Entende-se que os atos infracionais praticados por adolescentes, para que sejam assim considerados nos processos judiciais, na medida em que se constituem na prática de crimes ou contravenções penais, precisam ser analisados de acordo com a Teoria do Delito, portanto, deve ser analisada a tipicidade, ilicitude e culpabilidade do agente que os praticou. Assim, a que se reconhecer uma culpabilidade especial, visto que a imputabilidade, elemento essencial do conceito mais amplo de culpabilidade, somente pode ser considerada em relação ao sistema próprio previsto na legislação para a responsabilização de adolescentes.

cução deve ter conteúdo predominantemente pedagógico. Ou seja, o fato de um adolescente estar cumprindo uma medida socioeducativa não faz com que deixe de ser credor de direitos a ele relativos, em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento. Portanto, sua situação pessoal não se reduz à circunstância do ato infracional praticado, e o fato de imputar-lhe responsabilidade deve ser um meio de auxiliar na organização de seus referenciais de convivência social. Nessa direção, vê-se que a responsabilização dos adolescentes faz parte da dimensão educativa das medidas socioeducativas, as quais devem propiciar, tanto quanto possível, a apropriação da própria realidade pessoal e social.

Ainda considerando a condição de violação de direitos, que caracteriza a vida dos adolescentes em tais circunstâncias, é tarefa de quem dá suporte à execução das medidas propiciar um processo de aquisições sociais. Como ensina Francisco Contreras Pelaéz: "Os Direitos Sociais são direitos do homem contextualizado" e a principal implicação desta conceituação é o reconhecimento das necessidades básicas dos indivíduos, nos contextos onde estão inseridos, e da responsabilidade da sociedade e do Estado na satisfação de tais necessidades (CONTRERAS PELAÉZ, 1994, p. 24).

Na mesma direção trabalha Carlos Nicodemos ao afirmar que, para a realização de uma "cidadania infanto-juvenil efetivamente universal", que não tenha como base a estrita responsabilidade individual liberal, há que se estabelecer uma efetiva política pública voltada para adolescentes autores de atos infracionais, como forma de resgate de direitos socialmente negados (NICODEMOS, 2006, p. 77-78). Portanto, a partir de um olhar genérico sobre o papel civilizatório da garantia de direitos sociais, ou de necessidades concretas dos adolescentes que em regra são alvo da intervenção sancionatória protagonizada pelas medidas socioeducativas, deve-se compreender a dimensão de resgate de direitos sociais das medidas socioeducativas. Assim, a partir de um Plano Individual de Atendimento – PIA, a ser pactuado com o adolescente com apoio da equipe técnica, dos agentes do sistema e de sua família, espera-se que lhe sejam propiciadas alternativas, ou caminhos, para a efetivação de seus direitos.

Nesse sentido, cabe rever os objetivos das medidas socioeducativas definidos na Lei 12.594/12, que institui o SINASE:

> Art. 1º, § 2º Entende-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais tem como objetivos:
> I – a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
> II – a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento do seu plano individual de atendimento; e
> III – a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos na Lei.

Como consequência, tais medidas socioeducativas podem ser compreendidas em três distintas dimensões, as quais estão inter-relacionadas: trata-se de uma responsabilização individual, em razão da prática de uma conduta sancionada pelo Estado; trata-se da possibilidade de vivência de tal processo de responsabilização como apropriação, ou compreensão acerca do ato praticado, seu significado pessoal e social; e também trata-se de um processo de aquisições de direitos sociais, em geral violados, ou não garantidos até então. A partir do claro entendimento destas três dimensões é que deve estruturar-se todo o trabalho do Sistema Socioeducativo, seja em âmbito municipal, onde os adolescentes vivem e constroem suas identidades, seja em sentido de política intervencionista do Estado mais ampla, por meio dos estados da federação ou em plano nacional.

A Lei 12.594/12, além de definir os objetivos das medidas socioeducativas, institui o SINASE – Sistema Socioeducativo – e, com isso, estabeleceu as competências dos entes federados para que se organizem na tarefa de executar as medidas socioeducativas, além de definir parâmetros bem mais objetivos do que se dispunha anteriormente, em relação a como deve ser gerida a execução das medidas socioeducativas nas três esferas de governo. Esta legislação ainda é uma novidade no contexto do SINASE nacional, pois sua compreensão não está apropriada pelo conjunto dos operadores do sistema. Porém, é clara quando afirma seu propósito amplo de garantir direitos, seja no

plano do tratamento humanitário e em condições de igualdade a todos os adolescentes sob custódia institucional, quanto no sentido de identificar e preservar a individualidade de cada adolescente, quando da execução da medida socioeducativa. Parece que o desafio está posto: realizar a gestão das instituições do SINASE, possibilitando que as medidas socioeducativas alcancem os seus propósitos e os direitos dos adolescentes sejam garantidos.

As instituições responsáveis pela execução das medidas socioeducativas

Quando se fala em instituições responsáveis pela execução de medidas socioeducativas, identificam-se dois perfis institucionais:

- Instituições vinculadas à Política Pública de Assistência Social e ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, na maioria das vezes, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS devem ofertar um serviço de apoio, acompanhamento e orientação à execução das medidas socioeducativas em meio aberto ou em instituições não governamentais, as quais sozinhas ou em parceria com o poder público municipal também executam as medidas em meio aberto.
- Instituições vinculadas aos governos estaduais que fazem parte dos SINASE estaduais, tem a função de execução das medidas socioeducativas em meio fechado, de internação ou semiliberdade. Ainda que possam existir casos em que a instituição em si (unidade de atendimento) seja não governamental com parcerias públicas, em regra tratam-se de instituições históricas, herdeiras das antigas FEBEMS, que se especializaram ao longo do tempo na área socioeducativa, mas que ainda funcionam nos mesmos prédios, com os antigos funcionários e com práticas tradicionais.

Em um caso como no outro (instituições vinculadas à Assistência social ou instituições estaduais antigas), suas características são

históricas e a cultura institucional que carregam vincula-se às velhas práticas assistencialistas ou tutelares, as quais caracterizaram as políticas públicas voltadas para a infância e juventude ou, como eram conhecidos, os menores, ao longo de boa parte do século XX (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p. 8).

Embora muitas vezes a justificativa de determinadas políticas de atendimento à infância e à juventude tenha sido de assistência e amparo, as práticas institucionais caracterizaram-se pelo "controle" dirigido a este público, pela institucionalização, pela pobreza de recursos destinados ao atendimento e pela reprodução de práticas violentas. Em outras palavras, apesar do discurso normalmente justificador de determinadas políticas ser de assistência e de cuidado, as práticas concretizaram-se ao longo da história com efeito de controle sobre os sujeitos (MENDEZ, 1996, p. 57). As práticas institucionais, que não foram e ainda não são isoladas, expressam o papel social que tais instituições cumprem. E nisso cabe destacar que o objetivo ao referir-se ao histórico institucional não é deixar de reconhecer o trabalho de pessoas, que ao longo do tempo dedicaram suas vidas ao atendimento de crianças e adolescentes, na maioria das vezes com muito boa intenção. Trata-se de procurar entender o papel desempenhado historicamente por tais instituições na sociedade.

Para entender as características das instituições que lidam com crianças e adolescentes (ou menores, até o final do século XX), é preciso recorrer a autores que dedicaram sua pesquisa acadêmica ao estudo do papel das instituições voltadas ao controle social desde a Modernidade, enquanto período histórico. Mais precisamente, cabe aqui destacar Michel Foucault e Erving Goffman[7]. Conforme afirma Michel Foucault, o tema em questão relaciona-se à forma de exercí-

7 Erving Goffman e Michel Foucault tratam direta, ou indiretamente, de instituições totais e o papel exercido por estas na Modernidade. Destacam-se as seguintes obras como referência ao estudo complementar: GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001; FOUCAULT, Michel**. Vigiar e Punir** – História da Violência nas Prisões. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. Para uma leitura complementar sugere-se a seguinte resenha da obra de Goffman: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/33/res01_33.pdf

cio do poder na sociedade moderna. Mais precisamente, na visão do autor, as instituições, que de uma forma ou de outra realizam segregação social tiveram ao longo do tempo relação direta com a reprodução e manutenção do poder disciplinar diluído socialmente, característico da Modernidade, o qual se diferencia da forma de poder exercido na Idade Média, concentrado e identificável, especialmente nas figuras da nobreza e da Igreja.

A sociedade moderna surgiu como um modelo em que os indivíduos seriam constituintes. No entanto, ao mesmo tempo, ramificado através das várias instituições características da sociedade ascendente, o poder disciplinar constituiu indivíduos, domesticou comportamentos, homogeneizou, classificou, excluiu (FOUCAULT, p. 172). Na disciplina nasceu o indivíduo, que adquiria mais visibilidade quanto maior fosse sua diferença em relação à homogeneidade, com o objetivo de torná-lo igual. Assim ganhavam mais visibilidade na Modernidade as crianças, os loucos, os doentes, os delinquentes. Nesse raciocínio, o autor afirma que a penalidade moderna não se origina na justiça criminal, mas tem seu ponto de formação na técnica disciplinar que criou os mecanismos internos de sanção normatizadora. A norma e o poder regulamentados obrigam a homogeneidade, mas também hierarquizam, classificam e distribuem lugares. Permitem medir o desvio, neste sentido individualizam. Trata-se, assim, de um sistema de "igualdade formal", pois traduz toda uma gradação das diferenças individuais (FOUCAULT, p. 150). Nesse contexto regulador, normalizador ou, em última instância, de controle dos indivíduos, o papel institucional é exercido de forma menos ou mais intensa, conforme o grau de desvio que o sujeito apresenta. As instituições vinculadas ao meio aberto têm também função de controle, mas um controle mais informal, menos intenso e, portanto, menos violento. As instituições que têm a responsabilidade de segregar os indivíduos do convívio social, exercem a função de controle mais formal e intenso, portanto, mais reprodutor de violência.

Tendo como referência o contexto histórico do surgimento da privação de liberdade, tal como a conhecemos atualmente, cabe abordar a vasta doutrina que analisa os efeitos da prisão (ou segregação em instituições de sócio educação) na sociedade moderna e

contemporânea. Nesta direção, é ilustrativo referir-se o trabalho de Alessandro Baratta quando afirma que instituições de detenção produzem efeitos contrários à reeducação do condenado e favoráveis à sua inserção na população criminosa (BARATTA, 1999, p. 175-182). Segundo o autor, são antagônicos os conceitos de uma concepção educativa que promove a individualidade, o respeito, o sentimento de liberdade e de espontaneidade e, de outra parte, os efeitos da pena sobre os indivíduos: repressão e uniformização de comportamentos, em regime de privações. O processo de socialização negativo, ao qual é submetido o sujeito dentro da instituição que priva a liberdade, é abordado sob o ponto de vista da "desaculturação" ou "desadaptação das condições necessárias para a vida em sociedade", redução do senso de realidade do mundo externo, formação de imagens ilusórias deste, afastamento progressivo dos valores da sociedade de onde veio. De outra parte, ocorre a "aculturação" ou "prisionalização", ou seja, a "adaptação aos valores e regras da subcultura prisional", a qual se dá por dois caminhos: a educação para ser criminoso (junto à hierarquia instituída entre os demais presos); ou a adaptação ao papel de bom preso, obedecendo às expectativas dos agentes institucionais, interiorizando comportamentos esperados (BARATTA, 1999, p. 181).

Isso quer dizer que faz parte da história das instituições, que hoje têm a função de executar medidas socioeducativas, a tradição do exercício de seu papel por meio do controle. Esta ideia fundamenta-se no histórico das políticas públicas voltadas para a infância desprovida, em especial no século XX no Brasil, mas tem sua origem na identificação com as demais instituições modernas, cuja função sempre foi o controle, com menor ou maior formalidade, mas com efeitos de segregação sobre os sujeitos. O papel de controle expressa-se na cultura institucional que prevalece nas práticas instituídas e nos espaços que são, por vezes, abertos às práticas ilegais ou violadoras de direitos, ainda que de forma sutil e imperceptível ao observador não atento.

Neste particular sentido é necessário realizar a gestão! E pode-se afirmar que se amplia o desafio antes referido: a gestão deve garantir que a instituição realize e concretize o papel a ela atribuído, a partir das previsões da legislação, tendo de conviver com uma

cultura institucional que, certamente, ainda não se modificou completamente e tem como herança a lógica disciplinar e de controle. É como se duas forças antagônicas sempre estivessem presentes na gestão: de um lado, a cultura sobrevivente, assistencialista, violenta e massificadora de comportamentos; e, de outro, a força propulsora da tarefa de implementação de novas práticas, previstas e respaldadas pela legislação vigente, substanciada na necessidade de realização das medidas socioeducativas em todas as suas dimensões. Portanto, para ser gestor de instituições que executam medidas socioeducativas, sobretudo, em meio fechado, é preciso ter muito claro o papel histórico e a cultura que as caracteriza, e que sobrevive ao longo da história.

Além disso, se as medidas socioeducativas são sancionatórias (e já vimos que o são em uma das suas dimensões), a ponto de, no caso das medidas mais gravosas, privar a liberdade dos sujeitos, é evidente que ao se privar alguém de sua liberdade, realiza-se um "controle" no sentido de limitar o direito de ir e vir. Isso enseja várias preocupações institucionais, que irão apresentar-se como justificativa para práticas, por vezes, injustificáveis. No entanto, o controle da liberdade dos sujeitos, não pode ir além da legalidade, ou dos limites que a sentença do juiz que aplicou a medida socioeducativa definiu. E, neste sentido, a força institucional negativa e violadora de direitos precisará ser "controlada". Por isso, deve-se lidar de forma consciente com a tarefa de "controle" sobre a liberdade de ir e vir dos adolescentes atendidos, a qual faz parte da medida socioeducativa. Porém, este "controle" sobre os sujeitos não deve ir além de seus limites e precisa viabilizar que os direitos, que não estão limitados pela medida socioeducativa, sejam preservados e, mesmo, promovidos. Para que isso aconteça, é preciso que a gestão consiga estabelecer uma sistemática de "controle sobre a instituição", de forma a neutralizar, ou evitar, que a cultura institucional herdada de sua história predomine e sobrevenha.

Cabe reconhecer, portanto, o quanto difícil é ser gestor de uma instituição que executa medidas socioeducativas, especialmente quando se priva a liberdade dos sujeitos. Vive-se em meio a um paradoxo: a medida socioeducativa de internação conceitualmente situa-se entre os efeitos inerentes à privação de liberdade sobre os

adolescentes internados e a concepção de conteúdo educativo e de promoção de direitos. Fundamentalmente, vive-se entre a busca pelo respeito aos direitos fundamentais, que caracteriza os objetivos que justificam a função do SINASE nos dias contemporâneos, e a força institucional, cultural, violadora de direitos.

Metodologia para uma gestão continente

A partir deste momento serão expostos alguns princípios orientadores da proposição de metodologia para a gestão continente[8] de Instituições Socioeducativas.

1 – Instituição que respeita os direitos dos adolescentes

Os adolescentes atendidos devem ser compreendidos como sujeitos de direitos, pessoas em condição especial de desenvolvimento, em processo progressivo do exercício de autonomia e de responsabilidades. Sendo assim, a equipe responsável pela execução das medidas socioeducativas deve referenciar-se nos documentos normativos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da Constituição Federal – CF (art. 227 e 228), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e na Lei Federal 12.594/12. Considerando tais referências, deve oportunizar a atuação participativa dos adolescentes nos temas e práticas que lhe digam respeito e nas ações da coletividade em que estão inseridos, estimulando a reflexão sobre seus direitos e deveres.

Os adolescentes devem ser instrumentalizados na defesa e promoção de seus direitos, bem como no exercício de seus deveres, seja no âmbito das relações familiares como das comunitárias e sociais em geral. Para tanto, o trabalho técnico desenvolvido no âmbito da execução das medidas socioeducativas deve pautar-se pelo incentivo às experiências em que a busca de direitos e deveres adquira condição

8 Para uma melhor compreensão e desenvolvimento da ideia de gestão/ instituição continente aplicada ao SINASE, pode-se acessar ao Programa de Execução de Medidas Socioeducativas do Rio Grande do Sul – PEMSEIS 2002, por meio do seguinte endereço eletrônico: http://www.fase.rs.gov.br/arquivos/1189084873pemseis.pdf

concreta no cotidiano, além de oferecer informações e orientações. Considerando que os adolescentes atendidos são encaminhados pela autoridade judiciária para o cumprimento de uma medida socioeducativa, a equipe de atendimento deve buscar constituir junto aos adolescentes sua responsabilização frente ao ato infracional cometido. No entanto, esta atitude, que constitui limites e regras de convivência social, deve considerar o conjunto de direitos que os adolescentes são titulares, em especial o direito de não intervenção na sua liberdade e intimidade, a despeito das restrições pertinentes à medida socioeducativa em execução. Além das relações pautadas no respeito ao outro (adolescente), a instituição deve proporcionar acesso aos direitos, em regra, não atendidos até então na vida destes sujeitos: educação, saúde, cultura, esporte, lazer, convivência familiar e comunitária e, principalmente, respeito e reconhecimento da condição de dignidade dos adolescentes. Trata-se da tarefa ética e jurídica da instituição que executa medidas socioeducativas.

2 – Instituição continente

Como meta para a superação da ideia de controle institucional – ainda que conscientes de que esta superação não se restringe às políticas que cada gestão possa implementar, mas diz respeito ao papel social a ser cumprido pela respectiva instituição – deve-se buscar "controlar" a força propulsora da cultura institucional tradicional, substituindo tal tendência institucional por práticas de uma "instituição continente". A instituição faz-se continente na medida em que concretiza um processo de organização entre os adultos, o qual é necessário para o atendimento adequado aos adolescentes. O processo de organização e gestão dos adultos, de normatização de regras e de respeito aos trabalhadores, visando o melhor atendimento aos adolescentes, acaba por contribuir na continência necessária à cultura institucional e ao seu perfil de instituição de controle sobre os sujeitos. Por instituição continente entende-se aquela que seja capaz de viabilizar um ambiente o mais saudável possível, calmo e seguro, para que os adolescentes que estejam sob a sua custódia possam desenvolver suas potencialidades, mesmo nas situações em que estejam privados de liberdade. Nessa

direção, aborda Maria de Lourdes Trassi Teixeira quando afirma:

> Um ambiente que pode ser continente do sofrimento do jovem e que não se desmonte, desestruture ou se desorganize com seus ataques. As manifestações agressivas, destrutivas são toleradas porque é isto que está em questão, e devem ser tratadas e para isto devem ser expressadas. Um fator de tratamento é a existência de normas, regras, leis claras que protegem os jovens e o próprio ambiente físico e humano deste ataque (TEIXEIRA, 1992, p. 49).

Em outras palavras, uma instituição continente precisa ser aquela na qual existem regras claras e transparentes para seu funcionamento, onde os atores institucionais sigam essas regras, os adultos falem a "mesma língua" e saibam quais são os seus respectivos papeis institucionais, ou seja, exerçam sua autoridade sobre os adolescentes por meio da coerência e da atuação conjunta. Winnicott especifica a estabilidade necessária ao ambiente onde se dá o desenvolvimento infantil, que deve se manter preservado das tentativas de enfrentamento pela criança. Na inexistência deste ambiente, a criança procura fora de casa, na família extensa, na escola ou nos adultos que passam a ser suas referências as "quatro paredes" que lhe faltaram (WINNICOTT, 1966, p. 257 – 261).

Os adolescentes necessitam desta coesão institucional, adulta, desde que este exercício tenha como finalidade não o seu controle, em sentido restrito, mas a constituição de referenciais para o seu comportamento institucional. Nessa direção, utiliza-se aqui a seguinte metáfora, para que fique mais explicitado o papel que cabe aos adultos no sentido da constituição de referências saudáveis:

> (...) a vida de um adolescente é como um rio, que precisa correr para frente, rumo ao mar, ou onde for seu desejo de chegar. Os adultos, no exercício de seus vários papéis, devem constituir-se nas margens, que referenciam os limites necessários para que o rio não se transforme em lago, ou aguaceiro, em momentos de enchente. As margens precisam ser fortes, mas flexíveis, profundas e curvilíneas, se necessário, mas nunca abandonar sua função e seu lugar de margens. A presença das margens é imprescindível. Porém, ser margem também quer dizer não se postar a frente da corrente do rio, impedindo seu curso para o mar, pois a represa nos rios, faz com que se formem lagos, lagunas, às vezes causando destruições à volta (COSTA, 2011).

Portanto, uma instituição continente é aquela em que os adultos conseguem atuar em conjunto, constituindo-se em margem, em referencial aos adolescentes. A gestão de uma instituição continente é aquela que consegue organizar os adultos para que "falem a mesma língua" e executem suas funções de modo a fortalecer as condições de realização da missão institucional.

3 – Instituição que exerce seu trabalho dentro da legalidade

A instituição que adota um modelo de gestão continente deve trabalhar dentro da legalidade. Por isso, sugere-se que sejam redigidas normas internas de funcionamento e, posteriormente, sua discussão e aprovação coletiva. As normas escritas ajudam ao deixar menos espaço para dúvidas de como se deve proceder. O método para a construção destas regras deve contemplar a participação dos adultos envolvidos e, na medida do possível, dos adolescentes, ou dos familiares. Depois de elaboradas as regras, devem ser publicadas e esclarecidas a todos os envolvidos. No entanto, além das regras construídas pelo grupo da respectiva instituição, deve-se seguir as normas presentes na legislação nacional em vigor, ou seja, seguir o conjunto de normas que regulam o ambiente jurídico em que a instituição está inserida. Serão apresentados três exemplos de áreas reguladas pela legislação vigente, que a gestão institucional deve obedecer.

Comissões de avaliação disciplinar

Conforme art. 71 e seguintes da Lei 12.594/12, cada unidade de internação de adolescentes deve possuir um regimento disciplinar, com previsão de faltas que eventualmente possam ser cometidas por parte dos adolescentes e suas respectivas sanções. Quando da ocorrência de uma determinada falta disciplinar, a legislação prevê a necessária instauração de procedimento de apuração da falta grave, com a oitiva do adolescente e demais procedimentos. Cabe salientar que a gestão da instituição responsável pela execução das medidas socioeducativa deve regulamentar internamente, por meio de regimentos disciplinares, a previsão das faltas e do procedimento de apuração das mesmas. Além disso, deve ter atenção para que a

observância cotidiana de tais normas não se restrinja apenas a formalidades. A legislação deve ser obedecida em seus aspectos materiais, ou seja, deve servir de referência efetivamente para o controle disciplinar e, ao mesmo tempo, limite à cultura institucional, que em muitas oportunidades, ao longo da história destas instituições, utilizou-se da força institucional para a aplicação de sanções de controle sem observar a legalidade. Além de condutas individuais fora da legalidade ou violadoras de direitos – as quais devem ser individualmente responsabilizadas – há de se observar que a cultura tradicional das instituições de controle tende a permitir, aceitar e até promover violações de direitos como forma de controle.

Mesmo que a instituição sob gestão não seja uma unidade de internação de adolescentes, em menor proporção e intensidade os problemas aqui apresentados também fazem parte do cotidiano das instituições de meio aberto. Vale, portanto, observar as regras de legalidade e promover a execução material de tais regras também no meio aberto.

Interlocução com o sistema de justiça sobre a avaliação dos adolescentes

A relação entre as instituições que compõem o SINASE, que são responsáveis pela execução das medidas socioeducativas e também pela aplicação, defesa, acusação e fiscalização, entre outros, sempre estará pautada pela legalidade, na medida em que suas respectivas competências estão previstas em lei. Assim, é essencial que a interlocução interinstitucional seja realizada dentro dos limites da legalidade. Ser gestor de uma instituição socioeducativa pressupõe compreender as atribuições previstas em lei e agir dentro de tais competências.

No campo do trabalho diretamente voltado aos adolescentes, um dos espaços de relação com o Poder Judiciário está na elaboração dos relatórios avaliativos dos adolescentes. É preciso que as pessoas responsáveis por tais relatórios tenham clara a dimensão jurídica de sua tarefa. O relatório avaliativo é de responsabilidade técnica e versará sobre a execução do Plano Individual de Atendimento, elaborado e pactuado com o adolescente e sua família, o qual deve servir como

parâmetro para a avaliação do adolescente. O relatório deverá dar ênfase ao contexto de execução da medida, considerando o ponto de vista do adolescente, bem como relatar as atividades desenvolvidas pela equipe de trabalho socioeducativo. Cabe à gestão da instituição executora da medida socioeducativa transmitir internamente, com toda a clareza, o que cabe à sua equipe de trabalho, para que a avaliação do adolescente não ultrapasse o papel institucional e, em última instância, a legalidade. De outra parte, para que a relação com as outras instituições também ocorra de forma clara.

Gestão de órgãos públicos com observância de normas de gestão da administração pública

Como complemento aos outros exemplos de gestão dentro dos limites da legalidade, cabe referir que a gestão de um órgão público, como a maioria das instituições socioeducativas, deve seguir preceitos previstos no Direito Administrativo. Nessa direção, vale lembrar os princípios constitucionais a serem seguidos na administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, para que a gestão atenda ao esperado para a gestão pública, deve pautar-se por tais princípios e limitar-se a possibilidade de realizações, de acordo com a legislação.

4 – Instituição que conta com instâncias de decisão e de constituição da autoridade

Uma instituição que lida com realidades complexas como estas e que exibe um histórico que reproduz a cultura de violação de direitos, como já analisado, precisa ser gerida com um importante respeito à autoridade. A título ilustrativo, pode-se afirmar que nas instituições militares a autoridade é respeitada, entre outros fatores que caracterizam tais experiências históricas, pela hierarquia inquestionável. Já no campo socioeducativo não é possível lidar-se com a presunção de obediência hierárquica, até porque se trabalha a partir de outros referenciais normativos e de outro histórico institucional. Nem por isso, a autoridade deixa de ser um valor impor-

tante quando se está abordando o tema da gestão. Cabe o seguinte questionamento: como garantir a constituição de uma autoridade em uma instituição continente?

Entende-se que o caminho para este desafio está na instituição de instâncias de gestão e decisão, em vários níveis institucionais. É importante que todas as pessoas que trabalham na instituição tenham um espaço de fala, discussão e deliberação. Isto requer que o canal para a manifestação das opiniões, resistências, concordâncias e discordâncias precisa estar instituído e valorizado.

Por exemplo, caso se esteja trabalhando com unidades de atendimento a adolescentes que cumprem internação, é muito importante que todos os plantões de equipes (em geral as instituições que funcionam 24 horas contam com plantões de equipes 12 x 36 horas) tenham uma instância de reunião instituída. Neste espaço, cumpre ao coordenador formar um grupo de trabalho que use do espaço instituído para expor suas angústias, dificuldades e conquistas. Por outro lado, é fundamental que delibere sobre o que esteja em seu âmbito de decisão e busque criar consensos sobre temas que diferenciam os posicionamentos e a atuação das pessoas. Ainda tratando-se de unidades de internação, é importante que o respectivo coordenador de equipe – antes referido, que reúne com o grupo de seu plantão – tenha espaço junto com os demais colegas na mesma condição, e participe de outra instância deliberativa, no caso a reunião de gestão da unidade. Neste espaço terá condições de trazer ao conjunto dos colegas de trabalho as questões tratadas por sua equipe, trocar experiências, expor suas dificuldades como gestor, deliberar em seu âmbito de decisão e fortalecer o grupo gestor da unidade e seu diretor.

De outra parte, os diretores de unidades devem visualizar outra instância deliberativa da qual façam parte. Devem compor um grupo de diretores de unidades, com interlocução com a direção geral da instituição. Neste espaço de troca de experiências e dificuldades, deve ser possível avaliar o andamento da instituição como um todo, analisar seus "movimentos", avaliar a conjuntura, deliberar sobre aquilo que é cabível a este espaço. Em síntese, o gestor de uma unidade de atendimento precisa sentir-se parte da gestão geral, com o

bônus valorativo que isso carrega, mas também com a divisão de responsabilidades que é necessária.

Outras instâncias podem ser pensadas no contexto de uma instituição executora de medidas socioeducativas, como reuniões de assessores técnicos, reuniões de equipes administrativas, comissão que delibera sobre autorização de gastos, entre outras. O importante é que todos os adultos que atuam dentro da instituição tenham um espaço de interlocução e deliberação, que a existência destes espaços seja publicizada e que constitua-se em um canal claro de deliberação e autoridade. Em outras palavras, que as decisões sejam tomadas apenas nestes espaços, em cada âmbito, e que não exista canais paralelos de constituição de autoridade.

A experiência de gestão neste tipo de instituição demonstra que é possível a autoridade institucional se constituir a partir do respeito coletivo aos espaços deliberativos. A concepção de autoridade proposta não é aquela autoritária e de controle, cuja obediência deve ser cega, sem questionamentos, até porque isso não existe e as consequências de uma "autoridade autoritária" é o escoamento de opiniões, práticas e informações por outros espaços. Ninguém se cala ou obedece cegamente só porque há uma autoridade formal. Ao contrário, movimentam-se, produzem resistências, atuam na constituição de contra autoridades. Portanto, é necessário muito cuidado na definição de quais são, onde atuam e quem faz parte das instâncias de gestão. Também é essencial a definição de quais deliberações são de competência de cada instância respectiva. Neste processo de gestão, por meio de instâncias que envolvam o todo da instituição, o gestor tende a constituir-se na maior autoridade a ser referenciada. Ele coordena internamente os processos de trabalho, mas também representa fora da instituição aquilo que é produzido internamente.

Como complemento ao modelo de gestão por instâncias, é imprescindível a disponibilidade e a consciência de que os gestores, em todos os níveis, mas de modo especial o gestor mais amplo, exerçam seu trabalho por meio da escuta permanente e da presença constante em todos os espaços institucionais. A presença deve responder à necessidade de proximidade, de valorização daquilo de positivo que é feito e do reconhecimento das dificuldades. A escuta deve ser capaz

e sensível, a ponto de perceber nos momentos institucionais mais difíceis quais instâncias de gestão estão precisando de maior cuidado, porque não estão cumprindo seu papel continente, de análise situacional e de prognóstico.

Claro que não é a metodologia de gestão que garante sozinha a possibilidade de que um gestor consiga, de fato, liderar uma instituição como esta. Algumas características pessoais de liderança são essenciais. No entanto, ainda que o gestor possua características de liderança e que isso se manifeste em outros grupos e espaços, onde já tenha tido experiências positivas, para a gestão de uma instituição continente, é necessário conhecer e pôr em prática certa metodologia de gestão. A sugestão deste modelo se deve ao fato dele se aproximar das necessidades observadas nas instituições do SINASE.

5 – Instituição que registra, sistematiza e publiciza

Após o que foi apresentado, cabe salientar que a gestão de uma instituição continente precisa conduzir um processo de sistematização e de escrita permanente. O registro do trabalho permite compartilhar a realidade, de domínio individual. Permite que se avance a partir do estágio já elaborado ou já vivido. Ao mesmo tempo, tudo aquilo de bom que é feito, seja a partir de iniciativas individuais, isoladas, ou pela ação das equipes, precisa ser exposto para os expectadores internos e externos. Isso deixa claro a todos o que se espera e o que é valorizado, dentro e fora da Instituição. O grau de exigência coletiva forma-se a partir de um processo horizontal de constituição de grupos. Se alguém se sente valorizado por que seu trabalho está sendo conhecido pelos demais, outros irão buscar tal valorização também. Assim, a sistematização, o registro e a publicidade interna e externa ajudam na constituição de uma identidade institucional valorizada e, em consequência, capaz de cumprir sua missão.

Ao finalizar este capítulo, cabe alertar para a necessidade de gestão permanente. Nada do que foi apresentado até agora, como proposição de uma gestão continente e democrática, é suficiente se for feito uma vez, ou por um tempo, e depois esquecido. É preciso ter absoluta consciência do papel que a instituição que se está gerindo

deve cumprir na sociedade, seja no sentido da função histórica que vem exercendo, ou de como deveria ser a partir da nova perspectiva que se apresenta. Alicerçados na compreensão da realidade do que constitui o trabalho de gestores, há de se ter cuidados diários, presença constante e escuta permanente. Ao comparar-se o conjunto de políticas públicas voltadas à garantia de direitos das crianças e adolescentes com o Sistema de Saúde, pode-se dizer que a gestão do SINASE equipara-se à gestão de alta complexidade que envolve uma Unidade de Terapia Intensiva (UTI). Em uma UTI trabalha-se todos os dias para que as pessoas vivam, mas sabe-se que podem morrer e que cada cuidado é importante na manutenção da vida periclitante. Um primeiro passo para a consciência da dificuldade no trabalho de gestor socioeducativo é a busca por uma formação consistente. Isso pode ser feito a partir das portas reflexivas abertas neste livro.

Capítulo III

Gestão de órgãos públicos e suas implicações

Se concordamos com a 'coisa comum', a res pública, deve consistir de instituições, leis e ordens sociais informadas por valores universais de liberdade e vida, pelo valor condicional da igualdade e pelo valor procedimental da racionalidade comunicativa, temos de praticar as virtudes cívicas relacionadas a estes valores. Temos de desenvolver em nós mesmos a virtude cívica de tolerância racional, coragem cívica, solidariedade, justiça e as virtudes intelectuais de phronesis (prudência) e racionalidade discursiva. A prática destas virtudes faz da 'cidade' o que ela deve ser: a soma total de seus cidadãos. Quaisquer outras virtudes que homens e mulheres desenvolverem além destas virtudes cívicas contribuem para a vida deles próprios. As virtudes cívicas contribuem para a boa vida de todos (HELLER, 1998, p. 129).

Cabe às instituições de caráter público a responsabilidade de administrar a execução das medidas socioeducativas, conforme a Lei 12.594/12, do Sistema Socioeducativo. A gestão de instituições públicas – fundações de direito público ou privado, secretarias municipais ou estaduais, autarquias ou departamentos – deve ser realizada de acordo com as normas de Direito Administrativo, que se aplicam à administração pública de modo geral, estando sujeita à fiscalização externa, assim como as demais áreas de gestão estatal. Neste sentido, é recomendável que o gestor conheça ou

aprofunde o conhecimento do Direito Administrativo, naquilo que se relaciona de forma mais específica com gestão do SINASE. Isto irá permitir uma maior orientação sobre temas como a natureza jurídica das instituições, os princípios da administração pública e as noções gerais de gestão orçamentária e financeira.

Referência normativa

A gestão dos órgãos públicos exige conhecimentos a serem aplicados no cotidiano, os quais não são normalmente de domínio dos profissionais técnicos de outras áreas do conhecimento, que recebem a incumbência de assumir a gestão de um setor, equipe ou Instituição. No entanto, esta falta de conhecimento especializado não justifica a má gestão e nem mesmo a não realização de atividades, atribuindo sua inércia a outras pessoas ou setores administrativos com a justificativa de que "não é parte da sua função". É comum ouvir-se de gestores públicos em início de atividade expressões do tipo: "é muita burocracia..."; "não é possível realizar tal tarefa."; "isso deve caber à área administrativa, eles é que sabem"; "a culpa é do financeiro, que não liberou o dinheiro"; "a responsabilidade é do setor de compras, que comprou calçados que não servem nos adolescentes".

É verdade que existem muitas regras a serem observadas na gestão pública e que ninguém é obrigado a saber, em um primeiro momento, sobre como aplicar tais regras. Porém, cabe ao gestor administrar com os recursos que têm disponíveis, sejam administrativos, de pessoal ou financeiros, para que a atividade final que gerencia se realize. Diante disso, dois conceitos centrais precisam ser assumidos como premissa:

1. O gestor precisa possuir conhecimentos técnicos do campo social e jurídico, relacionados à área de execução de medidas socioeducativas, mas também deve dominar conhecimentos de gestão administrativa e financeira, para que sua atividade fim possa ser viabilizada.
2. A gestão de um órgão público segue regras de Direito Administrativo, que são essenciais para que se administre dentro da

legalidade. Gestão nos limites da legalidade é uma necessidade ética e jurídica. Não fazê-lo tem como consequência ampliar problemas e empurrá-los para o futuro.

Com base nos conceitos acima, um gestor do sistema socioeducativo, em todos os níveis, deve ser um exemplo ético e de coerência. Este é um dos fatores que o constituem como liderança necessária na gestão do SINASE. Omitir-se, delegar responsabilidade a outros, desonerando-se destas, só desconstitui a figura do gestor como um líder capaz de administrar a instituição. Nesta perspectiva, os conceitos de direito administrativo precisam ser conhecidos, por sua importância e aplicabilidade na gestão do SINASE.

Direito administrativo como ramo do direito público

A área de direito administrativo é um dos campos de conhecimento necessário aos gestores públicos. Trata-se de um ramo do direito público que possui conceitos doutrinários próprios e legislações específicas, mas que integra o Sistema Jurídico Constitucional. Na Constituição Federal estão previstas normas de sentido mais amplo como, por exemplo, os princípios de administração pública, que veremos a seguir, além de normas mais detalhadas, que se referem às possibilidades da gestão do Estado. Os princípios constitucionais são, portanto, a referência a ser seguida na interpretação das leis e também devem orientar a postura da gestão pública. Nas leis infraconstitucionais estão previstas normas mais específicas, que regulam atividades como o regime dos servidores, compras por meio de licitações, orçamento público, entre outros. Estas leis devem ser observadas com rigor, na medida em que a gestão pública e os atos da gestão pública devem ser realizados dentro da legalidade. Diferente da iniciativa privada, em que o gestor pode e deve fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, na gestão pública o gestor só pode realizar aquilo que a lei determina como forma ou meio de execução.

Cabe destacar alguns conceitos teóricos que norteiam a interpretação e aplicação das normas de direito administrativo. Afirma Hely Lopes Meirelles que Direito Administrativo é "(...) o conjunto

harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado" (MEIRELES, p. 29). Analisando-se o conceito proposto pelo autor, vale observar que "o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos" refere-se ao conjunto normativo e doutrinário que rege a administração pública. Portanto, não se trata de uma política de determinado governo, que cria normas para seu funcionamento. Existem normas a serem seguidas, que compõem o sistema jurídico constitucional, que regem a atuação dos órgãos públicos.

O fato de o autor referir-se às normas afirmando "que regem" quer expressar que elas ordenam a estrutura e o pessoal do serviço público, desde o grupo de gestores eventuais até os integrantes do quadro permanente. De outra parte, quando o autor refere-se "às atividades públicas", compreende-se todos os atos administrativos que são praticados enquanto atividades públicas, e não aquelas praticadas em condição e igualdade entre particulares. Estas atividades são regidas por normas de Direito Privado. Finalmente, quanto a observação "realizar concreta, direta e imediatamente, os fins desejados pelo estado", entende-se que os fins do Estado estão relacionados com os fins de interesse público; para atendê-los, foi criado o Estado; ou, em outra dimensão, dados os fins públicos, sua realização justifica a criação de determinado órgão público.

Assim, transportando o conceito do autor para a área socioeducativa, pode-se dizer que: Direito Administrativo, no que se refere aos órgãos gestores do SINASE, significa "um conjunto de princípios e regras, integrantes do Sistema Jurídico Constitucional, que rege a atuação dos agentes públicos, com a finalidade de orientar a realização concreta das atividades atinentes à execução das medidas socioeducativas, nos termos dos seus objetivos definidos na lei". E outro preceito importante afirma que as atividades de administração nas instituições socioeducativas são reguladas por normas de direito administrativo e tem como objetivo os fins públicos para os quais existem as instituições executoras. Todos os atos administrativos têm forma e conteúdo próprios, definidos na legislação perti-

nente, e devem ser realizados na direção dos fins a que se destina a respectiva instituição.

Parece singela a definição acima citada, mas não é. As atividades de gestão pública não podem ser realizadas como as fazemos na vida privada, de acordo com as escolhas e os riscos que assumimos pessoalmente. Isso porque os recursos usados em tais atividades são públicos e destinam-se aos fins daquela instituição. É preciso ter muito claro este preceito norteador da ação: todos os atos administrativos têm forma e devem compor um conjunto de ações destinadas aos fins, no caso, fins socioeducativos.

Princípios que regem a gestão pública

Considera-se como parte da administração pública os órgãos da administração direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, estados, Distrito Federal, municípios. As autarquias, as fundações públicas de direito público e de direito privado, as agências reguladoras e executivas e as empresas públicas e sociedades de economia mista, ressalvadas suas especificidades, também estão submetidas aos mesmos princípios. A Constituição Federal – CF estabelece como Princípios da Administração Pública, no art. 37: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência. Para gravar, memorize a sigla: LIMPE!

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é referenciado em vários ramos do direito e constitui-se em fundamento do Estado democrático de direito, tendo por fim combater o poder arbitrário do Estado. Os conflitos devem ser resolvidos pela lei e não por meio da força. "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II da CF). Este artigo constitucional refere-se, simultaneamente, como limite e como uma garantia. É um limite a atuação do Poder Público, visto que este só poderá atuar com base na lei, mas também é uma garantia da população, ou de quem está diretamente submetido à gestão, visto que só devem ser atendidas

as exigências do Estado se estas estiverem previstas na lei, caso contrário serão inválidas.

Cabe destacar que a Constituição quando refere-se à lei, está a considerar como parte da legalidade todos os atos normativos de competência do Estado, em seus vários níveis. Assim, a interpretação da legalidade deve seguir uma concepção sistêmica, ou seja "interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro" (FREITAS, 2004, p. 70). Quando um fato ou ato administrativo precisa ser compreendido dentro da legalidade, entende-se que sua interpretação deve seguir ao ordenamento jurídico como um todo, o qual tem em seu topo a Constituição Federal e segue as especificidades normativas em condição de hierarquia.

Segundo Norberto Bobbio, a teoria da prevalência entre as normas se estabelece da seguinte forma: Normas superiores com importância maior que normas inferiores; normas mais recentes, com maior aplicabilidade do que normas mais antigas, no mesmo nível de hierarquia; normas mais específicas com prevalência em relação a normas mais amplas, desde que de igual hierarquia (BOBBIO, 1999, p. 91). O gestor público, no âmbito restrito de suas atribuições, pode editar normas a serem obedecidas por seus subordinados na administração dos órgãos públicos, mas somente são válidas se não contrariarem o ordenamento jurídico superior e se observarem as regras de competência. No caso da gestão do sistema socioeducativo, entende-se que é muito importante a regulação dos procedimentos em todos os níveis e em vários aspectos, inclusive, para colaborar com a constituição de uma "gestão continente", como já abordado no capítulo anterior. Nessa linha, conforme prevê a lei que institui o SINASE (Lei 12. 594/12), deve ser editado um programa de atendimento socioeducativo e, especificamente, um regimento interno das instituições executoras (art. 10, inciso III da Lei 12.594/12). Portanto, sugere-se que este regimento detalhe todas as atribuições dos vários setores institucionais, de forma a servir de referência para os administrados na condução do trabalho cotidiano.

Outra aplicação direta do Princípio da Legalidade na gestão socioeducativa diz respeito à apuração de irregularidades institu-

cionais. Trata-se, em regra, da gestão de instituições cujo histórico, como já visto, reproduz uma tendência ou cultura de violações de direitos, na direção do controle sobre seu público alvo, no caso, os adolescentes. Assim, são comuns momentos institucionais em que ocorrem violações de direitos, de pequena ou de grande gravidade, o que infelizmente é parte do contexto do trabalho socioeducativo. São os episódios de descontrole institucional, como rebeliões, agressões e motins. Estes episódios são sintomáticos e expressam que, em determinada circunstância, os adultos responsáveis pela continência não estiveram em condições de realizá-la e prevaleceram os movimentos institucionais repressivos.

Um dos meios de evitar tal descontrole é o regulamento das atribuições de todos os profissionais, das suas responsabilidades em vários níveis, por meio de um regimento interno (art. 12, § 2º Lei 12.594/12), instituído pelo instrumento institucional competente – decreto, portaria, resolução administrativa, dependendo do nível de gestão das características institucionais. Ainda pode-se acrescentar a este tema que a lei também prevê a necessidade de um regimento disciplinar, em que constem tipificadas as faltas que poderiam ser praticadas por adolescentes e as respectivas sanções (art. 72 da Lei 12.594/12). Esta norma, como o regimento institucional antes referido, deve regular as atividades de todas as pessoas dentro das respectivas instituições e deve ser aplicada sempre em harmonia com o ordenamento jurídico como um todo. Regras claras e precisas quanto às atribuições das pessoas e aos procedimentos cotidianos tornam mais difícil abrir-se espaço para atuação descontrolada. Uma vez ocorridos episódios contrários à legislação ou às normas internas administrativas, a própria existência de tais normas serve como elemento referencial para apuração de irregularidades e responsabilização dos envolvidos. Importa ainda lembrar que toda a apuração de irregularidade funcional deve seguir um procedimento de apuração (inquérito ou sindicância), em que seja garantida amplamente a legítima defesa e o contraditório, sob pena de futura nulidade.

Princípio da impessoalidade

A administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, o que significa administrar dentro dos limites da legalidade, como já dito, e não privilegiar nem prejudicar ninguém – funcionário, empresa, parceiros institucionais, adolescente, seja quem for – em razão de posições políticas, ideológicas ou pessoais. Cabem apenas decisões que atendam necessidades individuais se estas se justificarem em razão do interesse coletivo, pois as deliberações gratuitas, que prejudiquem ou privilegiem pessoas caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade, que são espécies do gênero ilegalidade. Os atos administrativos dos gestores públicos também devem ser motivados, o que significa que devem vir acompanhados de justificativas com valor jurídico, que demonstrem o interesse público das decisões praticadas.

A tradição histórica de gestão na área social no Brasil e, de modo especial, na área socioeducativa, caracteriza-se por uma cultura assistencialista, segundo a qual, a cada novo governo, se escolhe os gestores, muito frequentemente, adotando como critério o interesse político e a afinidade pessoal ou ideológica. Assim, na Assistência Social ainda há casos em que são designadas para a gestão as "primeiras damas" ou os "apadrinhados políticos". Na área socioeducativa, em sentido restrito, é comum designarem-se pessoas que não têm experiência profissional e qualificação técnica na dimensão do que é necessário. Em âmbitos maiores, os cargos em comissão são escolhidos com critérios semelhantes. Como resultado, infelizmente, observa-se a não profissionalização da gestão pública no campo social e socioeducativo e a consequente rotatividade de gestores. Diante disso – além dos vários danos à gestão em sentido geral –, muitas vezes o princípio da impessoalidade acaba por ser afrontado em situações como: deslocamento institucional de servidores de acordo com interesses políticos, iniciativas de políticas públicas que atendem a interesses específicos, mas não ao interesse público e a fragilidade de gestão no campo dos limites da legalidade.

Não há problema em que os gestores sejam políticos, afinal respondem por um governo (municipal ou estadual) que foi eleito e

deve representar a população. A gestão, em especial no campo socioeducativo, no entanto, deve ser profissionalizada. Isso significa a escolha de profissionais com capacidade técnica indiscutível para a realização de suas tarefas. Ao mesmo tempo, os governantes eleitos e seus subordinados representam a opção política realizada pelo povo, mas devem governar para todos, o que significa realizar políticas de Estado perenes no tempo, consistentes, planejadas, consequentes e, em última instância, impessoais. A inobservância desses preceitos implica em responsabilização, em especial, naquilo que prevê a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), além de outras legislações. E mais: os resultados da gestão serão avaliados periodicamente, de acordo com o art. 18 e seguintes da Lei 12.594, seguindo-se os parâmetros estabelecidos na mesma lei e, em caso de inadequação, ou resultados negativos, a responsabilização dos dirigentes está prevista no art. 28 da Lei 12.594/12, combinado com o art. 97 do Estatuto da Criança e do Adolescente, naquilo que couber.

Outro aspecto a considerar é que a Lei 12.594/12, em seu art. 17, estabeleceu critérios objetivos para a escolha de dirigentes responsáveis por instituições que executam medidas socioeducativas de internação e semiliberdade (unidades de internação e semiliberdade), os quais devem possuir formação de nível superior, compatível com a natureza da função, comprovar experiência com adolescentes de pelo menos dois anos e possuir reputação ilibada. Esta disposição legal revela o sentido de profissionalização necessário ao sistema socioeducativo, que deve estender-se a todas as funções de gestão, respeitadas suas peculiaridades. Para que haja respeito ao princípio constitucional da impessoalidade, devem ser escolhidos gestores que comprovem adequação técnica para o exercício de suas funções em todos os níveis. Outras questões específicas da gestão de recursos humanos serão abordadas em outro capítulo. Cabe salientar desde já a necessidade de impessoalidade para ingressar na administração pública, no que se refere à contratação de funcionários. O administrador não pode contratar aleatoriamente, mas somente aquele que for aprovado em concurso público, respeitada a ordem de classificação. O concurso pode trazer especificações, que não são gratuitas, e que devem estar relacionadas à natureza do cargo.

Da mesma forma, importa chamar atenção à impessoalidade na contratação de serviços ou aquisição de bens. O gestor só poderá contratar por meio de licitação (ou, nos casos de dispensa de licitação, devidamente justificada, nos termos da lei), o que implica em uma série de dispositivos previstos na Lei de Licitações (Lei 8.666/93). Isso não significa que as compras e contratações públicas devam seguir estritamente conceitos de menor preço e os produtos ou serviços adquiridos devam ser de qualquer qualidade, apenas justificados em razão de preços, o que é comum, em algumas situações. O planejamento adequado da gestão e a junção de conhecimentos técnicos socioeducativos e de gestão administrativa deve permitir ao gestor contratar serviços ou comprar produtos e bens, desde que atendam o interesse público da gestão sob sua responsabilidade. Isso deve ser feito com impessoalidade, ou seja, sem privilégio de qualquer interesse particular.

A responsabilidade pelos danos causados a terceiros, em vista de atos administrativos do gestor, cabe à pessoa jurídica contratante, ou seja, instituição executora das medidas socioeducativas. Conforme previsão do art. 37, § 6º da CF, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos de seus agentes que, nessa qualidade, causarem a terceiros. No entanto, as instituições públicas terão direito de regresso, ou seja, de buscar ressarcimento ao erário público, de todos os recursos que tenha havido prejuízo, em razão das decisões do gestor público, nos casos de dolo ou culpa.

O princípio da impessoalidade ainda merece ser relacionado ao tema da publicidade de atos do governo nos meios de comunicação. Conforme o art. 37, § 1º da CF, a publicidade dos atos de governo deve ser impessoal em razão dos interesses que o Poder Público representa quando atua. Tal perfil de publicidade é uma obrigação imposta ao administrador. Portanto, a divulgação dos atos de gestão deve atender ao dever de tornar público o que se faz, em razão do interesse público, mais especificamente, como instrumental educativo e de esclarecimento ao público interno e externo às instituições.

Princípio da moralidade

A administração deve atuar com moralidade, isto é, de acordo com a lei e os valores morais nela contidos. Tendo em vista que tal princípio integra o conceito de legalidade, compreende-se, a partir disto, que o ato imoral é ato ilegal, ato inconstitucional e, portanto, ato administrativo que estará sujeito a um controle do Poder Judiciário. Conforme o art. 37, § 4º da CF, os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento aos cofres públicos, de acordo com o grau de gravidade da falta cometida, o que está regulado pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Estas sanções, é claro, só poderão ser aplicadas após apuração administrativa ou judicial, em procedimento dentro da legalidade (sindicância, inquérito, processo judicial), observados a ampla defesa e o contraditório. Em razão da estreita relação entre os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e também do conceito de improbidade administrativa, estes são os elementos mais importantes para conhecimento do gestor público[9].

Princípio da publicidade

A administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua. A exceção a esta regra geral, de transparência e fornecimento de informações, é a preservação das pessoas ou o sigilo sobre informações que digam respeito à intimidade das pessoas (art. 37, § 3º, II, combinado com o art. 5º, X da CF). Ou ainda quando tais informações digam respeito à segurança pública (art. 5º, XXXIII da CF). O princípio da publicidade relaciona-se com a gestão do SINASE em muitos aspectos, visto que se trata da gestão de tema de interesse do público em geral. De modo específico, cabe destacar o interesse em informações por

9 Mais informações em: http://www.youtube.com/watch?v=eFHNcEITefI

parte de outras instituições que compõem o SINASE, de pesquisadores que se dedicam à área socioeducativa, de outros órgãos públicos que trabalham em temas relacionados, dos órgãos de imprensa, ou do próprio conhecimento interno institucional sobre determinados temas de interesse coletivo. É importante observar as restrições à regra geral com respeito às exceções referidas, ou seja: preservação de informações relativas à intimidade dos adolescentes e suas famílias; preservação de informações que impliquem na segurança pública.

Por outro lado, cabe observar a necessidade de transparência em relação ao público atendido quando se trata do interesse de seus familiares, ou da sua defesa jurídica. O acesso à informações sobre o adolescente é essencial, em determinadas circunstâncias, e isso precisa ser garantido pelo gestor.

A publicidade de dados sobre o atendimento realizado, a transparência da gestão para o público interno e externo, especialmente junto às instituições que trabalham com a mesma temática (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Universidade e pesquisadores) faz com que a instituição desenvolva um esforço de abertura a outros interlocutores, e não produza o acirramento do processo de institucionalização das pessoas que a constituem. Assim, é obrigação da gestão socioeducativa sistematizar e publicar dados sobre o atendimento que realiza, abrir-se para pesquisas, visitas externas, desde que previamente planejadas, e agir com transparência em relação aos recursos utilizados na gestão, entre outros fatores.

Princípio da eficiência

A administração pública deve buscar o aperfeiçoamento constante na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas. Deve observar-se, portanto, qualidade nos serviços prestados e racionalidade de gastos. Juarez Freitas desenvolve a ideia de que a população tem o direito fundamental à boa administração pública. Este conceito tem estrita relação com todos os princípios de administração pública, mas, de

modo especial, com o Princípio da Eficiência[10]. Em um esforço de síntese, o autor propõe um conceito de direito fundamental a uma boa administração pública:

> O direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (FREITAS, p. 20).

Entende-se que o referido conceito expressa muito bem o princípio constitucional da eficiência e, aplicando-se à realidade socioeducativa, concretiza-se na necessidade de profissionalização da gestão do sistema socioeducativo, como exigência ao Estado, naquilo que se refere à garantia dos direitos fundamentais dos adolescentes (art. 227 da CF), regulamentados tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), quanto na Lei 12.594/12. Ou seja,eficiência no serviços públicos de atendimento é um direito fundamental dos adolescentes . Para que seja possível tal tarefa, há que se realizar gestão pública de forma eficiente, portanto, profissionalizada.

Neste ponto se afunilam os problemas abordados nos primeiros capítulos: para uma gestão socioeducativa eficiente, há que se contar com gestores capazes e profissionalizados em todos os níveis, com planejamento estratégico situacional e com metodologia de gestão. É comum ouvir que a gestão das instituições públicas que atuam no campo socioeducativo é difícil em razão da "burocracia estatal". É verdade que o conjunto normativo regula em muitos detalhes a atuação do gestor, e faz com que as decisões imediatas e a resposta rápida sejam difíceis, em determinadas situações. Difícil, porém, mas não de impossível superação. A crítica em abstrato à burocracia não contribui com a solução dos problemas cotidianos. O planejamento e a antecipação na solução dos problemas de maior profundidade constituem um elemento de superação das dificuldades cotidianas em lidar com a máquina estatal na gestão pública.

10 Para maiores esclarecimentos acesse o vídeo: http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=rBpAjrUm4iE#t=155

Por exemplo, a construção de uma unidade de atendimento demora e por motivos diversos a obra pode atrasar. Nestes casos deverá ser contratado um projeto técnico para posterior execução; e um ou dois processos licitatórios (um para o projeto, outro para a obra); e um tempo de trabalho interno na instituição para a definição clara da especificação das necessidades a serem contratadas, de modo que atenda a finalidade a que se propõe. Deverão ser previstos recursos orçamentários próprios, ou vindos de outra fonte, como convênios. Além disso, deverá ser observada a legalidade em todo o processo, em especial no que se refere à Lei de Licitações (Lei 8.666/93), além de outras necessidades que, no caso concreto, podem apresentar-se como viabilização de terreno, contratações complementares, licenças ambientais, entre outras.

Será necessário, portanto, organizar um cronograma detalhado da respectiva obra com o tempo necessário para toda a sua execução, prevendo também ações complementares, a serem desenvolvidas, a fim de garantir a entrega da obra na data prevista.

A realidade da gestão pública é esta, ainda que existam situações específicas previstas na legislação (Lei de Licitações 8.666/93), em caso de urgência fundamentada deverá ser justificada a inexigibilidade de licitações, a regra geral prevê que o planejamento na gestão pública requer um tempo maior e uma previsão muito precisa do que se deseja realizar. Caso contrário, perde-se tempo, usa-se inadequadamente recursos públicos e, ao final, realiza-se uma gestão de forma ineficiente, além da responsabilização por todos os danos, que caberá ao gestor público. Portanto, entende-se que a atitude esperada do gestor, diante do princípio da eficiência, é que ele conheça as normas que regem a instituição sob sua gestão e passe a agir considerando o tempo necessário para a execução de suas ações. Em outras palavras: "o tempo para a solução dos problemas faz parte do cenário e o gestor precisa aprender a lidar com o tempo e com os limites normativos."

Considera-se também fundamental a constituição de uma assessoria jurídica direta para orientar os procedimentos e atestar as orientações repassadas, sempre que necessário. O gestor socioeducativo, especialmente em nível mais amplo, precisa contar com asses-

soria jurídica competente, o que pressupõe um conhecimento mais profundo do Direito Administrativo. É necessário que esta assessoria seja diretamente subordinada à direção institucional e não ao órgão estatal ao qual a instituição socioeducativa se vincula. Além disso, tal assessor deve estar disponível, para que seu trabalho esteja a serviço da resolução dos problemas enfrentados pela gestão. Ele deverá encontrar alternativas no ordenamento jurídico para viabilizar as soluções dentro da legalidade, sempre contemplando o interesse público e a finalidade institucional.

A gestão organizada a partir dos princípios da Administração Pública poderá trazer maior segurança ao administrador. Se não proceder assim, pode incorrer em várias irregularidades e, mesmo após sua gestão, responder por atos realizados sem a devida justificativa legal. O limite de resposta pessoal do gestor público, em seus vários níveis, depende, em alguma medida, do tipo de entidade pública sob gestão. Assim, passar-se-á a abordar a natureza jurídica das instituições socioeducativas.

Entidades instituições públicas

O Poder Executivo tem como finalidade precípua o desempenho da função administrativa dos serviços públicos e deverá fazê-lo por meio de seus órgãos. A administração pública pode ser exercida de forma direta ou indireta. Ou seja, por meio de órgãos da administração pública direta, sem personalidade jurídica própria e parte do ente administrativo, no caso União, estados e municípios; ou por meio de entidades da administração pública indireta, com personalidade jurídica própria, de direito público ou de direito privado. O art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal estabelece, de forma geral, esta organização[11]:

11 Para entender melhor o tema dos Serviços Públicos e da forma de organização do Estado para sua prestação, assistir ao vídeo do professor Aluísio Zimmer Junior in: http://www.youtube.com/watch?v=8OyBdn7m8zQ&list=PL99_Lp7TTv7ojHT8XK5ZPrADHtMlhyGfP&index=1

> Art. 37. A Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XIX – Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Na área socioeducativa, as instituições responsáveis pela execução de medidas socioeducativas no País contam com diferentes configurações jurídicas.

Existem estados em que a prestação dos respectivos serviços é realizada por um órgão da administração direta, vinculado a uma determinada secretaria de estado, da mesma forma que as escolas ou os serviços de saúde. Nos municípios também é comum que o serviço de medidas socioeducativas em meio aberto seja executado no CREAS, que nada mais é (em regra) do que uma unidade da administração pública direta, se vinculado a uma secretaria. Exemplo concreto desta configuração é o caso do Departamento Geral de Ações Sócio Educativas (DEGASE), no Rio de Janeiro. Criado pelo Decreto nº 18.493, de 26/01/93, é um órgão do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, responsável pela execução das medidas socioeducativas. Trata-se de um departamento vinculado à Secretaria de Estado da Educação.

Quanto aos casos de órgãos com maior ou menor autonomia política, mas vinculados à administração pública direta, é importante saber que não possuem personalidade jurídica própria. São instituições de direito público, cuja personalidade jurídica é a mesma dos estados federados, do Distrito Federal, ou do município, e sua gestão conta com suporte administrativo de outros órgãos também da administração direta, como secretarias de administração, secretarias de fazenda. seus funcionários são servidores públicos, tendo ingressado em seus cargos por concurso público.

Existem outras experiências de organização administrativa para a gestão socioeducativa, as quais dizem respeito à organização da prestação de serviço estatal, por meio de entidades da administração pública indireta. As entidades da administração pública indireta,

portanto, são entes com personalidade jurídica, ou seja, capacidade para adquirir direitos e contrair obrigações em nome próprio. Configuram-se em seis possibilidades legais de entidades da administração pública indireta:

I – Autarquias

São entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas; estão sujeitas ao controle da entidade estatal a que pertencem. Autarquia de regime especial é aquela que a lei atribuiu maior autonomia, comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública. Podem ser usadas para a gestão socioeducativa, mas não é comum tal opção.

II – Empresas públicas

Empresa pública é a pessoa jurídica de capital público, instituído por um ente estatal, com a finalidade prevista em lei. A finalidade pode ser de atividade econômica ou de prestação de serviços públicos. É pessoa jurídica de direito privado, mas submetida a certas regras decorrentes da finalidade pública. Seu capital é formado unicamente por recursos públicos de pessoa de administração direta ou indireta. Pode ser federal, municipal ou estadual.

III – Sociedade de economia mista

Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada após autorização legal, para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima. Isto significa que suas ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, ao ente estatal ao qual estão vinculadas. Sua diferença em relação às empresas públicas é que, neste caso, o capital que as forma é misto, com maioria de votos do poder público. Não são utilizadas, em regra, na área socioeducativa.

IV – Associações ou consórcios públicos

São instituições com personalidade jurídica própria, criadas a partir da união entre diferentes entes do poder público com um objetivo comum. A experiência de consórcios públicos é mais frequente na área da saúde, mas existem alguns consórcios públicos para a implementação de CREAS regionais.Nestes casos os serviços de medidas socioeducativas podem ser executados por meio destas instituições.

V – Fundações públicas

São entidades de Direito Público, integrantes da administração indireta, como as demais aqui referidas. Prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa. São criadas por lei específica. Os contratos devem ser firmados com obediência à lei de licitações e o seu orçamento é idêntico às estatais. Seus servidores, como no caso das autarquias, são funcionários públicos cujos cargos devem ser providos por concurso público. Em muito assemelham-se às autarquias,e assim também tem sido o entendimento dos tribunais brasileiros na interpretação de sua natureza.

VI – Fundação pública de direito privado

São entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa para a execução de atividades que não exijam atuação de órgãos ou entidades de direito público. Têm autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da administração pública. Embora possuam autonomia administrativa em muitos aspectos, o que facilita em alguma medida sua gestão, como prestam serviços públicos, são regidas também pelas normas de Direito Administrativo, aqui referidas. Em várias experiências estaduais, as instituições executoras das medidas socioeducativas são fundações públicas ou públicas de direito privado. Neste sentido será feito um maior aprofundamento em seus preceitos e sua natureza.

As fundações públicas e privadas mantidas pelo Poder Público

Fundações são sempre entes jurídicos instituídos a partir da destinação de um patrimônio. O que torna público o caráter de uma fundação é o fato de seu patrimônio pertencer originalmente ao Estado, que o destina para criar a fundação por meio de lei que a institui ou autoriza sua criação. Também identifica uma fundação é a sua vinculação à finalidade prevista na sua criação. Ou seja, se criadas para a execução de medidas socioeducativas, deve exercer esta finalidade e utilizar os recursos a elas destinados para tal finalidade.

Marya Silva Di Pietro corrobora ao afirmar que fundação é:

> "... o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração Pública, nos termos da lei." (DI PIETRO, 2002, p. 373).

A diferença entre as duas espécies de fundação pública (de direito público e de direito privado) não é pacífica entre os doutrinadores. Há uma corrente que entende não haver diferença substancial entre os dois conceitos e outra que fortalece a distinção, afirmando que:

- As fundações públicas de Direito Público, são criadas por lei possuem personalidade jurídica de direito público e equiparam-se às autarquias.
- As fundações públicas de direito privado possuem personalidade jurídica de direito privado, tem sua autorização de criação por lei, mas são criadas por posteriores atos administrativos, conforme previsão legal, e equiparam-se às empresas públicas ou sociedades de economia mista.

De acordo com a Constituição Federal, artigo 37, inciso XIX, as fundações devem ser autorizadas por lei. Porém, o Código Civil, no artigo 41, ao enumerar as pessoas jurídicas de Direito Público, sugere que as fundações são pessoas jurídicas de Direito Público criadas (ou instituídas) por lei. Em síntese, parece ser adequado considerar que

as fundações autorizadas por lei sejam consideradas pessoas jurídicas de Direito Privado, e as fundações criadas por lei, pessoas jurídicas de Direito Público.

Se equiparadas às autarquias, as fundações públicas de direito público devem ter menos autonomia de gestão, em relação ao órgão do poder executivo a que estão vinculadas, e seus funcionários devem ser servidores públicos, no caso da União, com previsão expressa na Lei 8.112/90. No caso dos estados, seguem o regime jurídico dos servidores estaduais em questão.

No caso das fundações públicas[12] de direito privado, sendo equiparadas às empresas ou sociedades de economia mista, seus pessoal deve seguir o regime trabalhista comum, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Sendo de natureza privada tais entidades, não teria sentido que seus servidores fossem estatutários. No entanto, embora o regime de seus empregados seja trabalhista – tratam-se de empregados públicos – aplicam-se as restrições de nível constitucional, especificamente a vedação à acumulação de cargos e empregos (art. 37, XVII), e a necessidade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos antes da contratação dos empregados (art. 37, II).

12 Para um maior aprofundamento das distinções entre espécies de fundações públicas, sugere-se: https://www.youtube.com/watch?v=91DDt2ZOP5k

Capítulo IV

Gestão de pessoas na perspectiva de implementação do SINASE

A condição humana compreende algo mais que as condições nas quais a vida foi dada ao homem. Os homens são seres condicionados: tudo aquilo com o qual eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição da sua existência (ARENDT, 2009, p. 17).

Uma área central da gestão socioeducativa, que requer significativa mobilização de esforços, é a gestão de pessoas. Os recursos humanos necessários nesta área devem ser selecionados com cuidado e geridos de forma sistemática, permanente e próxima, de modo a que se alcance o grau de qualidade e comprometimento desejado no que se refere à pratica pedagógica e se evite a institucionalização de práticas irregulares, como se observa no histórico da área.

A legalidade que o tema envolve exige do gestor esforço e conhecimento técnico no âmbito da administração pública, em geral, e também da Lei 12.594/12, como já abordado anteriormente. No entanto, somente a perspectiva legal não é suficiente. É preciso dedicar esforços para organizar os processos seletivos e, desse modo,

encontrar na sociedade as melhores pessoas para o trabalho na área. Selecionadas as pessoas, ou identificadas entre as que já estão na instituição, é necessário realizar acompanhamento e desenvolvimento das mesmas, por meio de programas de formação permanente. Ou seja, a gestão das instituições socioeducativas é essencialmente gestão de pessoas, em todas as dimensões que o tema envolve.

Valorização dos colaboradores como pressuposto para o desenvolvimento do trabalho socioeducativo

As instituições socioeducativas são aquelas que desenvolvem o trabalho junto à rede de Assistência Social, em meio aberto, ou executam as medidas de internação ou de semiliberdade. Tais instituições necessitam, essencialmente, de pessoas que exerçam a função socioeducativa. Em outras palavras, não é possível executar medidas socioeducativas, de acordo com o conteúdo normativo previsto no SINASE, sem contar com recursos humanos, preparados, envolvidos e motivados para esta tarefa. A experiência mostra que é necessário valorizar as pessoas que executam funções socioeducativas, sejam eles profissionais técnicos ou educadores/agentes socioeducativos, pois sabe-se que o trabalho nesta área é muito desgastante e, com o tempo, a tendência é que os sujeitos sintam-se desmotivados, desvalorizados, com baixa autoestima, adoecidos e, em consequência, sem fortalecimento suficiente para agir. Faz-se necessário reconhecer estas pessoas como sujeitos que sentem, pensam, agem e vivem suas vidas com grande envolvimento institucional. Estes profissionais vivenciaram, provavelmente, muitas experiências institucionais, as quais precisam ser reconhecidas e, se for o caso, resignificadas. Ou seja, se forem negativas precisam ser melhor compreendidas e contextualizadas e, se positivas, precisam ser valorizadas. A reflexão produzida por Patrícia Martins Fagundes e Beatriz Jotze Nedio Seminotti, aborda a necessidade contemporânea de considerar a subjetividade na gestão das pessoas:

> (...) lidar com o não-controlável do ambiente, comunicar-se, compreendendo a si e aos outros, atender os outros, não apenas partilhando normas e obje-

> tivos, como também compartilhando e estabelecendo relações interdependentes – essas são atribuições complexas que não podem ser efetivamente incorporadas ao trabalho por imposição, treinamento ou leitura de manuais. É preciso propiciar o desenvolvimento das pessoas, reconhecer e legitimar a subjetividade e a inter-subjetividade produzidas nas relações entre diferentes profissionais: líderes, membros de equipes, consultores técnicos, etc. (FAGUNDES, JOTZ, SEMINOTTI, 2008, p. 226-227).

Contemporaneamente, na gestão do mundo do trabalho, de modo geral, é necessário considerar e reconhecer a subjetividade dos colaboradores como uma perspectiva de gestão de pessoas. Isso porque o comportamento das pessoas é influenciado por questões subjetivas que orientam atitudes e relações no grupo em que trabalham. Cada pessoa é um todo complexo, no qual as dimensões racionais, emocionais e comportamentais exercem influência continuamente. A relação de cada pessoa com os colegas, a chefia e com a instituição onde trabalha é interpessoal, sendo influenciada pelas capacidades emocionais que cada um possui e pelas dificuldades também que o compõem.

É necessário considerar a dimensão subjetiva de cada sujeito, seja trabalhador ou gestor de uma instituição socioeducativa. O reconhecimento do sujeito, em todo o seu contexto, inclui a legitimação da sua participação social e política. Reconhecer o sujeito na sociedade complexa da contemporaneidade, seja em âmbito institucional ou social mais amplo, é um grande desafio. Reconhecer o outro como parte da realidade cultural específica, como nas instituições de controle, requer efetiva alteridade, enquanto exercício de colocar-se no lugar do outro. Reconhecer, dar voz e ouvir significa compartilhar conhecimentos e realizar gestão de forma verticalizada. Portanto, trata-se de opção por uma determinada concepção democrática de gestão, a qual vem sendo apresentada em seus vários aspectos neste livro.

Em perspectiva complementar, pode-se dizer que valorizar as pessoas que executam socioeducação e fortalecê-las para que se comprometam é uma necessidade estratégica. Para a concretização dos projetos de melhoria, estabelecidos no planejamento estratégico situacional, é preciso contar com pessoas comprometidas. De outra

parte, para que as pessoas possam exercer suas atividades de modo mais positivo e fortalecido, precisam ser valorizadas e convidadas a participar de um modelo de gestão estratégico. Portanto, o ponto de partida para a gestão de pessoas no SINASE precisa ser a valorização dos trabalhadores socioeducativos. A inclusão deles no processo de mobilização institucional em torno do projeto estratégico a ser desenvolvido, seja qual for o âmbito de gestão. Isso se faz reconhecendo suas subjetividades e experiências, ao mesmo tempo em que se busca desenvolver suas potencialidades.

Sabe-se que a realidade das instituições do Sistema Socioeducativo, em muitos momentos, é identificada com a violência e a truculência. Os problemas institucionais que existem e que, em regra, são protagonizados pelas pessoas que trabalham nas instituições, precisam ser encarados como manifestações sintomáticas das dificuldades vividas no processo de institucionalização, em que é a cultura institucional negativa prevalece sobre os desejos e iniciativas de inovação. Não é a pessoa isoladamente o problema, ainda que os problemas precisem ser apurados e as pessoas responsabilizadas, se for o caso, mas é a instituição que não está conseguindo desenvolver sua gestão de forma continente. Parte-se do pressuposto que a instituição a ser gerenciada já conta com um quadro funcional, com diferentes tempos ou idades institucionais, com experiências a serem compreendidas e valorizadas. A cultura institucional prevalece no tempo e o trabalho de gestão precisa incidir em tal cultura. O caminho para a sua mudança é o fortalecimento das pessoas.

É importante mencionar que a identidade da cultura de uma organização forma-se e consolida-se no seu processo histórico de funcionamento interno, na sua atuação e nas trocas com o seu ambiente externo imediato e mediato. A cultura é um fenômeno da vida associativa humana, resultante da combinação de valores, normas, atitudes e outros elementos biopsicossociais, configurando-se como um amplo padrão de referências, simbólicas ou não, para uma sociedade, uma organização ou um grupo (OLIVEIRA, G.A. in MOSCOVICI, 2013, p. 66-68). Dessa forma, a gestão de pessoas pressupõe a compreensão da cultura institucional onde se inserem e interagem os atores. Compreender é pressuposto para conseguir incidir na realidade, que nem

sempre é a idealizada desde a perspectiva da gestão.

Clareza na definição de objetivos e processos de trabalho

Os objetivos e os processos de trabalho esperados são conteúdos necessários na comunicação interna da instituição. O desenvolvimento das pessoas na busca dos objetivos comuns é tarefa dos gestores, os quais precisam compreender o trabalho também como uma forma de comunicação. Na ausência de orientações claras e precisas sobre os processos de trabalho e objetivos a serem atingidos, as pessoas tendem a buscar espaços para realizar aquilo que – desde os seus respectivos pontos de vista – pensam deve ser feito e do modo como entendem que precisa ser feito. Este modo de fazer, fragmentado em práticas individuais somadas, tende a formar uma cultura institucional, com tendência de os interesses pessoais prevalecerem sobre os interesses coletivos; ou, diante da fragilidade coletiva, as pessoas fortalecem-se a partir da resistência a propostas de mudança.

No setor privado muito se aborda sobre a necessidade de trabalhar com as pessoas da organização, caso se queira fortalecer determinada cultura nova ou romper com os padrões estabelecidos. Na implantação de um novo sistema gerenciador de dados, por exemplo, é necessário, em paralelo ao trabalho tecnológico, desenvolver as pessoas para que acompanhem o processo de mudança cultural que se deseja. Um exemplo bem contemporâneo é o que ocorre em empresas de grande porte, quando contratam sistemas como o software SAP ERP (*enterprise resource planning*: planejamento dos recursos empresariais). Trata-se de um sistema integrado de gestão empresarial que permite às empresas a adaptação de forma rápida às exigências do mercado nacional e internacional em constante transformação. Em paralelo, é preciso contratar consultorias que trabalham "change management", ou seja, estratégias de acompanhamento e gestão de pessoas para que se adaptem aos novos processos de trabalho.

No campo da gestão pública a situação é semelhante, com a diferença de que os quadros de pessoal, em regra, são permanentes e a cada troca de gestor as inovações trazidas, muitas vezes, são compreendidas como "passageiras", com as quais "convive-se durante

um tempo" com a possibilidade de "voltar às práticas institucionais anteriores, caso novas alterações ocorram". Portanto, embora não possa dizer-se que é uma regra, a tendência é que as novas propostas contêm com mais resistência e exijam, portanto, mais trabalho junto às pessoas. Nesse sentido, constitui-se em um grande avanço a previsão normativa da Lei 12.594/12, que estabelece competências, procedimentos, direitos e deveres a serem exercidos nas instituições que executam medidas socioeducativas. Isso significa que as tarefas a serem executadas em tais instituições, as quais devem estar integradas em rede com as demais instituições do SINASE, não são definições circunstanciais de um ou outro governo. São políticas públicas de Estado, que superam a "barreira da troca de gestão". Nessa direção, quem deve dominar o conhecimento institucional das atribuições das instituições do SINASE são as pessoas que ali trabalham de forma permanente. Portanto, o desejo e o objetivo dos gestores deve ser: promover ações no sentido de que as pessoas da instituição tornem-se especialistas naquilo que realizam, enquanto um projeto comum da respectiva instituição, mas integrado de acordo com as previsões do SINASE.

É necessário, enquanto tarefa de gestão, traduzir as previsões normativas do sistema socioeducativo, regulando-as internamente por meio dos instrumentos previstos na lei, como o programa e o regimento interno das instituições, já referidos no capítulo II deste livro. De forma mais específica, é ainda necessário desenhar os processos de trabalho, de modo a que se atinja os objetivos propostos.

A transparência e a clareza nas tarefas a serem desenhadas são componentes essenciais para realizar as atividades da forma esperada. Gestão de pessoas é essencialmente comunicação intersubjetiva. Assim, é preciso descrever os processos de trabalho, como meio de estabelecimento de uma linguagem comum (CHIAVENATO, 2008). A descrição dos cargos, tarefas e procedimentos pode ser realizada com ou sem a participação das pessoas. Obviamente, se for feito junto com as pessoas, o compromisso com o produto comum será maior. Todo nível de gestão deve ser capaz de promover um movimento interno de sistematização dos processos de trabalhos. Cada pessoa e, em seguida,

cada grupo de trabalho, pensa, discute e escreve sobre as tarefas que realiza, em decorrência das atribuições que possui (definidas na legislação ou no regimento interno da instituição, conforme previsão da Lei 12.594/12). A descrição dos processos de trabalho deve passar por uma validação coletiva e, em sequência, nos outros níveis de gestão. De preferência envolvendo todos, independente da constituição hierárquica, quando se tratar de instituições maiores e mais complexas.

Por exemplo: se o desafio é "descrever o processo de trabalho de acolhimento dos adolescentes", cabe a quem faz este acolhimento descrever como é realizado, em detalhes, não esquecendo de mencionar onde e como são feitos os registros cotidianos de tal tarefa, ou seja, quais os instrumentos utilizados, livro de registros, formulário ou no sistema informatizado. Em seguida, se outras pessoas realizam esta tarefa, ainda que em horários distintos, o trabalho individual deve ser unificado pelos próprios executores. O gestor imediato deve verificar se "é assim mesmo que deve ser feito". Após esta primeira validação, outros níveis de gestão também devem validar o trabalho, analisando-o a luz da legislação vigente. Cabe à gestão institucional formalizar o processo de trabalho, em uma normativa, conforme a atribuição que possuir (portaria, ordem de serviço, circular etc.).

O processo de trabalho de acolhimento, conforme o exemplo que se está trabalhando, deve ser de conhecimento coletivo. Precisa ser afixado, ou disponibilizado, em local acessível, de preferência publicado de modo que todos saibam o que precisa ser realizado em detalhes. Outro espaço destinado à troca de informações entre os trabalhadores pode ser um mural, fixado próximo ao local onde se realiza o acolhimento.

Realizada a normatização e publicização do processo de trabalho descrito, deve-se buscar qualificar permanentemente a realização do mesmo, por meio da adequação de perfis para esta atividade e da capacitação das pessoas para a atuação. Deve-se verificar as habilidades das pessoas que realizam as tarefas vinculadas a tal procedimento: se são as mais adequadas a realizá-las, se têm o conhecimento necessário, de acordo com as exigências, e se compreendem a razão de ser e o conteúdo do trabalho. Caso um destes requisitos não seja atendido, cabe ao gestor identificar a necessidade de capacitação de

seus colaboradores para a realização das tarefas específicas. Em síntese: não se pode esperar das pessoas determinados comportamentos, se estes não foram comunicados com clareza e precisão. Não se pode esperar das pessoas que realizem as tarefas, se não as compreendem, ou se não foram capacitadas para tanto. A tarefa de trabalhar com as pessoas para atingir seus objetivos é da gestão.

Gestão, liderança e empatia

A tarefa de desenvolvimento das pessoas nas instituições públicas e privadas é especialmente dos gestores, que a realizam por meio do exercício de suas respectivas lideranças e também desenvolvendo suas próprias capacidades. Assumir a função de gestão, seja em qual nível for e em qualquer das instituições socioeducativas, significa propor-se ao autodesenvolvimento, autoconhecimento e relação intersubjetiva com seus colaboradores, de modo a que estes também se desenvolvam e, com isso, atinjam os objetivos propostos à gestão[13].

Um chefe não é necessariamente um líder legítimo e natural em um grupo trabalho. Algumas vezes outros líderes existem e atuam na direção de colaboração com a gestão ou na resistência às proposições de mudança. Mesmo um chefe que não é um líder natural, em determinado contexto, pode construir caminhos para constituir-se como legítimo na gestão, conquistando a confiança e o compromisso do grupo sob sua coordenação. O exercício da liderança, de forma legítima, é componente essencial para que o gestor consiga "movimentar" cada um dos seus colaboradores e possa fortalecer a identidade coletiva do grupo na direção dos objetivos. Na mesma direção contribuem as autoras Elisabete Oldra, Maria Helena Rodrigues, Tarsila Maragno Ceconi Filippin:

> (...) percebe-se a importância do líder conhecer a si próprio e a sua forma de inter-relacionar com a equipe e com seus pares, visto que a equipe por mais que esteja integrada no formato de autogerenciabilidade, para que a

13 Como subsídio complementar na compreensão de gestão de pessoas por meio do desenvolvimento de competências, é oportuno assistir o vídeo da palestra do professor Joel Dutra: http://www.youtube.com/watch?v=beOZNID0_Zk

> mesma mantenha um ciclo de aprendizagem e evolução, necessita de intervenções e direcionamentos. Estas intervenções tendem a diminuir conforme o nível de maturidade dos relacionamentos, bem como do processo de comunicação forem evoluindo. Seu papel tende a ser de coautor e não de líder centralizador de decisões (OLDRA, RODRIGUES E FILIPPIN, SBDG – Caderno 161, 2012, p. 13).

A liderança legítima de um grupo é conquistada a partir de vários processos, os quais podem ser mais intencionais ou menos conscientes por parte do gestor. É importante estabelecer como desafio do gestor a conquista do grupo, para que sua atuação permita o desenvolvimento das potencialidades de seus colaboradores. A autoridade é conquistada na medida em que o gestor procura conhecer cada um dos seus colaboradores, entender sua realidade, reconhecendo suas subjetividades. Ao mesmo tempo, o gestor precisa estar preocupado com a forma de desenvolvimento, motivação e comprometimento de cada um dos seus colaboradores, e, por outro lado, também com a dinâmica de funcionamento de seu grupo como um todo.

Como afirma o professor Márcio Shultz[14], uma equipe pode ser comparada metaforicamente com um "tabuleiro de xadrez", em que cada peça tem um modo de movimentação (bispos em diagonal, cavalos em L, torres em linha reta). Identificar a forma de funcionamento de cada um dos seus colaboradores é tarefa do gestor. Saber motivá-los para que caminhem, do seu jeito, mas na direção desejada pelo grupo, é uma conquista do líder legítimo, que o faz administrando suas próprias expectativas, na medida em que deverá saber esperar de cada um aquilo que pode dar, dentro de suas potencialidades. Trata-se de compreender a gestão como um processo, em que propor desafios certos para as pessoas certas é uma forma de fazer com que se movimentem na direção que o projeto de gestão aponta. Ao mesmo tempo, ao sentirem-se motivadas a caminhar na direção do que é esperado, superando desafios, estarão crescendo como pessoas e se autodesenvolvendo.

14 Como complemento, sugere-se assistir: Vídeo-palestra de Márcio Shultz "Gestão de pessoas, as competências emocionais e o eneagrama" http://www.youtube.com/watch?v=YQeAqwgnD5g

O coordenador/líder/chefe é um educador que orienta o grupo para a aprendizagem de um material de estudo muito especial: o próprio grupo, suas características de constituição e funcionamento. E, por meio desse conhecimento, cada pessoa do grupo é levada a estudar também seu próprio papel, sua personalidade e seu significado ou consequência para os demais membros do grupo como um todo (MOSCOVICI, 2009, p. 27). Em qualquer nível ou posição é imprescindível que se conduza as pessoas à função socioeducativa e, para tanto, faz-se necessário assumir um papel de educador e não apenas de chefia ou gestor de um grupo de pessoas. Deste modo, aprender a exercer a liderança passa por desafiar-se a cumprir um papel muito importante nas relações intersubjetivas, ainda mais dentro de uma instituição socioeducativa que, como se abordou até agora, tem características próprias, definidas ao longo do seu histórico institucional.

A qualificação e a profissionalização para a gestão são formas de desenvolvimento pessoal e de mobilização dos colaboradores. Na medida em que estes observam em seu gestor o esforço de qualificação, de preparação e de boa representação do grupo, para além do espaço específico da gestão, tendem a identificar-se e a buscar seu próprio desenvolvimento. O líder legítimo precisa ser um representante externo ao grupo, que demostre lá fora que é legitimamente constituído internamente. Precisa estar presente e escutar as pessoas, criando relações de empatia a partir do reconhecimento de suas subjetividades. Deve prestar atenção aos movimentos do grupo, às suas características, potencialidades e dificuldades. Se isso for conquistado, gradativamente, e se forem aplicadas as sugestões quanto à gestão institucional já desenvolvida no capítulo II, aos poucos a autoridade constituída conquista o estágio em que todos "falam a mesma língua" e realizam uma "gestão continente". A competência interpessoal é essencial para a convivência em grupos. Neste contexto, é importante que os gestores estejam envolvidos e motivados para a compatibilização de seus objetivos pessoais de forma alinhada com os objetivos e princípios institucionais, o que trará maior facilidade na adesão e no enfrentamento de mudanças organizacionais e, consequentemente, impactará de forma positiva o desenvolvimento global da instituição.

Legalidade na gestão de pessoas

Como abordado anteriormente, as instituições socioeducativas possuem caráter público e, na maioria das vezes, devem obedecer as regras de Direito Administrativo. Sendo assim, de acordo com sua configuração legal específica – se integrante da administração direta ou indireta e, neste caso, se fundação pública de direito público ou de direito privado – corresponderá o regime jurídico para contratação dos colaboradores. Caso se trate de uma instituição da administração direta, como secretaria ou departamento, provavelmente os colaboradores serão funcionários públicos de carreira, estatutários, portanto, regidos pelas normas federais sobre a matéria, pela Constituição Federal, e por normas estaduais. Em todos estes casos a forma de ingresso no serviço público é o concurso público e a condição dos servidores, após o período do estágio probatório, se aprovado, será de estabilidade.

Se for o caso de uma instituição da administração indireta (autarquia, fundação de direito público ou fundação pública de direito privado), e o regime de gestão for de Direito Público, a situação dos funcionários será a mesma referida acima, pois serão funcionários públicos. Tratando-se de fundação pública de direito privado, muito provavelmente serão "empregados públicos", ou seja, selecionados de forma pública, mas detentores de contratos de trabalho, regidos principalmente pela CLT, isso implica em uma flexibilidade maior quanto à estabilidade funcional e ainda em características diferentes no que se refere aos direitos trabalhistas[15].

Em essência, as diferenças são significativas e dizem respeito à natureza jurídica das relações de trabalho. Porém, em todos os casos, os atos dos gestores públicos em relação aos seus funcionários devem ser realizados dentro da legalidade. Mesmo nos casos em que não haja estabilidade na função, ou no cargo ocupado pelo servidor ou empregado público, será necessário motivar exaustivamente a de-

15 Como complemento aos conteúdos aqui apresentados, sugere-se que seja assistido o vídeo a seguir, que aborda as modalidades de trabalhadores públicos, em especial dos empregados públicos: http://www.youtube.com/watch?v=gOJ_j3uLB5g&list=PL3577F88F89B16C07&index=1

cisão de gestão, nos parâmetros legais aceitáveis. Caso contrário, a decisão corre o risco de sofrer sanção de nulidade, em instâncias de gestão superiores ou mesmo judiciais. É muito comum no serviço público brasileiro que gestores cometam erros – por desconhecimento ou liberalidade – e as consequências de seus erros sejam a oneração do estado em períodos posteriores a sua gestão. Um exemplo disso são casos de demissões imotivadas, ou sem a realização dos devidos procedimentos legais. Passam alguns anos e, em muitos casos, o Poder Judiciário determina o retorno à função pública, eventualmente até mesmo com a determinação de pagamento de indenizações pelos danos sofridos. Neste capítulo, em que se está abordando a gestão de pessoas em vários aspectos, não é o caso de aprofundar o tema, mas importa referir a importância da gestão dentro da legalidade e o conhecimento por parte do gestor, em todos os níveis, do regime jurídico que regula a relação de trabalho de seus colaboradores.

O gestor de unidade não terá como sua competência a realização de atos administrativos que repercutam na admissão ou afastamento de funcionários dos cargos que ocupem na instituição. Poderá, porém, ser responsável pelo deslocamento de pessoal de um setor para outro, pela alocação de tarefas, definição de horários, de escalas de férias, entre outros. Seus atos de gestão também deverão ser motivados e a interlocução com seus colaboradores deverá ocorrer dentro da legalidade. Eventual erro ou imprudência pode gerar ônus para a administração pública. É importante chamar atenção para que ao assumir a função de gestão – em todos os níveis, mas em especial, quando se tratar da gestão superior de uma instituição – que o gestor procure conhecer os problemas funcionais que constam no histórico institucional e a interpretação jurídica sobre tais aspectos. A partir desta identificação, com o auxílio de assessoria jurídica competente, deve estabelecer como estratégia de gestão o saneamento ou a diminuição dos problemas. Este esforço de organização e de regularização, além de não ampliar sua responsabilidade jurídica sobre os problemas, irá influir na credibilidade de sua gestão. Um exemplo a considerar: já há muitos anos é feita a atribuição de horas extras aos funcionários, e isso foi notado com observações negativas em auditorias dos órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas. Ainda que não seja possí-

vel, hipoteticamente, suspender de um dia para outro tal prática, por várias razões que o caso concreto apresente, cabe ao gestor definir um projeto estratégico de melhoria deste problema, sob pena de responsabilização e ampliação do problema para o estado no futuro.

Em síntese, não é possível ao gestor, em todos os níveis de análise, o conhecimento profundo da especificidade da relação jurídica com seus colaboradores. Porém, ao assumir a função, é importante que conte com assessoria jurídica para este fim, ou que tenha acesso ao suporte jurídico de outro setor institucional. Além de um assessoramento com confiança, para orientações e esclarecimento de dúvidas que podem aparecer, cabe ao gestor realizar seus atos administrativos, no que se refere à gestão de pessoas, dentro da legalidade, devidamente instruídos e motivados. Explicar, justificar e fundamentar são verbos que devem acompanhar a atividade de gestão. Buscar sanear irregularidades e trabalhar na direção de não gerar problemas que onerem o Estado no futuro também são atitudes de gestão.

Seleção de pessoas para o trabalho socioeducativo

Nem sempre é possível ao gestor selecionar o grupo de trabalhadores que irá exercer a função socioeducativa. Normalmente, existem pessoas que fazem parte das instituições socioeducativas e que ingressaram em diferentes tempos, portanto, com idades institucionais distintas. Nestes casos, a tarefa dos gestores restringe-se à escolha do melhor lugar e da melhor função que cada um possa exercer, de acordo com suas habilidades, sempre buscando desenvolvê-las em conformidade com as potencialidades existentes. Em alguns casos, é possível que seja encargo do gestor a realização de um concurso público para a área socioeducativa. Neste aspecto, no entanto, cabem algumas reflexões sobre o tema da seleção de pessoal especializado para atuação na área socioeducativa, entendido como possibilidade de oxigenação institucional e de complementação em relação à experiência já acumulada pelos profissionais que já trabalham na instituição. É importante que o respectivo concurso ocorra dentro da absoluta legalidade, para que as nomeações não venham sofrer restrições futuras e o tempo e o trabalho gastos no concurso não seja

perdido. Tempo que a área socioeducativa não tem sobrando! Assim, deve-se preparar com muito detalhe o concurso, identificando com precisão os requisitos de acesso às vagas e o perfil de pessoal que se deseja selecionar.

Como requisitos gerais, independente do respectivo cargo ou função, tratando-se de pessoal técnico para diferentes áreas ou de educadores de nível médio, sugere-se:

- conhecimento técnico transdisciplinar incluindo várias áreas, principalmente o direito socioeducativo (ECA, Lei 12.594/12), pedagogia, psicologia, serviço social, em especial naquilo aplicado à adolescência. É importante que a forma de medir tais conhecimentos transcenda as metodologias tradicionalmente aplicadas em cada uma destas áreas. Deverá ser, ao contrário, mais específica, exigindo que o sujeito efetivamente tenha muito claro os parâmetros de trabalho com adolescentes em conflito com a lei, nas instituições responsáveis pela execução de medidas socioeducativas;
- ainda no campo do conhecimento teórico, quando se tratar de seleção de pessoal em áreas específicas, em especial no caso de técnicos de nível superior, os conhecimentos medidos devem também incluir as exigências específicas da respectiva área de atuação, além da comprovação de requisitos acadêmicos específicos;
- disponibilidade e habilidade para lidar com adolescentes e trabalhar em grupo. Sugere-se que esta habilidade seja testada não apenas em provas teóricas, mas de alguma forma a partir da verificação da experiência concreta vivenciada pelos candidatos;
- preparo físico para a atuação dentro de instituições socioeducativas. Sugere-se que sejam aplicadas provas físicas para medir a condição do sujeito no exercício prático da função. Ainda que todo o concurso público deva contemplar vagas para pessoas com deficiência, as dificuldades físicas dos sujeitos não podem ser empecilho para que trabalhem em unidades de internação ou comunidades distantes, onde te-

nham que realizar visitas domiciliares;
- saúde para o exercício de funções com grande exigência emocional. As pessoas selecionadas precisam demostrar equilíbrio, autocontrole, sensibilidade, capacidade de empatia, disponibilidade e possiblidades efetivas de trabalho em grupo e dentro de instituições, além de condições de resolver conflitos e habilidades de negociação;
- atitudes éticas e de compromisso com o coletivo. As pessoas a serem selecionadas precisam demostrar ilibada conduta. Devem possuir vida pregressa inquestionável e compromisso ético com a função pública que exercerão.

Após a realização do respectivo concurso público composto por várias etapas, capazes de identificar na sociedade as melhores pessoas para o exercício do trabalho na área socioeducativa, os selecionados devem ser submetidos a um processo de treinamento detalhado. No treinamento inicial devem ser preparados de modo a que se ambientem na respectiva instituição socioeducativa, conheçam seus limites e estejam aptos ao enfrentamento das dificuldades que virão.

É importante que entre os conteúdos trabalhados neste treinamento inicial esteja o reforço sobre o conhecimento da legislação da área socioeducativa, visto que os trabalhadores da área precisam conhecer quais são os parâmetros legais que orientarão suas funções. Sugere-se que sejam realizados treinamentos que contemplem a troca de experiências internas e externas, orientações teóricas e manejos práticos, desafios éticos e técnicas de mediação de conflitos, entre outros conteúdos que a realidade específica exigir.

Após a capacitação inicial, os servidores que ingressam no sistema devem ter a possibilidade de realizar o trabalho socioeducativo prático, ainda em treinamento e acompanhados, até que tenham segurança suficiente para realizar suas tarefas. Além dos aspectos de segurança, uma exigência em instituições que realizam funções de controle, como as que executam medidas socioeducativas, o manejo com adolescentes, em várias circunstâncias requer equilíbrio e presença de espírito. Assim, como complemento ao preparo teórico, é preciso adquirir ao menos um pouco de experiência prática, antes de

ver-se na tarefa de integrar uma das equipes vinculadas à atividade fim da respectiva instituição.

O trabalho de ingresso de pessoal nas instituições socioeducativas é responsabilidade dos gestores e deve ser seguido de acompanhamento funcional permanente. Este acompanhamento deve ser capaz de auxiliar o novo funcionário nas dificuldades cognitivas e emocionais que venha a enfrentar. Também deve propiciar que os gestores responsáveis identifiquem quem são efetivamente as pessoas que, embora tenham sido selecionadas em concurso público, em seus períodos iniciais de trabalho precisam ser avaliados, pois, em regra, estão cumprindo estágio probatório e serão ou não confirmadas na função na medida em que possuirem perfil adequado às atividades que lhe foram atribuídas.

Nessa direção, sugere-se que o acompanhamento funcional seja realizado por meio de espaços de escuta, individuais e coletivos, propiciados por meio do líder/coordenador/gestor imediato e também por outro setor institucional, responsável pela gestão de pessoas.

Desenvolvimento de capacidades, de acordo com a realidade e a partir das dificuldades cotidianas

O desafio de desenvolver capacidades – como já referido – é tarefa que cabe principalmente ao gestor imediato, que deve ser capaz de identificar as habilidades e potencialidades de seus colaboradores para que estes, recebendo desafios, de acordo com sua forma de funcionamento, sejam capazes de crescimento. Além dos responsáveis pelas equipes, considerando-se as especificidades, cabe ao gestor institucional, por meio de sua equipe, planejar processos de acompanhamento funcional e de desenvolvimento de capacidades. O planejamento de capacitações precisa contemplar vários temas e níveis de abrangência. Deve considerar o atendimento a interesses individuais, os quais podem ser contemplados com o acesso a cursos externos, por exemplo, que contribuem para a oxigenação institucional. Também deve oferecer capacitações coletivas, *in company*, que visam fortalecer as equipes e socializar conhecimentos em escala mais ampla.

Uma instituição socioeducativa especializada em sua tarefa pre-

cisa compreender seu quadro de trabalhadores como especialistas. Neste sentido, existe um histórico de experiências a serem reconhecidas e, quando positivas, valorizadas e publicizadas. Ao mesmo tempo, é importante que as vivências internas sejam cotejadas com reflexões, pesquisas e outros conhecimentos acumulados, que venham de fora, para que seja possível a oxigenação das pessoas individualmente e da respectiva instituição em seu conjunto.

Nessa direção, cabe a proposição de um leque abrangente de possibilidades de capacitação, que atenda as escolhas das pessoas e as necessidades da instituição. Conforme refere o professor Joel Dutra, no vídeo sugerido anteriormente, o que precisa ser buscado é que cada pessoa agregue valor a si mesma, desenvolvendo suas capacidades, em sintonia com a necessidade de acrescentar valor à instituição. Assim poderão sentir-se valorizadas e em crescimento. Entre tais possibilidades, cita-se a importância do desenvolvimento da capacidade de gestão, priorizada neste livro. Em outra dimensão, recomenda-se sejam enfocados aspectos específicos da atividade socioeducativa, como a adolescência e seu contexto contemporâneo; ou técnicas específicas de gestão de conflitos e de manejo em situações de tensão. São exemplos, mas é a realidade de cada instituição que deve apontar os caminhos, a partir da identificação das maiores necessidades.

Não seria suficiente a abordagem realizada aqui sobre gestão de pessoas no SINASE, se não se chamasse a atenção dos leitores para a importância do cuidado com a saúde dos trabalhadores[16]. O trabalho no sistema socioeducativo, assim como nos hospitais psiquiátricos, exige muito emocionalmente dos sujeitos. Isto ocorre não apenas porque a realidade de lidar com adolescentes privados de seus direitos, em razão de conflitos com a lei, é reconhecidamente difícil e os desafios e frustrações são constantes; mas também porque o trabalho em instituições tradicionalmente de controle pode gerar adoecimen-

16 Nesse sentido, sugere-se a leitura complementar do artigo a seguir, que foi escrito como forma de registro de uma pesquisa sobre a condição de saúde emocional dos profissionais que trabalham em um hospital psiquiátrico em Porto Alegre: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/11695/8041

to emocional das pessoas ao longo do exercício de suas atividades. Nesse sentido, é oportuno afirmar que a atividade socioeducativa é de risco emocional. Portanto, exige-se das instituições socioeducativas e de seus gestores a preocupação constante com o acompanhamento da saúde emocional de seus colaboradores. Há situações em que pessoas trabalham muitas horas seguidas e acabam permanecendo mais tempo nas instituições do que em suas casas, com suas famílias. Cedo ou tarde o efeito de tal processo é a necessidade de afastamento por situação de doença, seja física ou emocional. Tal afastamento gera a necessidade de que outros colegas supram as deficiências de pessoal e também trabalhem mais do que o devido. E nisto instala-se um ciclo vicioso que, além do prejuízo evidente aos trabalhadores, acarreta falta de qualidade no atendimento prestado aos adolescentes.

Não há espaço para o aprofundamento das várias abordagens existentes para o acompanhamento emocional de trabalhadores. Acúmulos existem nesta direção, não apenas em experiências dentro do SINASE, mas em outras áreas de atuação, em que o abalo emocional também é um risco. Porém, sugere-se que seja desenvolvido um esforço no cuidado das pessoas, em razão delas mesmas e também porque delas depende o trabalho socioeducativo como um todo. Acompanhamento funcional é uma tarefa que cabe ao gestor imediato, que a realiza no cotidiano, na medida em que presta atenção em seu funcionário, o escuta e atende suas demandas, quando possível. Mas também se realiza em sentido mais amplo, pela oferta de espaços institucionais de escuta, com pessoas especializadas. A escuta efetiva propicia o diálogo. O diálogo, por sua vez, permite o reconhecimento intersubjetivo. Prestar atenção e dar atenção às pessoas é o meio possível para o seu fortalecimento. Pessoas fortalecidas e bem preparadas são um componente necessário para a implementação das políticas institucionais previstas no SINASE.

Capítulo V

Gestão da comunicação institucional

A instituição de uma identidade, que tanto pode ser um título de nobreza ou um estigma ("você não passa de um...") é a imposição de um nome, isto é de uma essência social. Instituir, atribuir uma essência, uma competência é o mesmo que impor um direito de ser que é também um dever ser (ou um dever de ser). É fazer ver a alguém o que ele é, ao mesmo tempo, fazer ver que tem de se comportar em função de tal identidade (BOURDIEU, 1988).

O modo como se institui uma identidade social, que Pierre Bourdieu define acima, pode ser aplicado, em alguma medida, à conformação da identidade dos adolescentes autores de ato infracional, das instituições que os atendem e das expectativas sociais relacionadas. No processo de instituição de identidades, de construção de imagens sociais, a comunicação em diferentes formas e as mídias em especial possuem centralidade. Por isso, quem dirige instituições estigmatizadas socialmente não pode negligenciar os processos de comunicação.

A temática socioeducativa, dos adolescentes em conflito com a lei e as instituições responsáveis pelo seu atendimento costuma despertar interesse dos órgãos de comunicação e da imprensa em geral. A forma como o tema é tratado na formação da opinião públi-

ca influencia o andamento interno das instituições de atendimento, afetando o trabalho como um todo. Por isso, a relação com órgãos de comunicação, com a mídia em geral e instituições externas deve ser realizada de forma profissional e com transparência. Na gestão estratégica é necessário conceber e implementar uma política de comunicação institucional, isto é, efetivar canais e fluxos de comunicação interna e externa como um dos pilares estruturantes da gestão. Trata-se de uma concepção de gestão que valoriza a produção e o uso da informação institucional como meio de qualificar o trabalho, a interlocução externa e a sua própria imagem. Cabe ao gestor profissionalizar os canais e os fluxos de comunicação internos e externos. A cultura neste tipo de instituição tende a reproduzir práticas de distorção de informações, gerando fatos e realidades a partir de informações distorcidas.

Neste capítulo, busca-se orientar os gestores no estabelecimento de políticas e canais de comunicação, que qualifiquem sua interlocução interna e externa. A partir da abordagem da comunicação institucional, atende-se o objetivo de chamar a atenção sobre a relevância desta ferramenta de gestão, como fator que pode incidir positivamente na identidade institucional e nos adolescentes.

A sociedade e a execução socioeducativa

Na sociedade contemporânea a violência, em seu sentido mais abrangente, faz parte do cotidiano dos indivíduos. Acontece em todos os segmentos sociais e está em instituições como a família, no trabalho, na escola, nos poderes políticos, na justiça, na igreja, enfim, está implícita nas relações entre as pessoas e legitimada socialmente. A sociedade brasileira, a despeito de seu crescimento econômico nas últimas décadas, continua caracterizada por uma grande disparidade social e pela pobreza da maior parte de sua população. Este fator aliado à inexistência de seguranças sociais (moradia, trabalho, renda, entre outros) e, por outro lado, à tradição de estado autoritário, tem gerado o crescimento da violência criminal. Como exemplo dessa realidade chama-se atenção para as mortes

por causas violentas, com maior incidência no País especialmente entre os jovens de 14 a 19 anos[17].

Muito embora a criminalidade seja socialmente desigual na sua distribuição, o crime e o medo do crime são hoje vividos como fatos da vida moderna, característica do modo de vida atual. Vulgariza-se, portanto, a violência das relações sociais, naturaliza-se o crime e propaga-se mais violência. Para Luiz Eduardo Soares, uma das consequências da violência na sociedade brasileira é a fusão que promove entre vítimas e agressores. As pessoas que se sentem atingidas pela violência, no momento da agressão, ou da sensação de insegurança, vivenciam fantasias de ódio, vingança e terror contra os eventuais agressores. Nivelados na reação de ódio e na disposição para outra violência possível, vítimas e agressores apenas se distinguem externamente (SOARES, 1996, p. 59-63).

Essa dinâmica das relações violentas entre agressores, vítimas e autoridades vem mostrando que as situações de extrema violência passam a ser tratadas como fatos rotineiros, cotidianos, com larga aceitação entre diferentes grupos da sociedade. Parece haver uma tendência em reconhecê-los como se fossem meios "normais" de resolução de conflitos, seja nas relações entre os grupos sociais, seja nas relações intersubjetivas. Por outro lado, propagam-se de forma massificada a punição e a repressão como solução para conter a forma de violência específica da criminalidade.

Para compreender tal processo é preciso considerar que o sentimento de necessidade de segurança tem se constituído em uma as-

17 O Relatório das Nações Unidas – 2006 sobre a violência contra a criança no Brasil: no ano 2000, 16 crianças e adolescentes foram assassinados, em média, por dia. Entre tais mortos, 14 estavam entre 15 e 18 anos, e nesta faixa etária, o grupo era composto por 70% de negros. Os dados de mortalidade na adolescência importantes indicadores sociais, na medida em que são considerados o grupo social de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo – analisou um intervalo de 22 anos e comparou estados e capitais brasileiras: jovens entre 15 e 19 anos são as maiores vítimas de homicídios no País, correspondendo a 87,6% dos casos. Já, para o Ministério da Saúde, as violências têm sido as principais causas de óbito na faixa etária de 10 a 19 anos (52,9%). Entre os adolescentes, de 15 a 19 anos, 58,7% dos óbitos, no período analisado, foram por violências (DATA SUS -2006-2010).

piração da humanidade. De forma mais especifica, constata-se que a necessidade social por segurança ganha maior repercussão na medida em que as transformações do mundo contemporâneo são cada vez mais rápidas, desconstituem certezas e convicções e obrigam as sociedades ao aprendizado da convivência em meio ao caos social.

De outra parte, o sentimento de necessidade de segurança perde sua legitimidade quando a aspiração de determinados segmentos sociais volta-se para a segurança como um valor em si mesma, não como um instrumento para que as pessoas alcancem seus direitos fundamentais. Nesse sentido, ganha espaço o discurso justificador do sistema punitivo ou mesmo do uso da violência pelo estado, como forma de garantir a segurança da população. Conforme refere Maria Lúcia Karan, parte-se da ideia de que a criminalidade convencional define-se como violência, levando a população a naturalizar outras formas de violência institucionalizadas no interior da sociedade, produzindo-se um pânico de tal ordem que se faz crer que a única solução é efetivamente o encarceramento ou o sistema penal utilizado em grande escala. Diz a autora:

> O aumento do espaço dado à divulgação de crimes acontecidos e sua dramatização, bem como a publicidade excessiva e concentrada em casos de maior crueldade, aproximam tais fatos das pessoas, que passam a vê-los como acontecendo com maior intensidade, maior do que a efetivamente existente na realidade (KARAN,1993, p. 196).

Loïc Wacquant complementa o tema quando afirma que o sucesso do pânico moral em torno da criminalidade provém da cumplicidade estrutural entre o campo político, o midiático/jornalístico e as instituições penais. O combate ao crime é o grito de convergência de políticos de diferentes matizes, preocupados em tranquilizar as pessoas assustadas com a insegurança das grandes cidades. Na mídia, a violência é o assunto predileto, espetáculo que conquista e mantém mercado a partir da fascinação mórbida da população. Todos concordam em ver o crime controlado como uma prioridade nacional, tendo como resultado a tendência à multiplicação de leis repressivas e a perda de garantias individuais e sociais (WACQUANT, 2001). Portanto, o fantasma da criminalidade é criado para logo a seguir

propor-se o sistema punitivo como alternativa. Trata-se da ilusão ou crença na sociedade isenta de conflitos, na qual os criminosos são identificados como o mal que precisa ser combatido, intimidados através de uma política criminal ostensiva e intolerante. A partir da concepção maniqueísta de homem e de sociedade, a tarefa da política criminal é o combate aos "inimigos sociais", assim considerados pela mídia e pela opinião pública.

Nesse contexto, o inimigo, objeto da política criminal é uma categoria de pessoas supérfluas, sem participação, função ou papel. O inimigo é o não-cidadão da sociedade do consumo (BAUMAN, 1998, 11-26). Higienizar a sociedade significa banir dela todas as pessoas consideradas sobrantes (sic).

Em síntese, a punição parece ser a promessa e a solução para a violência e a criminalidade. Para justificar tal promessa, identifica-se a criminalidade como atributo de uma minoria qualificada como bandidos ou marginais. A violência criminal é compreendida isoladamente, expressão de uma minoria. A ideia de punição como solução para a violência acaba por sustentar um modelo de combate, de guerra contra a criminalidade, vendo o criminoso como inimigo a ser combatido com segregação. Em função disso é que os gastos com a chamada segurança pública (onde podem ser incluídos os gastos com o sistema socioeducativo, em alguma medida) tornam-se uma necessidade justificada socialmente. Antes de priorizar políticas sociais, investe-se em aparatos repressivos, não porque sejam mais caros ou mais baratos, mas porque são mais eficazes do ponto de vista higienista. A violência criminal individualizada faz com que a alternativa seja neutralizar aqueles que "demonstram" ser incapazes de pertencer à sociedade de consumo.

As instituições de segregação e controle são, do ponto de vista macrossocial, o refúgio dos excluídos do consumo: negros, imigrantes, moradores de bairros estigmatizados, pobres. E, por vezes, se constituem em mais um mecanismo de perpetuação da discriminação étnica e de classe. O estigma consolida-se demonstrando que a criminalidade anda junto com a pobreza, com o baixo nível de escolaridade, com a baixa ou nenhuma renda e com as etnias não brancas. De forma específica, a violência praticada por jovens é um

tema cada vez mais presente e assustador no cotidiano e nos meios de comunicação em vários países do mundo.

No Brasil, cada episódio de violência praticada por adolescente com maior repercussão aumenta o temor que a população vivencia, especialmente nos centros urbanos. O alarmante crescimento do número de infrações praticadas pela população juvenil e a propagação midiática deste tipo de violência geram solicitações de medidas repressivas por parte da população, o que se materializa nos vários projetos de lei e de emendas à Constituição que tramitam no Congresso Nacional, os quais buscam a redução da idade de imputabilidade penal. E os jovens, em especial os adolescentes, constituem-se o alvo a ser combatido, como se não fossem produto de todo o contexto social em que estão inseridos.

A questão é que os adolescentes estão em uma etapa da vida peculiar, em que suas identidades estão em construção. As crianças e, especialmente, os adolescentes formam sua identidade por meio de um processo intersubjetivo, em interação com a comunidade em que estão inseridos. Constituem seus valores ou preferências pessoais a partir daquilo que é importante em seu contexto, aprendendo a conviver coletivamente, ao se sentirem parte do todo, aceitos e pertencentes. A sociedade e suas instituições funcionam como "espelhos, em que a imagem dos jovens é refletida, tornando-se elemento essencial na formação de sua identidade pessoal, em suas várias possibilidades de expressão" (Assis, 2004, p. 13-23). Ao mesmo tempo**,** o resultado desse reflexo é a própria expressão da identidade sociocultural, ou seja, aquilo que é esperado dos membros da coletividade. Conforme afirma Simone de Assis:

> [...] a metáfora dos espelhos incrustados nas paredes do labirinto. A cada passo dado nesse ambiente, o indivíduo vê a si próprio, inserido no contexto mais geral do local onde está. Ao mesmo tempo, vê os outros a seu redor e é visto por eles em diferentes pedaços do caminho. A continuidade e a intensidade dos olhares e sentimentos criam e transformam seres humanos e relacionamentos (Assis, 2004, p. 15).

Ou seja, a forma como a sociedade vê os adolescentes envolvidos com a violência, ou a imagem social construída sobre estes, acaba

servindo de referência para que eles próprios identifiquem-se, contribuindo na formação de suas identidades. Neste ponto insere-se a problemática da gestão das instituições socioeducativas, especialmente no que se refere à comunicação com a sociedade. O trabalho socioeducativo desenvolvido, previsto nos objetivos do Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei do SINASE (Lei 12.594/12), realiza-se em interação com a sociedade, com todas as suas contradições.

Sendo assim, o desejo punitivo, como solução para o sentimento de insegurança, e a escolha maniqueísta que aponta os adolescentes como bodes expiatórios da violência entram em constante contradição com o que se espera que seja feito no trabalho político institucional, do ponto de vista da previsão normativa. E tudo isso interage com a visão que a sociedade nutre sobre os jovens, ela que, por sua vez, é formadora das respectivas identidades sociais.

Diante do exposto, a preocupação constante com a gestão da comunicação institucional, como forma de relação com a sociedade onde está inserida, deve ser parte do trabalho de gestão das instituições socioeducativas. O tema socioeducativo, como a execução de medidas privativas de liberdade, requer permanente comunicação com a sociedade para pautar o tema a partir da perspectiva institucional e das garantias de direitos previstos nas legislações, uma vez que cada instituição socioeducativa local representa a expectativa que a sociedade nutre a respeito do papel que o Estado, em seus vários níveis, deve desempenhar.

Gestão da comunicação para potencializar o trabalho e as ações socioeducativas

Instituições grandes ou pequenas com muito tempo de história ou recentemente criadas formam espaços de comunicação interna entre seus vários atores. A comunicação interna é constituidora da imagem que constroem sobre si mesmas, a qual interage com a imagem que a sociedade forma sobre elas. A comunicação interna é um fator importante na produção e reprodução da cultura institucional. Em especial, nas instituições mais fechadas, como as responsáveis pela execução de medidas socioeducativas privativas

de liberdade, a tendência é que os problemas históricos e culturais também sejam refletidos na forma com que se instalam os canais de comunicação interna.

Em uma pesquisa sobre clima institucional, coordenada pelas Antropólogas Claudia Fonseca e Daisy Macedo Barcellos, na então FEBEM do Rio Grande do Sul, no ano de 2001, constatou-se que o "medo de motim" era o fator sempre presente nas "fofocas de corredores", como integrante da cultura institucional. Medo que perpassava as relações e que sempre se constituía em objeto de interesse coletivo, entre novos e velhos funcionários, motivo de identificação de uns com outros. Ou seja, na medida em que este assunto surgia, era capaz de gerar interesse interno, mesmo tratando-se de um boato sem cabimento, provocado por uma ameaça falsa ou quando oriundo de uma informação procedente (FONSECA; BARCELLOS, 2001).

Esse relato ajuda a entender como uma instituição fechada, que trabalha com a privação de liberdade, é capaz de criar informação interna sobre fatos que nela ocorreram, ou que nem mesmo aconteceram, mas que ganham vida a partir do eco que provocam na cultura institucional predominante. A tendência é que a comunicação interna se processe por meio das pessoas que formam opinião, as quais nem sempre são portadoras de informações reais ou foram testemunhas de fatos reais. Ocorre que são protagonistas da transmissão de sentimentos que reproduzem a cultura constituinte da identidade institucional. Por isso, torna-se importante conhecer a forma de comunicação interna de cada instituição e entender os canais e os caminhos que as informações percorrem. Muito provavelmente, quando não há preocupação da gestão institucional em informar com objetividade todos os seus interlocutores internos, as informações tendem a chegar às pessoas como na brincadeira de "telefone sem fio", ou seja, distorcida ao final, de forma bem diferente do que foi disponibilizada na fonte.

Como já abordado no capítulo II, a cultura institucional, uma vez reproduzida e fortalecida, tende a constituir-se em resistência a processos de mudança propostos, em especial no que se refere à proposição de políticas garantidoras de direitos. Nesse contexto resis-

tente, uma informação mal trabalhada, repassada por meio de canais não oficiais, pode ser capaz de forjar uma situação real ou fantasiosa. Por exemplo: na troca de um plantão da noite para o dia, alguém informa que durante a noite ocorreu um tumulto envolvendo os adolescentes de uma unidade. Essa informação não corresponderia a um fato real, mas a uma preocupação das pessoas que estavam no plantão da noite, um receio, que na hora que foi transmitido a outro interlocutor, foi compreendido como se fosse um fato real. O plantão que assume, não sabendo bem o que aconteceu, mas por precaução, resolve suspender atividades dos adolescentes. Durante o dia, os adolescentes sem atividades começam a agitar-se, a situação cresce e acaba ocorrendo um tumulto. Isso mostra que o boato não se constitui em realidade apenas por um problema de comunicação, mas também porque a cultura institucional é propícia a dar "vida" a este tipo de mensagem. A lógica de comunicação interna, quando não conhecida e gerenciada, contribui para forjar realidades o que, em regra, atrapalha a gestão em seus vários níveis.

Outro fator importante é que a imagem externa das instituições socioeducativas tende a contribuir para uma baixa autoestima interna. Ou seja, o descrédito da sociedade sobre a capacidade institucional de realizar determinada tarefa esperada, como "recuperar adolescentes" e fazer com que "não reincidam na criminalidade", ainda que não se reduza a estes aspectos o trabalho realizado e nem mesmo estes sejam os únicos indicadores da qualidade, a tendência é que a imagem interna, se não estiver fortalecida positivamente, seja influenciada pela imagem externa.

Mas como uma instituição que realiza a tarefa socioeducativa, em meio a todas as contradições sociais que sua missão representa, será imune à opinião externa sobre o seu trabalho? Um caminho possível é fortalecer a imagem institucional interna. A compreensão sobre como ocorre a comunicação interna nas instituições socioeducativas é elemento estratégico para a gestão em todos os níveis. Identificar como as informações são repassadas, quem são os interlocutores e qual é o clima institucional quanto à transmissão de informações são fatores que permitem pensar estratégias de comunicação

interna. A qualidade da comunicação interna pode ser, por sua vez, fator de fortalecimento institucional e aliado estratégico da gestão.

A comunicação interna como estratégia

A importância de prestar atenção na forma de comunicação interna às organizações e o planejamento para incidir em tal contexto são objeto de preocupação do setor privado já há tempos. Muitas empresas preocupam-se em qualificar a comunicação interna com o auxílio de pessoas especializadas em endomarketing como estratégia na constituição da imagem a ser projetada externamente. Conforme Analisa de Medeiros Brum, o endomarketing ou marketing interno caracteriza-se pelo esforço de preparação dos funcionários, por meio da informação. Acrescenta ainda que "é um esforço feito por uma empresa para melhorar o nível de informação e, com isso, estabelecer uma maior aproximação com o seu funcionário" (BRUM, 2005, p. 12).

Trata-se de uma junção entre as áreas de comunicação e de gestão de pessoas, com aporte de conhecimentos da área de psicologia organizacional, ou até mesmo de antropologia, para que se compreenda o funcionamento interno da comunicação entre as pessoas. A partir de tal compreensão são desenvolvidas estratégias de comunicação, tendo como alvo os públicos internos[18].

A experiência das empresas privadas pode contribuir com adaptações para a gestão institucional socioeducativa. Se nas empresas o objetivo do endomarketing é o fortalecimento do quadro de funcionários com informações sobre o conteúdo do que realizam, como uma forma de valorizá-los, tendo em vista a preparação para o mercado; na área socioeducativa, a comunicação interna também pode ser uma estratégia de fortalecimento funcional, mas visando a unidade e coesão dos propósitos da gestão. A gestão nas instituições socioeducativas precisa agregar as pessoas em torno de objetivos comuns, na direção da execução do planejamento estratégico, abor-

18 Para conhecer um pouco mais sobre endomarketing, sugere-se a leitura do artigo a seguir, de autoria de Paulo Meira e Renato Oliveira: http://www.endomarketing.com/artigo9.htm.

dado no capítulo I, e do modelo de gestão continente, desenvolvido no capítulo II. Além disso, para que a instituição seja capaz de fazer frente à sua imagem externa, projetada em meio às contradições da sociedade, é preciso que constitua uma imagem interna própria, clara, objetiva e positiva.

A complexidade da temática parece ser evidente: a sociedade tende a atribuir às instituições que executam medidas privativas de liberdade o mesmo estigma que produz em relação aos adolescentes atendidos, e assim projeta o estigma para dentro das instituições provocando baixa autoestima. Lida-se com um histórico institucional produtor e reprodutor de uma cultura resistente à mudanças e tal cultura produz seus próprios canais de comunicação (a "rádio corredor"), pelos quais circulam informações que retroalimentam a própria lógica resistente.

Além do contexto interno adverso, a missão institucional de realizar a execução das medidas socioeducativas é efetivamente difícil e propicia diferentes opiniões no contexto da sociedade, as quais ganham dimensão política na medida em que é tarefa do Estado realizá-la. A cada novo governo que assume e é designado um gestor institucional para a área socioeducativa, novas imagens são projetadas na opinião pública interna e externa, alicerçadas na concepção política que tal sujeito representa. Diante do exposto e para que seja possível constituir uma autoimagem institucional forte e positiva, o gestor precisa estar atento ao conteúdo da comunicação, à forma de comunicar e ao público a que se dirige. Neste sentido, Melissa Raffoni reforça a importância de os gestores terem presente seus objetivos ao comunicar: se é informar, motivar ou persuadir, transmitir conhecimentos, obter consensos ou outros fins. Para tanto, ela destaca que antes de fazer qualquer comunicação, um gestor deve exercitar o perguntar a si mesmo: Qual o propósito de minha comunicação? O que quero que o ouvinte pense, sinta ou faça depois de ouvir minhas palavras? Qual será o efeito de minhas palavras sobre os ouvintes? Que outros aspectos do contexto, tais como a cultura organizacional ou a gravidade do assunto, estão influindo no modo de pensar das pessoas? Como posso enquadrar o que digo de modo a aumentar a

credibilidade? (RAFFONI, 2007, p. 126-128). A partir da constatação de que a gestão da comunicação em instituições socioeducativas é tarefa difícil, destacam-se alguns princípios a serem adotados no desenvolvimento da estratégia própria e adequada a cada contexto.

Princípios orientadores da gestão da comunicação em instituições socioeducativas

1 – Priorizar a comunicação interna

A imagem institucional pode ser construída de dentro para fora, a partir do fortalecimento das pessoas internas e do estabelecimento de uma linguagem comum. Isso pode ser realizado com o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação dirigida ao público interno: funcionários, parceiros com atuação interna, adolescentes e familiares. Um dos objetivos desta comunicação para o público interno é impedir que a cultura institucional resistente à mudanças se reproduza e seja empecilho para alavancar novas estratégias de gestão. Para construir outra imagem institucional, contrária ao estigma que vem de fora, uma imagem positiva e forte, capaz de elevar a autoestima institucional, é preciso pensar a comunicação interna como meio de atingir uma imagem institucional favorável.

2 – Compreender como ocorre a comunicação dentro da instituição

Muitas vezes, embora existam canais de comunicação formais e hierarquizados, os fluxos de comunicação que adquirem credibilidade são outros. Considere-se que no fluxo oficial, normalmente utilizado, a informação produzida na direção é repassada aos diretores, que por sua vez repassam às suas equipes e estas aos adolescentes, os quais repassam a informação a seus familiares. Porém, ao mesmo tempo em que isso ocorre, alguns funcionários conseguem obter informações privilegiadas quando visitam a direção. Ou, em paralelo, circula um e-mail com diferentes interlocutores, de vários níveis da instituição, com uma versão própria dos fatos. Ou é postada no *Facebook* uma notícia em caráter sensacionalista sobre o que estaria acontecendo.

Portanto, a informação que chega oficialmente às pessoas é apenas uma das versões existentes sobre os fatos, e ainda não é a de maior credibilidade, pois foi repassada com a mediação da institucionalidade, enquanto que os outros canais transmitem, em regra, o conteúdo sem qualquer preparação ou "enfeite".

Além da identificação dos canais de comunicação, é preciso compreender os significados atribuídos dentro das instituições para questões como a fonte das informações e sua credibilidade, a linguagem usada e outros aspectos. Uma cultura institucional cria seus próprios códigos e significados e para incidir sobre estes é preciso conhecê-los. Supondo que exista um significado atribuído ao longo do tempo para as pessoas que trabalham em certa comunidade ou em uma determinada região do Estado: "Lá naquela comunidade só trabalha gente muito competente" ou, ao contrário, "para lá só vão as pessoas que criam problemas em outros lugares..." Seja como for, pensar estratégias de comunicação interna requer que se compreenda como a instituição se comunica, que significados atribui, como as pessoas sentem-se em relação ao acesso às informações, se estarão receptivas ao processo de comunicação interna.

3 – Estabelecer canais de comunicação oficiais, mas alternativos

Uma vez identificadas as pessoas que têm maior credibilidade nos vários espaços institucionais, deve-se envolve-las no processo de comunicação oficial, de modo a destacar este grupo no acesso à informação oficial de forma prioritária, criando canais alternativos para essa finalidade. Um exemplo pode ser a criação da figura dos "agentes de comunicação" nos setores e/ou unidades, ou seja, pessoas que não tenham atribuição de gestão, mas que serão receptores de informações privilegiadas, com a função de disseminá-las. É uma função de comunicação que estas pessoas, se bem identificadas, já fazem de modo informal. A questão é atribuir-lhes uma tarefa e conquistá-las para o projeto de gestão, a partir do seu envolvimento e reuni-las, para que troquem experiências entre si, informando-as de como ocorrerá o processo de comunicação interno à instituição. São pessoas essenciais para a gestão, pois é por meio delas que a informação já

circula e que circulará com outro conteúdo, além do informal.

Outra ideia é criar possibilidades de comunicação contra fluxo, ou seja, meios de ouvir as pessoas que estão na base institucional, levando-se em conta suas opiniões sobre os vários aspectos que as envolvem. Por exemplo, os adolescentes apresentarem sugestões a serem levadas em consideração pela direção. Ou que os funcionários estejam descontentes com alguma coisa e, na medida em que é aberto um canal de comunicação com sua chefia, sentem-se escutados e levados em consideração. A estratégia é simples, mas envolve disposição para o diálogo, escuta e sensibilidade por parte do gestor. O canal de comunicação pode ser uma caixa de sugestões, em que as manifestações são respondidas pessoalmente pelo responsável pelo setor/unidade. Ou uma rádio interna, na qual o gestor da instituição dê uma entrevista semanal, cujos entrevistadores sejam escolhidos por seus grupos. O efeito disso, certamente, será a aproximação entre as pessoas, a construção de vínculos de confiança, de credibilidade e a adesão a uma proposta de gestão.

4 – Estabelecer veículos de comunicação interna com credibilidade

Muitas são as possibilidades de veículos de comunicação interna: jornais, murais, blog, espaço para debate eletrônico, carta mensal do gestor, campanhas de divulgação, informes rápidos no site institucional entre outros. Independente dos canais escolhidos, criados ou potencializados, o importante é constituir a credibilidade dos mesmos. A credibilidade em um processo de comunicação interna faz-se pela garantia de periodicidade e de verdade. As informações processadas precisam ser diretas, objetivas e sempre verdadeiras. Tratando-se de canais que exigem respostas, estas sempre devem ser feitas no tempo certo, sem vacilações que quebrem a confiança no canal de comunicação e na gestão. Ou seja, para que as pessoas atribuam credibilidade a certo canal de comunicação, é preciso mantê-lo do modo como foi proposto. Se não for possível manter muitos canais de comunicação, que sejam criados poucos, mas sempre presentes, objetivos e tratando os fatos de forma verdadeira.

5 – Credibilidade na hora das notícias boas e na hora das más notícias

Em uma instituição socioeducativa é comum que notícias boas não circulem, ou que se restrinjam a poucos interlocutores. Enquanto, por outro lado, notícias ruins circulam com rapidez e, muitas vezes, de modo distorcido. É preciso estabelecer estratégias de tratamento dos dois tipos de notícias: aquelas que são elementos de valorização das pessoas precisam ser de conhecimento coletivo, com todo o detalhamento e credibilidade necessários. As más notícias, como as frustrações com o trabalho desenvolvido, não precisam ser valorizadas tanto quanto as boas, mas precisam ser comunicadas, para que a credibilidade do canal de comunicação seja mantida. O seguinte exemplo ajuda a entender: um adolescente atendido conseguiu um emprego em uma rede de supermercados. É o primeiro que consegue esta façanha e isso ocorreu graças ao esforço de toda uma equipe de trabalho. A notícia é de grande importância para a autoestima institucional e para que se dissemine internamente a crença nas possibilidades tanto dos adolescentes quanto das equipes. Ao contrário, no dia seguinte, um adolescente evadiu-se do programa. Isso ocorreu em razão de fragilidades no trabalho desenvolvido. A notícia precisa ser divulgada, porque, caso contrário, o canal de comunicação será desacreditado, na medida em que só aborda assuntos positivos e notícias boas. Porém, a notícia ruim não precisa ter o mesmo destaque da outra boa. Precisa sim, ser objetiva e real, de modo a garantir a credibilidade da fonte que informa.

6 – O conteúdo a ser comunicado deve ser sempre o trabalho desenvolvido, não um meio de promoção política dos gestores

Um dos riscos do processo de comunicação interna é que se perca a perspectiva de seus objetivos e acabe servindo à promoção da gestão, quando não dos próprios gestores. Se isso acontecer, além de perda do propósito, que é o fortalecimento institucional para a formação de uma imagem interna, a credibilidade estará em risco. Ninguém aceita hoje em dia que recursos e espaços públicos sejam usados para promoção de interesses políticos ou pessoais. A imagem deste tipo

de uso indevido dos recursos e espaço público acaba revertendo negativamente sobre o gestor. É claro que uma gestão bem sucedida, inclusive do ponto de vista da comunicação, poderá converter-se em valorização dos gestores. Porém, isso é um ganho secundário e não o objetivo primeiro de um processo de comunicação interna. A clareza sobre seus limites e objetivos precisa ficar bem estabelecida junto a todos os envolvidos.

7 – Tratar adequadamente o tema das medidas socioeducativas e missão institucional

Se os meios de comunicação tratam o tema das medidas socioeducativas como mais um produto a ser consumido, junto às várias manifestações de violência, a imagem institucional a ser construída precisa ter como objetivo a valorização e demonstração da nobreza deste trabalho. Uma instituição especializada em executar medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes possui uma das tarefas de maior importância na sociedade contemporânea. Não só por tratar-se de um trabalho difícil, digno de pessoas muito especiais, que dedicam parte das suas vidas para tal tarefa, mas também por que os adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, com grande potencial. Por isso, toda intervenção em suas vidas requer especialização. A gestão institucional, a partir da exigência de especialização, exige dedicação e profissionalização, pois se trata de conduzir um processo, liderando pessoas em uma missão de grande relevância e dificuldade. Para que a dimensão deste trabalho seja compreendida e apropriada pelos agentes internos, é preciso que temas como o papel institucional, a adolescência, a violência que envolveu os atos praticados pelos jovens e a outra linguagem que precisa ser construída com eles, sejam abordados cotidianamente para que se relacionem com a sociedade sob outra lógica.

Não se trata de "enfeitar a realidade" e tratá-la de forma idealizada, mas de enfocar a comunicação interna para favorecer a construção de conceitos internos claros e positivos, de valorização das pessoas – adolescentes e funcionários – como meio de incidir na constituição de uma imagem externa positiva. O fato é que os conceitos e valores que

incidem na conformação da imagem externa contribuirão na formação do "espelho", que a sociedade constrói e onde se reflete a imagem dos adolescentes. Não há como realizar o trabalho socioeducativo sem levar em conta a importância da visão que a sociedade tem sobre a temática, conforme visto no capítulo I deste livro.

8 – Representação externa, com responsabilidade sobre a imagem

Após um processo de comunicação interna, com abertura de canais de interlocução e construção da imagem institucional a partir da valorização e fortalecimento do trabalho, todas as pessoas que fazem parte dos públicos internos são capazes de ajudar a construir externamente uma imagem positiva da instituição a que pertencem. Isso ocorre naturalmente em meios formais e informais. Porém os gestores têm uma missão a mais, que é refletir lá fora o trabalho realizado internamente, com fidelidade e responsabilidade em relação aos públicos internos.

A representação externa da instituição deve corresponder ao que é realizado internamente, em conteúdo e forma, sob pena de perder-se a credibilidade conquistada. Isso significa que cabe ao gestor assumir um papel de ligação entre a sociedade com suas contradições, e a instituição, com suas dificuldades, afirmando a concepção de trabalho que realiza e a visão sobre os adolescentes, que busca construir. Ainda assim, a despeito do esforço de gestão da comunicação, a sociedade pode continuar a eleger os adolescentes como "bodes expiatórios" e as instituições socioeducativas como "problemas sem solução". Mesmo que isso ocorra, em função de toda a complexidade da questão, assunto deste livro, pode-se garantir que uma instituição que tem seu público interno valorizado e respeitado, como alvo prioritário na interlocução, estará mais fortalecida para o enfrentamento de sua missão institucional. Por isso, desenvolver um projeto de comunicação, independentemente dos resultados, irá colocar a instituição em outro patamar de respeito externo e, na continuidade, contribuir para a reversão das expectativas sociais em relação aos adolescentes atendidos em medidas socioeducativas.

Capítulo VI

Gestão e articulação externa

Nenhum serviço, programa ou equipamento social pode ser pensado como tendo um fim em si mesmo. Preconiza-se, com isso, a incompletude dos serviços, dos programas, das políticas. Trabalho em rede é estratégia, é meio, é a efetiva operacionalização da integração, parceria, interface e tantos outros nomes que já se deu ao esforço de busca de uma nova concepção das políticas sociais, para dar conta da proteção integral de crianças e adolescentes (In: Atendimento de crianças e adolescentes em rede – Vários autores, sem data).

Fazer gestão no SINASE pressupõe o estabelecimento de canais de interlocução e instâncias de articulação com as demais instituições que atuam no sistema. Isso porque a ideia de sistema no atendimento socioeducativo busca superar a concepção de política pública a partir de focos específicos e de instituições completas, com muitas atribuições em suas competências. Neste sentido, pressupõe o princípio de incompletude institucional, o que impõe a articulação de ações entre as várias instituições, tendo como objetivo comum o atendimento ao sujeito, em todas as suas dimensões e direitos. Nesta perspectiva, a articulação de esforços e o estabelecimento de linguagem comum são essenciais na busca de bons resultados.

Neste capítulo aborda-se as atribuições dos diferentes órgãos que atuam no Sistema de Justiça e das organizações da sociedade em geral, com as quais é necessário estabelecer parcerias. Estas informações são fundamentais na medida em que a competência de articulação é importante conteúdo que integra as atribuições de gestão do sistema socioeducativo.

Importância da incompletude institucional

A história da política de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil é marcada pela forte presença da institucionalização, ou seja, do afastamento das crianças e adolescentes da comunidade e sua internação em instituições totais, seja como mecanismo de proteção ou como resposta punitiva (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 323-329). Ainda que a realidade normativa trate a institucionalização como última opção, sabe-se que esta prática ainda faz parte da cultura das políticas públicas e de atuação dos órgãos do sistema de justiça. Até mesmo em serviços da comunidade a cultura predominante, muitas vezes, é de instituição total, segundo a qual se pretende dar conta no mesmo espaço de todas as necessidades dos sujeitos.

Para Antonio Carlos Gomes da Costa, o desenvolvimento da personalidade tem direta relação com a condição de dignidade da pessoa humana, em específico, de adolescentes (COSTA, 2011, p. 110). O tempo de vida que crianças e adolescentes passam em instituições, ainda que em caráter temporário, compromete o direito à convivência familiar e comunitária, e pode levar à violação de outros direitos fundamentais afetos ao seu pleno desenvolvimento, deixa sequelas, muitas vezes irremediáveis, na medida em que afeta o respeito à individualidade e a construção da personalidade[19].

19 Estudos sobre o atendimento massificado a crianças e adolescentes realizado em instituições que recebem grande número de pessoas têm revelado os custos que tal situação neles acarreta: carência afetiva, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam não apenas violação de direitos, mas deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e adolescentes, que, com frequência, não adquirem sentimento de pertencimento e enfrentam sérias dificuldades para adaptação e convívio em família e na comunidade. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento..., 2004, p. 231.

A adolescência em muitos contextos familiares pode ser considerada uma etapa difícil da vida. A adolescência em instituições é ainda mais difícil, pois se acrescentam à problemática da institucionalização os conflitos inerentes a essa etapa da vida. De outra parte, quando os adolescentes completam dezoito anos de idade, ou logo a seguir, quando se trata de jovens adultos em cumprimento de medida socioeducativa, devem deixar a instituição e voltar à sociedade como adultos, responsáveis imediatamente por seus atos, por suas escolhas e pela sobrevivência.

A constituição de referências, tão importante para a afirmação da identidade da pessoa, é dificultada em contextos institucionais não ideais[20]. Os educadores (agentes institucionais), em muitos casos, "circulam na vida dos jovens" sem desenvolver vínculos que possibilitem o aprofundamento de identificações. Assim, os adolescentes institucionalizados vivem a contradição intrínseca da sua condição: a necessidade de aprender a viver em sociedade com a autonomia de um adulto, obedecendo regras e normas de comportamento consideradas adequadas, entretanto tendo como espaço para tal aprendizado uma instituição que afasta-os do contexto social de onde vieram e para onde voltarão.

Essa problemática agrava-se quando as instituições seguem a lógica antiga da "doutrina da situação irregular", em que as diferentes necessidades (assistenciais, educacionais, de saúde ou jurídicas) de crianças e adolescentes são providas dentro dos próprios limites institucionais. Mesmo em instituições novas que atendam ao fundamento normativo contemporâneo, as dificuldades de articulação em rede de serviços são muitas, a ponto do trabalho tender para a fragmentação de esforços e de fechamento em si mesmas[21].

20 O Conselho Nacional de Justiça realizou expedição nas unidades de internação em 2011 e apontou a urgência de mudanças estruturais, tanto no plano físico, como na forma de atendimento aos adolescentes.
http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/infancia-e-juventude/programa-justica-ao-jovem

21 Para ilustrar a ideia de institucionalização ver o documentário: o paradoxo do passarinho em http://portacurtas.org.br/filme/?name=o_paradoxo_do_passarinho

Da política pública como sistema

A concepção de política pública no SINASE contempla a existência de diferentes serviços, organizados em redes articuladas em um sistema nacional, que assegure o acesso e atendimento dos adolescentes, de acordo com suas realidades. Dentre seus pressupostos está a compreensão do adolescente como parte de sua família e comunidade, titulares de direitos a serem garantidos por meio da articulação entre as políticas públicas, de modo a não encarar os usuários isolados de seus contextos ou a partir dos problemas que apresentam maior visibilidade. Os programas de medidas socioeducativas devem, portanto, pautar suas intervenções na direção do horizonte da proteção integral dos sujeitos. Neste sentido, o enfoque do atendimento não deve ser exclusivamente o ato infracional cometido pelo adolescente, mas levar em conta o conjunto das relações em que os sujeitos estão inseridos. O papel do conjunto das políticas públicas é garantir oferta e acesso a serviços que a população tem direito, de forma articulada, junto às redes de serviços existentes na comunidade e ao Sistema de Justiça. Assim, considerando os vários problemas sociais que afetam os adolescentes e suas famílias, a responsabilidade pelo seu enfrentamento é do conjunto das políticas públicas, junto às quais o SINASE tem parcela de responsabilidade. Da mesma forma, considerando a complexidade da realidade em que os sujeitos atendidos estão envolvidos, a responsabilidade sobre seus problemas não é exclusivamente individual, devendo ser contextualizada na coletividade social.

A Lei 12.594/12 estabeleceu uma série de previsões normativas referentes à forma como devem ser executadas as medidas socioeducativas, tanto no que se refere à atuação jurisdicional, como também no campo da organização das políticas públicas destinadas ao acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. No que se refere às competências das três esferas de governo, a lei prevê que a União tem função coordenadora do SINASE. Os estados, por sua vez, devem estabelecer com os municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto, prestar assessoria técnica e suplementação financeira para a oferta regular destes serviços em âmbito municipal. E também é a instância

responsável pela execução das medidas de semiliberdade e internação, devendo manter instituições estaduais com esta finalidade. Aos municípios compete formular e instituir seu Sistema Socioeducativo e seu plano municipal e, principalmente, criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto (art. 3º, 4º e 5º da Lei 12.594/12).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, quando trata do tema da forma de gestão das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes (art. 86 do ECA), também considera que devem ser executadas de forma descentralizada e participativa, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Vê-se que o lugar dos serviços de execução das medidas socioeducativas é específico dentro de um todo maior da proteção social especial. Na Constituição Federal (arts. 227 e 228) e no ECA existe a previsão de três níveis de garantias de direitos: um primeiro nível, que prevê um conjunto de direitos fundamentais, destinados a todas as crianças e adolescentes; um segundo nível voltado para aquelas crianças e adolescentes que são vítimas, ou estão com risco de sofrer violência, negligência e outros maus tratos; e um terceiro nível, que corresponde à responsabilização dos adolescentes (SARAIVA, 2002, p. 50-51). A esses níveis de direitos correspondem políticas públicas. No caso do primeiro nível, devem dar conta de sua efetivação, além da família, da comunidade e da sociedade, o Estado, por meio de suas políticas de caráter universal. Ao segundo nível de direitos correspondem às redes de proteção especial integradas por várias políticas públicas. E ao terceiro nível corresponde o Sistema Socioeducativo, a partir da oferta de serviços continuados em meio aberto ou fechado, garantindo o atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais. O fato é que um adolescente que viola o direito de outros precisa ser responsabilizado por isto, como já referido, de acordo com seu estágio de desenvolvimento e situação peculiar. No entanto, tal situação não afasta sua condição de credor dos outros níveis de direitos, ou seja, tem os mesmos direitos de todas as crianças e adolescentes, sejam aqueles de caráter universal, seja os demais, voltados para assegurar que estejam protegidos de toda a forma de violência, quando for o caso.

A responsabilização dos adolescentes, como um dos níveis de direitos e deveres a serem garantidos por políticas públicas de caráter especial, deve estar interligada com os demais níveis referidos, tendo como pano de fundo as políticas públicas de caráter universal. Um adolescente que comete um ato infracional não deixa de ser titular de seus direitos fundamentais. Visto que "não estamos diante de um infrator que por acaso é um adolescente, mas diante de um adolescente que por circunstâncias cometeu ato infracional" (GOMES DA COSTA, 2008, p. 16).

Cada território[22] onde funciona o Serviço ou Programa de Medidas Socioeducativas possui sua história, suas relações, seus problemas e principalmente suas potencialidades. A partir do profundo respeito a essa realidade é que deve atuar a equipe que trabalha com os adolescentes e suas famílias, buscando fortalecer vínculos, somar esforços, fazer alianças e valorizar as potencialidades já existentes na comunidade. Os adolescentes que são atendidos e suas famílias, assim definidas a partir de suas relações de afeto e de vínculo, fazem parte de uma determinada comunidade e de um território. Devem ser acolhidos a partir de suas potencialidades, com o objetivo de ofertar instrumentais para o seu crescimento e para a construção de seus projetos de vida. Nesta perspectiva, a autonomia dos sujeitos e a condição de decidir seus próprios caminhos é respeitada e valorizada.

Um serviço socioeducativo, adequado aos princípios previstos na legislação, deve assumir seu papel articulador na rede de atendimento aos adolescentes, a qual deve acolher os que estiverem cumprindo medidas socioeducativas, por meio de outros serviços destinados a garantia de seus direitos. Sabe-se dos limites da intervenção de cada uma das políticas sociais setoriais, em especial porque a tradição da organização do Estado no Brasil tem se caracterizado pela fragmentação e especialidade. Cada política pública planeja suas ações a partir do diagnóstico setorial que realiza e tendo como parâmetros os conceitos específicos de seu campo de trabalho. Assim,

22 Território aqui compreendido com o conjunto de suas características culturais, históricas, econômicas e geográficas.

o planejamento da educação, por exemplo, é estabelecido a partir do diagnóstico propiciado pelos indicadores educacionais específicos. O mesmo acontece com a saúde, com a cultura e com a assistência social. Depois de elaborados os respectivos planejamentos e previstos nos orçamentos das áreas, é muito mais difícil flexibilizar a execução em torno de objetivos comuns. Cada ministério, secretaria de estado ou de município executa seu trabalho como se os sujeitos alvo de suas políticas fossem também fragmentados, com necessidades só no campo da Educação, da Saúde, da Cultura ou da Assistência Social.

Em contraponto à lógica instituída, entende-se que a intervenção socioeducativa deve contar com um conjunto articulado de ações das várias políticas setoriais, cada uma das quais assumindo suas responsabilidades, com a oferta de serviços que levem em consideração a especificidade do público em questão. É tarefa de gestão impulsionar a articulação das redes de atendimento em âmbito local, estadual e nacional. Os serviços de medidas socioeducativas, em âmbito estadual ou municipal, devem fazer parte do Sistema Socioeducativo Municipal e do Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo, integrado por várias políticas públicas, com o objetivo comum de inserir o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas na comunidade, viabilizar a materialização de seus direitos sociais e apoiar as respectivas famílias para o retorno do adolescente.

O SINASE e os programas de atendimento como estratégia de interlocução

Conforme previsão da Lei 12.594/12, os municípios inscreverão seus programas e as entidades de atendimento executoras, com suas linhas gerais metodológicas, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 10, 11 e 12 da Lei 12.594/12). Nessa direção, entende-se que cada município deve possuir um amplo Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo, composto por serviços de várias políticas públicas. As ações metodológicas previstas pelos serviços de medidas socioeducativas devem constar no seu programa de atendimento específico e integradas ao Programa Municipal. No nível dos estados também deve haver a organiza-

ção de um Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (art. 4º, II da Lei 12.594/12) que contemple um diagnóstico da realidade do respectivo estado e das metas que precisam ser alcançadas, em curto e médio prazo, envolvendo as várias instituições estaduais pertencentes ao SINASE. Por exemplo: planos de descentralização do atendimento aos adolescentes em internação ou semiliberdade, de modo a garantir o cumprimento das medidas o mais próximo possível de suas famílias; ou serviços de atendimento integrado, envolvendo vários órgãos especializados em espaços físicos comuns, ou articulados, entre outras ações vinculadas às necessidades específicas de cada estado.

Além desse plano mais amplo, que envolve cada estado, as instituições executoras de serviços estaduais deverão registrar seus programas nos conselhos estaduais dos direitos das crianças e dos adolescentes (art. 9º da Lei 12.594/12). O conteúdo de tais programas é objeto do próximo capítulo deste livro. Ressalta-se que além das previsões expressas na lei (art. 11), o programa deve contemplar as ações metodológicas que visam a articulação em rede, para efetivar o atendimento integral dos adolescentes pelas políticas públicas, para além de instituição executora, em sentido estrito.

Colegiados gestores, como instâncias de articulação

A execução das medidas socioeducativas requer modelos de gestão que busquem articulação em um nível mais amplo, não apenas articular esforços em torno de um ou outro sujeito em atendimento. Sugere-se que em cada município e em cada estado sejam criados "Colegiados Gestores pró SINASE[23]", articuladores e viabilizadores dos Programas de Atendimento, onde estão inseridos os serviços de medidas socioeducativas. O colegiado articulador do programa terá como tarefa viabilizar a superação de entraves, dificuldades de atendimentos específicos na rede de saúde, de educação, assistência social, proteção pelo sistema de segurança, entre outros. O pleno de-

23 Definição prevista na resolução do SINASE, p. 41.

senvolvimento das atividades deste órgão, legitimado para a articulação entre as várias instituições, é condição para atingir os objetivos com sucesso.

A resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que instituiu o SINASE, estabeleceu as seguintes atribuições ao Colegiado Gestor de cada município ou estado:

> 1) coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o Sistema Socioeducativo;
> 2) articular estrategicamente com os Conselhos de Direitos;
> 3) garantir a discussão coletiva dos problemas, a convivência com a pluralidade de ideias e experiências e a obtenção de consensos em prol da qualidade dos serviços e dos valores democráticos;
> 4) assegurar e consolidar a gestão democrática, participativa e compartilhada do Sistema Socioeducativo em todas as instâncias que o compõem, dentro dos princípios democráticos, visando romper com a histórica cultura autoritária e verticalizada;
> 5) assegurar a transparência tornando público à sociedade o funcionamento e os resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo;
> 6) elaborar e pactuar o conjunto de normas e regras a serem instituídas, que devem ter correspondência com o SINASE.

Os colegiados gestores pró SINASE são espaços de comprometimento de todos os órgãos envolvidos e instrumentos para solução coletiva dos conflitos existentes, durante o andamento dos programas. Uma iniciativa de tal amplitude justifica-se frente às dificuldades que serão enfrentadas, considerando as experiências já vivenciadas em vários municípios brasileiros.

Estabelecimento de fluxos como estratégia de interlocução interinstitucional

É necessário estabelecer padrões e fluxos nas relações entre as instituições de medidas socioeducativas e o Sistema de Justiça, para além

da articulação interinstitucional mais ampla. A instituição executora de medidas socioeducativas estará recebendo o seu público e executará o trabalho a partir de decisões judiciais, proferidas dentro dos marcos normativos existentes. Será parte do andamento de seu trabalho e da interlocução permanente com os adolescentes a relação previamente estabelecida com o Poder Judiciário, em particular. Assim, sugere-se que sejam elaborados protocolos interinstitucionais que definam responsabilidades mútuas e permitam a execução mais tranquila do trabalho técnico no plano da execução administrativa das medidas socioeducativas.

Para um melhor acolhimento dos adolescentes, por exemplo, é importante estabelecer em conjunto com os órgãos do Sistema de Justiça o fluxo de encaminhamento inicial, definindo estratégias para os primeiros contatos. Nesse sentido, estabelecer previamente os dias da semana e horários em que os adolescentes devem apresentar-se (no caso do cumprimento de medidas em meio aberto), documentos que devem trazer, informações que serão prestadas quando receberem o encaminhamento para apresentação, como endereço para comparecer, pessoas de referencia a quem devem apresentar-se e informação sobre o que é o serviço de medidas socioeducativas. É importante pactuar que a apresentação do adolescente seja acompanhada por seu familiar ou responsável, a menos que isso não seja efetivamente possível. Em suma, as definições institucionais devem ser claras, para que as pessoas atendidas não tenham dificuldades em comparecer e para que construam uma expectativa positiva sobre o serviço ao qual serão encaminhadas.

De outra parte, quando o adolescente e sua família forem acolhidos em um serviço de meio aberto, ou meio fechado, devem ser disponibilizadas informações claras sobre o funcionamento e as atividades que serão desenvolvidas. É importante que sejam informados sobre as entrevistas com os profissionais da equipe, das atividades individuais e coletivas que deverão participar, os horários de funcionamento, o endereço e telefones de contato, caso tenha que procurar em alguma emergência, entre outras informações específicas, como normas disciplinares ou horários de visitas, quando se tratar de instituições fechadas.

É importante instituir o formato de reuniões para interlocução periódica; dias e horários para recebimento de adolescentes no serviço; documentos necessários quando dos encaminhamentos; fluxo para a elaboração e homologação dos Planos Individuais de Atendimento – PIA; periodicidade dos relatórios avaliativos; e sistemática para a comunicação eventual.

Articulação do PIA, como meio de interlocução interinstitucional em torno do adolescente e família

A Lei 12.594/12 estabelece que o cumprimento da medida socioeducativa dependerá da elaboração inicial de um Plano Individual de Atendimento – PIA, nos termos do Título IV da Lei e das previsões dos artigos 52 a 59. A competência de elaborar e articular o plano de atendimento é da equipe de trabalho junto ao adolescente, vinculada à instituição executora das medidas socioeducativas, portanto sob coordenação da gestão socioeducativa. De outra parte, é função do PIA o estabelecimento de parâmetros para o trabalho junto a cada adolescente, o que implica na articulação conjunta de todas as instituições integrantes do SINASE, com atuação no caso concreto. O PIA, portanto, cumprirá a função de "contrato de trabalho" conjunto entre as várias instituições e órgãos do SINASE, envolvendo o adolescente e sua família.

Concluída a elaboração do PIA no prazo previsto desde o ingresso do adolescente no serviço (art. 55, § e 56), o mesmo deverá ser encaminhado à autoridade judiciária responsável pelo processo de execução judicial da medida socioeducativa. O juiz dará vistas ao promotor e ao defensor responsáveis, pelo prazo de três dias a cada um. Poderão ser requeridas novas pericias e avaliações e ainda poderá ser impugnado o PIA e, por isso, determinada sua reelaboração. Decorridos todos os prazos para as atividades que estarão ocorrendo no âmbito do Poder Judiciário, o PIA deverá ser homologado pelo Juiz (art. 41 da Lei 12.594/12).

Definidas as estratégias para o atendimento no PIA, estas devem contemplar formas de inserção e acesso do adolescente na rede de serviços, bem como outras oportunidades na comunidade em geral.

Assim, deve ser desencadeado o trabalho de articulação junto à rede de atendimento, o qual é realizado pelos membros da equipe designados para a tarefa. Essa articulação deve pautar-se pelos conceitos de referência e contra referência e intersetorialidade com outras políticas e órgãos de defesa de direitos. A delegação das tarefas necessárias à viabilização do PIA por parte das equipes socioeducativas não deve significar a desoneração de trabalho. Ao contrário, faz parte da construção do PIA a articulação dos atendimentos externos ao programa, mantendo-se o vínculo inicial com os adolescentes e respectivas famílias, e a responsabilidade no acompanhamento da situação em questão.

Em outras palavras, a articulação do atendimento deve prever não apenas a busca e conquista de vagas na rede de atendimento, mas a discussão da situação do adolescente, ou de sua família, com os profissionais da rede, e o acompanhamento dos resultados esperados e alcançados ou dos eventuais problemas. É parte importante do trabalho do Serviço a construção das estratégias de atendimento na rede externa, a articulação com as redes de proteção social básica, a rede de proteção social especial e de alta complexidade, e a articulação de atendimentos com outras políticas públicas, junto a instituições da comunidade, bem como do sistema de garantia de direitos.

Parcerias com organizações da sociedade civil, como meio de oxigenação institucional

A tarefa de disponibilização de serviços e implementação de programas para a execução administrativa de medidas socioeducativas pertence ao estado, em seus vários níveis (art. 3º, 4º e 5º da Lei 12.594/12). Porém, outras organizações podem ser parceiras na tarefa do desenvolvimento dos programas socioeducativos. É o caso das organizações da sociedade civil, das associações de mães de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e dos centros de defesa de direitos, entre outros, que poderão potencializar a oferta de serviços a serem utilizados para a execução dos planos de atendimento, ou atuar de forma complementar na defesa dos direitos dos adolescentes em atendimento.

Todas estas parcerias, se valorizadas e estimuladas, ajudam na oxigenação da instituição socioeducativa, em especial quando se trata da execução de medidas de internação e semiliberdade. Para tanto, em cada situação, de acordo com o histórico e com as realidades locais, as propostas de parcerias devem ser debatidas e pactuadas junto aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É importante que a gestão das instituições socioeducativas – principalmente as que atuam com medidas em meio fechado – esteja aberta às parcerias externas variadas. A presença de pessoas de fora no espaço interno das instituições faz com que práticas da cultura tradicional sejam discutidas e revisitadas e, com isso, atenda-se melhor aos adolescentes. De outra parte, o saber acumulado dentro das instituições precisa renovar-se e para isso o contato com outras práticas pode ser um caminho. Ao mesmo tempo em que o saber construído sobre o atendimento socioeducativo, por parte de pessoas externas às instituições, como trabalhadores não governamentais, estudantes universitários e outros, precisa do contato direto com as instituições e suas respectivas culturas, com os adolescentes e seus familiares.

Relatórios avaliativos, como meio de comunicação interinstitucional

Conforme a previsão normativa, cabe ao Sistema de Justiça avaliar a execução das medidas socioeducativas impostas aos adolescentes, dentro do prazo máximo de seis meses ou, a qualquer tempo, a pedido do Programa de Atendimento (Serviço), do Defensor, Promotor ou do próprio adolescente (art. 42 e 43 da Lei 12.594/12). Portanto, em um intervalo de tempo – estabelecido em interlocução com o Poder Judiciário – a instituição executora, por meio de seus profissionais responsáveis, elabora relatórios de acompanhamento da medida, a serem encaminhados ao Poder Judiciário.

O relatório avaliativo é de responsabilidade técnica e versará sobre a execução do Plano de Individual de Atendimento, realizado e pactuado com o adolescente e apoiado pela equipe e sua família, o

qual deve servir como parâmetro para a avaliação do adolescente. Sendo assim, o relatório a ser realizado deverá dar ênfase ao contexto de execução da medida, considerando o ponto de vista do adolescente, bem como deve relatar as atividades desenvolvidas pela equipe de trabalho, no que se refere ao apoio específico realizado. Cabe ainda possibilitar a inclusão da auto avaliação do adolescente e a exposição de sua evolução.

Trata-se, portanto, de um instrumento de informação sobre a evolução, ou caminhada do adolescente, tendo como parâmetro a situação inicial ao chegar no programa de atendimento e o seu estágio no momento de avaliação. Sua importância deve-se ao fato de que faz parte da relação a ser estabelecida e cultivada entre as instituições executoras das medidas socioeducativas e o Sistema de Justiça. É por meio do instrumento que a equipe da instituição de atendimento demostra seu trabalho e posiciona-se sobre o adolescente atendido. Em muitos casos, a avalição dos adolescentes é um momento de dificuldade na relação, em especial com o poder judiciário, quando, por exemplo, o trabalho da equipe não corresponde às expectativas, ou quando o relatório em si não se posiciona de acordo com o que pensa o juiz.

O objetivo do relatório não é de "julgamento", de "perícia", de "diagnóstico" ou de "prognóstico", mas de constituir-se em um canal sistematizado de informação ao Sistema de Justiça sobre o andamento da decisão adotada quando da aplicação da medida socioeducativa, que está em execução. A decisão sobre sua continuidade, ou extinção, não cabe ao autor do relatório. Portanto, seu conteúdo está limitado aos parâmetros estabelecidos e pela legalidade de que se reveste a execução das medidas socioeducativas.

O relatório deve ser realizado com competência e expressar o conhecimento e a qualidade do trabalho da equipe. Cabe ao gestor do programa, ou da instituição socioeducativa, estar atento para tal qualidade e também preservar sua equipe na relação com o Sistema de Justiça. A equipe precisa sentir-se respaldada pelos gestores institucionais, nos diferentes níveis. A exposição externa do seu trabalho, junto ao Sistema de Justiça e, em especial, perante o juiz, não deve ser

fator de interferência na gestão e gerador de conflitos.

Internamente, é preciso ter cuidado para que não se corra o risco da utilização do referido relatório como instrumento de poder, na relação com o adolescente e sua família, utilizando-o como ameaça: "Se tal coisa não acontecer, vou escrever no relatório ao juiz". Ou ainda, que o relatório represente a expressão dos valores e do julgamento do orientador sobre o adolescente, e não sobre o desenvolvimento de sua medida, como por exemplo: "Fulano de Tal apresenta prognóstico desfavorável". Ou ainda: "Fulana de Tal é uma ótima menina".

Além do relato do andamento do cumprimento da medida socioeducativa até o momento da respectiva avaliação, é salutar que o relatório atente a situações específicas como a evolução escolar, evolução da dinâmica familiar no decorrer da medida socioeducativa, evolução das situações envolvendo aspectos de saúde do adolescente (não em sentido de diagnóstico, mas de relato do acompanhamento feito nesta área); evolução dos aspectos relacionados à capacitação profissional e ao trabalho; evolução do envolvimento do adolescente em atividades de esporte, lazer, recreação ou artísticas; evolução do comportamento geral do adolescente no que se refere ao cumprimento de metas pactuadas.

Em síntese, o relatório avaliativo reflete o trabalho realizado pela instituição socioeducativa na relação com o Sistema de Justiça. Quando a relação entre os órgãos operadores do SINASE é bem estabelecida e conta com canais de interlocução adequados, o trabalho de comunicação da equipe que atua especificamente no atendimento ao adolescente tende a correr bem e dentro de seus limites. Quando a relação de articulação da gestão não vai bem, o relatório avaliativo pode constituir-se em um problema, na medida em que expõe o trabalho e a equipe, sem a preservação devida. Cabe ao gestor cuidar desta dimensão do trabalho.

Construção de uma linguagem comum

A produção de uma linguagem comum entre todos, juiz, promotor, defensor, técnicos, de diferentes áreas do conhecimento e gestores é essencial para que se atinjam os objetivos propostos pelo SINASE.

Para isso é preciso tempo e esforço dos gestores na sua construção. Cabe ao gestor dedicar-se a representar a instituição na interlocução externa, para tanto é fundamental criar espaços de interlocução, canais claramente estabelecidos e tempo destinado à convivência, ainda que uma vez por semana ou a cada duas semanas. Algumas vezes isso pode ser resolvido junto ao Colegiado Gestor pró SINASE, em nível dos municípios ou dos estados. Em outras situações, será necessário construir a linguagem comum a partir de relações mais específicas, aparando arestas, pactuando responsabilidades e tarefas. O importante é que se tenha a dimensão de que cabe à gestão socioeducativa constituir os canais de diálogo e representar a instituição na construção da linguagem comum.

É preciso que todos os representantes das várias instituições que compõem o SINASE reconheçam-se como legítimos no processo de interlocução, a ponto de avançarem na construção de uma identidade comum, própria do SINASE. Talvez aí esteja "a chave mestre" da gestão do Sistema Socioeducativo, em seus vários níveis: a necessidade de construção de uma linguagem comum, visto que do trabalho de todas as instituições, em conjunto, dependerão os resultados almejados junto aos adolescentes. Esta não é uma tarefa fácil, porque as instituições têm muita dificuldade em integrarem-se. Mudam pessoas, mudam governos, muda de feição a violência em que os jovens estão envolvidos, como vítimas ou protagonistas. A tendência dominante é de fragmentação, porém a experiência mostra que isso é possível, especialmente a partir da consciência dos limites que cada um possui, desde a instituição que representa; e da humildade necessária à busca de conhecimento conjunto. Também é importante que alguém "puxe o grupo", com um objetivo mais abrangente do que resolver os inúmeros problemas comuns que aparecem no cotidiano. Esta é uma tarefa que se propõe aos gestores e que estes, em seus vários níveis, assumam!

Capítulo VII

Gestão do programa de atendimento institucional

> *A adolescência é um tempo de lucidez em que imagens antes opacas tornam-se mais nítidas e o que se descobre pode ser dito, escutado, elaborado e transformado em fonte de inspiração para o futuro* (SCHILLER, 2000, p. 59).

Conduzir o processo de elaboração do Programa de Atendimento Socioeducativo, onde é estabelecida a metodologia de trabalho com os adolescentes também, é tarefa de gestão. Uma vez elaborado o Programa de Atendimento, o mesmo deve ser inscrito no respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 9º e 10 da Lei 12.594/12). Por isso, destacam-se a seguir parâmetros essenciais para a condução do processo, de acordo da Lei 12.594/12. Para que a elaboração do Programa de Atendimento conte com a adesão dos colaboradores institucionais em sua implementação é necessário que ela seja construída com o maior número de agentes possível, tanto de dentro como de fora da instituição. Também o Programa de Atendimento deve partir de uma análise situacional, tal como foi abordada no processo de planejamento descrito no capítulo I deste livro. Nesse sentido, o Programa de Atendimento Socioeducativo integra o projeto de gestão estratégica da instituição.

Fluxo para a elaboração e implementação do Programa de Atendimento Socioeducativo

Busca de documentos que sirvam de referência. A principal referência para a elaboração do Programa de Atendimento Socioeducativo é o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo[24]. O importante é considerar que um programa de atendimento, em qualquer nível de gestão, deve atender aos documentos referenciais do SINASE.

Avaliação da realidade municipal ou estadual para a execução das medidas socioeducativas – em meio aberto, ou em meio fechado – e levantamento dos indicadores sociais relativos à adolescência e à violência e à potencialidade do território e da rede de políticas públicas existente.

Mobilização institucional interna para a elaboração do programa de atendimento. como já referido, o documento deverá ser elaborado com a participação das pessoas que estarão envolvidas na sua execução, bem como com a colaboração de instituições externas integrantes do SINASE.

Especificação da metodologia de atendimento. O programa deve detalhar as condições de atendimento no que se refere à equipe de trabalho, à estrutura física disponível e às atividades que serão desenvolvidas, individual ou coletivamente com os adolescentes. A disposição das regras disciplinares e os procedimentos de apuração de faltas também devem integrar o programa de atendimento.

Conclusão do processo de elaboração do Programa de Atendimento. Uma vez concluído, o Programa deve ser submetido à aprovação e inscrito junto ao Conselho Municipal e Estadual dos Direito da Criança e do Adolescente, conforme previsão da Lei 12.594/12.

Capacitação da equipe de trabalho. A equipe deve ser capacitada com os conteúdos necessários à implementação do Programa de modo a constituir-se em referência do serviço de execução das medidas socioeducativas.

24 Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo em: http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-diretrizes-e-eixos-operativos-para-o-sinase

Instituição da rotina de registros sobre os atendimentos prestados e do o trabalho desenvolvido.

Estabelecimento de fluxos entre o Sistema de Justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário) e a instituição de execução de medidas socioeducativas. Os encaminhamentos relativos aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, que envolvem o sistema de justiça, devem ter seus fluxos estabelecidos em protocolo a ser firmado entre as respectivas instituições. O protocolo deve prever reuniões para interlocução periódicas, dias e horários para recebimento de adolescentes no serviço, documentos necessários quando dos encaminhamentos, fluxo para a elaboração e homologação dos Planos Individuais de Atendimento, periodicidade dos relatórios avaliativos, e sistemática para a comunicação eventual.

Avaliação sistemática do trabalho desenvolvido em suas várias instâncias. O Programa de Atendimento deve prever a metodologia de avaliação, sua sistematicidade e socialização entre os envolvidos.

Princípios orientadores da atuação profissional

A seguir são apresentados princípios norteadores para a execução do trabalho junto aos adolescentes e pressupostos que devem guiar a intervenção da equipe profissional nesta tarefa. Os aspectos destacados podem ser discutidos pelas equipes de trabalho e adaptados à realidade de cada serviço ou instituição. Cabe, neste sentido, aos gestores responsáveis pela condução do processo de elaboração do programa de atendimento, estimular as equipes, para que estabeleçam, dentro de seu respectivo contexto e realidade institucional, princípios orientadores para a execução do Programa de Atendimento. Definir princípios orientadores permite que se tenha um referencial sistematizado para orientar a escrita do documento onde irá constar a metodologia do trabalho. Princípios são orientações gerais a serem seguidas, as quais devem ser assimiladas por todos os envolvidos na prática socioeducativa, como referenciais no cotidiano do trabalho, destacando-se a seguir oito principais:

1. Da complexidade

Os adolescentes e suas famílias são parte de uma sociedade complexa, em que inúmeros fatores incidem sobre suas vidas. A atuação na realidade de vida dos adolescentes exige uma perspectiva que contemple a complexidade do social, a dimensão intersetorial das políticas públicas e o princípio da incompletude das instituições. Nesta perspectiva, o caminho a ser seguido para lidar com o todo deve partir da leitura aprofundada das situações e seus possíveis determinantes. Não existem causas isoladas dos problemas e, portanto, soluções isoladas não respondem às necessidades.

2. Da valoração do ser humano

A equipe do serviço de medidas socioeducativas deve pautar-se pela valoração dos seres humanos, sem preconceitos de raça, etnia, credo religioso, gênero, orientação sexual, tipos de deficiência, idade, origem socioeconômica ou práticas infracionais cometidas. Sua atuação será em meio à complexidade da realidade social, onde várias são as relações de discriminação, violência e opressão a que os sujeitos estão submetidos. A equipe deve levar em consideração esta realidade, mas pautar sua atuação pela afirmação do respeito à diversidade e pelo diálogo.

3. Da consideração do sujeito de direitos e deveres

O adolescente atendido deve ser compreendido como um sujeito de direitos, pessoa em condição especial de desenvolvimento, em processo progressivo do exercício da autonomia e de responsabilidades. Assim, a equipe responsável pelo Programa de Atendimento deve referenciar-se nos documentos normativos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na Constituição Federal (art. 227 e 228), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e na Lei Federal 12.594/12. Considerando tais referências, a equipe deve oportunizar o protagonismo dos adolescentes nos temas e práticas que lhe digam respeito e nas ações da coletividade em que estão inseridos, estimulando a reflexão sobre seus direitos e deveres.

4. Da defesa de direitos e da responsabilização

Os adolescentes devem ser instrumentalizados para a defesa e promoção de seus direitos, bem como para o exercício de seus deveres, seja no âmbito das relações familiares ou comunitárias e sociais em geral. Para tanto, o trabalho técnico desenvolvido no âmbito da execução das medidas socioeducativas deve incentivar e promover experiências que possibilitem o exercício de direitos e deveres no cotidiano. Considerando que os adolescentes atendidos na instituição são encaminhados pela autoridade judiciária para o cumprimento de uma medida socioeducativa, a equipe de atendimento deve trabalhar com os adolescentes as suas responsabilidades frente ao ato infracional cometido. No entanto, esta atitude, que implica em limites e regras de convivência social, deve considerar o conjunto de direitos que os adolescentes são titulares, em especial, o direito de não intervenção na sua liberdade e intimidade, para além das restrições pertinentes à medida socioeducativa em execução.

5. Da política pública como sistema

A concepção de política pública protagonizada pelo SINASE busca ofertar um conjunto de serviços e programas de atendimento, organizados em redes articuladas em Sistema Nacional, para assegurar o acesso dos cidadãos de acordo com suas necessidades. Dentre seus pressupostos está a articulação com outras políticas, de modo a não encarar os usuários isolados de seus contextos, ou a partir dos problemas que apresentam com maior visibilidade. O Programa de Atendimento deve pautar suas intervenções na direção do horizonte da proteção integral dos sujeitos. Neste sentido, não deve enfocar exclusivamente o ato infracional cometido pelo adolescente, mas levar em conta o conjunto das relações em que o sujeito está inserido.

6. Das potencialidades do território, das famílias e dos adolescentes

Cada território possui sua história, suas relações, seus problemas e, principalmente, suas potencialidades. A atuação da equipe, por isso, precisa ser pautada no respeito a essa realidade. Os adolescentes e

suas famílias fazem parte de uma determinada comunidade e de um território de onde provêm, no caso da execução de medidas socioeducativas de privação de liberdade, ou onde estão inseridos, no caso das medidas em meio aberto. Portanto, devem ser acolhidos a partir de suas potencialidades, com o objetivo de oferecer instrumentais para o seu crescimento e para a construção de seus projetos de vida, sempre na perspectiva da inserção comunitária.

7. Da perspectiva crítica e do protagonismo

O crescimento individual, familiar ou comunitário pressupõe a crescente consciência de seu lugar no mundo, a leitura de sua realidade e a compreensão acerca do todo complexo onde se está inserido. Assim, a oferta do serviço de medidas socioeducativas deve pautar-se por uma perspectiva crítica, a partir da qual seja proporcionada aos sujeitos a reflexão sobre a realidade individual e coletiva. Conforme estabelece o SINASE, "é fundamental que o adolescente ultrapasse a esfera espontânea de apreensão da realidade para chegar à esfera crítica da realidade, assumindo conscientemente seu papel de sujeito" (SINASE, p. 47). Uma proposta de trabalho na perspectiva crítica pressupõe a crença e o investimento no protagonismo e na participação social dos sujeitos atendidos. A valorização de tal protagonismo expressa-se no incentivo à busca de soluções para problemas individuais, familiares ou comunitários, ou às iniciativas individuais e coletivas para qualificar a forma de viver em comunidade. Nesta perspectiva, as ações socioeducativas propiciam a participação crítica dos adolescentes no planejamento, monitoramento e avaliação das práticas sociais desenvolvidas – na medida das possibilidades – sempre estimulando o exercício de responsabilidades, da liderança e da autoconfiança (Resolução SINASE, p. 47).

8. Da qualidade do trabalho em equipe

A atuação transdisciplinar da equipe é fator fundamental para o êxito da execução do Programa de Atendimento. A transdisciplinariedade neste caso consiste, de um lado, na abordagem qualificada de cada especificidade profissional, e, de outro, na complementaridade dos

saberes na construção coletiva do trabalho e no conhecimento sobre a realidade em comum. A qualidade do trabalho a ser desenvolvido no serviço depende da permanente qualificação da equipe, da reflexão coletiva sobre os problemas enfrentados e da atenção cotidiana às questões éticas, que envolvem o trabalho. De outra parte, o olhar atento sobre a necessidade de qualificação permanente não é responsabilidade exclusiva da própria equipe, mas também do gestor da instituição socioeducativa, que tem entre suas responsabilidades proporcionar o aperfeiçoamento e especialização de sua equipe.

Proposição de metodologia de trabalho

Considerando que há mais de 20 anos o Estatuto da Criança e do Adolescente está em vigor, várias são as experiências positivas de gestão da execução de medidas socioeducativas, realizadas por instituições em nível estadual ou municipal e por organizações da sociedade civil no Brasil. Assim, as orientações técnicas a seguir sistematizam uma proposição de metodologia de atendimento, como sugestão e ponto de partida para a elaboração dos Programas de Atendimento, a partir de experiências já realizadas.

As orientações apresentadas, no entanto, não substituem o trabalho a ser desenvolvido por cada equipe técnica responsável pelo respectivo Programa de Atendimento na tarefa de elaborar sua própria metodologia de trabalho. Para tal, devem ser consideradas as experiências existentes em cada comunidade ou cidade, o contexto e realidade local, as relações constituídas com o conjunto do Sistema de Garantia de Direitos e a rede de serviços do SINASE. O objetivo é de estabelecer orientações propositivas.

O trabalho a ser desenvolvido em uma unidade de atendimento ou em um serviço em meio aberto organiza-se em três eixos estratégicos: a acolhida, a articulação do plano de atendimento e as atividades de acompanhamento. No cotidiano estes eixos precisam estar articulados entre si de modo a possibilitar a potencialização das ações e a constante reflexão sobre a prática, de modo a atender os aspectos detalhados a seguir.

1 – Acolhida

A dimensão da acolhida precisa considerar a tarefa de fazer as pessoas sentirem-se bem na instituição. A atenção a esta dimensão não se refere apenas ao momento inicial da chegada do adolescente, ou de sua família, mas também ao cotidiano do trabalho a ser desenvolvido. Inicialmente é importante estabelecer uma relação de empatia com o adolescente, demonstrando confiança, credibilidade e segurança, que são essenciais para a construção de vínculos. Esta proposição de acolhida considera as especificidades do encaminhamento recebido (decisão judicial), bem como as experiências institucionais já vividas pelos adolescentes e suas famílias. Neste sentido, cabe salientar que o encaminhamento de um adolescente ao serviço decorre de uma determinação da autoridade judicial. A equipe técnica responsável pela acolhida inicial necessita ter ciência do teor do encaminhamento realizado, certificando-se do percurso do adolescente até o momento. É importante que se certifique de que o adolescente tem ciência da decisão judicial que lhe foi imposta,da medida socioeducativa que terá que cumprir e em que termos e em que Serviço está ingressando.

Parte significativa dos adolescentes, que são o público a ser atendido, em razão de suas diferentes experiências de vida (nas ruas, sob violência, em instituições de acolhimento) ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas, em especial de internação), já possui trajetórias de frequência em instituições. Estas experiências nem sempre são positivas. É importante que a acolhida a ser realizada considere essa experiência anterior e busque ressignificá-la a partir de novas possibilidades.

Também é importante a preocupação em compreender as circunstâncias jurídicas da situação em questão, em especial quanto à pertinência da medida socioeducativa aplicada. Neste sentido, cabe à Equipe, em especial ao advogado, buscar informação sobre o processo judicial que o adolescente foi parte. É importante saber ainda se o adolescente foi esclarecido quanto aos seus direitos e deveres, se contou com defesa técnica, por meio de advogado, se entendeu adequadamente os papeis dos atores dos Sistemas de Justiça e Segurança, com quem teve contato (promotor, juiz, técnicos do Judiciário,

delegado, policiais civis e militares, por exemplo), se tem ciência do teor da medida socioeducativa que deverá cumprir e das consequências no caso de não cumprimento adequado. Estas informações serão necessárias para que a relação a ser estabelecida com o adolescente seja positiva. De outra parte, quando o adolescente e sua família são acolhidos no Serviço, é importante disponibilizar informações claras sobre o funcionamento e as atividades que serão desenvolvidas, em especial quanto as regras de funcionamento institucional, onde estão previstas como serão apuradas e quais serão as consequências do não cumprimento.

Nessa fase da acolhida inicial, a equipe de trabalho pode começar a busca de informações sobre a realidade de vida dos adolescentes, na perspectiva da construção de um plano individual de atendimento – PIA (art. 52 e seguintes da Lei 12.594/2012). Sugere-se que a equipe do Serviço defina um conjunto de informações necessárias a serem buscadas no momento da acolhida inicial, as quais podem ser obtidas em entrevista individual com o adolescente, ou conjunta com seus responsáveis, sem prejuízo da continuidade da busca de outras informações que se fizerem necessárias, visto que o prazo previsto na legislação para a realização do PIA é mais amplo (art. 55, § único – internação, 45 dias; e art. 56 – medidas em meio aberto, 15 dias, Lei 12.594/12). Todas as informações iniciais devem ser arquivadas em prontuário com o nome do adolescente, no qual serão registrados os demais atendimentos realizados e informações que venham a ser adquiridas.

Entre os dados necessários para a realização do plano individual de atendimento – PIA, a serem buscados na etapa de acolhida inicial, sugere-se incluir os listados abaixo:

- Dados de identificação: nome; idade; apelido; nome do pai, mãe ou responsável; endereço; composição familiar; telefone, ou outra forma de contato.
- Escolaridade (série e escola em que estuda, histórico educacional).
- Vida profissional (se já trabalhou, se trabalha, cursos que eventualmente já tenha feito).

- Saúde e sexualidade (estado geral de saúde, se possui alguma doença; se usa algum medicamento; se foi ao médico e quando; se é ou foi usuário de drogas; em caso positivo qual(is) droga(s) fez uso; se tem vida sexual ativa; parceiro(a) fixo(a) ou não).
- Histórico em relação à execução de medidas socioeducativas (se já cumpriu alguma, qual foi, como foi tal cumprimento).
- Cultura, esporte, lazer, religião (o que gosta de fazer, o que faz nas horas vagas, se já fez algum tipo de curso ou oficina que buscasse o desenvolvimento da expressão, ou a criatividade).
- Informações processuais (sentença de aplicação da medida socioeducativa que passará a cumprir, ou decisão judicial com as informações necessárias, no caso de homologação, ou de progressão de medida; ato infracional praticado; informações sobre datas referentes ao processo, defensor, promotor e juiz responsáveis).
- Documentos a serem trazidos pelo adolescente, ou providenciados em caso de não possuir (carteira de identidade e outros referentes à identificação).
- Atuais perspectivas e projetos que tem para a vida e outras áreas de interesse.

Faz parte da dimensão da acolhida a preocupação com a viabilização de espaço físico para esta finalidade na estrutura da Instituição. É importante que a equipe e, especialmente, o gestor responsável dediquem atenção à configuração física da sala de espera. Tal espaço deve ser acolhedor para quem chega pela primeira vez, ou retorna. Este tema será tratado em maior detalhe no capítulo VIII deste livro. Como resultado de uma boa acolhida, espera-se que o adolescente e sua família sintam-se bem na instituição – independente da circunstância difícil que estejam vivendo, em razão da medida socioeducativa que deverá ser cumprida – reconhecendo na equipe de trabalho pessoas em que podem confiar. Ou seja, espera-se que a partir de uma boa acolhida esteja formado o vínculo inicial necessário para

continuidade do trabalho. Importa reafirmar que a dimensão de acolhida deve ser observada de forma permanente. Vínculos podem ser fortalecidos ou fragilizados, dependendo da atenção que se dê, ou não, a esta dimensão no cotidiano do trabalho. Acolher e cuidar dos vínculos deve ser um objetivo permanente da equipe de trabalho.

2 – Plano individual de atendimento

O Plano Individual de Atendimento – PIA está previsto na Lei 12.594/12 como instrumento necessário à execução das medidas socioeducativas. Sua função é possibilitar a "pactuação" com o adolescente e sua família acerca do cumprimento da medida socioeducativa a que estiver sujeito. Serve ainda como parâmetro comum a todos os agentes institucionais envolvidos na execução da medida socioeducativa, no sentido de possibilitar o estabelecimento de objetivos e metas possíveis de serem cumpridas, as quais serão avaliadas no decorrer do desenvolvimento do trabalho junto com o adolescente. O PIA é "instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente" (art. 52, Lei 12.594/112). Como instrumento de trabalho, deve ser dinâmico e flexível, podendo ser novamente planejado e repactuado sempre que existir necessidade. Conforme a definição prevista na Lei 12.594/12, art. 54, deve constar do plano individual de atendimento:

> I – os resultados da avaliação interdisciplinar;
> II – os objetivos declarados pelo adolescente;
> III – a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;
> IV – as atividades de integração e apoio à família;
> V – as formas de participação da família para o efetivo cumprimento do plano individual; e
> VI – as medidas específicas de atenção à sua saúde.

Em linhas gerais, o plano individual de atendimento deve identificar quem é o adolescente e sua família, quem são seus membros, quais são os vínculos que os unem, de onde vêm, qual é a sua história

em outras instituições ou serviços de atendimento, os vínculos comunitários com quem podem contar, quais são suas potencialidades, bem como quais são as possibilidades e oportunidades vislumbradas. Deve conter metas a serem atingidas pelo adolescente, não apenas no âmbito específico do programa, mas na rede de atendimento em que estiver inserido. Ou seja, o PIA é um instrumento que serve como parâmetro para todo o trabalho na relação a ser desenvolvida junto ao adolescente, e deve auxiliar na atuação interdisciplinar da equipe. Cada PIA, construído e pactuado, constitui-se no caminho a ser seguido pela equipe na distribuição de tarefas, avaliação de resultados e responsabilidades técnicas assumidas.

O PIA é construído a partir da realidade de vida dos adolescentes e seu contexto sócio familiar, com enfoque interdisciplinar, e sempre buscando a participação protagonista dos adolescentes e de suas famílias. Da mesma forma, a participação deve ser contemplada na definição das ações, dos recursos da rede a serem mobilizados e das metas a serem realizadas, visando o adequado cumprimento da medida socioeducativa, a partir da "pactuação" necessária a ser ritualizada e sistematizada.

O ponto de partida do PIA é uma avaliação interdisciplinar (art. 54, I), cuja elaboração consiste em estudo psicossocial das dimensões psicológica, social, pedagógica, jurídica, de saúde e de preparação para o trabalho, quando for o caso. Este procedimento inclui atendimentos técnicos das diversas áreas e reuniões interdisciplinares, ou seja ações articuladas e complementares nas quais é fundamental o envolvimento do adolescente e da família em atendimento. É importante que parta das informações coletadas na acolhida inicial, mas complementadas nesta fase de planejamento do trabalho propriamente dito e no decorrer do seu desenvolvimento.

Concluída a elaboração do PIA, dentro do prazo legal já referido, o mesmo deverá e ser encaminhado à autoridade judiciária responsável pelo processo de execução da medida socioeducativa. O juiz então dará vistas ao promotor e ao defensor responsáveis, pelo prazo de três dias a cada um. Poderão ser requeridas novas perícias e avaliações, ou também poderá ser impugnado o PIA, determinada sua

nova elaboração. Terminados todos os prazos para as atividades que estarão ocorrendo no âmbito do Poder Judiciário, o PIA será homologado pelo Juiz (art. 41 da Lei 12.594/12).

Sugere-se como estratégia específica junto ao adolescente a elaboração de um instrumento de pactuação do seu respectivo plano de atendimento. Isto por que os adolescentes têm o direito de saber o que deles é esperado, se aceitam ou não conduzir suas vidas na direção proposta e se estão dispostos a compromissarem-se com as estratégias traçadas. De outra parte, independentemente do caráter dinâmico que tem o PIA, a sua "ritualização" junto ao adolescente, com a participação familiar, constitui-se, por si só, em uma estratégia de conscientização da própria realidade.

Definidas as estratégias para o atendimento do PIA, as quais devem contemplar formas de inserção do adolescente na rede de serviços, bem como outras oportunidades na comunidade em geral, passar-se-á a realizar a articulação dos atendimentos a serem prestados. Deve ser desencadeado o trabalho de articulação junto à rede de atendimento, a ser realizado pelos membros da equipe, designados para tal tarefa. É de responsabilidade da equipe manter em sua estrutura administrativa prontuários de atendimento com os nomes dos respectivos adolescentes, que contenham as avaliações realizadas pelos diferentes profissionais, as estratégias traçadas coletivamente e todas as novas situações constatadas em atendimento. O registro é, antes de tudo, um instrumento de comunicação interno da equipe, de linguagem comum, de planejamento e avaliação coletiva. Deve manter a preocupação de garantir a privacidade da equipe responsável, dos próprios adolescentes e familiares envolvidos. Não interessa a outras pessoas o conteúdo dos respectivos registros e seu acesso deve ser pautado por princípios éticos. Além do trabalho articulado junto à rede de serviços parceiros, o PIA precisa prever as atividades que o adolescente realizará dentro do espaço do serviço de execução de medidas socioeducativas como uma das estratégias para o acompanhamento do cumprimento de sua medida.

3 – Planejamento de atividades individuais e coletivas

Considerando as experiências de gestão na execução das medidas socioeducativas desenvolvidas no País, bem como o acúmulo técnico existente na área, é importante esclarecer sobre a necessidade de planejamento sistemático das atividades de atendimento individualizado e coletivo dos adolescentes. Embora as medidas socioeducativas tenham caráter sancionatório, pois restringem direitos e são aplicadas pela autoridade judicial em razão da prática de atos infracionais por parte dos adolescentes, como já referido neste livro, seus objetivos durante a fase de cumprimento são:

- responsabilização do adolescente, no sentido de apropriação ou compreensão acerca do ato praticado, seu significado pessoal e social;
- aquisições de direitos sociais, em geral violados, ou não garantidos até então.

Sua operacionalização referencia-se numa ação educativa embasada na concepção de que o adolescente é sujeito de direitos e pessoa em situação peculiar de desenvolvimento. Sugere-se, portanto, que sejam planejadas atividades de atendimento e acompanhamento individualizado e de atuação coletiva. O adolescente deve frequentar atividades escolares, de capacitação profissional, artísticas e esportivas. Da mesma forma, os atendimentos individuais específicos, como os de saúde mental, física, ou bucal, ou de defesa judicial devem ser acessados, o quanto mais possível, junto aos serviços oferecidos pelas demais políticas públicas, como forma de efetivação do princípio da incompletude institucional.

Nessa direção, chama-se atenção para a necessidade de haver muito cuidado no planejamento das atividades coletivas e individuais, para que o Serviço de medidas socioeducativas, às vezes com a melhor das intenções, não acabe por oferecer atividades que não lhe cabem. Tal risco existe, em especial, porque muitas vezes não se conta com a oferta de atividades na comunidade, ou a qualidade dos serviços existentes não corresponde às necessidades, ou os profissionais

da instituição contam com habilidades que poderiam estar ofertando aos adolescentes.

Atividades individuais de acompanhamento

O acompanhamento individual aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas constitui-se em atividade precípua do orientador da medida socioeducativa, ou do seu técnico de referência, o que não impede o acesso de outros profissionais, dependendo das necessidades e especialidades disponíveis. O acompanhamento individualizado, realizado por um ou mais profissionais da equipe de trabalho, constitui-se na atenção necessária e na referência de regras e limites que precisam estar presentes para que o adolescente tenha condições de prosseguir adequadamente no cumprimento de sua medida socioeducativa e de seu PIA com efetividade. Neste sentido, o papel a ser desempenhado por quem realiza o acompanhamento individual é de "pessoa presente" na retaguarda, ou seja orientar, estar disponível quando necessário, indicar caminhos no sentido de apontar os limites que não devem ser ultrapassados. No entanto, deve ficar claro que as escolhas e a responsabilidade por elas são do próprio adolescente, que responde por seus atos.

Fazem parte do âmbito do acompanhamento individual, os atendimentos individuais e familiares, as visitas domiciliares, quando for o caso, e as visitas às demais instituições onde o adolescente também cumpre seu plano individual de atendimento. As modalidades de acompanhamento individual, em seu conjunto, devem proporcionar espaço de escuta que permita a reflexão sobre as respectivas realidades individuais e familiares, garantindo que cada adolescente tenha respeitada a sua singularidade, isto é, as dificuldades, situações e problemas específicas que estejam enfrentando com relação à medida socioeducativa em execução. O acompanhamento individualizado da medida socioeducativa propicia o conhecimento da caminhada de cada adolescente, possibilita intervir quando necessário e tem condições de informar o andamento das atividades à autoridade judiciária no momento que for solicitado, ou que esteja previamente estabelecido. No entanto, cabe reforçar o seguinte: acompanhar, monitorar,

estar presente, ser referência, informar regras e limites a serem seguidos, em nenhum momento deve significar falta de respeito à privacidade, à individualidade e às próprias escolhas dos adolescentes ou das famílias. O apoio aos adolescentes significa suporte à construção da responsabilidade no cumprimento de sua medida socioeducativa, da liberdade e da autonomia. Conquistas a serem alcançadas pelo adolescente, por mais difícil que a situação se apresente.

Atividades de acompanhamento coletivo

A execução do plano individual de atendimento, como já referido, prevê a inserção dos adolescentes em atividades coletivas oferecidas pela instituição socioeducativa, ou pelas demais políticas públicas nas comunidades onde vivem. Sempre que possível, o adolescente deve ser inserido em programas que ofereçam atendimentos a outros adolescentes, sejam atividades educacionais, artísticas, de capacitação profissional ou esportivas.

No caso das instituições de execução de medidas socioeducativas privativas de liberdade, sugere-se que atendimentos específicos como a escolarização, a profissionalização, ou o atendimento em saúde, sejam realizados sob a coordenação das respectivas políticas públicas setoriais, ainda que no espaço institucional da execução da medida socioeducativa. Isso porque não é possível que a instituição executora torne-se especialista e possa realizar com competência funções que dizem respeito à políticas públicas, que possuem planejamento, profissionais e recursos próprios. Além do mais, lá fora, quando o adolescente encerrar o cumprimento da medida socioeducativa, deverá ter acesso às políticas públicas oferecidas a toda a comunidade.

Como ação específica do Programa de Atendimento, podem ser oferecidas atividades de acompanhamento coletivo, destinadas a grupos de adolescentes. O atendimento em grupos necessita ser planejado em complemento ao acompanhamento individual, com o objetivo de possibilitar um espaço de reflexão sobre a realidade de vida dos adolescentes em atendimento, considerando suas peculiaridades e conflitos inerentes, ou ainda oportunizar o acesso à informação com

relação às demandas individuais e coletivas típicas da adolescência, como sexualidade, preparação para o trabalho, consumo de drogas, violência, relacionamentos afetivos, entre outras.

Para o adequado funcionamento das atividades coletivas, sugere-se que sejam instituídos "grupos de apoio ao cumprimento das medidas socioeducativas", contando com um técnico de referência. O profissional responsável pelo acompanhamento do grupo, preferencialmente, precisa possuir experiência em acompanhamento de grupos e/ou formação específica para tal atividade. Para o funcionamento dos grupos, devem ser planejadas as regras de convivência em tais espaços, as atividades e os momentos específicos de ingresso dos adolescentes nos respectivos grupos. O profissional será denominado facilitador, ou seja o responsável pelo grupo deve adotar a postura facilitadora do processo na dinâmica grupal, além de oportunizar vivências e reflexões. priorizando-se a circulação e valorização das experiências trazidas pelos integrantes do grupo. É importante a observação sobre a atuação de cada um dos membros do grupo, verificando se tem participado, se está se sentindo bem, se encontra-se vinculado ao grupo. As atividades coletivas precisam ser planejadas com flexibilidade e a partir do surgimento de assuntos, ou interesses, específicos, sempre aproveitando-se oportunidades, cabe ao facilitador disponibilizar informações, questionar, chamar atenção para outros pontos de vista.

A função de "facilitador" foi elaborada por Carl Rogers, precursor da Psicologia Humanista e criador da linha teórica conhecida como Abordagem Centrada na Pessoa – ACP. A abordagem Humanista dá ênfase à relações interpessoais e ao crescimento que delas resulta relacionado ao desenvolvimento da personalidade do indivíduo, em seus processos de construção e organização pessoal da realidade e da capacidade que o sujeito tem de atuar como pessoa integrada.

Destaca-se igualmente a condição psicológica e emocional do indivíduo e a preocupação com a sua orientação interna, com o desenvolvimento de como o sujeito se vê, direcionado para a realidade individual e grupal. O movimento da experiência intensiva de grupo, em todas as suas formas, tem um profundo significado. Pode desen-

cadear mudanças profundas no indivíduo e no seu comportamento, numa série de relações humanas e na orientação e estrutura de uma instituição. Rogers propõe um conjunto de qualidades fundamentais à atuação como um "facilitador": a primeira qualidade refere-se à autenticidade, que considerou como a mais básica e que designa como a capacidade de o facilitador ser real, sem máscara nem fachada na relação com os participantes do grupo (ROGERS, 1986, p. 128). Traduz-se numa relação de pessoa para pessoa e não de um papel de professor para um papel de aluno. A segunda qualidade, Rogers designou por aceitação e confiança e se expressa na capacidade de aceitar cada membro do grupo, os seus sentimentos, as suas opiniões, com valor próprio e confiar nele sem o julgar. É uma confiança no organismo humano e uma crença nas suas capacidades como pessoa (ROGERS, 1986, p. 130), ou seja, se os facilitadores aceitam os adolescentes como eles são, permitem que expressem seus sentimentos e atitudes sem condenação ou julgamentos, planejam atividades de aprendizagem com eles e não para eles, criam nas atividades de grupo uma atmosfera relativamente livre de tensões e pressões emocionais. A terceira qualidade refere-se à capacidade de compreensão empática, ou seja compreender o aluno/adolescente a partir do seu quadro de referência interno. Nas palavras de Rogers, a compreensão empática acontece "quando o professor tem a capacidade de compreender internamente as reações do estudante; tem uma consciência sensível da maneira pela qual o processo de educação e aprendizagem se apresenta ao estudante" (ROGERS, 1986, p. 131).

O facilitador para dar conta do seu papel como condutor do processo grupal educa-se para agir em prol da autonomia e maturidade do grupo e de cada um de seus membros. Esta habilidade se aplica para grupo de adolescentes, de familiares e de equipes de trabalho na instituição.

O trabalho com grupos de adolescentes não é uma tarefa fácil. Exige bastante do profissional dedicado à função de facilitador, mas, por outro lado, costuma gerar muita satisfação. A identificação de potencialidades individuais e coletivas é um desafio, mas costuma ser surpreendente. Trata-se de uma forma possível de romper com

estereótipos sociais e expectativas negativas. Para o sucesso de tal atividade, é importante que conte com planejamento e avaliação permanente de resultados.

De acordo com a postura que o facilitador assume em diferentes situações e momentos, podem ser observados papéis, como aquele que aprende, aquele que ensina ou aquele que media os diferentes conhecimentos, colocando-se como um indivíduo atuante, ouvinte, como alguém que está prestes a aprender a partir da observação da experiência, para daí poder interagir no processo. Carl Rogers diz que o facilitador é como um mestre que estabelece um clima positivo construído coletivamente pelos laços de confiança em relação ao grupo e a cada pessoa que o compõe. Ser um facilitador é reconhecer-se dentro do processo e reconhecer as suas próprias limitações. É ser aquele que faz a diferença dentro do grupo.

Além das atividades realizadas no âmbito do Programa de Atendimento, as parcerias com entidades não governamentais na oferta de serviços complementares à execução de medidas socioeducativas têm uma importante contribuição. Quanto mais oxigenação institucional melhor será para os adolescentes e mais facilitada será a gestão. Em meio ao conjunto de tais parcerias, em várias áreas e campos de trabalho, destaca-se a potencialidade que podem ter atividades de esporte, cultura, profissionalização e lazer. No caso específico da profissionalização, vê-se que não se trata de uma oferta complementar, pois é parte da execução da medida socioeducativa, em meio fechado ou aberto, como a escola ou o atendimento de saúde. Porém, quem realiza esta oferta tanto pode ser uma política estatal com tal finalidade, ou uma instituição não governamental.

As parcerias que possibilitam a integração ao mundo do trabalho, com a oferta de cursos sócioprofissionalizantes durante o cumprimento da medida socioeducativa e que agregam as exigências e benefícios da Lei da Aprendizagem (Lei nº 10.097/00), com empresas e instituições não governamentais, têm demonstrado excelentes resultados nas experiências em desenvolvimento. Além disso, são uma possibilidade de garantia da frequência à escola (previsão na Lei da Aprendizagem), de um contrato especial de trabalho, como aprendiz

e uma renda mínima para os adolescentes iniciarem ou retomarem suas trajetórias profissionais.

As experiências com parcerias que proporcionam a participação dos adolescentes, por exemplo, em grupos musicais, teatrais, circenses, oficinas de literatura ou bibliotecas comunitárias têm sido de grande proveito. Também a inclusão de adolescentes em oficinas desportivas ou seu ingresso de programas comunitários de incentivo a esportes específicos são de grande contribuição para o sucesso no cumprimento das medidas socioeducativas.

Relatórios avaliativos

Conforme já referido no capítulo VI, o relatório avaliativo da execução das medidas socioeducativas é um instrumento de extrema importância, não só como mecanismo no âmbito da relação interinstitucional, mas também para o adolescente. Conforme a previsão normativa, cabe ao Sistema de Justiça avaliar a execução das medidas socioeducativas impostas aos adolescentes, dentro do prazo máximo de seis meses, ou a qualquer tempo. Portanto, em um intervalo de tempo – estabelecido em interlocução com o Poder Judiciário – a equipe de trabalho responsável pelo acompanhamento de cada adolescente precisará realizar relatórios de acompanhamento da medida, a ser encaminhados ao Poder Judiciário. Sendo assim, deve estar prevista sua sistemática no programa de atendimento específico.

Registros de atendimento – monitoramento de informações

É de grande importância o adequado registro dos dados obtidos a partir de cada adolescente e família atendida, medida socioeducativa em cumprimento, avaliação, extinção, reincidência, entre outras informações. A produção destas informações, além de ser de utilidade para a gestão de várias políticas públicas, é imperiosa para a qualificação do trabalho. É necessário que sejam feitos os registros de atendimento, como contribuição e produção de dados, especificando quais informações são importantes, sejam aquelas essenciais, que todos os serviços devem manter registradas, ou outras que respondam às espe-

cificidades locais. Atualmente encontra-se em fase de implementação o SIPIA – SINASE, instrumento destinado à manutenção e compilação de dados referentes ao Sistema Socioeducativo de todo o País[25].

Em síntese, pode-se dizer que a produção de informações sobre o trabalho realizado é de grande importância para a equipe ligada ao serviço. Ela tem condições, a partir da análise dos dados obtidos, de monitorar a evolução de seus atendimentos, planejar metas de qualificação e dar visibilidade ao que é feito. Também é importante para subsidiar o planejamento dos órgãos municipais, estaduais e nacional responsáveis pela execução de medidas socioeducativas (art. 27 da Lei 12.594/12). Se cada um destes níveis de gestão compilar o conjunto de informações oriundas dos serviços em sua área de abrangência, pode utilizar os dados produzidos para seu planejamento, o que permite maior densidade técnica e melhores resultados.

Avaliação do trabalho desenvolvido

Uma dimensão importante a ser prevista no Programa de Atendimento é a avaliação do trabalho desenvolvido como instrumental permanente de qualificação. Avaliar significa dispor-se a pensar o trabalho desenvolve, medindo resultados a partir dos objetivos propostos. Neste sentido, a dimensão da avaliação faz parte da metodologia necessária ao trabalho com o público que será atendido. A avaliação dos resultados obtidos deve ser planejada a partir dos objetivos propostos. Ou seja, somente é possível avaliar resultados considerando o estágio anterior do trabalho e os objetivos previamente estabelecidos. Nessa direção, recomenda-se que integre a proposta de trabalho objetivos e indicadores de resultados, que possam facilitar a sua mensuração frente às metas estabelecidas.

A análise de resultados deve considerar o contexto em que a instituição socioeducativa está inserida. Os resultados esperados pelo serviço são limitados ao âmbito de sua intervenção institucional,

25 Informações sobre o SIPIA-SINASE em http://www.sipia.gov.br/sinase/Welcome.do#

portanto, seus indicadores não devem ser suficientes para medir, por exemplo, a redução dos índices de violência na comunidade, entre outros aspectos. Tanto os objetivos quanto a compreensão por parte da equipe sobre os resultados produzidos devem ser revistos periodicamente. Sempre que ocorre um momento de avaliação, as pessoas envolvidas formam conceitos sobre o trabalho. Se o processo de avaliação não se renova periodicamente, com relativa frequência, o conceito sobre o trabalho, do ponto de vista coletivo, "envelhece" e corre-se o risco de que cada um dos membros da equipe passe a atuar a partir de conceitos próprios sobre o trabalho, os quais são parciais e não contemplam a síntese das várias visões presentes no grupo. É, portanto, fundamental que faça parte do cotidiano do trabalho um processo de avaliação de caráter contínuo e permanente, sistematizado por meio de registros dos resultados obtidos e pontos a melhorar, que possa subsidiar a elaboração dos planos de ação estratégica.

Regimento disciplinar e comissões de avaliação disciplinar

Conforme previsão do art. 71 e seguintes da Lei 12.594/12, todas as instituições de atendimento socioeducativo devem contar com um Regimento Disciplinar, que seja a referência para seu funcionamento interno e também para o enquadramento de eventuais comportamentos contrários a tais regras. Este tema é de extrema importância, considerando a realidade e o histórico institucional socioeducativo. O fato de não existirem regras de convivência estabelecidas possibilita a ação sem observância de limites, o que pode gerar praticas abusivas por quem detém mais poder, Assim, para que se concretize a "gestão de instituição continente", são necessárias regras claras para o convívio, dirigidas aos adolescentes e aos adultos da instituição.

Conforme a previsão normativa, além de regras gerais de convivência, o Regimento Disciplinar deve prever faltas que podem ser penalizadas, as quais serão classificadas como leves, médias, graves, ou mesmo gravíssimas. Para cada falta cometida, a normativa deve prever sanções a serem aplicadas, bem como seus respectivos tempos de duração, considerando os limites previstos na lei, como é o caso do art. 15, IV da Lei 12.594/12.

Para além da "tipificação de comportamentos"[26], considerados como faltas, e suas respectivas sanções disciplinares, cabe ao regimento estabelecer o procedimento de apuração das respectivas faltas, sempre garantindo o devido processo legal e o direito à defesa e ao contraditório. Neste aspecto, sugere-se que as comissões de avaliação disciplinar, além da observância da previsão legal específica (art. 7º, § II da Lei 12.594/12), contem com profissionais com formação jurídica, e que o funcionário que esteve envolvido na circunstância de infração à regra disciplinar não seja responsável pela deliberação sobre a sanção que o adolescente eventualmente venha a responder. Ou seja, a legitimidade da sanção depende não apenas de sua previsão normativa, mas também de como será apurada a falta e como será aplicada tal sanção. Ainda que posteriormente seja submetida à homologação judicial.

O regimento disciplinar, com o detalhamento necessário, deve fazer parte ou constituir-se em um anexo do programa de atendimento, sendo registrado no respectivo Conselho de Direitos (art. 9º e 10 da Lei 12.594/12).

Na medida em que o programa de atendimento possua as características aqui descritas, será um balizador do atendimento a ser prestado e cumprirá a função de regramento geral para o trabalho. Isto é especialmente importante em espaços institucionais onde, na ausência de regras estabelecidas, a cultura institucional tradicional tende a ocupar o espaço. Assim, não apenas no que se refere às normas disciplinares, mas no âmbito total do programa de atendimento, a sistematização dos comportamentos desejados é essencial para qualificar o atendimento na execução socioeducativa.

26 Previsão na norma de comportamentos em abstrato que possam vir a serem cometidos pelos adolescentes e suas respectivas sanções correspondentes.

Capítulo VIII

Gestão das estruturas físicas e arquitetônicas

Apostamos na ideia de conceber microssociedades que dariam espaço para os desejos e as emoções básicas em vez de reprimi-los (BERK, 1989, p 131).

Tradicionalmente as políticas sociais no Brasil, de modo mais específico, as medidas socioeducativas têm sido executadas em espaços físicos inadequados, em estruturas antigas e precárias, violadoras de direitos. No que se refere às medidas socioeducativas em meio fechado, o tema da arquitetura dos espaços físicos gera interesse dos gestores porque envolve elementos importantes e necessários na tomada de decisão quanto às obras de reformas ou de novas construções. O grande desafio desta área tem sido a garantia de espaços físicos adequados à execução dos programas das instituições sem, contudo, descuidar de aspectos relacionados à segurança. No meio aberto, as dificuldades não são menores. Em muitas situações, cabe ao gestor adaptar espaços que antes atendiam outra finalidade para a instalação de CREAS. A precariedade da situação é constatada nos dados do Censo SUAS, segundo os quais grande parte dos CREAS

funciona em espaços alugados e/ou provisórios[27].

Neste capítulo a abordagem será no sentido de contribuir para a elaboração de subsídios a serem considerados pelos gestores na deliberação sobre os espaços físicos destinados à execução das medidas socioeducativas. Não se tratam de orientações a arquitetos, ou engenheiros, para a realização de projetos, até porque não se possui esta especificidade de formação profissional. Trata-se de fornecer suporte aos gestores para que demandem tarefas a quem trabalha na área de projetos, ou de manutenção de prédios e espaços institucionais, de acordo com as necessidades da execução do Programa Socioeducativo que estará sendo proposto.

Concepção norteadora da política pública que será executada no respectivo espaço físico

Quando se está diante da necessidade de adequar um espaço físico, ou de construir um prédio destinado à execução de medidas socioeducativas, além de elencar necessidades objetivas – quantas salas, quantos banheiros –, há que se ter em mente a importância de considerar a concepção do trabalho que irá ali ser desenvolvido. Neste livro muito já foi abordado sobre a concepção norteadora da execução das medidas socioeducativas e de gestão. Tudo isso deve ser levado em conta na especificação das necessidades físicas. Porém, de forma mais direta, propõe-se que sejam considerados os conceitos centrais, abaixo apresentados:

- Os usuários têm direito ao atendimento que lhes será prestado naquele respectivo espaço. E, mais ainda, têm direito que todos os esforços sejam feitos para que o trabalho desenvolvido seja de boa qualidade.
- O espaço físico deve ser facilitador (e não um obstáculo da metodologia a ser empregada. Portanto, deve ser considerado como integrante da proposta de trabalho que será

27 Mais informações em:http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/creas.html.

desenvolvida e não norteado por outras concepções de gestão, ou mesmo de execução das medidas socioeducativas, distantes daqueles responsáveis pelo trabalho cotidiano que será oferecido.

- Os adolescentes, que serão atendidos, precisam ser reconhecidos como sujeitos de direitos, pessoas com necessidades e potencialidades. Considerados desde suas necessidades pessoais, características da idade e da cultura onde estão inseridos.

A intervenção estatal voltada para crianças e adolescentes, do ponto de vista histórico, sempre esteve a serviço da manutenção dos padrões de estratificação presentes na sociedade e na busca por controle (MENDEZ, 1996). De outa parte, a oferta de políticas públicas no campo social, em um contexto em que não houve um efetivo projeto de Estado de bem estar social, sempre esteve vinculada à ideia imanente de que "para pobres qualquer coisa serve", ou para uma população que "recebe políticas públicas como benevolências", e não como direitos, "qualquer oferta é válida e deve ser bem aceita". No entanto, a perspectiva constitucional vigente pretende romper com tal prática, considerando políticas públicas como modo em que o Estado presta serviços públicos destinados à população, na garantia de direitos fundamentais e estratégicos, no contexto de que é objetivo constitucional a redução de desigualdades (SARLET, 2007, p. 116).

Cabe destacar que a previsão constitucional de direitos sociais representa um significativo avanço axiológico em relação ao conteúdo histórico da prestação estatal na área social (FALCÃO, 2006, p. 109-126). A análise histórica neste campo aponta para a existência, em passado recente, de uma cultura assistencialista, em que o atendimento de necessidades sociais estava muito mais identificado à práticas caridosas do que à efetivação de direitos. O primeiro avanço introduzido pela ideia de "estado providência" é a noção de que deve haver um provedor de políticas públicas de caráter estatal e universal.

No tocante às legislações e regramentos infraconstitucionais no campo dos direitos sociais no Brasil, voltados para a infância e para a

adolescência ou não, têm avançado nos últimos anos, no sentido da regulamentação e definição de parâmetros para a oferta de tais direitos. Nesta direção procedeu-se a regulamentação dos direitos constitucionais por meio das Leis Federais nas áreas da Saúde, da Educação e da Assistência Social, de modo especial, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei 12.594/12, que define referenciais para as políticas públicas voltadas ao segmento de adolescentes autores de atos infracionais.

Conforme Aldaíza Sposati, estaríamos frente ao conjunto de políticas públicas, que são parte do não do Sistema de Seguridade Social[28], que têm a função de assegurar a proteção social para o pleno desenvolvimento da dignidade humana. Tal proteção social, voltada para a população em geral, é composta pelas redes de políticas públicas especificas, as quais em conjunto têm a função de garantir a sobrevivência e o pleno desenvolvimento nas diversas etapas do ciclo da vida, como condição de dignidade (SPOSATI, 2007, p. 17-20). Nessa direção, diz a autora que ao garantir direitos fundamentais e condições de dignidade, está se assegurando seguranças de proteção, frente às vulnerabilidades e riscos produzidos nos respectivos contextos sociais (SPOSATI, 2007, p. 17-20). Assim, o Estado, além de atuar na proteção de direitos, deve promover direitos, no sentido de desenvolver políticas públicas que fortaleçam as potencialidades dos sujeitos e permitam o exercício da autodeterminação progressiva dos adolescentes (COSTA, 2011, p. 213).

Conforme Agnes Heller, "a homogeneização abstrata é enganadora" (HELLER, 1998, p. 168). A prestação de políticas públicas deve atender às necessidades peculiares dos sujeitos. Portanto, deve dialogar com as expressões culturais, com as formas de manifestação, com a linguagem e com a condição geracional dos adolescentes. As políticas públicas necessárias não são aquelas planejadas como se fossem

28 Conforme a previsão constitucional, a Seguridade Social brasileira é formada pelo tripé da Saúde, de prestação universal, a Previdência Social, universal no âmbito de seus contribuintes e a Assistência Social, universal para quem dela necessite. Uma visão mais ampliada do conceito, conforme refere a autora, pode incluir na ideia de políticas de proteção e seguridade as demais políticas sociais.

"ofertadas em um balcão", em que "se os sujeitos vierem, muito bem, se não, o problema é deles..." Também não são aquelas oferecidas desde o lugar de adultos para os adolescentes, ou desde a perspectiva predominante da institucionalização reguladora. Para que os adolescentes atuem na sociedade com autonomia e autodeterminação, precisam exercitar o convívio social, aprender a resolver os conflitos que estão a sua frente e alcançar visibilidade, para serem reconhecidos pela coletividade. Nesse sentido, a política pública a eles oferecida deve dialogar, necessariamente, com suas especificidades.

Esses fundamentos, portanto, devem nortear a oferta de políticas públicas para adolescentes e, em consequência, a condição dos espaços físicos que serão destinados à sua respectiva execução. As medidas socioeducativas, ainda que tenham suas peculiaridades, estão inseridas no contexto de direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, a peculiaridade das instituições socioeducativas é a necessidade de constituir-se em instituição continente, como já abordado neste livro, em especial no capítulo II. O espaço físico também precisa contribuir com a noção de continência, em pelo menos três direções:

- a organização do espaço institucional contribui para que o adolescente que chega à instituição colabore com a manutenção do contexto organizado. Um espaço físico sujo, desorganizado, em que as pessoas responsáveis não se preocupam com a limpeza e higienização, tende a ser um espaço que propicia a depredação, a destruição e a violação de direitos. A continência institucional também se expressa no visual institucional;
- a ação pedagógica não se dá apenas na expressão verbal, mas também na expressão do corpo dos adultos responsáveis e na preocupação destes com o espaço físico, enquanto comunicação não verbal. É importante, neste sentido, cuidar de tudo aquilo "que comunica no local", quais cartazes estão expostos, como se sinaliza o espaço, que materiais são disponibilizados, como se garante o sigilo e a privacidade, entre

outros aspectos importantes;

- a segurança necessária para o desenvolvimento do projeto pedagógico e institucional também é propiciada pelas condições físicas do local onde estão inseridos os sujeitos institucionais (adultos e adolescentes). Cabe aqui sinalizar a concepção de segurança também como um direito, relacionado às condições ambientais necessárias para a garantia dos demais direitos.

Assim, tendo-se como referencial a organização espacial e a segurança como valores intermediários na construção do projeto de gestão institucional, e não como valores finais a serem buscados, é que se deve pensar sobre as condições físicas do local de atendimento aos adolescentes.

O espaço nos serviços de meio aberto

Em regra, quando fala-se do espaço para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, refere-se aos espaços onde funciona o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), que tem função de implementação e oferta do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto[29]. Sabe-se que existem situações em

29 O texto da "Política Nacional de Assistência Social– PNAS (2004)", Resolução nº. 145/04 do Conselho Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS (2005) definem a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da previsão de uma rede de serviços, programas, projetos e benefícios organizados pelos níveis de proteções a serem afiançadas. Notadamente, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Cabe aqui referir o conceito estabelecido para a Proteção Social Especial, na medida em que é neste documento em que está claramente estabelecida a relação de competência da Assistência Social em relação às medidas socioeducativas. "A Proteção Social Especial é um dos níveis de complexidade do SUAS, destinada ao atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psicológicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos". (Publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, contendo os textos da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2005. p. 37)

que o serviço está localizado em prédio em separado, ou é executado em organizações não-governamentais com espaços próprios. Não é o caso aqui de especificar cada uma destas situações. Tratar-se-á das necessidades do espaço físico para as medidas em meio aberto de modo geral.

Em primeiro lugar, deve se fazer referência à importância da localização do serviço na cidade. O espaço que abrigar o serviço deve se situar em local de fácil acesso, preferencialmente próximo a uma avenida em que circulem ônibus na cidade e que permitam o acesso aos adolescentes da região de abrangência do CREAS, ou do Serviço de Medidas Socioeducativas. Muitas vezes, os adolescentes justificam o não cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto pelo fato do local onde devem apresentar-se ser de difícil acesso e/ou necessitar de passagens, que não são fornecidas. Assim, é importante viabilizar o acesso, como forma de possibilitar o efetivo cumprimento da medida.

Faz parte da dimensão da acolhida a preocupação com a viabilização de espaço físico para esta finalidade na estrutura do CREAS, ou o prédio com o qual estiver vinculado. É importante que a equipe dedique atenção à configuração física da sala de espera a instituição. Tal espaço deve ser acolhedor para quem chega pela primeira vez, ou retorna. Também deve viabilizar a comunicação com as pessoas que esperam atendimento, por meio de objetos de decoração, frases escritas em murais ou coladas nas paredes, cartazes de campanhas educativas, dentre outros. Com a criatividade que cabe a cada equipe, em seu respectivo contexto, tudo neste espaço deve ter intencionalidade, valorizar e propiciar o objetivo de acolhida. Na mesma direção, para que seja possível a execução de um projeto pedagógico coerente com o proposto, é necessário que exista no espaço físico salas para atendimentos individuais, ou familiares, com garantia de sigilo e preservação da intimidade (fechadas até em cima, por exemplo). Ao mesmo tempo, é preciso ao menos uma sala para uso coletivo, onde possam ser desenvolvidas atividades coletivas, acolhidas famílias maiores ou grupos.

As salas para atendimentos individuais e familiares necessitam ser pensadas para que as pessoas sintam-se bem, estabeleçam e cons-

tituam vínculos entre si, com a equipe e também com os espaços, independentemente se chegam pela primeira vez, ou ali retornam para o atendimento. Portanto, devem ser acolhedoras, com garantia de preservação de sigilo, sendo igualmente utilizadas estratégias educativas através de cartazes, murais, painéis, plantas, se for o caso.

Além da recepção, salas de atendimento individualizado e sala de atendimento coletivo, é essencial que existam banheiros de acesso ao público, em condições adequadas de higiene. Tudo deve estar em condições de higiene. Como já foi dito, quando alguém chega a um espaço limpo, organizado e alegre, tende a colaborar com a preservação do ambiente. Outra observação importante é a necessária observância da legislação destinada a contemplar a acessibilidade aos prédios, não apenas às pessoas cadeirantes, mas também às cegas e surdas. Os acessos devem ser facilitados e a convivência com a diferença deve ser contemplada também na proposta arquitetônica.

Infelizmente, muitas vezes não é esse ambiente alegre e acolhedor que é destinado à execução de medidas sócio-educativas. Isso se deve a fatores como a insuficiência de recursos, incompetência de gestão ou ausência de preocupação com tais detalhes. É comum que o espaço destinado às medidas socioeducativas cumpra também uma "função punitiva", em relação aos adolescentes e seus familiares, sendo frio, mal cuidado e sombrio. O efeito da falta de cuidado não é neutro. Expressa o não reconhecimento dos sujeitos que serão atendidos e permite que a resposta também seja de indiferença. Assim, faz parte das exigências técnicas para um trabalho de qualidade a preocupação com as condições físicas do local onde os serviços serão oferecidos.

O espaço nos serviços de meio fechado

"Caiu a noite me veio um pensamento.
E a saudade foi trazida pelo vento, que bate forte aqui na minha cela.
Vejo a lua pela grade da janela, com a esperança de um dia estar lá fora.
Um aliado há pouco foi embora.
Logo vai chegar a minha vez.
A vida por aqui é como um jogo de xadrez: vence o mais esperto, então deixa quieto.

Eu tô sereno, pelo caminho certo.
Armando o meu futuro, pois quando eu sair, não quero voltar nem lembrar daqui.
Só vou levar as lições que aprendi.
Nestes anos de vida que perdi..."

(Trecho da música "Código 3", do CD "O RAP é a Minha Alma", gravado durante as oficinas de Hip-Hop realizadas com adolescentes internos da FASE/RS em 2002).

Começar a abordar o tema complexo do espaço físico das medidas privativas de liberdade a partir da fala de um adolescente, que olha por uma janela, parece ser um bom começo, ou o ponto de partida para uma pergunta: como contribuir para que o sujeito acesse a sua condição de liberdade, a partir da experiência de privação de liberdade? Neste livro já se tratou acerca da contradição intrínseca de trabalhar a educação para a liberdade em espaços fechados, em que os sujeitos estão privados de liberdade. Como dar conta disso ao projetar uma Unidade de Internação ou de Semiliberdade[30]? Sem a pretensão de esgotar o tema, aqui serão expostos alguns pressupostos a serem considerados na construção ou reformas de unidades. Mais uma vez, cabe referir que é responsabilidade dos profissionais da área de arquitetura e de engenharia elaborar os projetos arquitetônicos e das obras, especialmente adequados às especificidades locais', inclusive climáticas e culturais, existentes no Brasil.

Nesse sentido, cabe lembrar por exemplo o quanto é diferente uma unidade de internação na região Norte do País, no estado do

30 No que se refere às unidades destinadas à semiliberdade, não será tratado diretamente neste livro, porque não se conta com referenciais específicos para as construções. A unidade de semiliberdade deve seguir as orientações dirigidas às unidades de internação, naquilo que couber. Porém devem ser localizadas nas comunidades e, neste sentido, com estrutura mais próxima às instituições de acolhimento (abrigos). Devem garantir segurança, mas especialmente quanto ao risco externo. Não devem contar com estruturas destinadas a atividades como de saúde ou de escola, pois, neste caso, o acesso dos adolescentes a estes serviços deve ser na comunidade. Assim, sugere-se que se utilize os referenciais aqui esboçados naquilo que se adequar às necessidades das unidades de semiliberdade.

Pará, em que o calor é predominante ao longo do ano e com estações de chuvas frequentes, onde os adolescentes costumam dormir em redes, de uma unidade de internação na Região Sul do País, no estado do Rio Grande do Sul, que precisa prever materiais que substituam os vidros nas aberturas, em razão da segurança, mas que não pode abrir mão do fechamento das janelas em razão do frio durante alguns meses do ano, ou mesmo a possibilidade de neve.

É preciso chamar atenção para o fato de que ao planejar, ao fazer um projeto arquitetônico para uma obra, o gestor deve buscar as orientações técnicas junto à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como deve visitar unidades de internação existentes no País, construídas nos últimos 10 anos, que contem com uma estrutura arquitetônica próxima a que será apresentada. As visitas e as orientações técnicas servirão como referenciais a serem utilizados na construção de propostas adequadas a cada realidade. É importante que o gestor, na medida do possível, inclua nestas visitas representação das equipes que estarão envolvidas no planejamento e execução da obra e do Programa de Atendimento Institucional.

O relatório do Conselho Nacional de Justiça, a partir da inspeção realizada em 2011, demonstra que existem diferentes tipos de unidades de internação no País, que expressam diferentes períodos da política de atendimento à crianças e adolescentes adotada. Desde antigos orfanatos, adaptados à privação de liberdade, até unidades próximas à estrutura arquitetônica do sistema penitenciário, passando por ginásios esportivos, escolas e casas adaptadas, prédios insalubres e também experiências bem sucedidas[31].

A elaboração de projeto adequado às necessidades deve contar com a clareza da proposta de trabalho que se pretende executar em tal espaço, ou com a colaboração do espaço físico onde estará inserida. Assim, a primeira demanda à área de projetos de obras pode ser a de um espaço humanizado, que prive a liberdade, mas respeite

31 Mais informações em: http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/infancia-e-juventude/programa-justica-ao-jovem

direitos. Em decorrência de tal clareza, podem ser estabelecidos padrões arquitetônicos e elementos institucionais que dialoguem com a concepção norteadora. Sugere-se que sejam contemplados os seguintes elementos: consideração de que será um espaço de convivência entre adolescentes, portanto é preciso dialogar com a cultura e com o mundo desta faixa etária. Ao mesmo tempo em que contemple a necessidade da convivência em grupos, precisa preservar a identidade individual. Embora estejam privados de liberdade, os adolescentes são portadores de todos os demais direitos, inclusive de contato com a natureza e com a vida cotidiana.

As propostas arquitetônicas mais atuais em instituições destinadas à internação e semiliberdade contemplam a continência institucional, por meio de uma contenção externa com um grande muro, que circula os vários ambientes internos. No espaço interno ao muro são previstos prédios com funções distintas como a escola, os dormitórios, a quadra esportiva e o espaço para visitas. Esta configuração permite que se cuide da segurança, na medida em que a circulação dos adolescentes pode ser administrada a partir de regras estabelecidas e gerenciadas pelos adultos e, ao mesmo tempo, oferece circulação, pois para que os adolescentes frequentem os diferentes prédios precisam andar no espaço aberto.

Existem unidades construídas a partir desse conceito nos estados do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com diferentes características e propostas, mas com o conceito básico de que a natureza faz parte do espaço – dentro dos limites do muro há possibilidade de circulação e de contato com a mudança climática.

No espaço interno ao muro, que se possível deve permitir ver ao longe, o que dependerá da condição do relevo do terreno, as necessidades institucionais devem possibilitar o alojamento de um número pequeno de adolescentes, conforme as orientações da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, os quais convivem em grupos alternados e mais reduzidos. Assim, se a unidade é para quarenta adolescentes, podem estar em espaços distintos, mas ao mesmo tempo, dois grupos de vinte ou quatro grupos de dez adolescentes.

Sugere-se os seguintes espaços e preocupações institucionais:

Alojamentos com dormitórios e sanitários individuais – diferentes prédios destinados a alojamentos, os quais devem permitir a convivência em grupos menores

O tema dos alojamentos individuais já foi muito discutido por operadores do sistema socioeducativo, na medida em que o isolamento de adolescentes, em muitas situações, já foi (e ainda é) utilizado como medida de contenção. No entanto, sugere-se aqui dormitórios individuais por que são espaços de preservação da intimidade e individualidade. O fato de cada adolescente ter seu dormitório evita que a "cultura do isolamento disciplinar" justifique-se. Cada adolescente em seu espaço garante segurança e preservação da individualidade, ao mesmo tempo em que convive com os demais, no espaço amplo do alojamento ou do refeitório. Não se deixa de reconhecer experiências bem sucedidas de dormitórios coletivos, ou destinados a grupos de três adolescentes.

Atendimento em pequenos grupos e diversos espaços de atividades

Escola, salas e laboratórios para profissionalização, ambientes para oficinas culturais ou atividades de terapia ocupacional precisam de espaços de uso coletivo para serem desenvolvidas. Isso pode ser contemplado em prédio com acessos diferentes, desde o espaço externo. Assim, enquanto alguns adolescentes estão na escola, outros estão em cursos profissionalizantes ou em oficinas. A circulação pode ser em separado e as atividades em distintos espaços.

Salas de atendimento individualizado

Um dos prédios a ser projetado pode ser destinado a atendimentos técnicos, especialmente para atendimentos da área de saúde. São necessárias salas para atendimento médico, odontológico, psicologia e serviço social, além de outras possibilidades, conforme a realidade institucional. Também é necessária uma pequena enfermaria, que permita atendimento individualizado de um adolescente que esteja doente.

Espaço para visitas, para a humanização dos procedimentos de revista

Sabe-se o quanto a visita dos familiares é importante para o adequado cumprimento da medida socioeducativa, especialmente de internação. Muitas vezes, a família – que antes da internação encontrava-se em segundo plano na vida dos adolescentes, muito preocupados com o grupo de amigos – quando ocorre a internação, ganha em importância e possibilidade de resgate de vínculos. Porém, os procedimentos de revista nas unidades de internação, realizados em razão da segurança, muitas vezes são feitos de forma humilhante. Para evitar tal constrangimento, é preciso que o projeto arquitetônico das unidades permita que exista uma sala de visitas isolada do restante da unidade, de modo a que ingressem em tal espaço os familiares vindos da parte externa e os adolescentes também ingressem, mas vindos da parte interna. Após o termino da visita, os adolescentes possam ser revistados, antes de ingressar no espaço comum da unidade, e os familiares possam sair diretamente para a parte externa.

A proposta arquitetônica precisa contemplar essa possibilidade, o que não quer dizer que em todas as ocasiões o procedimento de visitas seja realizado da forma descrita. O que não é possível é que se justifique a necessidade de revistas humilhantes aos familiares em razão da ausência de condições físicas das unidades.

Ainda cabe abordar – no que se refere à preocupação com as visitas – acerca da necessidade de contemplar-se um espaço adequado para que os familiares aguardem a hora da visita. É preciso pensar um espaço de espera, se não for possível uma sala de espera – como referido ao abordar-se o espaço de medidas em meio aberto – que seja um espaço externo, mas adequado, onde as pessoas possam sentar, com banheiro disponível e acesso à água, com elementos educativos visualmente dispostos, mural, cartazes etc. Ou seja, o espaço destinado às visitas também comunica a proposta de trabalho que se pretende desenvolver, bem como contribui para a compreensão desta proposta.

Espaço destinado à visita íntima

Considerando-se que muitos adolescentes têm vida sexual ativa quando ingressam em uma instituição de privação de liberdade, e também

a previsão expressa do art. 68 da Lei 12.594/13, é necessário que no projeto arquitetônico da unidade de internação esteja previsto o espaço reservado à visita íntima. Este espaço deve localizar-se em local diverso ao dos demais adolescentes e suas visitas. Deve possibilitar que os adolescentes tenham acesso a condições de higiene, de salubridade e, principalmente, de privacidade. Prever um espaço para visitas íntimas nas unidades de internação expressa o reconhecimento dos adolescentes enquanto sujeitos com necessidades, inclusive quanto à sexualidade, temática tão significativa nesta fase da vida.

Prédio administrativo em separado

Dentro do espaço interno ao muro externo sugere-se que se conte com um prédio destinado às atividades administrativas, para a circulação de pessoas externas ao trabalho da unidade, onde possam ser armazenados objetos não permitidos aos adolescentes. Assim, quando os funcionários chegam para trabalhar, devem contar com espaço para guardar seus pertences, fazer sua alimentação e descansar, se for o caso. É preciso contar também com uma recepção que seja responsável pela identificação das pessoas externas; salas para guardar documentos e pertences dos adolescentes; sala para a direção da unidade, ou para atividades de secretaria; banheiros para funcionários e visitantes.

Nesse contexto, sugere-se que este prédio administrativo seja projetado de forma a que fique isolado do restante da unidade e do espaço de circulação dos adolescentes entre os demais prédios. Quem ingressa neste prédio vindo de fora não precisa ter autorização para acessar ao contexto geral da unidade. Por outro lado, os adolescentes que estiverem no interior da unidade não devem ter permissão para ingressar neste prédio administrativo.

Materiais seguros e resistentes

Os materiais utilizados na construção de unidades de internação serão fruto de estudos, pesquisas e adequadas orientações técnicas. Devem ser resistentes, não oferecer riscos à integridade das pessoas e, ao mesmo tempo, devem expressar uma condição o quanto menos

opressora melhor. Devem contar com condições de isolamento térmico, de modo a que se adaptem às condições climáticas da respectiva região. Como exemplo, chama-se a atenção para o fato de que a tecnologia aplicada à construção civil produziu tipos de concreto que dispensam o uso de ferros em sua estrutura, bem como a aplicação de aditivos que deixem os mesmos com cores diferentes, fugindo-se do padrão opressor de grades e paredes cinzentas. A utilização deste tipo de material pode ajudar na construção de espaços mais adequados às necessidades do Projeto Pedagógico.

Unidades destinadas às meninas

Sabe-se que as unidades destinadas às meninas em cumprimento de medidas de internação ou semiliberdade são em muito menor número do que as ocupadas pelos meninos em todo o País. Por isso mesmo, há que se ter cuidado para que sejam observadas diferenças na concepção arquitetônica das mesmas, de modo a contemplar a condição diferente de gênero. Em especial, chama-se atenção para a previsão de alojamento conjunto com os filhos, conforme previsão do art. 62, § 2º da Lei 12.594/12.

Preocupação com detalhes que comunicam a concepção de trabalho

Da mesma forma que nas instituições destinadas ao atendimento em meio aberto, também nas unidades de privação de liberdade a preocupação com o espaço é essencial para que seja possível realizar um bom acolhimento inicial e a constituição de vínculos. Compete à gestão da unidade preocupar-se com as condições de organização e higiene. Cores são importantes, frases em murais, cartazes nas paredes, sinalizações de segurança. Detalhes como esses devem ser observados para que se tenha sucesso na demanda bem constituída, para quando vierem a ser projetadas novas unidade com a finalidade aqui descrita.

Reflexões finais

Ao final deste trabalho, um pensamento domina o sentir do grupo: foi muito prazeroso mais uma vez o trabalho coletivo e o aprendizado foi intenso. Sabe-se que há muito a fazer para qualificar a gestão socioeducativa e a gestão pública, de modo geral. Não apenas é preciso escrever e pesquisar sobre a temática, mas também a cultura e as instituições precisam ser modificadas.

Em alguns momentos o texto parece tratar de um tipo ideal de comportamento e de realidade, que não se identifica com a situação em que se encontram as reais experiências de gestão pública. E nesta perspectiva pode reforçar as falas de que não é possível, que os problemas são muitos e que uma mudança depende de transformações, além do que pode ser feito por cada um em seu espaço de atuação.

É certo que somos condicionados pelo nosso tempo. Desde a perspectiva de Hannah Arendt, no livro A condição humana, ou de Sigmund Freud, em O mal-estar da civilização, ou ainda de Joaquin Herrera Flores, que afirma que podemos compreender as pessoas entendendo seu tempo e contexto, sabe-se que pouco das ações das pessoas são definidas livremente e incondicionadas. No entanto, a despeito dos limites para a ação em contextos complexos como os

abordados neste livro, a lógica de desimplicar-se, de desresponsabilizar-se, do fatalismo e do determinismo dos fatos, nada tem a ver com a vivência e com o papel do sujeito no mundo de hoje, aqui proposto, Ao contrário, muito precisa ser feito, ainda que sempre seja insuficiente, diante da realidade urgente da juventude brasileira envolvida com violência, em que está em jogo sua condição de vida e de morte.

Se as dificuldades existem, cabe analisar o contexto e pensar estratégias de superação. Isso serve para a gestão pública e para a vida. Lamentar-se, resignar-se, só piora o panorama vislumbrado.

Cabe aos gestores públicos perceberem o quanto precisa ser estratégica a gestão na área socioeducativa. Emílio Garcia Mendez sempre lembra que a forma como a sociedade relaciona-se com a temática socioeducativa é termômetro da democracia. A não resolução "deste problema", em uma gestão política, contagia negativamente o conjunto das políticas públicas para a juventude, de modo geral, e no campo dos direitos humanos, em particular.

Fica aqui uma contribuição para a gestão da execução de medidas socioeducativas, certamente incompleta e sempre inacabada. Faltou, por exemplo, abordar a gestão financeira e orçamentária em órgãos públicos, assim como a gestão da informação e novas tecnologias de trabalho, o que pode ser complementado talvez em outra oportunidade. Em relação à criação deste livro, como Martin Luther King, pode-se afirmar: "talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas lutamos para que o melhor fosse feito... Não somos o que deveríamos ser, não somos o que poderíamos ser. Mas, certamente, não somos o que éramos".

Trata-se de um ponto de partida, um texto, uma sistematização. A partir dele, críticas, novas pesquisas, outras perspectivas virão. Como afirmou Leoberto Brancher, no prefácio deste livro, é uma contribuição ao caldo de cultura de qualificação da gestão socioeducativa.

O cenário é de esperança e possibilidades, a discussão está aberta e há muito por vir. A adolescência é uma etapa de vida, em que a identidade "está em obras", como afirma Luis Eduardo Soares. Na mesma direção, pode-se afirmar que perpassa as páginas deste livro a esperança incondicional nas pessoas, em especial nas que clamam socialmente por mais atenção.

Planejar, compreender os contextos, valorizar as pessoas, agir dentro da legalidade e transparência com a responsabilidade em gerir aquilo que é público, é necessário, mas também muito difícil para as pessoas na administração de seus tempos. É preciso profissionalizar-se, capacitar-se e levar tudo muito a sério. É nisso que se acredita: em um compromisso a mais, gerado pela consciência da responsabilidade. Se este livro possibilitar aos leitores a compreensão do tamanho de seus respectivos desafios, atingiu seu objetivo!

Referências

AMARAL e SILVA, Antonio Fernando do. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema de Responsabilização Penal Juvenil e o Mito da Inimputabilidade Penal. In: ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA (org.) **Justiça adolescente e ato infracional:** socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

AMENCAR. Atendimento de crianças e adolescentes em rede – uma proposta para a proteção integral. Vários autores. Publicação sem data.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Rio de Janeiro. Forense Universitária. 10ª Edição, 2009.

ASSIS, Simone Gonçalves; AVANCI, Joviana Quintes. **Labirinto de espelhos.** Formação da Auto-estima na Infância e na Adolescência. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal.** Introdução à Sociologia do Direito. – 2ª edição – Rio de Janeiro: Freitas bastos, 1999.

BAUMAN, Zigmunt. **O mal-estar da pós-modernidade** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária:** os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

BECK, Ulrich. **La socied del riesgo**. Hasta una nueva modernidad. Buenos Aires: Paidós, 1998.

BERK, Joseph. **Entrevistas do Le Monde** – o indivíduo. São Paulo. Editora Ática, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Lisboa: Difel, 1989.

BRUM, Analisa de Medeiros. **Face a face com endomarketing**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CONTRERAS PELAÉZ, Francisco J. **Derechos sociales:** teoria e ideologia. Madrid: Editorial Tecnos, 1994.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais.** Da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FAGUNDES, Patrícia Martins; JOTZ, Claudia Beatriz; SEMINOTTI, Nedio. Reflexões sobre os atuais modelos de gestão na produção da (inter)subjetividade dos trabalhadores. In: **Psico,** Porto Alegre, PUCRS, v. 39, n. 2, p. 224-231, abr./jun. 2008

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado Social Brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza et alii. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, Claudia; BARCELLOS, Daisy Macedo de. (coord). **Avaliação situacional, motivações e expectativas da população envolvida pelo Sistema FEBEM.** Porto Alegre: UFRGS, 2001.

FOUCAULT, Michel**. Vigiar e punir –** História da violência nas prisões. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

FREITAS, Juarez. **Interpretação sistemática do Direito**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE/RS – **Programa de execução de medidas socioeducativas do Rio Grande do Sul** – PEMSEIS – 2002.

GIMENES, Antônia Maria; FIORI, Elepércio Augusto. Os novos papéis de gestão de pessoas: uma reflexão bibliográfica a respeito do moderno conceito de gestão. In: **Revista eletrônica Múltiplo Saber**. Vol. 9, nº 1. Julho/setembro. Londrina: Faculdade UNESUL, 2010.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001;

GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. A velha Senhora. **Revista Juizado da Infância e Juventude**, Porto Alegre, v.11, p. 41, jan. 2008.

HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenec. **A condição política pós-moderna**. Trad. Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

KARAN, Maria Lúcia. **De crimes, penas e fantasia**, 2º ed., Rio de Janeiro: Luam, 1993.

LIBERATI, Wilson Donizeti. (coord.). **Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MAGNUS, Claudia de Negreiros; MERLO, Álvaro Roberto Crespo. Sofrimento-Prazer: dinâmica do trabalho de profissionais de saúde mental de um hospital psiquiátrico público. In: **Psico,** Porto Alegre, PUCRS, v. 43, n. 2, p. 185-192, abr./jun. 2012

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas**. São Paulo: Fundap, 1996

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução a administração.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. **Infância e cidadania na América Latina.** São Paulo: HUCITEC, 1996.

MORIN, Edgar. **Entrevistas de Le Monde**. Paris: Editions La Duvert e Jornal Le Monde, 1985. Publicação em Português. Editora Ática, 1989.

_____. In: **Ideias contemporâneas**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

MOSCOVICI, Fela. **Desenvolvimento interpessoal:** treinamento em grupo. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

_____. **Equipes dão certo:** a multiplicação do talento humano. Rio de Janeiro: José Olympio, 2013.

NICODEMOS, Carlos. A natureza do sistema de responsabilização do Adolescente autor de ato infracional. In: ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA (org.) **Justiça adolescente e ato infracional:** socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

OLDRA, Elisabete, RODRIGUES, Maria Helena; FILIPPIN, Tarsila Maragno Ceconi. Contribuições de teorias de grupo na eficácia de equipes autogerenciáveis. In: **Curso de Pós-graduação em Dinâmicas de Grupo –** SBDG – Caderno 161, 2012**.**

QUEVEDO, T. L. Resenha de liberdade para aprender. **Revista Acolhendo a alfabetização nos países de língua portuguesa**, Brasil, São Paulo, volume 1, nº. 12, p. 148 – 155 , Mar. 2012. Disponível em: <http://www.acoalfaplp.net>.

RAFFONI, Melissa. "Enquadrando" para liderar. In: **Gerando envolvimento na equipe**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

RIZZINI, Irene; PILLOTI, Francisco. **A arte de governar crianças.** A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

ROGERS, Carl R. **Grupos de encontro.** São Paulo: Martins Fontes, 1994

_____. **Liberdade de aprender em nossa década**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1986.

_____. **Terapia centrada no cliente.** São Paulo: Martins Fontes, 1992

ROGERS, Carl R.; ROSENMERG, Leah Rachel. **A pessoa como centro.** São Paulo: EPU/EDUSP, 1977

SARAIVA, João Batista Costa. **Desconstruindo o mito da impunidade:** um ensaio de Direito (Penal) Juvenil. Brasília: Saraiva, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. In: **Revista de Direito do Consumidor.** Ano 16; nº 61; janeiro/março de 2007. Editora Revista dos Tribunais, 2007. **Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado**.

SCHILLER, Paulo. **A vertigem da imortalidade** – segredos, doenças. São Paulo. Companhia das letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. O inominável nosso medo. In: _____ e colaboradores.

Violência e política no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Relume Dumará, ISER, 1996.

SOUZA, Herbert José de. **Como se faz análise de conjuntura**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. In: **Cadernos de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social.** Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social, 2007.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. O paradigma da planificação modernista. In. **Humanas** v. 24, n.1/2, p.163-185, Porto Alegre, IFCH-UFRGS, 2001.

TEXEIRA, Maria de Lourdes Trassi et alii. Aspectos do atendimento direto ao jovem com prática de delito. **Cadernos CBIA 3.** Rio de Janeiro, 1992 (p. 38-51).

ZIMMER JUNIOR, Aluísio**. A Administração Pública e o Serviço Público**. Curso Servidor Público – STJ – Praetorium, 2013.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WINNICOTT, D.W. **A criança e seu mundo.** Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

Sobre as autoras

Ana Paula Motta Costa é advogada, socióloga, especialista em educação pela UFRGS, mestre em ciências criminais e doutora em Direito pela PUC/RS com estágio na Universidade Pablo de Olavide em Sevilha, Espanha. Professora de Direito Penal e Criminologia do Departamento de Ciências Criminais da Faculdade de Direito – UFRGS; pesquisadora do Ministério da Justiça e Ipea no projeto Pensando o Direito; professora convidada em diversos cursos de especialização e pós-graduação na área de Direito, ênfase em Direito da Criança e do Adolescente e nos temas: adolescência, infância, Estatuto da Criança e do Adolescente, medidas socioeducativas. Foi presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura de Porto Alegre (1997-2000 e 2003-2004) e da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul – FASE/RS (2000-2002). É autora, entre outros, dos livros: "As garantias Processuais e o Direito Penal Juvenil" (2005) e "Os Adolescentes e seus Direitos Fundamentais" (2011). E-mail: diatopica@gmail.com

Kátia M. Martins Ferreira é socióloga da Prefeitura Municipal de Porto Alegre desde 1993, especialista em sociologia política pela UNISINOS, mestre em sociologia pela UFRGS. Desde 2005, integra o quadro técnico da Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, na área de gestão da informação e planejamento. É organizadora do livro "Vigilância em Saúde de Porto Alegre: a construção de uma história" (2011). É coordenadora da vigilância da qualidade da água, na área de vigilância em saúde ambiental. Foi assessora de Políticas Sociais na Secretaria de Governo de Porto Alegre (1993-1998). Conselheira municipal e estadual de direitos da criança e do adolescente (1995-1997 e 2001-2002). Assessora técnica na Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC (1999-2000 e 2003-2004). Coordenadora da área de informação e gestão da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul – FASE/RS (2000-2002). Publicou artigos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e sua implementação. E-mail: kmmf2013@gmail.com

Sílvia Regina Ramirez é pedagoga, especialista em educação pela UFRGS e em educação popular pela UNISINOS. Formação em Dinâmica dos Grupos pela SBDG. Gerente de qualificação e acompanhamento na Fundação Projeto Pescar, desde 2006. Integra as coordenações do Fórum Gaúcho de Aprendizagem Profissional e do Fórum Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. Integrou os Fóruns Municipal e Nacional de Aprendizagem Profissional (2007-2013 e 2008-2011). Foi diretora administrativa e coordenadora da Rede Básica na Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre – FASC (1997-2000 e 2003-2004. Diretora administrativa e assessora técnica na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul/ Fase/RS (2000-2002). Integrou o grupo técnico de elaboração do Programa de Execução de Medidas Socioeducativas de Internação e Semiliberdade do Rio Grande do Sul – PEMSEIS (2002). Conselheira Municipal de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre (1997-2000 e 2003-2004. Participou de publicações da Coleção Projeto Pescar com ênfase no desenvolvimento pessoal e cidadania e na iniciação profissional (2005-2009). E-mail: E-mail: diatopica@gmail.com

Vera Ponzio é socióloga da Fundação de Assistência Social e Cidadania desde 1986, especialista em violência doméstica e abuso sexual pela USP. Desde 2010, coordena o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS Partenon da Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre/RS. Foi coordenadora técnica administrativa de convênios e coordenadora regional do Programa de Execução de Medidas Socioeducativas – PEMSE, na Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre – FASC/RS (1999-2000 e 2005-2010). Diretora de qualificação de pessoal e capacitação da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul – FASE/RS (2001-2002). Assessora de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Coordenadora do FUNCRIANÇA (2001). Conselheira municipal de direitos da criança e do adolescente (1995-1999 e 2003-2004). Publicou artigos sobre execução de medidas socioeducativas, articulação da rede socioassistencial e temas afins. E-mail: veraponzio@gmail.com

Vládia Regina Athayde Paz é pedagoga, professora da Rede Municipal de Porto Alegre desde 2011. Foi conselheira tutelar de Porto Alegre titular e suplente (1992-1996 e 2009-2011). Coordenadora do atendimento a crianças e adolescentes e Diretora Técnica na Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre – FASC (1997-2000 e 2003-2004). Conselheira Municipal de Direitos da criança e adolescente (1997-2000 e 2003-2004). Diretora de medidas socioeducativas na Fundação de Atendimento Socioeducativo Rio Grande do Sul – FASE/RS (2000-2002). Coordenou a elaboração do Programa de Execução de Medidas Socioeducativas de Internação e Semiliberdade do Rio Grande do Sul – PEMSEIS (2002). Coordenadora de projetos em diversas instituições de atendimento à infância e juventude de Porto Alegre (2005 a 2009). E-mail: vladiapaz@gmail.com

Responsabilizar-se.
Esse, não menos, é o desafio que você enfrentará após a leitura deste livro. Essa a qualidade ética que impregna e dá organicidade ao livro, e faz ele parecer como se tratasse, antes que de técnica, de arte.
Como de fato é.

Leoberto Brancher

FAPERGS

marcavisual
editora e projetos culturais

9 788561 965242