

# O papel do CMDCA na implementação da política socioeducativa de meio aberto

**Helga Barreto Tavares**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará*

*helgabt@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-7759-2185>*

**Maria Andrea Luz da Silva**

*Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Professora do Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento*

*e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*andrealuz.ce@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0003-3685-7762>*

## Resumo

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente é instituição fulcral da política de atendimento traçada tanto pela Constituição de 1988 quanto pelo ECA, à luz da doutrina da proteção integral. Contudo, seu papel de mesmo relevo no âmbito específico das medidas socioeducativas de meio aberto segue pouco estudado e menos ainda concretizado. É nessa seara que o presente trabalho busca contribuir, debatendo como o CMDCA pode atuar no meio aberto da socioeducação para além da mera aprovação de planos decenais. Para tanto busca-se realizar um cotejo entre a análise legal do SINASE, o texto das resoluções do CONANDA que pormenorizam a regulação da matéria, sem deixar de lado a construção social e histórica que possibilitou a garantia de direitos aos adolescentes em conflito com a lei no país.

**Palavras-chave** conselhos municipais; criança e adolescente; proteção integral; política socioeducativa; SINASE; meio aberto.

---

## The role of CMDCA in the implementation of the socio-educational policy of this open country

### Abstract

The Municipal Council of Direitos da Criança e do Adolescente is the fulcral institution of the care policy drawn up both by the 1988 Constitution and by the ECA, in light of the comprehensive protection doutrina. However, its role in the specific field of socio-educational measures remains little studied and even less concretized. It is necessary that the present work seeks to contribute, debating how the CMDCA can act in the open socio-education for the mere approval of ten-year plans. For both purposes, a comparison is to be made between the legal analysis of SINASE, and the text of CONANDA's resolutions that detail the regulation of matter, without leaving aside the social and historical construction that makes possible the guarantee of rights to adolescents in conflict with the law. not country.

**Key words** municipal councils; childhood and adolescent; comprehensive protection; socio-educational policy; SINASE; meio aberto

## El papel del CMDCA en la implementación de la política socioeducativa de ambiente abierto

### Resumen

El Consejo Municipal de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia es una institución clave en la política de atención trazada tanto por la Constitución de 1988 como por la LCA, a la luz de la doctrina de la protección integral. Sin embargo, su papel igualmente importante en el ámbito específico de las medidas socioeducativas de código abierto sigue siendo poco estudiado y aún menos implementado. Es en este ámbito que este trabajo busca contribuir, debatiendo cómo el CMDCA puede actuar en el ámbito abierto de la socioeducación más allá de la mera aprobación de planes decenales. Para ello, buscamos comparar el análisis jurídico del SINASE con el texto de las resoluciones del CONANDA que detallan la regulación de la materia, sin dejar de lado la construcción social e histórica que posibilitó garantizar derechos a los adolescentes en conflicto con la ley. en el país.

**Palabras clave** concejos municipales; niño y adolescente; protección completa; política socioeducativa; SINASE; medio abierto.

## Le rôle du CMDCA dans la mise en œuvre de la politique socio-éducative en milieu ouvert

### Résumé

Le Conseil municipal pour les droits des enfants et des adolescents est une institution clé dans la politique de protection définie par la Constitution de 1988 et par la Loi sur l'enfance et l'adolescence, à la lumière de la doctrine de la protection intégrale. Cependant, son rôle tout aussi important dans le champ spécifique des mesures socio-éducatives open source reste peu étudié et encore moins mis en œuvre. C'est dans ce domaine que ce travail cherche à contribuer, en débattant de la manière dont le CMDCA peut agir dans le milieu ouvert du socio-éducation au-delà de la simple approbation de plans décennaux. À cette fin, nous cherchons à comparer l'analyse juridique du SINASE avec le texte des résolutions du CONANDA qui détaillent la réglementation de la matière, sans laisser de côté la construction sociale et historique qui a permis de garantir les droits des adolescents en conflit avec la loi. dans le pays.

**Mots-clés** conseils municipaux; enfant et adolescent; protection complète; politique socio-éducative; SYNASE; à moitié ouvert.

---

## Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) trouxe significativas mudanças para as políticas públicas voltadas à infância a partir dos princípios da proteção integral e da concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos. Tal modelo é um importante contraponto à concepção da *doutrina da situação irregular*, permeada por uma lógica autoritária, que tornava a infância objeto de intervenção do Estado brasileiro.

Os princípios difundidos pela *doutrina da proteção integral* possibilitaram uma mudança radical no modo de elaborar ações e políticas para a infância, sobretudo para as crianças mais pobres. Essa nova visão parte do pressuposto de que crianças e adolescentes, ao longo do tempo, sempre foram invisibilizadas pelos adultos, o que comprometia seu reconhecimento enquanto grupo social com direitos (Fernandes, 2003). Ao priorizar os direitos, a *doutrina da proteção integral* assinalava uma imagem diferente da infância, que passava a ter protagonismo social, com possibilidade de não ser somente *agente da ação*, mas também *ator do processo*.

Essa mudança de entendimento só foi possível devido ao momento político que o Brasil vivia, após anos de ditadura militar e toda uma série de políticas assistencialistas para a infância. Segundo Avritzer e Souza (2013), o período de 1985 a 1988 foi de extrema importância para o país, haja vista ter sido esse o momento em que a sociedade civil organizada contribuiu, efetivamente, com a elaboração de um texto constitucional que ampliou a participação popular na tomada de decisões na esfera pública. Segundo os autores, a CF (1988) foi produzida a partir de ampla pactuação social em prol de um novo modelo de governança e inovações participativas.

Um dos pontos importantes dessa nova concepção foi a participação social nas políticas públicas voltadas a saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente, o que acarretou um aprofundamento dos processos democráticos e a descentralização da tomada de decisões com a representação do Estado e da sociedade civil (Silva, 2022).

Os conselhos gestores de políticas públicas, em especial de políticas para a infância, fazem parte desses processos de aumento da participação social. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), a exemplo de outros conselhos nacionais, foi criado para ser um órgão colegiado e deliberativo, responsável pela elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes, ou seja, para exercer o controle, a fiscalização e a execução das políticas públicas.

Outro aspecto significativo que o novo marco legal da política da infância trouxe foi o conceito *socioeducação*. A concepção menorista entendia a criança e o adolescente em situação irregular como problema social que precisava de forte ação do Estado. Já

---

a *doutrina da proteção integral* estabelece outro olhar para o adolescente autor de ato infracional que visa, principalmente, a um processo de reinserção social.

A Lei n. 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA], 1990) significou uma ruptura com a concepção da *doutrina da situação irregular* e estabeleceu os marcos da *doutrina da proteção integral* no que diz respeito ao princípio de que todas as crianças e adolescentes, sem distinção, desfrutam dos mesmos direitos e sujeitam-se a obrigações compatíveis com sua peculiar condição de desenvolvimento.

Em relação a atos infracionais, o ECA (1990) rompe com a concepção menorista, principalmente no que diz respeito a direitos individuais e garantias processuais. A socioeducação passa a ser a lógica que orienta o atendimento a adolescentes autores de atos infracionais. Uma das principais mudanças trazidas pelo ECA (1990), nesse sentido, é o fato de que somente poderão ser apreendidos os adolescentes e não mais as crianças. Outro ponto de destaque é a divisão dos tipos de medidas, em meio aberto e meio fechado, dependendo do ato infracional.

O ECA (1990) também definiu claramente os papéis e as atribuições do Poder Executivo e do Poder Judiciário, bem como incluiu no processo novos atores, como o Conselho Tutelar, o Conselho de Direitos e a sociedade civil, além de atribuir ao Ministério Público (MP) funções compatíveis com o perfil institucional estabelecido pela CF (1988).

Este artigo faz uma reflexão sobre a política de atendimento socioeducativo e de que maneira o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) pode agir para garantir as premissas do ECA (1990) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SIANSE) no que diz respeito a aplicação das medidas em meio aberto. Entender esse processo abre possibilidades para um debate sobre a melhoria do sistema socioeducativo.

## **A centralidade do CMDCA na formulação da política de atendimento infantil**

A compreensão da centralidade do CMDCA dentro do atual desenho das políticas públicas infantis brasileiras pode ocorrer de diversas maneiras. Seja pela leitura literal da CF (1988), em seu art. 227, § 7º, que estatuiu a participação popular por meio de entidades representativas como diretriz de atendimento das políticas de infância. Ou pelo conhecimento do ECA (1990), em seu art. 88, II, ao disciplinar as diretrizes da política pública de atendimento voltada a esse público, figurando o CMDCA como órgão misto de deliberação e controle dessas políticas em todas as esferas federativas. Ou mediante o manuseio das resoluções do CONANDA, dentre elas a Resolução CONANDA n. 105 (2005), que concedeu ao órgão poderes de vincular os gestores públicos, no âmbito da infância, quanto ao teor de suas decisões aprovadas em resoluções.

---

Entretanto essa análise não pode prescindir de uma análise histórica das políticas públicas infantis brasileiras. Como destaca mais especificamente Rizzini (2011a, 2011b), a história do atendimento à infância e juventude no Brasil é marcada por uma eterna sucessão de responsáveis, começando pelos jesuítas, geralmente marcada por clientelismo, paternalismo e relações espúrias entre o público e o privado, com o escopo de controle, não de promoção de direitos. Já Faleiros (2011) aponta a total inexistência de políticas e invisibilidade da questão da proteção da infância na Velha República, até 1927, período no qual, porém, havia punições para crianças a partir de 9 anos, com base no malfadado critério do “discernimento”.

Somente no ano citado, pela primeira vez, sob a égide dos higienistas e juristas, foi criada uma legislação protetiva infantil, no chamado Código de Melo Matos com algumas importantes inovações por meio da criação de obrigações do Estado para com a infância, como o ensino público, a vigilância da saúde da criança, dos lactantes e das nutrizes e a proteção até os 18 anos. Por outro lado, no campo não protetivo, estipulou-se a imunidade processual penal ao menor de 14 anos e a garantia de processo especial entre 14 e 18 anos, abolindo-se a criticável regra do “discernimento”, mas criando o juízo privativo de menores, com amplos poderes, a partir do critério hermenêutico da “boa ou má índole da criança”.

Após anos de alguma estabilidade, no governo militar, marcado por forte caráter repressivo e aumento da desigualdade social, ressurgiu a questão da atenção à infância. A partir de críticas ao Código de Melo Matos, ainda que sem revogar o citado código, inicialmente se optou por modificar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) da Era Vargas, inculcando à política um meio de controle social, sempre em nome da segurança nacional. Em 1974, porém, apresentou-se projeto de lei dissociado do que os documentos internacionais, mais modernos, já previam à época em termos de direitos para a criança e o adolescente. Vale ressaltar que só foi aprovado anos depois (Lei n. 6.697 [Código de Menores], 1979) e teve 11 anos de vigência até o ECA (1990).

Como pilar hermenêutico da nova e ao mesmo tempo já velha normativa inaugurada, vale destacar a adoção da *doutrina da situação irregular*, verdadeiro consenso jurídico brasileiro à época, que assim definiu que tais eram os “menores” sujeitos às suas medidas, ou seja, aqueles em privação de condições essenciais de subsistência, vítimas de familiares, órfãos e autores de atos infracionais (Faleiros, 2011). Para reparar tais situações, mais do mesmo: amplos poderes aos juízes, uma espécie de “tutores” dos “menores”. Durante o curto período de vigência do Código de Menores (1979) se observou que a política da infância ali estatuída, como um todo, mostrou-se um fracasso (Vogel, 2011), só potencializado em razão da maior concentração de renda típica da ditadura.

Se é que existiu um lado bom desse histórico é que diante da junção deles com os debates da redemocratização e a luta por eleições diretas, abriu-se o caminho para que a sociedade civil, organizações não governamentais (ONG) e outros atores sociais,

---

como a Igreja, defendendo mais direitos para as crianças e os adolescentes, agora também embasados nos documentos internacionais mais modernos sobre o tema, como as Regras de Beijing, de 1985, as Diretrizes de Riad, de 1988, e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Vale destacar que, segundo Van der Broocke e Pamplona (2018), o grande diferencial dos movimentos sociais voltados à causa da infância do Brasil, na época, era a defesa da *doutrina da proteção integral*, dada a magnitude dos direitos que ela consagra, o que já era apregoadado por esses defensores desde o final da década de 1970. Inclusive, a chamada Comissão Nacional da Criança Constituinte, instituída por meio de uma portaria interministerial, deu-se a partir da movimentação social já citada, chegando a 1.200.000 assinaturas para a criação de uma frente parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente (Faleiros, 2011). E assim se deu a incorporação da *doutrina da proteção integral* à CF (1988), sendo o próprio ECA (1990) uma decorrência.

Ora, passar a enxergar as crianças como sujeito de direitos, isso em uma Constituição fruto de muita luta popular, precipuamente nessa matéria, acabou trazendo para as políticas públicas infantis um modelo de atendimento descentralizado, isto é, focado no atendimento de seu público no local onde ele se encontra, o município, e baseado em participação popular, voltado à emancipação de controle estatal e maior oferta de direitos. Nesse sentido, diz Machado (2013, pp. 81-82) que:

Com a mudança de paradigma, passou-se a tratar as crianças e adolescentes como titulares de direitos fundamentais, sendo as políticas públicas instituídas principalmente através do ECA de natureza emancipatória. Neste contexto, a [CF 1988] preconizou a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, conforme dispõem os [arts. 227, § 7º, e 204]. Esta participação qualificada foi reforçada pela [Lei n. 8.069/1990]. De acordo com o ECA, uma das diretrizes da política de atendimento é a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação paritária [...] Ao lado da gestão colegiada das políticas públicas, o ECA também enfatiza a perspectiva da descentralização, de modo a implicar o fortalecimento das políticas locais e o papel dos conselhos municipais [...].

Nesse aspecto, mencione-se que o CMDCA figura como diretriz de atendimento preconizada pelo ECA (1990), consoante a definição do art. 87, II. Aliás, todo o papel do CMDCA na política pública de infância e juventude traçada pelo ECA (1990) merece destaque, tratando-se de órgão que pode atuar desde a sua formulação, na medida em que possui poder deliberativo e até sua avaliação e controle. Por outro lado, o ECA (1990) não

---

pontuou por si com precisão as atribuições do CMDCA, fazendo-o apenas de modo esparso (Machado, 2013), deixando um amplo espaço para as resoluções do CONANDA fazê-lo, como veremos. Assim, no âmbito do ECA (1990), os dispositivos que regulamentam a atuação do CMDCA são: a) a regulamentação de políticas públicas - arts. 227, § 7º, e 204 da CF (1988) e art. 88, II, do ECA (1990); b) o cadastramento e a fiscalização de entidades de atendimento - arts. 90 e 91 do ECA (1990); c) o Conselho Tutelar - art. 139 do ECA (1990); e d) o controle social e o Fundo da Infância e Adolescência FIA - arts. 88, IV, 214, 260, I, e 260, § 2º.

Cabe, porém, destacar que esses colegiados não são órgãos executores dessas políticas públicas. Pelo contrário, o que lhes cabe é o controle do ente municipal com a consequente cobrança para a aplicação das ações planejadas. Nesse sentido, conceitua-os Digiácomo (2021):

Pode-se definir o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como um órgão intersetorial, de composição mista e paritária entre governo e sociedade civil organizada, existente em todos os níveis de governo (municipal, estadual e Federal) que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal, detém a competência e a legitimidade (diga-se: o poder-dever) para deliberar políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, bem como a prerrogativa de controlar as ações do administrador público encarregado de sua efetiva implementação.

Com efeito, as políticas a serem por eles regulamentadas, deliberadas e controladas, como lecionam Costa (1993) e Goulart (2021), encontram-se centradas em 4 linhas de atendimento: a) as políticas sociais básicas, referentes àquelas universais, como saúde, educação, cultura, e outras; b) as políticas de assistência social, dever do Estado para parcelas da população em situação de vulnerabilidade ou privação econômica; c) as de proteção especial, voltadas, no âmbito da criança e do adolescente, às que estejam em situação de risco ou de violação de direitos; e d) as de proteção jurídico-especial, focadas na defesa dos direitos violados, por meio das instituições do sistema de Justiça e da sociedade civil. A socioeducação se concentra, geralmente, nas duas últimas, não obstante seu claro aspecto multidisciplinar.

Sobre as deliberações nessa política, mencionadas no último excerto citado acima e nas incumbências do conselho, mostra-se importante aprofundarmos seu efeito vinculante apenas referido no primeiro parágrafo. Na prática, o efeito vinculante das resoluções assegura que o poder de decidir quanto às políticas públicas infantis seja de fato partilhado com a sociedade civil, reforçando o cumprimento dos preceitos constitucionais que as reformularam, aliando-as à proteção integral e à participação social (Arroxelas, 2021; M. J. Digiácomo & I. A. Digiácomo, 2013; Tavares, 2010) Assim, as resoluções dos conselhos são

---

de cumprimento obrigatório para os gestores, não comportando faculdades ou sujeição a juízo de conveniência e oportunidade dos representantes do Poder Executivo, mas deveres correlatos do modelo constitucional adotado no país para as políticas públicas.

Nesse sentido, o efeito encontra previsão normativa literal no art. 2º, § 2º, da Resolução CONANDA n. 105 (2005), reforçado novamente pelo art. 23, § 2º, da Resolução CONANDA n. 113 (2006), que também tratou do papel do MP em casos de descumprimento do citado efeito, da mesma maneira que a jurisprudência sobre a matéria:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
– ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido (REsp. 493.811/SP, 2002/0169619-5, Rel. Min. Eliana Calmon).

Contudo, antes de aprofundar as competências do CMDCA na nova política pública infantil que emergiu com a redemocratização, e suas correlações com o sistema socioeducativo local, cabe compreender o funcionamento deste no âmbito municipal.

## **Deveres e poderes locais no SINASE: o meio aberto e os CMDCA**

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) é o conjunto de regras e princípios que materializa a política pública de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa, também incluindo os sistemas estaduais e municipais, além de todos os programas e planos voltados ao adolescente em conflito com a lei (Resolução CONANDA n. 119, 2006). Do ponto de vista legal, encontra-se consubstanciado na Lei n. 12.594 (2012) e nas Resoluções CONANDA ns. 119 (2006) e 160 (2013) - sendo a primeira aquela que

---

instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e a segunda a que aprovou o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Nesse aspecto, primeiramente, vale ressaltar a Lei n. 12.594 (2012) consolidou e detalhou do ponto de vista jurídico um sistema de políticas públicas socioeducativas já criado pelo CONANDA 6 anos atrás, o que reforça o poderio das resoluções dos conselhos. Depois, embora as resoluções citadas pareçam inicialmente “mais do mesmo”, não o são, uma vez que uma já sabemos que criou o sistema e a outra materializou, na verdade, a aprovação em âmbito federal do plano nacional de atendimento socioeducativo, documento este, inclusive, exigido no texto da primeira, para elaboração pelo Poder Executivo e posterior submissão aos colegiados em seus mais diversos âmbitos.

Sobre o primeiro documento que regulamentou o tema, *in casu* a Resolução CONANDA n. 119 (2006, pp. 34-35), temos um excerto que esclarece essa questão dos planos e o papel dos conselhos de direito, ressaltando peculiaridades dos CMDCA:

Conforme estabelecem a Constituição Federal e o ECA, na área da infância e da juventude, a responsabilidade para dispor sobre a formulação da política é compartilhada entre sociedade civil e Poder Executivo. Os órgãos que detêm poder deliberativo sobre tal política são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. A eles cabe também:

1) editar e acompanhar a implementação de políticas e planos, existentes nos três níveis, de atenção a adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional e/ou sob medida socioeducativa; 2) promover e articular a realização de campanhas e ações, dirigidas à sociedade em geral, que favoreçam o desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei; 3) deliberar pela utilização de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; e 4) participar do processo de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente cabe analisar e deliberar sobre a concessão ou não de: 1) registro a entidades não governamentais nos termos do artigo 91 do ECA; e 2) inscrição dos programas socioeducativos em desenvolvimento ou a serem desenvolvidos nos limites territoriais do município nos termos do artigo 90 do ECA.

Entretanto, para melhor compreender como uma atuação mais eficaz do CMDCA poderia contribuir na política socioeducativa local, primeiro precisamos entender como o SINASE opera no âmbito municipal. Nesse aspecto, o papel do município no sistema foi pensado pela Resolução CONANDA n. 119 (2006), que o instituiu, e aclarado na Lei n.

---

12.594 (2012, art. 5), que o positivou, estatuiu, dentre outras incumbências além do plano de atendimento para posterior submissão ao CMDCA, os deveres de criação e manutenção de um sistema socioeducativo municipal que respeite as regras gerais da lei, das resoluções e dos planos nacional e local, bem como de programas de atendimento que envolvam as medidas de meio aberto, inclusive cofinanciando-os; e não só a eles, mas programas de primeiro atendimento ao adolescente autor de ato infracional, editando todas as normas complementares que se mostrem necessárias para tanto.

Comentando as funções acima uma a uma, começando em ordem pelos planos, vê-se que a lei os disciplina nos arts. 7 e 8, asseverando a necessidade de realizar primeiro um diagnóstico do sistema local e só depois disso traçar as diretrizes e metas e definir prioridades e fontes de financiamento, além do formato de gestão do sistema que será adotado dentro de um prazo decenal, tudo isso sem prescindir da articulação de ações nas políticas básicas, como educação, saúde, assistência, cultura e esporte, respeitando os princípios socioeducativos do ECA (1990), o plano nacional e as resoluções pertinentes do CONANDA. Sobre a importância do diagnóstico no âmbito do SINASE no meio aberto, disciplina o Ministério de Desenvolvimento Social (2016, p. 25):

O desenvolvimento do diagnóstico do sistema socioeducativo é imprescindível tanto para a implementação do Serviço de MSE em Meio Aberto no município, quanto para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de atendimento socioeducativo. Este diagnóstico, devido às particularidades do sistema socioeducativo, pressupõe interlocução entre a Vigilância Socioassistencial e outros atores do SINASE.

Correlacionando tal dever de diagnóstico com os conselhos, inclusive o indicando como um dos maiores desafios para esses colegiados, temos a lição de Custódio e Viana (2018, p. 182):

No entanto, o assunto mais delicado para o CMDCA, com potencial possibilidade de comprometimento do fortalecimento do Poder local juntamente com o desenvolvimento do próprio conselho, é aquele que diz respeito ao diagnóstico do território para a garantia de direitos. Do ponto de vista de estrutura e funcionamento, são necessárias certas estruturas de organização que acabem por pautar as discussões no interior do CMDCA, realizando periodicamente: diagnósticos sociais, planos de ação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas para a criança e o adolescente.

---

Ultrapassada a fase do diagnóstico prévio, a elaboração dos planos municipais em si não é de menor importância, na medida em que consubstanciarão as diretrizes, as ações, os eixos e os prazos para a concretização das políticas públicas de que cuidam, para além de governos ocasionais: “assim, os chamados planos decenais são instrumentos que ultrapassam a simples política de governo para efetiva concretização de política de Estado” (Souza & Borges, 2020, p. 65). E, embora no âmbito do SINASE não incumba ao CDMCA suas elaborações, sem dúvida, compete às suas resoluções a eventual aprovação ou não do planejado no âmbito do Poder Executivo, até porque “um plano de direitos não é um documento fixo, uma vez que, a depender das dinâmicas sociais e políticas, será sempre passível de revisão” (Souza & Borges, 2020, p. 66).

Já para falar nos *programas de meio aberto de atribuição local*, deve-se problematizar o uso do termo em si em políticas sociais, consoante o Ministério de Desenvolvimento Social (2016, p. 33):

Cabe esclarecer também que o termo programa, para a Política de Assistência Social, refere-se às “[...] ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” [...]. Portanto, diferentemente do serviço, a atuação do programa é restrita a um determinado período de tempo. Já o significado de programa de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente se refere a atividades permanentes e continuadas ao longo do tempo, com proposta de funcionamento e metodologia de trabalho respectivamente registradas no CMDCA. Por sua vez, a Lei n. 12.594/12 define programa de atendimento como a organização e o funcionamento da unidade física que propicia as condições necessárias à execução das medidas socioeducativas.

Depois, reforçar o conhecimento acerca das medidas socioeducativas nessa seara, sendo elas a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida, enquadrando-se, por sua vez, a semiliberdade e a internação, provisória ou definitiva, como medidas de meio fechado (M. J. Digiácomo & I. A. Digiácomo, 2013). É bem verdade que, tecnicamente, as medidas de advertência e reparação do dano também seriam enquadradas como meio aberto, contudo, como suas execuções são quase imediatas e se dão nos próprios autos do processo judicial, a cargo, portanto, do juiz, conforme o art. 38 da Lei n. 12.594 (2012) prescindem da criação de programas específicos para serem implementadas. Em geral, tais medidas, em termos de programas, envolvem a necessidade de seleção e credenciamento de orientadores, órgãos públicos e entidades para receber os serviços dos jovens, além de receber estes e suas famílias, com os encaminhamentos a outros serviços que se mostrarem necessários, consoante os arts. 13 e 14 da Lei n. 12.594 (2012). Por outro lado, vale registrar

---

que o serviço de medidas socioeducativas de meio aberto é tipificado nacionalmente no rol de serviços socioassistenciais, consagrando-o inclusive a tema da proteção social especial, executado por Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), inclusive com cofinanciamento federal (Ministério de Desenvolvimento Social, 2016).

Ademais, continuando no tema dos programas, agora abordando a questão do registro, como se poderia inferir do próprio ECA (1990, arts. 90 e 91), estes e suas entidades executoras precisam de registro no Conselho de Direitos para funcionamento, exigência reforçada pelo SINASE, conforme o art. 10 da Lei n. 12.594 (2012), a qual, por sinal, também se estende aos serviços de medidas executados nos CREAS (Ministério de Desenvolvimento Social, 2016). E, nesse aspecto, a legislação inova em comparação a outras em políticas infantis (Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente [Fundação Abrinq], 2017), normatizando, no art. 11 da Lei n. 12.594 (2012), os requisitos necessários nessa inscrição e disciplinando, portanto, ainda que indiretamente, a atuação do órgão colegiado local.

Do mesmo modo, de acordo com o dispositivo, tais programas deverão apresentar, para se inscrever, no mínimo: métodos e técnicas pedagógicas, estrutura de pessoas, material e segurança de que disporão para a consecução de suas atividades, plano de capacitação do pessoal envolvido, bem como acompanhamento dos egressos do serviço, um regimento interno que contemple as atribuições de cada função, uso da disciplina e de benefícios e uma equipe técnica, em conformidade com as normas profissionais de referência. Por outro lado, a própria tipificação nacional de serviços socioassistenciais já comentada, também erige seus parâmetros e objetivos de funcionamento para as medidas executadas nos CREAS, como acesso a direitos e serviços e ressignificação de valores, dentre outros (Ministério de Desenvolvimento Social, 2016).

O próprio art. 11 da Lei n. 12.594 (2012), em seu parágrafo único, já disciplina que as entidades que não adequarem os programas socioeducativos de meio aberto ofertados podem sofrer as sanções previstas no ECA (1990) para irregularidades nas entidades de atendimento, indo de advertência a cassação do registro. Sobre a relevância dessa função de registro de entidades e programas, para além de uma mera imposição burocrática, mas garantindo o controle real dos problemas da rede por parte dos conselheiros, registram M. J. Digiácomo & I. A. Digiácomo (2013, p. 105):

Com a análise e o registro dos programas executados tanto por entidades governamentais quanto não governamentais, o CMDCA terá condições de exercer um rígido controle sobre as estruturas de atendimento existentes no município, evitando assim o registro e funcionamento de programas que não respeitem os princípios estabelecidos pelo ECA e/ou sejam incompatíveis com a política de atendimento traçada pelo próprio Conselho de Direitos. Tal atribuição também permite uma visão global da “rede de proteção à criança e

---

ao adolescente” disponível no município, facilitando assim a descoberta de suas eventuais deficiências estruturais e a articulação de ações entre os seus diversos componentes (cf. art. 86 do ECA).

Quanto ao cofinanciamento dos programas de meio aberto conjuntamente com outros entes federados, a última incumbência municipal no sistema a comentar, novamente vemos um papel relevante do CMDCA, na medida em que embora todos os entes citados devam contribuir para seu custeio, é certo que, consoante o art. 31 da Lei n. 12.594 (2012), os conselhos dos 3 entes federativos podem destinar um percentual dos recursos do fundo da criança de sua incumbência para ações nessa seara, precipuamente para avaliação da política, capacitações e sistemas de informação.

Ademais, afora os aspectos diretamente relacionados às funções do município no sistema, a Lei n. 12.594 (2012) recorreu ao trabalho dos conselhos em pelo menos outras duas oportunidades, consoante os arts. 19 e 82, isso no que tange ao Sistema de Avaliação Socioeducativa, do qual o Conselho de Direitos será destinatário dos relatórios avaliativos junto com outras instituições e, curiosamente, quanto à inserção na rede pública de ensino, no prazo de um ano, de todos os adolescentes cumprindo medidas em unidades de atendimento no município. No que concerne à primeira atribuição, anota a Fundação Abrinq (2017, p. 65):

O que se espera, na realidade, é que, observando as mencionadas diretrizes, princípios e normas, os programas cumpram a regra que preside a avaliação: que atinjam seus objetivos e alcancem os resultados que justificam sua existência. [...]

Os programas socioeducativos devem ter garantida a reinserção social do adolescente e a não reincidência na prática de ato infracional. [...]

Em parte dos casos, as normativas determinam ou sugerem aspectos a serem avaliados. É assim com os programas socioeducativos, com relação aos quais a lei que instituiu o SINASE indica ações que devem ser desenvolvidas pela direção dos programas em meio aberto (art. 13 e art. 14) e determina medidas relativas à atenção integral à saúde do adolescente (art. 60 a art. 62) [...].

Mas, como será visto, isso ainda não é tudo o que os Conselhos de Direitos locais podem fazer pelo sistema socioeducativo, na medida em que esses colegiados têm outras funções normatizadas pelo CONANDA, cujo melhor exercício pode impactar diretamente o funcionamento do meio aberto.

---

## Outras funções dos conselhos no sistema de garantias de direitos: fiscalização orçamentária e criação de fluxos e protocolos

Retomando o tema do primeiro tópico, vale ressaltar a esparsa regulamentação do CMDCA, sendo, na verdade, as Resoluções CONANDA ns. 105 (2005), 106 (2005) e 116 (2006) os atos normativos que melhor disciplinam como deve ser o funcionamento em si desses colegiados. Mas não só. Temos ainda a Resolução CONANDA n. 113 (2006), que instituiu o sistema de garantias de direitos (SGD) da criança e do adolescente, o qual também trouxe direcionamentos para a atuação dos órgãos municipais. É bem verdade que a *doutrina da proteção integral* positivada na CF (1988) e no ECA (1990) já forneciam as bases para um entendimento sistêmico da proteção à infância e juventude, mas a melhor regulamentação nesse sentido, até 2006, era doutrinária, avançando a institucionalização e o fortalecimento de um ideal sistêmico na matéria com a Resolução CONANDA n. 113 (2006), como indicam Souza e Borges (2020).

Quanto à literalidade da Resolução CONANDA n. 113 (2006) no funcionamento do SGD e no papel do CMDCA, vemos que se delineia em seu último capítulo, destinado ao planejamento da institucionalização do sistema de garantia de direitos ali proposto, muito embora, antes, no art. 4º, já haja tema que reverbere na atuação desses colegiados, isso porque foi taxativa em tal dispositivo ao colocar as resoluções dos conselhos locais e nacionais, até de outras políticas setoriais, como instrumentos normativos do sistema de garantia de direitos humanos da infância brasileira, junto com a CF (1988), o ECA (1990) e outros, ainda que não em um mesmo patamar jurídico.

Aliás, é no art. 22, parágrafo único, da Resolução CONANDA n. 113 (2006) que se dispõe a necessidade do respeito aos textos das Resoluções CONANDA ns. 105 (2005) e 106 (2005), que regulamentam as atribuições do CMDCA e suas recomendações quando da criação e composição dos conselhos. Porém, é nos arts. 31 e 32 da Resolução CONANDA n. 113 (2006) que a responsabilidade dessas instâncias para a formulação e deliberação da política é firmada, assentando a possibilidade de elaboração pelos CMDCA de “normas básicas” de funcionamento do sistema e, ainda, planos focados na implementação estratégica de ações e mecanismos de garantias de direitos infantis. Nesse aspecto, também ecoa o anexo da Resolução CONANDA n. 106 (2005, pp. 9-10), dirigida a regulamentar o funcionamento em si dos CMDCA:

A realização sistemática do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de se atingir o pleno atendimento das demandas apuradas no curto, médio e longo prazos, tornando indispensável sua contribuição na qualidade do resultado esperado de suas atribuições e

---

no cumprimento de sua missão, tornando-se, assim, ferramenta efetiva de formulação e controle da política local de atendimento dos direitos, promovendo inclusive correções necessárias.

Ora, diante de um objetivo dessa envergadura, faz-se necessário coordenar projetos, programas, planos e ações, de diferentes áreas setoriais, na medida em que estamos lidando com uma política de proteção a um grupo que precisa ser priorizado em todas as outras políticas (Souza & Borges, 2020), respeitando ainda as peculiaridades locais definidas nos planos municipais, conforme os diagnósticos prévios, que, claro, como se não bastasse, serão executados por um corpo à parte de técnicos. Nesse sentido, com o fito de articular tantos serviços, setores e profissionais diversos, alguns mecanismos se mostram estratégicos para os conselhos, como os fluxos e protocolos, como os diferenciam Moreira e Cabral (2020, p. 102): “os fluxos são mecanismos orientadores dos agentes que atuam na Rede de Atendimento e no SGD, devendo atentar para as variáveis do seu universo de abrangência; nos protocolos estão documentados os procedimentos que devem ser adotados no momento [...]”.

Assim, para a construção dos fluxos se fará necessário conhecer muito bem a rede local, da mesma forma que para a confecção dos protocolos, deve-se compreender os fluxos anteriores e os encaminhamentos, as notificações e os procedimentos de cada política, relacionando-se à própria capacitação e atuação das equipes técnicas (Moreira & Cabral, 2020). Sobre o protagonismo e a necessidade do conselho, deve-se atentar a esses instrumentos, como indicam os mesmos autores:

[...] para o cumprimento da legislação protetiva aos direitos da criança e do adolescente e o enfrentamento de suas violações e ameaças, faz-se necessária a execução de políticas públicas no âmbito municipal. Para tanto, são os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente que devem executar a construção de ações estratégicas que proporcionem a atuação das equipes técnicas de políticas públicas, o que deve compreender o estabelecimento de protocolos de atendimento [...].

Nesse momento, importa retomar a Resolução CONANDA n. 113 (2006) em outros aspectos correlacionados à atuação dos colegiados, como é o caso do seu art. 21, no qual se reafirma o liame constitucional entre direitos humanos da infância, políticas públicas e participação social, ressaltando o papel central da sociedade civil nessa seara, precipuamente por meio dos conselhos de direitos e de outras políticas setoriais, embora não prescreva como deva dar-se esse controle. Sobre o tema da necessidade de atuação

---

do conselho em matéria de orçamento, como meio de controle efetivo das políticas pelo colegiado, também registram Custódio e Viana (2018, p. 182):

O âmbito do orçamento municipal também se materializa como ponto importante para a gestão local quando verificada a atuação do CMDCA. Entre as atribuições deste conselho, há que se destacar a participação na formulação orçamentária do município como meio de garantia de recursos para a realização das políticas públicas para crianças e adolescentes.

Ora, sem orçamento não existe política pública, sendo frequente a justificativa da falta de recursos na área da infância para a não concretização de direitos infanto-juvenis, ainda mais para os adolescentes em conflito com a lei, geralmente já marginalizados pelo não acesso a eles quando ingressam no mundo do crime. De nada adiantaria aprovar um plano municipal de atendimento socioeducativo decenal e não se mobilizar para incluir os custos de seu financiamento no respectivo orçamento municipal (Tuoto et al, 2021). Considerando o orçamento da criança e do adolescente e seu respectivo acompanhamento como papel prioritário para os conselheiros na matéria, o qual deve ser exercido em fases diversas do ciclo orçamentário, seja perante o Poder Executivo ou o Poder Legislativo, indica-se como os colegiados poderiam atuar:

O acompanhamento orçamentário para definição e execução das ações e programas da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é uma das atribuições prioritárias dos Conselhos dos Direitos. Até junho de cada ano deve-se implementar a elaboração do plano de ação anual contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento a serem implementados, mantidos e/ou suprimidos pelo ente federado ao qual o Conselho estiver vinculado administrativamente, que deverá ser encaminhado para inclusão, no momento oportuno, nas propostas do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo. [...] Após o encaminhamento da proposição de lei orçamentária ao Poder Legislativo, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá solicitar à presidência da Casa a relação das Emendas apresentadas relativas às proposições afetas à política da criança e do adolescente. Para melhor garantir a efetivação da proposta encaminhada, deverá ser criada, no âmbito do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma comissão permanente responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração da proposição, no âmbito do Executivo, e de discussão e votação pelo Legislativo das diversas emendas ao projeto de Lei Orçamentária, LDO e

---

PPA. Essa Comissão ficará, também, encarregada de acompanhar a execução orçamentária (Tuoto et Al, 2021, p. 767).

Assim, afora todas as prescrições que o próprio SINASE faz para o CMDCA em matéria socioeducativa, temos outras funções derivadas das resoluções do CONANDA, que também os regulamenta no sentido de que, bem desempenhadas, podem trazer várias contribuições para o funcionamento do meio aberto.

## **Como o CMDCA pode contribuir definitivamente para a política socioeducativa de meio aberto**

Neste ponto, vale retomar as participações de relevo para a política socioeducativa que os CMDCA poderiam assumir, vistas em todos os tópicos anteriores, em uma tentativa de condensá-las. Primeiro, tais contribuições, até pelo caráter local dos conselhos, ficariam limitadas à seara do meio aberto, ou seja, medidas de prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida, na medida em que são elas, além do primeiro atendimento ao adolescente, claro, que competem ao município na política de atendimento socioeducativa traçada pelo SINASE.

Depois, nessa política, temos o plano decenal de atendimento, o qual não é formulado pelo CMDCA, como visto, mas tem sua aprovação ou não a ele vinculada, sendo importante para o melhor desempenho de tal função o conhecimento da matéria e a análise crítica da proposta apresentada pelo governo. Em seguida, atua o conselho, não só por força do SINASE, mas também da normativa própria a esse órgão, estatuída no ECA (1990), e resoluções de regência, no registro e na fiscalização das entidades e dos programas de atendimento, cabendo a ele, então, decidir, registrando ou não, cassando até o registro anteriormente expedido, as entidades e os programas que executem medidas de meio aberto no âmbito dos municípios, à luz das regras próprias do SINASE quanto a essas entidades e ao desenvolvimento de tais programas.

Mas não só isso: de acordo com a Lei do SINASE, o CMDCA é destinatário obrigatório dos relatórios de avaliação da política socioeducativa. Quanto ao registro e à concomitante fiscalização das entidades do SINASE pelo CMDCA:

O Estatuto da Criança e do Adolescente determinou que os programas de proteção e socioeducativos executados pelas entidades de atendimento sejam reavaliados, a cada dois anos, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 90, § 3º), levando em conta, entre outros aspectos, a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas

---

pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude, instituições às quais atribuiu a fiscalização das entidades (art. 95).

O entrelaçamento de atribuições sugere uma reflexão sobre a diferença entre fiscalizar e avaliar. Toda fiscalização implica uma avaliação e vice-versa. Fiscalizar implica avaliar, no sentido de que se compara o real com um padrão: o que é determinado por leis ou normas, o que deve ser feito. Avaliar implica fiscalizar, no sentido de que também se compara o real com um padrão: os objetivos previamente fixados. Diferem, porém, a amplitude e as medidas que ambos os processos desencadeiam. A fiscalização preocupa-se com o processo, com o “como” as coisas são feitas. A avaliação mira o resultado, devendo, também, buscar, no processo, as razões para os resultados obtidos, especialmente se ficam aquém dos esperados. A fiscalização resulta em sanção, no caso de padrão não observado. A avaliação deve resultar em correções e melhorias, quando o objetivo não é atingido. Mas, pode, também, resultar em formas de sanção [...].

Assim, e desde logo, é preciso que os processos de fiscalização e de avaliação guardem coerência. Para tanto, Conselho de Direitos e Conselho Tutelar, enquanto instâncias complementares na promoção e na proteção dos direitos da infância e da adolescência, devem debruçar-se sobre a natureza de cada programa, aprofundar seus conhecimentos, e definir o núcleo comum e as partes específicas de cada uma das atribuições (Fundação Abrinq, 2017, pp. 64-65).

Igualmente, a socioeducação, em especial no meio aberto, não é uma política estanque, pauta-se pela intersetorialidade, assim como as políticas infantis em geral. Nesse sentido, assevera o Ministério de Desenvolvimento Social (2016, p. 36):

A incompletude institucional, princípio adotado pelo SINASE, deve ser o norte para o gestor organizar o Serviço de MSE em Meio Aberto no município. O atendimento socioeducativo extrapola as competências de um único segmento institucional, portanto, as relações interinstitucionais no Sistema de Garantias de Direitos são fundamentais para um atendimento que garanta a responsabilização e a devida proteção integral aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Assim, o CMDCA, na medida em que lhe cabe justamente a deliberação articulada dessa política, pode e deve contribuir por outro lado com a socioeducação, ao estabelecer protocolos e fluxos de atendimento, conceitos já contextualizados no item anterior. Ora, pactuar, junto com todos os órgãos da área da infância, constitui o lócus de atuação natural

---

desse órgão colegiado fruto da democracia participativa, podendo ele então, a partir de reuniões e contribuições desses órgãos, gestores de pastas variadas e técnicas que atuam diretamente na socioeducação, até por meio de resolução, fixar encaminhamentos, rotinas e procedimentos, de acordo com a realidade local, para o melhor funcionamento do sistema, evitando, assim, que a eventual rotatividade de profissionais influa no atendimento a esses jovens.

Finalmente, o CMDCA pode ter decisiva contribuição na matéria socioeducativa ao exercer com maestria sua função de acompanhamento orçamentário (Resolução CONANDA n. 106, 2005, alíneas *i* e *k* do anexo), garantindo que planos, programas e ações estratégicas sejam devidamente incluídos no projeto orçamentário que lhe compete enviar e acompanhar a execução no âmbito do Poder Legislativo, acabando com a desculpa mais frequente para não atingir a finalidade dos programas de meio aberto: a sempre alegada *falta de recursos*.

Por conseguinte, de maneira esquemática e considerando o ciclo das políticas públicas (Frey, 2000), podemos considerar que o CMDCA tem atuação marcante em cada fase da política pública socioeducativa de meio aberto estatuída mediante o SINASE, o ECA (1990) e a *doutrina da proteção integral* albergada pela CF (1988), atuando tanto na sua elaboração quanto na aprovação e na implementação do respectivo plano decenal, ao registrar e fiscalizar as entidades de atendimento e os programas que a desempenham, consolidando fluxos e protocolos de atendimento que se façam necessários na matéria, bem como acompanhando a elaboração e execução orçamentária para garantir que haja recursos para seu financiamento e, ainda, até a avaliação, na medida em que o órgão também integra o sistema nacional de avaliação do SINASE.

Em verdade, apesar dos avanços técnicos e teóricos, as políticas de infância vivem o mesmo paradoxo de outras instituições e direitos oriundos da construção social que propiciou a redemocratização brasileira na década de 1980, o que não seria diferente no sistema socioeducativo. Em muito uma posição de vanguarda legislativa, porém, seguida de pouca efetividade diante dos indicadores sociais (Rizzini, 2011a, 2011b).

E, no caso do ECA (1990), elogiado fora do país, mas pouco compreendido internamente, tal descompasso pode ser bastante prejudicial aos direitos infantis ali estatuídos, já que não faltam propostas para a sua revogação e a redução de sua abrangência, precipuamente diante das dificuldades da concretização do sistema socioeducativo e fortalecem-se exatamente por causa desse insucesso, razão pela qual a efetivação dos conselhos, enquanto instância local, paritária, deliberativa e de controle dessas políticas, seria ainda mais imperativa. Nesse diapasão, diz Vogel (2011, p. 320):

O melhor impulso que pode ter a implantação do Estatuto virá sem dúvida de sua capacidade para revelar-se um instrumento eficiente na resolução da problemática social da infância e da juventude no país. Tem que mostrar resultados a curto, médio e longo prazos. Nisso, por sua vez, dependerá dos Conselhos e Fundos, que

---

são os dispositivos de implementação no cotidiano da sociedade brasileira. Para isso será preciso, não só ampliar o processo de sensibilização, mas também, e, sobretudo, dar aos Conselhos melhores armas para desempenho de suas funções. Em suma, não basta que haja Conselhos funcionando, é preciso que o façam com a máxima eficiência, para gerar um efeito-demonstração capaz de converter os atores sociais relutantes ao ponto de vista do Estatuto

À guisa de conclusão, relembramos que o modelo participativo erigido pelos conselhos para as políticas públicas infantis, em consonância com o projeto político constitucional como um todo, sujeita os direitos criados às correlações de forças políticas e aos blocos de poder do momento, o que também ocorre com os outros conselhos, levando a uma não linearidade dos avanços; mas, ainda assim, representam a possibilidade de dar voz a quem nunca a teve na concretização de direitos tão importantes e tradicionalmente renegados.

## Considerações finais

Introduzimos este estudo frisando os influxos da *doutrina da proteção integral* para a proteção de crianças e adolescentes no Brasil, depois denotamos a centralidade do papel do CMDCA nesse modelo de proteção de direitos que a CF (1988) consagrou a infância por meio da adoção da proteção integral, calcada na participação popular para a formulação da política de atendimento a esse público. Em seguida, apontamos como os deveres e poderes que envolvem a concretização do SINASE no âmbito local se alinham às possibilidades de atuação dos CMDCA, previstas desde a CF (1988) até as resoluções do CONANDA, comentando suas intersecções, isto é, onde e como a atuação do CMDCA poderia intervir no atendimento socioeducativo de meio aberto, que é municipal.

Isso para, na sequência, trazermos de modo concreto as possibilidades de atuação do órgão na matéria, para além de apenas formular os planos de atendimento decenais, mas também por meio da devida fiscalização orçamentária, das entidades e dos programas de atendimento envolvidos, da criação de resoluções que pactuem, por meio de fluxos e protocolos, rotinas e boas práticas de atuação para os órgãos locais afetos à política de socioeducação, contribuindo para institucionalizá-la ainda mais, conformá-la como política de Estado e não de mero governo e, precipuamente, garantindo os devidos direitos ao adolescente em conflito com a lei.

Assim, estamos diante de um órgão fulcral também na política pública infanto-juvenil especificamente socioeducativa, que, nem por isso, diante de um problema tão apontado como a violência urbana, com a responsabilização desses jovens, não se torna compreendido, sequer adequadamente estudado, muito menos estruturado à altura de suas funções. Não que esses colegiados fossem prestar-se a qualquer espécie de tábua

---

de salvação do sistema socioeducativo brasileiro, pensado apenas a partir de 2006, quando a *doutrina da proteção integral* era mundialmente reconhecida desde a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, e ainda, diante de séculos de políticas públicas infantis nacionais, quem dirá socioeducativas, marcadas por invisibilidade, paternalismo e clientelismo, embora possam constituir algum alento para a adequada implementação do meio aberto na política socioeducativa brasileira.

## Referências bibliográficas

- Arroxelas, A. G. L. (2021). O Ministério Público e as políticas públicas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes: os conselhos de direitos como prioridade entre prioridades. In E. Cambi (Orgs.), *Ministério Público contemporâneo e do futuro* (pp. 95-114). D'Plácido.
- Avritzer, L., & Souza, C. H. L. (Orgs.). (2013). *Conferências nacionais: agentes, dinâmicas participativas e efetividade*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988, 5 de outubro). Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Costa, A. C. G. (1993). *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. Malheiros.
- Custódio, A. V., & Souza, I. F. (2018). *Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local*. [https://www.academia.edu/42826073/CONSELHO\\_DE\\_DIREITOS\\_DA\\_CRIAN%C3%87A\\_E\\_DO\\_ADOLESCENTE\\_UMA\\_PERSPECTIVA\\_A\\_PARTIR\\_DO\\_PODER\\_LOCAL](https://www.academia.edu/42826073/CONSELHO_DE_DIREITOS_DA_CRIAN%C3%87A_E_DO_ADOLESCENTE_UMA_PERSPECTIVA_A_PARTIR_DO_PODER_LOCAL)
- Digiácomo, M. J. (2021). *As APMFs e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente*. [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/conselhos\\_direitos/As\\_APMFs\\_e\\_o\\_Conselho\\_de\\_Direitos\\_da\\_Crianca\\_e\\_do\\_Adolescente\\_\\_revisado.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/conselhos_direitos/As_APMFs_e_o_Conselho_de_Direitos_da_Crianca_e_do_Adolescente__revisado.pdf)
- Digiácomo, M. J., & Digiácomo, I. A. (2013). *Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado*. SEDS.
- Faleiros, V. P. (2011). Infância e processo político no Brasil. In I. Rizzini, & F. Pillotti (Orgs.), *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (3a ed.). Cortez.
- Fernandes, N. (2003). *Infância, direitos e participação. Representações, práticas e poderes*. Afrontamento.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. (2017). *Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Apoio à execução de suas funções* (3a ed.). Fundação Abrinq.
- Goulart, M. P. (2021). *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público* (Ministério Público Resolutivo v. 1, 2a ed.). D'Plácido.

---

*Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979.* (1979). Institui o Código de Menores. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm)

*Lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990.* (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)

*Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.* (2012). Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis ns. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)

Machado, E. P. (2013). *Ministério Público, gestão social e conselhos gestores* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

Ministério do Desenvolvimento Social. (2016, novembro). *Caderno de orientações técnicas: serviço de medidas socioeducativas em meio aberto*. Secretaria Nacional de Assistência Social.

Moreira, R. B. R., & Cabral, J. (2020). O papel dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente no estabelecimento de protocolos de atendimento e encaminhamento. In I. F. Souza (Org.), *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: políticas públicas e proteção integral* Essere nel Mondo. *Resolução CONANDA n. 105, de 15 de junho de 2005.* (2005). Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. <file:///D:/resolucao-no-105.pdf>

*Resolução CONANDA n. 106, de 17 de novembro de 2005.* (2005). Altera dispositivos da Resolução n. 105/2005, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. [https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/03/16\\_36\\_19\\_103\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Conanda\\_n\\_106.pdf](https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/03/16_36_19_103_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conanda_n_106.pdf)

*Resolução CONANDA n. 113, de 19 de abril de 2006.* (2006). Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402>

*Resolução CONANDA n. 116.* (2006). Altera dispositivos das Resoluções ns. 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. [https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/05/22/11\\_24\\_02\\_991\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Conanda\\_n.%C2%BA\\_116\\_.pdf](https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/05/22/11_24_02_991_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conanda_n.%C2%BA_116_.pdf)

*Resolução CONANDA n. 119, de 11 de dezembro de 2006.* (2006). Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>

---

Resolução CONANDA n. 160, de 18 de novembro de 2013. (2013). Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Resolucao-CONANDA-no-1602013-de-18-de-novembro-de-2013>

Rizzini, I. (2011a). A infância sem disfarces: uma leitura histórica. In I. Rizzini, & F. Pillotti (Orgs.), *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (3a ed., pp. 15-30). Cortez.

Rizzini, I. (2011b). A arte de governar crianças. Lições do passado e reflexões para o presente. In I. Rizzini, & F. Pillotti (Orgs.), *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (3a ed., pp. 323-330). Cortez.

Silva, M. A. L. (2022). *Espaços participativos: adolescentes nas conferências dos nacionais dos direitos*. Edmeta.

Souza, I. F., & Borges, G. (2020). A transversalidade das políticas públicas para crianças e adolescentes à luz da teoria da proteção integral: um estudo a partir da atuação dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos municípios da região carbonífera de Santa Catarina. In I. F. Souza (Org.), *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: políticas públicas e proteção integral* (capítulo 1. X-Y). Essere nel Mondo.

TAVARES, Patrícia Silveira. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos*. 4ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2010, p. 459-486.

TUOTO, Danielle Cristina Carvalho; BAZZO, Mariana Seifert; CONTI, José Maurício. Papel do Ministério Público contemporâneo na fiscalização da aplicação de recursos destinados a políticas públicas de infância e juventude. In: CAMBI, Eduardo (org.). *Ministério público contemporâneo e do futuro*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p.757-784

Van Der Broocke, B. S., & Pamplona, D. A. (2018). Os Conselhos de Direitos Municipais, as políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e a permanência das velhas estruturas de poder: um desafio à consolidação da democracia participativa no Brasil. *Revista Opinião Jurídica*, 16(22), 13-37.

Vogel, A. (2011). *Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo*. In I. Rizzini, & F. Pillotti (Orgs.), *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (3a ed., pp. 287-322). Cortez.

---

## Para citar este artigo

### Norma ABNT

TAVARES, H. B.; SILVA, M. A. L. O papel do CMDCA na implementação da política socioeducativa de meio aberto. Conhecer: **Debate entre o Público e o Privado**, v. 14, n. 32, p. 50-73, 2024.

### Norma APA

Tavares, H. B.; Silva, M. A. L. (2024). O papel do CMDCA na implementação da política socioeducativa de meio aberto. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 14(32), 50-73.

### Norma Vancouver

Tavares, HB, Silva, MAL. O papel do CMDCA na implementação da política socioeducativa de meio aberto. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, [Internet]. 2024 [cited janeiro 08, 2024]; 14(32):50-73.

Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/14944>