

RELATÓRIO FINAL DAS ANÁLISES DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO NO PARANÁ

Curitiba
Dezembro de 2021



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

1. APRESENTAÇÃO¹

O presente documento tem por objetivo sinalizar os principais pontos de destaque encontrados a partir da análise dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo (PMAS) do Estado do Paraná, realizada pelo Setor de Serviço Social do NATE/CAEx. Tal ação se encontra alinhada com as diretrizes do Planejamento Estratégico Institucional para o decênio de 2019-2029, concretizada pelo Grupo de Trabalho de Socioeducação, constituído no âmbito do MPPR (Ministério Público do Estado do Paraná).

O processo de análise dos Planos se deu no período de setembro de 2020 a outubro de 2021 tendo por base os dados constantes nos PMAS, os documentos complementares encaminhados e as informações adicionais repassadas por profissionais que atuam na realidade socioeducativa municipal, visando apresentar um panorama do atendimento socioeducativo nos municípios.

O produto de entrega se trata de um Mapa da Socioeducação do Estado do Paraná, o qual se encontra disponível para consulta pública no site do CAOPCAE² e recebe as análises individuais dos 353 PMAS enviados ao NATE/CAEx.

As informações que se seguem tratam de pontos relevantes de análise relacionada a um panorama dos municípios do Estado do Paraná, as quais não dizem respeito a uma realidade municipal de forma isolada.

Os principais pontos de destaques constam a partir da página seguinte.

¹ Documento elaborado pelos Assistentes Sociais do NATE Alessandro Souza Mafra (12ªURATE-Santa Antônio da Platina), Consuelo Szczerepa Lopes (2ª URATE-Ponta Grossa) e Daniele Graciane de Souza (Coordenação Técnica e 1ªURATE), sendo que os dois primeiros integram o Grupo de Trabalho (GT) formado para discussão da Socioeducação a partir do Projeto ECA 30 Anos, proposto pelo CAOP Criança, Adolescente e Educação.

² Disponível em <<https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2293>>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

A. IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Com quase 90% de municípios no Estado com PMAS, o grande desafio que se apresenta é a implementação das ações propostas, bem como o acompanhamento continuado com o monitoramento e avaliação dos Planos.

Também é importante considerar que os PMAS, de forma geral, apresentam fragilidades significativas no campo “Diagnóstico Situacional”, o qual busca identificar o perfil do adolescente em conflito com a lei com apresentação de dados quanti e qualitativos, característica do território, bem como o mapeamento dos serviços e políticas públicas disponíveis no município. Nesse campo é possível identificar as peculiaridades, contradições e potencialidades de cada realidade local.

A partir dos dados do diagnóstico é possível estabelecer as metas para o atendimento socioeducativo que efetivamente alterem a realidade local. Contudo, com o diagnóstico fragilizado tem-se como consequência ações que não impactam as reais demandas municipais.

É necessário incluir no diagnóstico informações relativas ao perfil socioeconômico e familiar dos adolescentes, escolarização (matrícula, frequência e permanência escolar), profissionalização (ocupação), saúde mental (uso/abuso de álcool e/ou outras drogas), reincidência, dentre outros.

Também deve conter indicadores sociais, devidamente analisados, que possibilitam adequar/readequar ou mesmo propor novas ações/metad, diante do contexto da realidade social. São necessários indicadores das políticas públicas, do Sistema de Justiça e do Sistema de Segurança Pública (sobretudo, dados da Polícia Civil).

Com o campo diagnóstico fragilizado também ficam fragilizados os objetivos e metas do instrumento de planejamento, os quais não atendem às demandas locais da socioeducação, pois não fazem enfrentamento às principais causas e consequências do ato infracional.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

A situação fica mais agravada, pois grande parte dos municípios não realiza o monitoramento e avaliação dos PMAS, não utilizando o instrumento como o norteador das ações. Aponta-se que os PMAS foram confeccionados, em sua maioria, no ano de 2014, com previsão de avaliação para, no mínimo, a cada 03 (três) anos. De forma estratégica, as metas foram distribuídas em períodos de curto, médio e longo prazo para sua execução.

Diante do apontado, pode-se aferir que parte dos PMAS no Estado se tornaram documentos proforma e não instrumentos dinâmicos, retroalimentados, que servem de guia para as ações de socioeducação na realidade dos municípios.

Destaca-se, dessa forma, a necessidade de ações de fomento aos PMAS, com o acompanhamento continuado dos processos de monitoramento e avaliação dos Planos pelas Promotorias de Justiça.

B. MUNICÍPIOS QUE AINDA NÃO POSSUEM PMAS

Há que ressaltar que 16 (dezesesseis) municípios no Estado ainda não possuem PMAS, sendo que a Lei do SINASE em seu art. 5º, II, apresenta enquanto competência municipal: elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual.

Dessa forma, cabe aos municípios estabelecerem as Comissões Intersetoriais com a finalidade de elaboração dos seus respectivos PMAS, conforme previsão legal.

C. CENTRALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A execução das medidas socioeducativas em meio aberto se dá em âmbito do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), equipe gestora ou outro equipamento da política de Assistência Social, na grande maioria dos municípios. Cabendo a tal política a função de coordenar o SIMASE (Sistema Municipal de



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

Socioeducação), que deve ser executado pelo conjunto articulado de políticas setoriais, serviços e equipamentos da rede, com destaque especial às políticas de Saúde e Educação - essenciais para a socioeducação.

Contudo, no transcorrer da análise dos PMAS, foi bastante presente a constatação de que a Assistência Social se configura, unilateralmente, como a grande responsável pelo SIMASE, ficando evidenciado desde a análise do campo sobre os atores responsáveis pela elaboração do Plano, sua execução, avaliação e monitoramento. As demais políticas assumem responsabilidades “secundárias”, a partir de encaminhamentos realizados pela Assistência Social, não avocando a atribuição de corresponsável pelo atendimento ao(à) adolescente em conflito com a lei, conforme dispõe as normativas legais afetas à temática.

Durante as análises dos Planos Municipais foi também possível verificar a centralidade do monitoramento e da avaliação a partir da Assistência Social. Esta questão torna-se uma dificuldade na efetivação das práticas intersetoriais. É fundamental o envolvimento das demais políticas sociais e dos espaços de controle social neste processo.

A ausência de práticas intersetoriais, da compreensão e da efetivação do princípio da incompletude institucional na execução da MSE resulta num dos principais desafios apontados pelas equipes na execução das MSE: a relação com o Sistema de Ensino, inclusive com a violação do direito fundamental à educação, contexto que demonstra a urgência do diálogo intersetorial e realização de capacitações, a fim de esclarecer a todos os profissionais da rede sobre as normativas que fundamentam o atendimento socioeducativo, proporcionar a reflexão, minimizar os preconceitos e a exclusão dos adolescentes em cumprimento de MSE. Outro grande desafio é o atendimento em saúde mental aos(às) adolescentes que fazem uso ou abuso de álcool e/ou outras drogas, demanda bastante expressiva junto aos(às) socioeducandos(as) e de grande dificuldade de atendimento no âmbito municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

D. COMISSÕES INTERSETORIAIS DE SOCIOEDUCAÇÃO

As Comissões Intersectoriais de Socioeducação representam o espaço responsável pela articulação do SIMASE, em especial das políticas públicas setoriais, bem como pelo monitoramento e avaliação do PMAS. É fundamental que seja constituída por representatividade dos mais variados órgãos, programas e serviços governamentais afetos das medidas socioeducativas, bem como pela instância de controle social, em especial o CMDCA.

Na grande maioria dos municípios analisados foram constatadas fragilidades no aspecto da intersectorialidade das Comissões, sendo que as ações socioeducativas se encontram centradas enquanto responsabilidade exclusiva da política de Assistência Social, conforme anteriormente já exposto.

A política socioeducativa deve estar organizada de forma articulada, envolvendo as políticas sociais básicas como a saúde, a educação, assistência social, esporte, cultura e lazer, profissionalização, segurança. Tal articulação deve pautar-se em fluxos e protocolos de atendimento confeccionados de forma participativa pela rede e pactuados na instância de controle social municipal.

Dessa forma, o fomento das ações da Comissão Intersectorial é essencial para a implementação das metas do PMAS.

Contudo, destaca-se a realidade de municípios de pequeno porte os quais não possuem recursos suficientes para dispor dessa organização. Nesses casos, é essencial a existência de outros espaços coletivos que assumam a função de implementação e articulação do SIMASE, podendo se materializar em uma comissão temática do CMDCA, a título exemplificativo.

O PEAS (Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo) também possui uma meta voltada para: *Incentivar a organização e o funcionamento das Coordenações/Comissões Intersectoriais municipais*. Dessa forma, caracterizando-se, também, como uma responsabilidade do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado

Resolução PGJ nº 4467/2013

Diante do exposto, aponta-se para a necessidade de ações de fomento às referidas Comissões, tanto em âmbito municipal, quanto estadual.

E. FONTES DE FINANCIAMENTO

Foi constatado que a maioria dos municípios não possui orçamento destinado às ações de socioeducação, embora estime no PMAS tal previsão. Além de não incluir nas peças orçamentárias municipais recursos destinados para o SIMASE. Fator que causa grande prejuízo na execução das ações.

Destaca-se que as previsões também devem constar no orçamento das políticas setoriais para além da Assistência Social.

O art. 5º da Lei do SINASE, VI, define como competência municipal:

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

Dessa forma, compete aos municípios o cofinanciamento das ações socioeducativas, as quais devem ser incluídas na LOA (Lei Orçamentária Anual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e PPA (Plano Plurianual), para que consigam ser efetivamente executados.

Outro ponto de fragilidade a ser destacado é a ausência de cofinanciamento continuado por parte do Estado aos municípios, para a execução das propostas estabelecidas nos PMAS. É importante destacar que aos estados compete prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta regular de programas em meio aberto (art. 4º, VI, Lei do SINASE).

Cabe destaque para o Plano Estadual de Socioeducação (PEAS) que apresenta a meta contínua de: *Assegurar o repasse dos recursos destinados à implementação das ações correspondentes ao SINASE em todos os Municípios, sem prejuízo da exigência de contrapartidas, da destinação de recursos no orçamento dos órgãos públicos*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

corresponsáveis pela sua execução e do desenvolvimento mecanismos de controle de sua adequada utilização.

Dessa forma, destaca-se que o financiamento das ações socioeducativas é uma responsabilidade compartilhada entre os entes federados.

F. AÇÕES VOLTADAS PARA A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Levando-se em consideração que 321 municípios do estado do Paraná possuem menos de 25 mil habitantes e que essencialmente a realidade no Estado são os municípios de pequeno porte, se faz necessário pensar estratégias metodológicas de atendimento voltadas para essa realidade.

Destaca-se que os municípios menores, geralmente, não dispõem do equipamento CREAS e que as medidas socioeducativas devem passar a ser responsabilidade da equipe gestora da política de Assistência Social.

Em razão da baixa demanda por atendimentos socioeducativos, aponta-se para a importância das metas do PMAS se voltarem para ações de prevenção às violências e de caráter protetivo.

Uma estratégia interessante para o atendimento socioeducativo nessas realidades está exposta no art. 5º da Lei do SINASE, das competências municipais, que prevê a possibilidade de pactuação de ações em conjunto com municípios vizinhos:

“§ 1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.”

Frente ao exposto, coloca-se como necessária a implantação dos consórcios intermunicipais no Estado do Paraná, visando atender a maioria dos seus municípios de forma mais adequada às suas demandas locais e regionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado

Resolução PGJ nº 4467/2013

G. PROTAGONISMO DOS(AS) ADOLESCENTES

Um dos eixos do PMAS, em consonância aos Planos Nacional e Estadual, prevê a “participação e autonomia dos/as adolescentes”, entretanto, na análise dos Planos Municipais foi observado que poucas metas efetivamente são direcionadas a esse eixo.

Também poucas ações foram concretizadas na direção do estímulo e da participação de socioeducandos(as) em órgãos colegiados de políticas públicas como CMDCA e Comissão Intersetorial de Socioeducação, além da participação dos(as) adolescentes na construção e implementação da proposta socioeducativa nos municípios e na avaliação e monitoramento do PMAS.

Destaca-se no Eixo 03 do PEAS uma meta voltada para: *Estimular a participação dos/as adolescentes em cumprimento de MSE nos órgãos colegiados de políticas públicas, em especial no CEDCA e nos CMDCA.*

H. PRÁTICAS RESTAURATIVAS

No atual contexto é evidente a necessidade de implementação de programas alternativos à resolução de conflitos envolvendo os adolescentes autores de atos infracionais.

As práticas restaurativas têm se configurado como opção trazida pelo SINASE que preconiza que a execução das medidas socioeducativas reger-se-á por princípios, dentre eles, a prioridade às práticas ou medidas que sejam restaurativas.

Destaca-se que é o primeiro regramento jurídico a prever a aplicabilidade das práticas/medidas restaurativas. Dessa forma, o fomento a tais ações se faz fundamental no trato do ato infracional, desde a oitiva informal até o desligamento do(a) socioeducando(a) pelo cumprimento integral da medida imposta.

As práticas restaurativas objetivam proporcionar a reflexão e o protagonismo das partes, oportunizando ao(a) adolescente refletir sobre o ato infracional praticado, criando possibilidades de novas relações com a vítima, com a comunidade e com a realidade



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

vivenciada.

O processo restaurativo também pode contar com a participação ativa de diversos atores fundamentais como familiares, redes de apoio, comunidade e outras pessoas que sejam importantes ao processo.

Entretanto, não foi identificado, na maioria dos Planos Municipais a previsão de objetivos e metas relacionadas às práticas restaurativas, indicando a necessidade de ações de fomento nesse sentido, tanto em nível municipal, quanto em ações estaduais.

O PEAS apresenta no Eixo 2, relacionado a qualificação do atendimento socioeducativo, a meta de: Implantar metodologia de atendimento com práticas restaurativas a partir da formação dos/as profissionais dos programas de atendimento na perspectiva da Justiça Restaurativa.

I. FORTALECIMENTO DOS CMDCA

O CMDCA representa a instância de controle social fundamental na avaliação e fiscalização do SIMASE. Dessa forma, a implementação das ações, bem como seu acompanhamento, monitoramento e avaliação dependem da ação continuada do órgão colegiado.

Cabe destacar que o PMAS deve ser submetido à deliberação do CMDCA (art. 5º, § 3º, Lei do SINASE), o qual inclusive, deve pautar periodicamente a temática da socioeducação em suas reuniões plenárias, em especial o acompanhamento das metas pactuadas no PMAS.

Ratificando o exposto, apresenta-se o art. 5º, § 2º, da Lei do SINASE que define:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

J. SIPIA/SINASE

O SIPIA/SINASE trata-se de um:

“... sistema nacional de registro e tratamento de informações referentes aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Tem abrangência nacional, banco de dados único e todos os operadores de direitos estão em rede utilizando o Sistema. Cumpre o papel de ser ferramenta de integração entre as unidades executoras de medidas socioeducativas, Ministério Público, varas da infância e juventude, CREAS e demais órgãos das esferas municipal, estadual e federal.” (CAO Infância e Juventude, 2018, p.27)³”

O SIPIA/SINASE é uma importante ferramenta para auxiliar no processo de avaliação e monitoramento do SIMASE. “*Vale destacar que o CONANDA, por meio da Resolução nº 119/2006, estabeleceu categorias e indicadores para monitoramento e avaliação do fluxo de atendimento aos adolescentes e da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo, bem como avaliação do custo desses programas*” (Ibid, p. 28).

De acordo com informações disponibilizadas no PEAS: “*o Estado do Paraná não (grifo nosso) pactuou com o Governo Federal o uso do SIPIA/SINASE. A SEDS disponibiliza as informações quando solicitadas e aguarda a possibilidade de integração dos sistemas. (p.93)*”

Verifica-se, portanto, uma lacuna a ser preenchida pelo Estado do Paraná na questão da alimentação do Sistema Nacional de Acompanhamento de Medidas Socioeducativas. Segundo o Plano Estadual (p. 93):

, “os desafios deste eixo estão em realizar a integração com o PROJUDI (Processo Judicial Digital – TJPR) para importação dos dados processuais dos/as adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de restrição ou

3 CAO Infância e Juventude. SINASE: Impactos e Alterações na Política Municipal de Atendimento Socioeducativo. MPRJ. 2018. Disponível em <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/06/20180128-Cartilha-Sinase-2018-MPRJ.pdf>>. Acesso em 24 de novembro de 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

privação de liberdade em nossas Unidades. Bem como em oportunizar aos serviços municipais que utilizem o SMS quando o adolescente for progredido de medida para cumpri-la em meio aberto. Aproveitando os dados e informações já alimentados pelas equipes e complementando, como continuidade do atendimento.”

K. ARTICULAÇÃO DAS AÇÕES MUNICIPAIS E ESTADUAL E ESTABELECIMENTO DE FLUXOS

No processo de elaboração do PMAS é fundamental a previsão de interlocução com os órgãos e programas de âmbito estadual, em especial com aqueles que ofertam as medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade, com o objetivo de construir fluxos de encaminhamentos para os casos em que se dê a progressão de regime.

Para que essa interlocução funcione se faz essencial que a rede municipal realize o acompanhamento da situação socioeconômica e familiar do(a) socioeducando(a) ainda quando do cumprimento da medida no CENSE ou na Casa de Semiliberdade, lembrando que o regresso do(a) adolescente se dará, na maioria das vezes, para o seu território de origem. Ainda que tal público seja considerado prioritário para o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos).

Também se ressalta para a importância da articulação das equipes profissionais que compõem o meio fechado com as equipes em meio aberto, para isso faz-se necessário que se estabeleça um fluxo de comunicação/articulação entre os técnicos e as redes de serviços municipais. Tal articulação é necessária para que: a) a família dos/as adolescentes seja acompanhada pelas políticas setoriais do município; b) a família acesse programas e serviços que contribuam no fortalecimento de sua capacidade protetiva; c) possibilite a participação da família e da rede na construção do PIA da adolescente, estudos de caso, e demais reuniões; d) garantia do direito à convivência familiar; e) o município esteja preparado para acompanhar o(a) adolescente quando se tornar egresso(a), ou quando da progressão de sua medida para o meio aberto.

Entretanto, a partir da análise dos PMAS, foi percebida a fragilidade na interlocução



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado
Resolução PGJ nº 4467/2013

entre os municípios e o Estado. Assim, aponta-se que ações no sentido de promoção da articulação com os municípios deve ser uma função iniciada pelo Estado, com proposta de fluxos entre os entes federativos.

Resgata-se também a meta do PEAS de *articulação para criação do Fórum permanente de discussão sobre medidas socioeducativas em âmbito estadual com a participação dos municípios*. Destacando-se que o cumprimento de tal meta favorecerá muito o processo de integração das ações.

L. APOIO TÉCNICO E CAPACITAÇÃO

Durante às análises dos PMAS verificou-se a necessidade continuada de assessoria e acompanhamento do Estado aos municípios, bem como a oferta de capacitação por parte da Secretaria Estadual de Justiça, Família e Trabalho (SEJUF) nos processos de monitoramento, avaliação e revisão dos Planos Municipais.

Apresenta-se também a proposta de assessoria e capacitação aos municípios voltada para a elaboração do segundo Plano Decenal de Socioeducação, como sugestão, a partir dos últimos anos de vigência do atual PMAS (2023 e 2024), por meio de recursos advindos do CEDCA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente).

Relembrando que é competência estadual prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto, prevista pelo SINASE (art. 4º, IX).

Curitiba, 10 de dezembro de 2021

Setor de Serviço Social do NATE/CAEx.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CAEx/NATE - Núcleo de Apoio Técnico Especializado

Resolução PGJ nº 4467/2013
