

CURSO SOBRE O SINASE

Módulo III - Instrumentos Legais e Normativos do SINASE

Unidades de Estudo

- a) Regras e Diretrizes das Nações Unidas em matéria de adolescentes em conflito com a lei
- b) Conceito e princípios do SINASE
- c) As relações do SINASE com outros sistemas (SUAS, SUS, Educação e Sistema de Justiça e Segurança Pública)
- d) Interfaces com outros Planos Nacionais
- e) Processos de descentralização, regionalização e municipalização
- f) Projeto de Lei do SINASE

SUMÁRIO

Apresentação	03
1 UNIDADE DE ESTUDO: CONCEITOS E PRINCÍPIOS DO SINASE	04
1.1 Percurso histórico	04
1.2 Conceitos fundamentais	05
1.3 Os princípios do SINASE	05
1.4 Significado do SINASE	07
1.5 O contexto de aplicação das medidas privativas de liberdade	07
2 UNIDADE DE ESTUDO - RELAÇÕES DO SINASE COM OUTROS SISTEMAS	12
2.1 Relação com outros sistemas	12
2.2 Papel articulador do SINASE	13
2.3 Transversalidade nas políticas públicas	13
2.4 A relação SINASE e SUAS	16
2.5 Relação Sinase e SUS	20
2.6 Relação SINASE e Educação	21
2.7 Relação entre SINASE e Justiça e Segurança Pública	21
3 UNIDADE DE ESTUDO - PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO	23
3.1 Descentralização	23
3.2 Conceituações de descentralização	24
3.3 Descentralização e democratização	30
3.4 Descentralização e controle social	31
3.5 Municipalização e descentralização político-administrativa	34
3.6 A organização do sistema socioeducativo	37
Referências bibliográficas	38

Apresentação

Este artigo trata das unidades de estudo referentes aos conteúdos: Conceito e princípios do SINASE; As relações do SINASE com outros sistemas (SUAS, SUS, Educação e Sistema de Justiça e Segurança Pública); Processos de descentralização, regionalização e municipalização.

Sua finalidade é servir de apoio à elaboração de slides que serão inseridos na plataforma Author, que é a base interativa do Curso sobre o SINASE, que será disponibilizado a operadores e gestores do atendimento socioeducativo em âmbito nacional.

Os textos a seguir foram compilados e complementados por Cândida da Costa¹.

¹ Cândida da Costa possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (1988), mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (1998) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2004). Atualmente é adjunto III da Universidade Federal do Maranhão. Tem experiência na área de Sociologia do Trabalho, com ênfase em Mundo do Trabalho e Sindicalismo, atuando principalmente nos seguintes temas: relações de trabalho, qualificação profissional, reforma do estado, direitos trabalhistas e políticas públicas.

1 UNIDADE DE ESTUDO: CONCEITOS E PRINCÍPIOS DO SINASE

1.1 Percurso histórico

A construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE consolida uma iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, para normatizar a atuação dos organismos em torno do atendimento socioeducativo.

A partir de 2002, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, da Presidência da República, com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), o CONANDA desencadeou uma série de encontros estaduais e regionais e um encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo.

Nesses eventos, foram debatidos e avaliados a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP, bem como a prática pedagógica desenvolvida nas unidades socioeducativas. Foram constituídos dois grupos de trabalho com atribuições de elaborar um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas e um documento teórico-operacional para execução dessas medidas.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud/Brasil) também contribuíram para os trabalhos.

A proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi consolidada em fevereiro de 2004. Em novembro do mesmo ano promoveram um amplo diálogo nacional com aproximadamente 160 atores do Sistema de Garantia de Direitos - SGD, do qual resultou o SINASE.

O esforço de construção do SINASE busca dar efetividade ao espírito presente no ECA, de garantir a proteção integral à infância e adolescência, de reafirmar as responsabilidades do estado, família e sociedade na promoção e proteção dos direitos da população infanto-adolescente, do respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento. Destaque-se, ainda, o papel do estado como promotor de políticas públicas e guardião dos direitos das crianças e adolescentes.

1.2 Conceitos fundamentais

O SINASE é a política pública de implementação do atendimento das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA para as situações em que crianças e/ou adolescentes se envolvam com atos infracionais.

Sua concepção acompanha a construção das normativas que pretendem dar materialidade aos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil - Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente, e no mundo - Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil - Regras de Beijing - Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

O SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa.

Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público.

1.3 Os princípios do SINASE

A implementação do SINASE objetiva o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Persegue, ainda, a idéia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturado, principalmente, em bases éticas e pedagógicas.

O SINASE define as competências das instâncias federativas para a execução do atendimento socioeducativo, reforçando a necessidade de municipalização das medidas em meio aberto. Cabe à União formular e coordenar a execução da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo. Aos estados e municípios, cabe elaborar e executar seus planos de atendimento socioeducativo bem como se responsabilizar pela gestão dos sistemas de atendimento.

Reforçando o caráter pedagógico em detrimento do caráter punitivo, o SINASE dá relevância às medidas em meio aberto, como a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e a Liberdade Assistida (LA), acentuando que as medidas

privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e internação), devem ter sua aplicação restrita em caráter de brevidade e excepcionalidade.

O SINASE também ressalta as dimensões pedagógicas, com a adaptação dos padrões arquitetônicos das unidades de internação aos padrões dos adolescentes, eliminando as características de unidades prisionais e obedecendo às características apontadas no ECA, que se adequam a estabelecimentos educacionais.

Princípios do SINASE

1. Respeito aos direitos humanos;
2. Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes - artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA;
3. Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades - artigos 227, § 3º, inciso V, da CF; e 3º, 6º e 15º do ECA;
4. Prioridade absoluta para a criança e o adolescente - artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA;
5. Legalidade;
6. Respeito ao devido processo legal - artigos 227, § 3º, inciso IV da Constituição Federal, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108, 110 e 111 do ECA e nos tratados internacionais;
7. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
8. Incolumidade, integridade física e segurança (artigos 124 e 125 do ECA);
9. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários - artigos 100, 112, § 1º, e 112, § 3º do ECA;
10. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes - artigo 86 do ECA;
11. Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência - artigo 227, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal;
12. Municipalização do atendimento - artigo 88, inciso I do ECA;
13. Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos - artigos 204, inc. I, da Constituição Federal e 88, inc. II, do ECA;
14. Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
15. Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas;
16. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

1.4 Significado do SINASE

O SINASE representa um instrumento que norteia a aplicação e execução das medidas socioeducativas no Brasil, ao mesmo tempo em que indica a aplicação das medidas em meio aberto como a melhor alternativa para a inserção social dos adolescentes.

Sua elaboração intenta dar concretude à mudança de paradigma instaurada pelo ECA: do velho paradigma da situação irregular (Código de Menores - Lei n. 6.697 de 10 de outubro de 1979) para a Doutrina da Proteção Integral. Significa abordar a questão infracional com o interesse da reinserção social do adolescente com a lei, superando a visão do mesmo como simples objeto de intervenção.

1.5 O contexto de aplicação das medidas privativas de liberdade

A proposição do SINASE se contrapõe à realidade da aplicação das medidas, com predominância das medidas restritivas de liberdade, que se opõem à lógica do ECA. Nesse sentido, apresentamos algumas tendências que os mapeamentos do atendimento socioeducativo vêm revelando acerca da situação em nosso país.

O levantamento realizado em 2002 apresentou informações quantitativas e qualitativas a respeito do sistema de atendimento, demonstrando a urgência de mudanças requeridas para fazer face às exigências do Estatuto compatíveis com o respeito aos direitos humanos. O Mapeamento objetivava captar as principais mudanças efetuadas nas políticas estaduais de atendimento socioeducativo aos adolescentes em conflito com a lei visando à implementação do ECA, bem como a estrutura de atendimento das unidades de aplicação de medidas de privação de liberdade. Foram pesquisadas questões sobre a concepção da política e sua implementação; a organização das unidades de internação no âmbito da proposta de descentralização do Sistema e do princípio da incompletude institucional; a articulação do sistema quanto à aplicação das medidas não privativas e privativas de liberdade; e as características básicas das suas propostas pedagógicas; e sobre a prática da proposta pedagógica a partir do levantamento de questões específicas nas áreas de: educação escolar; saúde; formação profissional; assistência social; controle social; assistência jurídica; concepção arquitetônica; segurança interna e externa; e política de recursos humanos.

Quanto aos principais resultados destacados, é mister ressaltar que são reduzidos e de pouco alcance: a) a criação dos Conselhos de Direitos; b) a inclusão obrigatória do advogado nos processos de apuração de ato infracional cometido por adolescente; c) a criação, em muitos estados, de centros integrados para o primeiro atendimento aos adolescentes infratores; d) a inserção da escola pública nas unidades de internação; e) alterações na estrutura e/ou vinculação dos órgãos executores das medidas socioeducativas.

No que se refere à qualidade do atendimento, os problemas se sobressaem a quaisquer avanços. O estudo cita a construção de unidades mais compatíveis com a norma legal, e, em alguns estados, a descentralização das mesmas, fazendo referências a problemas, como instituições ainda concebidas nos padrões do antigo Sistema FEBEM, superlotação, maus tratos, tortura e falta de capacitação dos recursos humanos. São citados casos extremos de violência em diversas unidades, dos quais resultam rebeliões e mortes de adolescentes.

No funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, fundamental para garantia dos direitos dos adolescentes, a desejável integração ainda não é uma realidade. O estudo destaca que embora existam centros integrados, os mesmos, não criam por si só o espírito de integração e cooperação entre os atores, havendo diversas queixas ou críticas de representantes dos diversos segmentos do sistema, uns em relação a outros, destacando-se a omissão dos Conselhos de Direitos, conflitos com a sociedade civil ou entre o Judiciário e o Ministério Público.

Permanece a fragilidade do sistema de aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto, a baixa municipalização do sistema e a falta de unidades descentralizadas nos estados. No âmbito do controle social, os conselhos de direitos ainda não conquistaram o necessário fortalecimento para exercer o seu papel de propositores e fiscalizadores da política de atendimento socioeducativo. Quanto à segurança jurídica do adolescente, não tem sido garantida conforme preconiza o ECA.

As conclusões apontam para a omissão do Estado quanto à concretização do princípio constitucional da prioridade absoluta e da incompletude institucional. As lentas mudanças ocorridas devem-se a movimentos de pressão, principalmente por parte do Ministério Público, do Judiciário e dos Conselhos, em alguns estados. As

tendências apontadas no mapeamento indicam que a adequação do sistema de atendimento do Estatuto é um processo ainda em curso, e, em alguns casos, lento e penoso, com avanços e retrocessos. Há importantes progressos conceituais e formais, algumas mudanças positivas nos programas e na sua operacionalização, e muito ainda por fazer no que diz respeito às instituições e às práticas cotidianas.

Nesse sistema de atendimento, encontravam-se cerca de 10 mil adolescentes internos em instituições de privação de liberdade. Este número é muito pequeno quando comparado com o total de adolescentes na idade de 12 a 21 anos existentes no Brasil (em torno de 33 milhões). Isto significa que, para cada 10.000 adolescentes brasileiros, existem menos de três adolescentes privados de liberdade. São adolescentes do sexo masculino (90%); com idade entre 16 e 18 anos (76%); da raça negra (mais de 60%); não freqüentavam a escola (51%), não trabalhavam (49%) e viviam com a família (81%) quando praticaram o delito. Não concluíram o ensino fundamental (quase 50%); eram usuários de drogas (85,6%); e consumiam, majoritariamente, maconha (67,1%); cocaína/crack (31,3%); e álcool (32,4%). Os principais delitos praticados por esses adolescentes foram: roubo (29,5%); homicídio (18,6%); furto (14,8%); e tráfico de drogas (8,7%).

Outro dado importante a ser destacado no Mapeamento é a situação das unidades de internação brasileiras, por serem outro elemento de violação dos direitos dos adolescentes. Vejamos:

a) no que se refere ao Ambiente Físico das unidades, 71% são consideradas inadequadas às necessidades da proposta pedagógica, o que se revela desde a inexistência de espaços para atividades esportivas e de convivência até as péssimas condições de manutenção e limpeza. É preciso ainda salientar que, dentre aquelas consideradas adequadas, algumas o são mais para a manutenção da segurança do que para o desenvolvimento de uma proposta verdadeiramente socioeducativa, visto que muitas unidades mantêm características tipicamente prisionais.

b) quanto à Educação Escolar, 99% das unidades oferecem o Ensino Fundamental e 63% oferecem o Ensino Médio, sendo que a maioria o faz através da inserção de escolas públicas dentro das unidades. Porém, 14% ainda não oferecem certificação para o Ensino Fundamental e inúmeras dificuldades são enfrentadas, destacando-se a frequente inadequação da escola às especificidades dos

adolescentes e a pequena articulação com as outras atividades desenvolvidas na unidade, inadequação e/ou insuficiência de salas para desenvolvimento das atividades escolares, falta de professores nas unidades e a insuficiência da capacitação dos mesmos para atuarem junto a esses adolescentes.

c) 85% das unidades pesquisadas oferecem ações de profissionalização, geralmente dependendo do estabelecimento de parcerias, com organizações governamentais ou não-governamentais, já que as ações de profissionalização costumam ser realizadas de forma não sistemática e não fazem parte de uma política estadual de profissionalização. As principais dificuldades para a oferta da profissionalização apontam para a não-relação com as necessidades regionais e locais do mercado de trabalho, com o número reduzido de vagas e com a insuficiência da carga horária dos cursos, que não permite uma verdadeira preparação para o trabalho.

d) sobre a oferta de ações de saúde aos adolescentes privados de liberdade, a grande maioria das unidades (94%) afirmou utilizar os serviços da saúde pública local, sendo que 60% possuem profissionais contratados com recursos próprios. Os adolescentes privados de liberdade enfrentam as mesmas dificuldades que a maioria da população encontra ao utilizar a saúde pública - demora na marcação de consultas, falta de especialistas, dificuldades para realização de exames de maior complexidade, além de outras dificuldades como preconceito - expresso na negação ou negligência do atendimento. A grande maioria das unidades aponta, ainda, a ausência de assistência aos dependentes químicos e de ações em saúde mental como grandes dificuldades. Quando oferecidos nas próprias unidades, os serviços variam bastante, desde a realização de ações preventivas, orientação sobre DST/AIDS e distribuição sistemática de preservativos, a denúncias de negligência e descaso frente aos problemas de saúde dos adolescentes.

O diagnóstico bombástico apontado em 2002 não arrefeceu a tendência em aplicação de medidas restritivas de liberdade, novamente captada em 2006. O Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, apresentado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) em 2006, mostra que o número de internações de adolescentes em unidades de privação de liberdade cresceu 61% entre 2002 e 2006,

passando de 9.555 para 15.426 internos, mantendo-se a superlotação nos 366 estabelecimentos existentes. No país, configurava-se um déficit de 3.396 vagas.

Em 2008, o Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei realizado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos no período de 12/12/2008 a 22/12/2008, ofereceu informações quantitativas acerca da execução da internação provisória e das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade no Brasil.

Em 2008 havia 16.868 adolescentes prestando medidas em meio fechado, dos quais 11.734 na internação, seguidos da internação provisória 3.715 e da semiliberdade com 1.419 adolescentes de ambos os sexos.

Dentre os dez estados com maior número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação, destacam-se: SP, PE, RJ, RS, MG, PR, CE, DF, ES e SC. O estado com maior concentração de adolescentes em cumprimento de medidas em regimes em meio fechado no Brasil é o de São Paulo, no qual se concentram 34% dos adolescentes, percentual que sofreu decréscimo em relação ao ano de 2004 quando seu percentual era de 46%.

Não houve tendência de regressão na aplicação da medida de internação, a se observar a quantidade de medidas aplicadas em 1996 e 2008, quando se percebe que em 2008 foram aplicadas quatro vezes mais medidas de internação do que no ano de 1996 (4.246 x 16.868), quadruplicando a quantidade de aplicações. Regionalmente, o mapeamento feito pela EDH/PR destaca que os Estados com maior crescimento foram RO com aumento de 113% e SC com 44% e com decréscimo em aplicação em medidas de internação foram, GO, CE e RS.

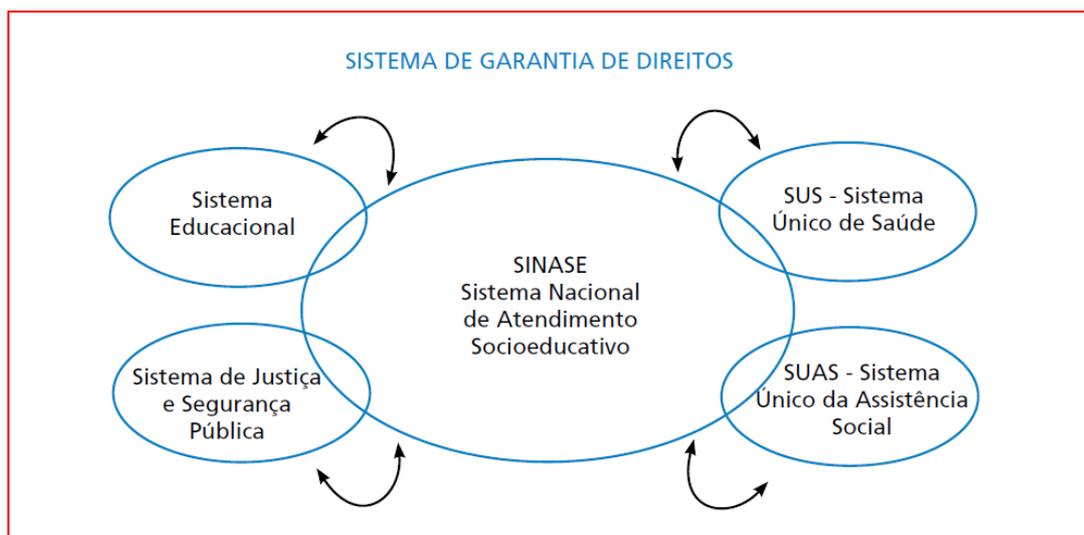
Houve aumento dos adolescentes em cumprimento de semiliberdade e redução em cumprimento de internação provisória.

2 UNIDADE DE ESTUDO - RELAÇÕES DO SINASE COM OUTROS SISTEMAS

2.1 Relação com outros sistemas

O SINASE pode ser considerado como um subsistema do sistema de “proteção geral de direitos” de crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

No documento que institui o SINASE, considerar-se que, “no interior do SGD existem diversos subsistemas que tratam, de forma especial, de situações peculiares. Dentre outros subsistemas, incluem-se aqueles que regem as políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltados ao atendimento de crianças e adolescentes.



O SINASE se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

O princípio da incompletude institucional pressupõe a construção de interfaces com diferentes sistemas e políticas, respeitando as especificidades e definindo campos de atuação articulada que ampliem as condições para a realização dos direitos. Embora a responsabilidade pela concretização dos direitos básicos e sociais seja da pasta responsável pela política setorial, a articulação das várias áreas pode ampliar a efetividade das ações.

2.2 Papel articulador do SINASE

Os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social. Neste papel de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços. Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos adolescentes.

2.3 Transversalidade nas políticas públicas

Os “temas transversais” dizem respeito a conteúdos de caráter social, que devem ser incluídos no currículo do ensino fundamental, de forma “transversal”, ou seja: não como uma área de conhecimento específica, mas como conteúdo a ser ministrado no interior das várias áreas estabelecidas (Figueiró, 2004). Adaptando este conceito para as políticas públicas, trata-se de responder a uma problemática social no interior de várias políticas.

Mesmo que um determinado tema possa ser mais pertinente a uma área do que a outra, o fator decisivo do seu grau de inserção em dada área de política pública, poderá depender, pelo menos inicialmente, da afinidade, experiência e abertura que uma determinada instância governamental ou não governamental tenha em relação ao mesmo.

No terreno das políticas públicas, tem a ver com a concepção que orienta sua formulação e implementação: Como entendemos a democracia e a cidadania? Com que noção de participação trabalhamos, a que respeita a autonomia da sociedade civil ou a tutelada pelo Estado? A construção de um Brasil democrático, que aponte para a inclusão social, para o resgate dos valores da integridade e da solidariedade - tão caros ao nosso povo, e para a abolição da desconfiança e do medo como motores das relações sociais é inseparável do necessário investimento em Políticas Públicas.

O papel estratégico deve ser exercido em três eixos principais: o da transversalidade interna e externa na construção de políticas públicas de governo; o da participação e controle social, para garantir os benefícios do poder compartilhado e diluído; e o da sustentabilidade. Toda política pública deve ser analisada a partir do elemento da sustentabilidade, percebendo se a mesma inclui sustentabilidade (caso positivo, se inclui a sociedade civil); se envolve controle social. Precisa, ainda, responder à questão de como serão trabalhadas as problemáticas sociais: por áreas temáticas ou por áreas de políticas tradicionalmente adotadas. Como vamos interagir com políticas já estruturadas, também é necessário indagarmos se os nossos arranjos institucionais permitem a transversalidade e, em um cenário de descentralização, qual o melhor arranjo.

Exercitando o poder de invenção, podemos optar por várias formas de organização das políticas, conforme o eixo selecionado, tal como apontamos:

1. Pelos cortes de desigualdade social/política afirmativa de respeito às diferenças: permitiriam a montagem das políticas a partir de questões como a questão de gênero; questão étnica/racial; padrão de relação entre as gerações: (Criança e adolescente, Terceira Idade);
2. Pelas áreas tradicionalmente estabelecidas, conforme legislação específica sobre o assunto: Lei orgânica da saúde, estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A limitação é que estas legislações provocam arranjos institucionais novos, mas exigem transversalidade apenas na sua execução específica. Poderíamos engendrar, nesse campo, políticas setoriais (políticas e programas de saúde, políticas para crianças e adolescentes, por exemplo);
3. Sustentabilidade: privilegiando temas como diversidade cultural; respeito ao meio ambiente; economia solidária;
4. Eixos Temáticos abrangentes/ Temas transversais, nos quais teriam centralidade os Direitos Humanos; Combate à violência; Temas transversais, como "continuidade e descontinuidade de políticas", "incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas locais", "novos arranjos institucionais", "parcerias no combate à pobreza", ética, educação ambiental, e orientação sexual.

Algumas dessas questões já avançaram no plano legal, mas não se incorporaram à cultura política. Sua incorporação exige tanto o reordenamento dos processos de planejamento das políticas, como a sua reestruturação e as relações entre as diversas esferas administrativas.

Nossa intenção, ao propor a transversalidade é enfrentar os empecilhos para a efetivação das políticas, tais como superposição de atribuições, fragmentação, setorialização, compartimentação e verticalidade. A perspectiva que queremos alcançar é a interrelação, integração; uma “transversalidade vertical”, isto é, a busca de sinergia entre políticas públicas de alcance nacional com as políticas regionais, estaduais e locais.

Santilli (2003) assinala o desejo que o governo Lula tem de fazer da transversalidade uma nova marca para a execução das políticas públicas. Sob o sugestivo título Transversalidade na corda bamba, assinala a expectativa geral de que estas políticas, afinal, saiam do gueto histórico em que, bem ou mal, foram constituídas, para permear as decisões estratégicas do governo e influir na construção do projeto nacional. Ao mesmo tempo, demonstra que conceitos complexos emergiram na cena política, como a idéia de que as políticas socioambientais devem ser transversais. Ou seja, devem perpassar o conjunto das políticas públicas capazes de influenciar o campo socioambiental. Estes conceitos pareciam também combinar com a expectativa de que no governo Lula, supostamente sustentado por uma posição partidária e ideológica mais definida, se poderia promover uma ação menos esquizofrênica das várias agências oficiais com competências pertinentes a este campo e a outros. O que chama a atenção aqui é a distância entre o desejo e a arquitetura das políticas públicas em nosso país.

A mudança que buscamos na arquitetura das políticas públicas, pode se expressar como:

- *Transversalidade das Políticas Públicas de Cultura* - Planejamento das Políticas Públicas de Cultura entendidas como direito básico do cidadão e sua relação com as políticas sociais numa sociedade fraturada: educação, ciência e tecnologia, comunicação, esporte, políticas ambientais e turismo;
- *Segurança alimentar*: Não é possível combater a fome sem pensar na geração de empregos, no aumento de empregos, no aumento da produção local de

alimentos, na dinamização do comércio local e na criação de condições de cidadania para as famílias brasileiras;

- *Geração de emprego e renda*: Geração de trabalho, a partir do desenvolvimento da cultura local versus turismo, meio ambiente, política educacional;
- *Questão de gênero*: programas de combate à desigualdade entre homens e mulheres presentes em todas as políticas desenvolvidas.
- *Relações entre gerações*: programas de garantia de direitos das crianças e adolescentes e dos integrantes da terceira Idade.

Necessitamos de um olhar transversal, que supere a especialização das áreas, o que sugere a necessidade de qualificação dos planejadores e executores das políticas públicas.

O formato institucional pode se concretizar como Fóruns, Redes, novas Secretarias, desde que tenham como parâmetros projetos e parcerias capazes de criar interfaces entre o público/popular, ressignificando esses espaços na construção de uma cultura de participação, solidariedade e cooperação. É preciso, ainda, definir o tipo de transversalidade que queremos: uma ação que atravessa organizações governamentais e não governamentais? Qual o tipo de avaliação que, necessariamente, deve envolver gestores, executores e usuários? Como incorporar a participação popular e dos funcionários, critérios objetivos de análise, integração entre uma avaliação global da gestão e as diversas avaliações setoriais, preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos e divulgação pública dos resultados?

2.4 A relação SINASE e SUAS

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS é o principal instrumento de ordenamento da estruturação da política de Assistência Social. O SUAS estrutura a política de atendimento em níveis de proteção social: a básica e a especial e, para cada um deles estabeleceu um equipamento social: o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.

A prática de ato infracional caracteriza-se como uma situação de risco para as crianças e adolescentes envolvidos. Numa análise mais profunda, quando um adolescente ou uma criança pratica um ato infracional toda a estrutura política, econômica e social está sendo questionada.

Na perspectiva dos direitos, essa prática implica em uma série de intervenções das políticas públicas no sentido de reconhecer a situação, mapear os fatores de risco, mapear a rede socioassistencial e definir as estratégias para o enfrentamento da situação específica e para a prevenção de novas situações.

Tanto a política de proteção básica quanto a política de proteção especial têm que ser acionadas em relação ao envolvimento de crianças e adolescentes com a prática de atos infracionais. No entanto, compete aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, o papel preponderante no acompanhamento aos casos.

A noção de proteção especial para a política de assistência parte do nível de complexidade das situações de vulnerabilidade. E no caso da política de atendimento à criança e ao adolescente com base no que dispõe o ECA entende-se que a proteção especial é inerente à condição etária e humana do segmento ao qual se destina. Esta perspectiva exige, portanto uma ação positiva na prestação dos serviços voltados para este segmento por parte do Estado. Deste modo, crianças e adolescentes são prioridade absoluta na Constituição Federal e esta prioridade deve se materializar na prestação dos serviços e na aplicação dos recursos financeiros.

Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade ((extraído do Guia de Orientação aos CREAS/MDS)

As medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Muito embora tenham um caráter sancionatório, de responsabilização do adolescente, sua operacionalização deve se referenciar numa ação educativa, embasada na concepção de que o adolescente é sujeito de direitos e pessoa em situação peculiar de desenvolvimento que necessita de referência, apoio e segurança.

A medida de Liberdade Assistida implica em concessão de liberdade sob condições, ou seja, é uma medida a ser executada em meio aberto, porém com característica de restrição de liberdade. Mantêm o adolescente em seu meio familiar e comunitário, acompanhado por serviço de acompanhamento social oferecido pela política de assistência social. A medida é fixada por até seis meses, podendo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida.

A equipe técnica responsável pelo serviço poderá designar orientadores sociais comunitários (qualquer cidadão comum maior de 21 anos) para a função de auxiliar no acompanhamento e orientação ao adolescente e sua família, de forma mais sistemática, mobilizando-os e contribuindo para inseri-los, quando necessário, em programas socioassistenciais e de outras políticas públicas; supervisionando a freqüência e o aproveitamento escolar e fornecendo informações acerca do cumprimento da medida e monitoramento dos encaminhamentos realizados. Tais orientadores devem contribuir ainda como mediadores das relações do adolescente com os espaços sociais com os quais este apresenta dificuldade em interagir. Precisam estar qualificados para o desempenho de suas atribuições e serem supervisionados freqüentemente pela equipe técnica.

A medida de Prestação de Serviços à Comunidade consiste na realização, pelo adolescente, de serviços comunitários gratuitos e de interesse geral, por período não excedente a seis meses, com jornada semanal de oito horas, junto a organizações governamentais e não governamentais da rede socioassistencial, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais, não existindo impedimento que sejam de âmbito federal, estadual e municipal. Os serviços serão prestados gratuitamente e tem um caráter de responsabilização do adolescente pelo processo de aprendizagem e não pela sua culpabilização. Essa medida tem um caráter pedagógico e socializante e sua execução não pode prejudicar a freqüência à escola e a jornada de trabalho.

A equipe deve realizar o acompanhamento social ao adolescente e identificar, no município, os locais de prestação de serviços, cujas atividades sejam compatíveis com as habilidades dos adolescentes e com seus interesses.

Na operacionalização das medidas sócio-educativas a elaboração do Plano de Trabalho é indispensável, garantida a participação do adolescente e da família, e deve conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida e as perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades do adolescente.

O acompanhamento social ao adolescente pela equipe técnica e orientadores deve ser sistemático, com freqüência mínima semanal, para acompanhamento do desenvolvimento do plano de trabalho.

Encontros entre técnico(s), orientador (es) social (is) e adolescente(s) devem, dentre outros objetivos, avaliar a execução da medida, com frequência, no mínimo, quinzenal. São importantes instrumentos para subsidiar os técnicos nos relatórios informativos e avaliativos a serem encaminhados à Vara da Infância e da Juventude, em prazos estabelecidos na medida.

É fundamental neste serviço intensificar a articulação com as demais políticas públicas assegurando a intersetorialidade na execução das medidas sócio-educativas, bem como estreitar a articulação com a Vara da Infância e da Juventude, com a Promotoria da Infância e da Juventude, com a Defensoria Pública e outros órgãos de defesa de direitos e com uma ampla rede prestadora de serviços que possam ser acionadas para atender as necessidades e demandas dos adolescentes e de suas famílias.

É importante destacar que o atendimento às famílias dos adolescentes, quando necessário, deve ser realizado em articulação com o serviço de Orientação e Apoio Especializado a Indivíduos e Famílias com seus Direitos Violados.

Outra interface fundamental entre o SINASE e a Assistência Social é o atendimento inicial integrado ao adolescente em conflito com a lei, a ser realizado entre o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social

O atendimento satisfatório ao adolescente acusado da autoria de ato infracional solicita o atendimento integrado. A materialidade desse atendimento pode se dar em um Centro de Atendimento Integrado, no qual funcionem conjuntamente o Ministério Público, o Juizado da Infância e Juventude, a Delegacia do Adolescente Infrator, a Defensoria facilitando os procedimentos de apuração do ato infracional, evitando a morosidade do julgamento e eventual restrição de liberdade bem como evitar que se passe muito tempo entre a sentença e o cumprimento da medida.

O atendimento inicial integrado ao adolescente em conflito com a lei, mediante a integração operacional entre o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local (artigo 88, inciso V, do ECA), também visa garantir os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória, de modo a impedir que os adolescentes permaneçam internados quando a lei não o exigir ou permaneçam privados de liberdade por período superior ao estritamente necessário e ao prazo limite determinado pelo ECA. A agilidade desse atendimento inicial necessita da

efetiva atuação de todos os órgãos arrolados no artigo 88, inciso V, do ECA, que podem atuar em regime de plantão (deverão fazer-se presentes em finais de semana e feriados, inclusive).

O atendimento inicial previsto no ECA, e, portanto, contemplado no SINASE, refere-se aos procedimentos e serviços jurídicos que envolvem o processo de apuração de ato infracional atribuído ao adolescente.

2.5 Relação Sinase e SUS

Uma das principais dimensões do atendimento socioeducativo é a garantia das condições para o desenvolvimento pleno dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

O SINASE organiza os parâmetros da ação socioeducativa em eixos estratégicos, entre os quais se destaca a saúde. Este eixo implica tanto em que se viabilize a atenção básica nos próprios espaços de atendimento socioeducativo, em especial nas unidades de internação, quando na garantia da referência aos serviços de média e alta complexidade.

Uma das iniciativas importantes para a interface entre os dois sistemas é a Portaria Interministerial MS/SEDH/SPM n. 1.426 de 14 de julho de 2004, combinada com a Portaria da Secretaria de Atenção à Saúde nº 340 de 14 de julho de 2004 que estabelece normas para operacionalização das ações de saúde ao adolescente (exclusivas para internação provisória e internação).

Outras áreas comuns aos dois sistemas citadas no documento do SINASE são:

- equidade de acesso à população de adolescentes que se encontram no atendimento socioeducativo, considerando suas dificuldades e vulnerabilidades, às ações e serviço de atenção à saúde da rede do Sistema Único de Saúde (SUS);
- acesso e tratamento de qualidade a pessoa com transtornos mentais, preferencialmente, na rede pública extra-hospitalar de atenção à saúde mental;
- práticas educativas que promovam a saúde sexual e reprodutiva dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e os seus parceiros.

2.6 Relação SINASE e Educação

Os levantamentos nacionais acerca do atendimento socioeducativo mostram que mais da metade dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas possui apenas o ensino fundamental ou ainda está cursando esse nível de ensino.

Considerando a faixa etária predominante, em torno dos 17 anos, fica caracterizada uma grande defasagem idade-série. A articulação entre o SINASE, a Educação e a Assistência Social torna-se fundamental para garantir a inserção, a permanência e o sucesso na escola dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

No caso das medidas de privação de liberdade, o desafio principal é garantir que os adolescentes sejam inseridos na rede formal de ensino. Integrado a este desafio está o de construir metodologias apropriadas ao universo desses adolescentes.

2.7 Relação entre SINASE e Justiça e Segurança Pública

O caráter pedagógico da medida socioeducativa deve ser assegurado em todas as etapas que envolvem o ato infracional. Por esse motivo, o SINASE tem que ser bem articulado com o Sistema de Justiça e Segurança Pública para que seja assegurada a integridade física e psicossocial dos adolescentes em todo o processo, o devido processo legal e o ágil e adequado encaminhamento dos adolescentes.

O atendimento inicial ao adolescente é uma das principais áreas de interlocução, onde a Justiça, a Segurança Pública, a Assistência Social e o Atendimento Socioeducativo podem atuar para padronizar os procedimentos operacionais.

A troca de informações entre os vários sistemas pode gerar um banco de dados que agilize a análise e a tomada de decisões sobre os processos e oriente o atendimento nas diversas áreas: saúde, educação, profissionalização etc.

A garantia dos prazos estabelecidos na sentença em relação ao envio de relatórios de início de cumprimento de medida, circunstanciados, de avaliação da medida e outros necessários, é outra área crucial, que depende da interação entre os sistemas.

O diálogo permanente entre o SINASE e o Sistema de Justiça e Segurança Pública pode favorecer a organização dos planos de segurança para os espaços nos quais ocorre a execução das medidas, incluindo a segurança de todos que se encontram no atendimento socioeducativo, bem como orientações às ações do cotidiano, solução e gerenciamento de conflitos e parâmetros para a ação policial no entorno e nas áreas internas dos programas.

3 UNIDADE DE ESTUDO - PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

3.1 Descentralização

A descentralização é uma diretriz para as políticas públicas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

O tema da descentralização ganhou relevância no processo de redemocratização da sociedade brasileira como reação ao autoritarismo vigente nos anos da ditadura militar de 1964-1985. Isso leva à relação entre descentralização, participação popular e democracia, traduzida em aumento do poder dos cidadãos no nível local.

Outra vertente a ser considerada é a ligação entre a descentralização e a busca pela efetividade das políticas públicas.

A política pública da Assistência Social, por exemplo, assume que suas ações devem obedecer às seguintes diretrizes:

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

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

Diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividade

Eficiência mede a relação entre recursos aplicados e ações que precisam ser executadas, traduzida como ‘fazer certo’;

Eficácia mede a relação entre ações executadas e resultados esperados, traduzida como ‘fazer a coisa certa’;

Efetividade representa a combinação entre eficiência e eficácia, traduzida como ‘fazer certo a coisa certa’.

3.2 Conceituações de descentralização

A descentralização pode ser conceituada por várias óticas. Apresentamos algumas reflexões que apóiam a compreensão desse termo:

- a) A transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (Banco Mundial, 2002);
- b) As formas de descentralização não implicam necessariamente a redução de concentração de decisões no nível federal, o que se aplica especialmente quando se trata da manutenção das decisões no nível federal e da implementação das políticas no nível local (Almeida, 2005, p. 52);
- c) Transferência de atribuições da entidade central a entidades regionalizadas e locais, sem que as mesmas detivessem poder decisório e autônomo (PINTO, 1985);
- d) Só existe descentralização quando a transferência de responsabilidades coexistir com a transferência de poder (LOBO, 1989);
- e) A descentralização efetiva de recursos impõe o deslocamento do fluxo de poder político, administrativo e tecnológico, desde certas unidades centrais a níveis periféricos, intermediários e locais; a descentralização é, assim, um instrumento de reestruturação do poder, aproximando os problemas a instituições de nível intermediário e local, e transferindo-lhes a capacidade de tomar decisões (OMS, 1997).

Almeida (2005, p.52) destaca que o termo ‘descentralização’ é usado indiferenciadamente para designar várias formas e graus de mudança no papel do governo central, como:

- a) Transferência de capacidades fiscais e decisórias sobre políticas para autoridades subnacionais;
- b) Transferência para esferas estaduais e municipais de governo de responsabilidades de implementação e gestão de políticas e programas definidos em âmbito federal;
- c) Deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental.

O texto que estrutura o SINASE estabelece também uma diferenciação entre descentralização administrativa e política.

Por descentralização política, o SINASE circunscreve a distribuição de competências de formulação de políticas entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo que cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, ou seja, não dependem de concessão ou transferência.

Diversas normativas, entre as quais a Constituição Federal, o ECA, a LOAS e o SINASE, estabelecem orientações sobre o processo de descentralização no que tange à definição das competências de cada ente da Federação.

Para entender melhor como se organiza o sistema é importante saber quais são as competências e atribuições dos entes federados, pois há competências: (1) comuns às três esferas; (2) comuns aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (3) específicas à esfera federal; específicas à esfera estadual e específicas à esfera municipal. Estas competências por si já estabelecem ações que devem ser empreendidas.

Na distribuição de competências, tendo como referência o texto constitucional, fica sob a competência da União a coordenação nacional e a formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar, coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências.

Ao papel de cada ente federativo, agregam-se as atribuições dos órgãos de controle social. Em nível federal cabe ao CONANDA formular políticas, e nos níveis estaduais e municipais respectivamente aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Trecho do SINASE com a definição de competências dos entes da Federação

Competências comuns às três esferas

À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de atuação de cada uma destas esferas de Governo, cabe:

- 1) Estabelecer normas sobre o atendimento socioeducativo mediante a edição de leis, decretos, resoluções (expedidas pelos Conselhos dos Direitos e Setoriais), portarias, instruções normativas e demais atos normativos e administrativos.
- 2) Financiar, conjuntamente com os entes federativos, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente em processo de apuração de ato infracional ou que esteja sob medida socioeducativa.
- 3) Garantir a publicidade de todas as informações pertinentes à execução das medidas socioeducativas.
- 4) Garantir transparência dos atos públicos pertinentes à execução das medidas socioeducativas
- 5) Fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, respeitando os princípios da paridade e do caráter deliberativo e controlador que regem tais órgãos.
- 6) Elaborar e aprovar junto ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o Plano de Atendimento Socioeducativo.

Competências comuns aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- 1) Monitorar, supervisionar e avaliar o sistema, a política, os programas e as ações - sob a responsabilidade do ente federativo ou por ele delegado - voltadas ao atendimento do adolescente desde o processo de apuração do ato infracional até a aplicação e execução de medida socioeducativa.
- 2) Fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento do Plantão Interinstitucional nos termos previstos no art. 88, V, do ECA.
- 3) Proporcionar formação inicial e continuada sobre a temática “Criança e Adolescente” para os servidores públicos e as equipes das entidades conveniadas envolvidas no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, especialmente às equipes de atendimento e de órgãos responsáveis pela execução de políticas de saúde, educação, segurança e outras destinadas aos adolescentes.

- 4) Submeter ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente os programas socioeducativos executados diretamente pela Administração Pública.
- 5) Implantar e alimentar cotidianamente, por meio de todos os órgãos estaduais e entidades conveniadas, o SIPIA II/ INFOINFRA.
- 6) Viabilizar o acesso das entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos em geral às unidades de atendimento socioeducativo que estejam sob sua responsabilidade.

Competências específicas da União:

- 1) Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.
- 2) Formular e executar a política nacional de atendimento socioeducativo, exercendo funções de caráter geral e de suplementação dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais.
- 3) Elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- 4) Constituir e gerenciar, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, um sistema nacional de cadastro e informação que possibilite o monitoramento e a avaliação dos sistemas, no que se refere às políticas, programas e ações (nacional, estaduais e municipais) voltados ao atendimento dos adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional e sob medida socioeducativa.
- 5) Prestar assistência técnica aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento de adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional (atendimento inicial) e/ou sob medida socioeducativa.
- 6) Colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios para a sua qualificação.
- 7) Estabelecer diretrizes gerais sobre a organização e funcionamento dos programas de atendimento e sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos e materiais dos programas e unidades destinados ao cumprimento das medidas de internação e semiliberdade.
- 8) Instituir e manter processo de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento.

9) Organizar e coordenar o Sistema de Informações da Criança e do Adolescente - SIPIA II articulando-o com outros sistemas existentes, como por exemplo o SUAS.

10) Disponibilizar, aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios, as informações obtidas a partir do SIPIA II/INFOINFRA, com vistas a subsidiar o aprimoramento da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

Competências específicas dos Estados e do Distrito Federal:

1) Coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

2) Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, em cooperação com os Municípios.

3) Instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União.

4) Prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidos as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa.

5) Criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória.

6) Editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais.

7) Estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto.

8) Prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Municípios e às organizações da sociedade civil para a regular oferta de programas de meio aberto.

Competências específicas dos Municípios:

1) Coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

2) Instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado.

3) Elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.

4) Editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema.

5) Fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar.

6) Criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto.

7) Estabelecer consórcios intermunicipais, e, subsidiariamente, em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de sua competência.

Conforme se pôde observar todos os Governos têm grandes responsabilidades na organização e funcionamento do sistema socioeducativo. Por isso a integração entre os mesmos é fundamental para o alcance da proteção integral dos adolescentes que cometeram ato infracional.

Ao Município, além de criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto, cabe principalmente o desafio de promover a integração das políticas setoriais no atendimento socioeducativo.

O rol de competências sugere, além das responsabilidades, a necessidade de criação de arranjos institucionais para dar conta da política de atendimento como, por exemplo, sistemas de monitoramento e avaliação e medidas de fortalecimento dos organismos de controle social e de fiscalização no campo da proteção dos direitos (os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares).

A descentralização administrativa englobaria a forma como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa políticas públicas. No texto do SINASE, na descentralização administrativa, o Estado pode executar suas atribuições de dois modos: de forma centralizada - quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta - ou de forma descentralizada - quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais. As atividades referentes à segurança continuam sendo monopólio do estado, não podendo ser delegadas a terceiros, no caso das Unidades de Internação.

Admitindo a necessidade de que a descentralização sirva à melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados, Lobo (1989) aponta como princípios a serem observados:

a) levar em consideração os contextos regionais e locais, evitando a aplicação de um modelo;

b) ser gradual;

- c) ser progressivo no repasse de cargos e funções, de acordo com a capacidade da entidade executora;
- d) ser transparente; e
- e) admitir controle social, através dos mecanismos de participação da população.

3.3 Descentralização e democratização

Arretche (1996), ao refletir sobre a descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas, propõe que sejam analisados três elementos, tratados como “mitos da descentralização”:

a) relação direta entre descentralização e democratização do processo decisório - a autora não encontra elementos suficientes para sustentar a existência desta relação, estando esta condição ligada ao funcionamento de instituições concretas e ao tipo de relação historicamente estabelecida no processo de formação dos estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ou regionais;

b) descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central - para a autora, tal movimento não se observa no contexto brasileiro, não obstante os avanços na área de saúde e educação;

c) descentralização e redução do clientelismo - segundo ela, esta observação mereceria ser examinada mais sob o ângulo da natureza das instituições prestadoras de serviços do que sob o ângulo da escala de prestação de serviços, podendo o clientelismo ocorrer em qualquer escala de operações.

O estudo de Arretche sobre processos de descentralização do sistema de proteção social brasileiro mostrou que esses diversos elementos estiveram presentes em processos decisórios de administrações locais, levando-as a abraçar determinadas políticas, muitas vezes fortemente alimentadas por estratégias de indução do governo federal.

No caso do atendimento socioeducativo, a análise do processo de descentralização deve considerar: a herança institucional concentrada na área federal e estadual - portanto, o atendimento socioeducativo é uma novidade

institucional a ser assumida pelos municípios; e a necessidade de reconstrução da prática institucional para se adequar aos preceitos do ECA e dos direitos humanos.

Abrucio (1999) enxerga certo maniqueísmo na visão que opõe de um lado democracia e descentralização e de outro, autoritarismo e centralização. Nos anos 80, a defesa da descentralização das políticas sociais deixa de ser consenso entre as forças progressistas, na medida em que o governo federal reduzia sua atuação nas políticas sociais e que geralmente os beneficiários das transferências de serviços sociais eram as forças sociais conservadoras e clientelistas:

“... de um lado, isto implicou numa reavaliação do “mito” da autonomia local como solução universal para a desigualdade social e econômica; de outro, numa revalorização do papel dos governos federal e estaduais não apenas no financiamento, mas, também, no planejamento, coordenação, assistência técnica e avaliação das políticas locais, funções tradicionalmente associadas ao exercício do poder central em detrimento da autonomia local”. (ABRUCIO, 1999, p.112)

Analisando o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, o autor identifica a forma como tem se posicionado os dois atores principais no jogo da federação brasileira: o governo federal, objetivando manter o controle político e financeiro sobre os serviços, com transferência de responsabilidade para estados e municípios e por sua vez, governadores e prefeitos, intentando extrair da União mais recursos tributários, desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas. Nesse cenário, o autor relativiza o binômio centralização-descentralização e enfatiza a necessidade de instaurar mecanismos de coordenação e cooperação no interior da federação brasileira, que reduzam os custos das barganhas federativas.

Na ausência destes elementos, os governadores e prefeitos tendem a se interessar pelas políticas sociais que lhes rendem maior quantidade de recursos financeiros e lhes acrescentam maior poder político.

3.4 Descentralização e controle social

A ligação entre descentralização e a participação dos cidadãos no controle das políticas públicas remete ao conceito de controle social. O processo de democratização desencadeado na década de 80 estabeleceu, no ordenamento jurídico, uma nova relação entre Estado e Sociedade que, para Carvalho (1997), se

caracteriza predominantemente por uma concepção de um Estado pluralista. O Estado passa a ser entendido não como um bloco monolítico, mas como um campo de tensões e contradições em que diferentes projetos se colocam em disputa.

“O pressuposto e, ao mesmo tempo, o corolário do pluralismo e das formas institucionais que assume é o reconhecimento recíproco- por parte do Estado e da sociedade - de interlocutores legítimos e com um mínimo de eficácia dialógica. Ou seja, o Estado deve aceitar como legítimas as demandas dos diversos grupos sociais, assim como demonstrar capacidade de transigir e flexibilizar suas políticas em função delas” (Carvalho, 1997, 97).

Independente da forma de descentralização adotada, o controle social deve estar presente. No que se refere ao Sistema de Atendimento Socioeducativo, as atribuições de deliberação e controle das políticas da área da infância e da adolescência seguem a mesma diretriz de descentralização, ou seja, as decisões que modifiquem de qualquer forma o processo de atendimento devem ser submetidas à apreciação do Conselho dos Direitos da respectiva esfera da Federação.

Conselhos e fundos de direitos da criança e do adolescente: espaços de controle social

As regras e diretrizes acerca da distribuição de competências e forma de organização das políticas de atenção à infância e juventude configuram o que se convencionou chamar de política de atendimento. Os Poderes Executivos federal, estaduais e municipais, tal qual demonstramos, desempenham o papel central.

De modo geral, o Estatuto da Criança e do Adolescente segue o modelo constitucional; a inovação, contudo, está na criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares.

O controle social é uma reivindicação da sociedade civil organizada, através de seus diversos movimentos, que procuram exercer o monitoramento das ações estatais. Seu objetivo principal é aperfeiçoar a relação entre o Estado e a sociedade civil, desenvolvendo uma relação de co-responsabilidade na administração da coisa pública. Caracteriza-se pela participação popular em instâncias do aparelho do Estado, órgãos, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas, tornando-se instrumento necessário e indispensável para que haja eficácia dos direitos estabelecidos em lei.

As experiências de controle social nascem do movimento de atores sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas e expressam a necessidade de participar da definição dos destinos da sociedade.

O controle social da gestão e da implementação de políticas públicas tem sido uma forma de engendrar compromissos entre poder público e população, na construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social de nosso Estado. Efetua-se no exercício da vontade autônoma da coletividade, partilhando o poder de decidir questões públicas e tem sua eficácia condicionada a que a sociedade esteja convencida de sua importância, para que realmente acompanhe e verifique as ações da gestão pública, especialmente, no que se refere ao planejamento e execução das políticas públicas e à avaliação de seus objetivos, processos e resultados.

Os principais instrumentos de controle social têm sido os Conselhos gestores de políticas públicas. Sendo compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do Poder Público, não só fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo, como envolvem uma transformação na própria forma de fazer gestão pública. Como espaços de poder partilhado, incorporam uma concepção de co-gestão, uma concepção de repartição de poder. São novos espaços cuja agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania. Ainda no âmbito da formulação e controle, cabe aos Conselhos manter e gerir os Fundos Públicos da criança e do adolescente.

Os Conselhos devem fixar critérios e deliberar sobre a destinação dos recursos do Fundo e o Administrador, representando o Poder Executivo, deve tomar as providências para a liberação do capital e o controle dos recursos.

Quanto à composição, os Conselhos são formados por representantes de instituições. Exercendo função de interesse público relevante não remunerada, no caso dos Conselhos de Direitos.

Para a criação dos Conselhos de Direitos é necessário que os Poderes Executivos elaborem projeto de lei e encaminhem ao Legislativo para aprovação. A omissão dos Poderes Executivos dá ensejo à instauração de inquérito civil por iniciativa do Ministério Público.

Vale mencionar também os Conselhos Tutelares, cuja previsão legal encontra-se nos artigos 131 a 140 do Estatuto, com atribuição bastante diversa dos Conselhos de Direitos, que se incumbem principalmente das medidas de proteção. São órgãos autônomos e não jurisdicionais, com independência de seus atos e deliberações, dotados de autonomia administrativa, financeira e técnica. De acordo com o que dispõe o ECA, os Conselhos Tutelares possuem um poder de exigir legalmente a realização de uma série de serviços de atendimento a crianças e adolescentes.

O tipo de atuação das diferentes instâncias de defesa dos direitos das crianças e adolescentes também é singular por objetivar a construção do Sistema de Garantia de Direitos e por buscar a integração das políticas. São singulares as suas iniciativas, ainda, por atuarem não só como simples fiscalizadores das políticas, exercitando continuamente a proposição de políticas públicas de novo tipo.

Os espaços dos Conselhos têm se caracterizado por serem espaços públicos com composição plural e paritária (incluindo representantes da sociedade civil e do Poder Público); por se configurarem como instrumentos para resolução dos conflitos instaurados por interesses diferenciados e por funcionarem como instâncias deliberativas.

Dentre os limites enfrentados nas iniciativas de controle social do Estado, cabe destacar:

1. A cultura autoritária de gestão dificulta reverter a centralidade do Estado na definição e encaminhamento das políticas sociais prioritárias;
2. A paridade no número de representantes não assegura relação simétrica entre Estado e sociedade;
3. Há recusa do poder público em partilhar poder e encaminhar as decisões dos Conselhos;
4. Baixa representatividade de parte dos conselheiros e deficiente fluxo de informações para subsidiar decisões nas entidades que representam;
5. Dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não governamentais, em lidar com a pluralidade;
6. Insuficiente qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções;
7. Nem sempre os representantes da sociedade civil assumem posturas inovadoras;
8. Tentativas de cooptação de representantes da sociedade civil por representantes do Estado;
9. Dificuldade para reconhecer a legitimidade e a pluralidade dos interlocutores;
10. Perigo de que o Conselho se transforme em órgão de legitimação das ações do Estado.

3.5 Municipalização e descentralização político-administrativa

A municipalização do atendimento é proposta pelo SINASE como um dos seus princípios e se configura como uma modalidade de descentralização. Sua conseqüência sobre as medidas socioeducativas em meio aberto é de que as mesmas sejam executadas no âmbito municipal, em estreita articulação com as demais políticas de atendimento destinadas ao adolescente.

A municipalização une formas de descentralização política e administrativa, sendo que “os programas socioeducativos em meio aberto são a expressão perfeita da combinação destas duas formas de descentralização (política e administrativa), já que cabem aos municípios a formulação e a execução das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade” (ILANUD)

A execução das políticas no âmbito municipal pressupõe a existência de uma rede de serviços, sejam de competência estadual municipal ou federal, compartilhadas ou não, voltadas para a proteção integral dos adolescentes.

A municipalização do atendimento supõe a reorganização das políticas públicas e a alteração da cultura política.

Partindo do conhecimento das competências e das áreas de atuação paralela de cada ente federativo (União, estados e municípios), do reconhecimento da importância do controle social e da necessidade de garantir a intersetorialidade na concepção e execução dos serviços, necessariamente deve haver um novo desenho das políticas públicas destinadas a garantir a proteção integral às crianças e adolescentes.

De acordo com a Constituição Federal, é de competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo legislação tributária e financeira, legislar supletivamente sobre as políticas de educação, cultura, ensino e saúde no que se refere à prestação desses serviços no âmbito local.

Quando se trata das políticas destinadas à infância e juventude, a Constituição as estabeleceu como prioritárias adotando a Doutrina da Proteção Integral, em seu artigo 227, na mesma linha dos pactos internacionais como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing.

O Estado se compromete, através de norma constitucional, a assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A prestação dos serviços em âmbito municipal é vista como a melhor alternativa para dar materialidade ao direito ao convívio familiar e comunitário, no processo de reinserção social dos adolescentes.

A execução das políticas de proteção integral no âmbito dos municípios não pode ser dissociada da definição de mecanismos para assegurar os recursos financeiros necessários à implementação da rede integrada de atenção à criança e

ao adolescente, mediante a cooperação técnico-financeira dos estados e da União. Vale lembrar que a destinação de recursos na área da infância e juventude obedece ao princípio da prioridade absoluta, devendo prevalecer em relação à destinação dos recursos para as demais políticas.

A política de atendimento socioeducativo implica na conjugação de ações que se situam em quatro campos de políticas definidas no artigo 87 do ECA e compreende o conjunto de diretrizes, princípios, estruturas, procedimentos e arranjos institucionais voltados para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional:

- Políticas sociais básicas - aquelas que alcançam todas as crianças e adolescentes, independente de sua situação jurídica (direito à educação, à saúde, ao lazer, à cultura).
- Políticas de assistência social - voltadas para quem se encontra em estado de vulnerabilidade social ou necessidade temporária ou permanente.
- Políticas de proteção especial - atingem aqueles com integridade física, psicológica e moral violada ou ameaçada de violação.
- Políticas de garantia de direitos - destinam-se àqueles que necessitam da atuação do poder público no sentido de defender seus já consagrados direitos.

A conjugação articulada dessas quatro políticas pelo Estado brasileiro conforma o que se define como a política de proteção integral.

No processo de municipalização, devem ser organizadas áreas de atuação comum entre as três esferas administrativas, conforme previsto na Constituição Federal, a exemplo do combate à pobreza. Os serviços devem ser organizados de forma a evitar a superposição de atribuições entre os diferentes entes governamentais e assegurar a intersetorialidade entre as ações.

Dessa forma, a municipalização inclui não só uma nova repartição de competências e áreas de atuação, mas também inclui de forma inovadora a atuação da sociedade civil na gestão pública. A participação das organizações da sociedade civil se faz através dos Conselhos, responsáveis pela formulação e controle das políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

3.6 A organização do sistema socioeducativo

Não obstante a organização do sistema de atendimento socioeducativo ainda se constitua em experiência nova para muitos municípios, há muitas indicações presentes na Constituição Federal, no ECA e no SINASE que podem facilitar a organização do Sistema Socioeducativo em torno das competências de cada ente federativo em matéria de infância, cabendo à União a coordenação e a edição de normas gerais para todo o território nacional.

Ao papel de cada ente federativo, agregam-se as atribuições dos órgãos de controle social. Em nível federal cabe ao CONANDA formular políticas, e nos níveis estaduais e municipais respectivamente aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Todos os Governos têm grandes responsabilidades na organização e funcionamento do sistema socioeducativo. Por isso a integração entre os mesmos é fundamental para o alcance da proteção integral dos adolescentes que cometeram ato infracional. Ao Município, além de criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto, cabe principalmente o desafio de promover a integração das políticas setoriais no atendimento socioeducativo.

O rol de competências sugere, além das responsabilidades, a necessidade de criação de arranjos institucionais para dar conta da política de atendimento como, por exemplo, sistemas de monitoramento e avaliação e medidas de fortalecimento dos organismos de controle social e de fiscalização no campo da proteção dos direitos (os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares).

Se aos municípios cabe a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, aos estados federados cabe a execução das medidas socioeducativas em meio fechado - a semiliberdade e a internação, bem como a coordenação e o estabelecimento de normas gerais e a assistência técnica e financeira para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

O regime ideal a se estabelecer entre os entes federativos é de colaboração, gerando sinergia entre as ações na concepção e execução das políticas de atendimento socioeducativo. Cabe aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a deliberação sobre as políticas, à União o

estabelecimento de normas gerais, porém não de forma exclusiva, havendo competência suplementar dos Estados em tal seara.

Com a municipalização, os serviços devem ser organizados no território municipal de forma interligada e integrada, sem eliminar dos Estados e em determinadas áreas também da União, a tarefa de coordenação geral. As medidas em meio aberto, de responsabilidade dos municípios, devem contar com serviços da rede estadual e apoio técnico-financeiro da União quando necessário. Do mesmo modo, os programas socioeducativos executados em meio fechado, competência dos Estados, podem utilizar equipamentos e programas municipais, cabendo à União a tarefa de Supervisão.

Segue abaixo quadro demonstrativo ideal das atribuições dos órgãos e esferas do Poder Público com referência às medidas socioeducativas:

Medidas Socioeducativas	União	Estados	Municípios
Advertência Obrigação de Reparar o Dano	Legisla e normatiza (destaque às Resoluções do CONANDA)	Legisla supletivamente, normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Estaduais) e executa por meio do Poder Judiciário	Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Municipais)
Prestação de Serviços à Comunidade		Legisla supletivamente, Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Estaduais); Executa subsidiariamente ao Município; e Fiscaliza por meio do Poder Judiciário	Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Municipais); Financia e Executa, podendo haver participação das ONG's
Liberdade Assistida	Legisla, Normatiza (destaque às Resoluções do CONANDA) e Financia	Legisla supletivamente, Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Estaduais); Executa subsidiariamente ao Município; e Fiscaliza por meio do Poder Judiciário	Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Municipais); Financia e Executa, podendo haver participação das ONG's
Semiliberdade		Legisla supletivamente, Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Estaduais); Executa e Fiscaliza através do Poder Judiciário	Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Municipais) e Executa em cogestão com o Estado
Internação		Legisla supletivamente, Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Estaduais); Executa e Fiscaliza através do Poder Judiciário	Normatiza (destaque às Resoluções dos Conselhos Municipais) e Executa em cogestão com o Estado

Fonte: ILANUD.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula**. DOSSIÊ “FEDERALISMO”. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.

_____. **Os Barões da Federação**. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 32, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação?**. DOSSIÊ “FEDERALISMO”. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.

_____. **Federalismo e políticas sociais**. Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, ano 10, 1995.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva. vol. 18, n. 2, 2004.

_____. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais**. Rio de Janeiro: DADOS - Revista de Ciências Sociais. vol 45, n. 3, 2002. p. 431-458.

_____. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, ano 11, 1996.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. São Paulo: Revista brasileira de ciências sociais, vol. 14, n. 40, 1999.

_____. **Relações federativas nas políticas sociais**. Campinas: Educação e Sociedade, vol. 3, n. 80, 2002.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; RODRIGUES, Vicente (orgs.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.

BRASIL. SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO - SINASE / Secretaria Especial dos Direitos Humanos - Brasília: CONANDA, 2006.

MIRAGLIA, Paula (coord.). **Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: relatório resumido**. Brasília: ILANUD, 2007.

NOTA TÉCNICA (PLOA 2010: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, n. 58). Brasília: INESC, 2009.

LOBO, Tereza. Políticas sociais no Brasil: descentralização para mais eficiência e equidade. In: _____ Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. João Paulo dos Reis Velloso; Roberto Cavalcanti de Albuquerque; Joaquim Knoop (coords.). Rio de Janeiro: Descentralização e Financiamento de Políticas Sociais, 1995.

SATO, Ademar K. Descentralização: um tema complexo. Texto para discussão nº 314. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

SPOSATO, Karyna Batista (coord.). Guia teórico e prático de medidas socioeducativas. Brasília: ILANUD, UNICEF, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. Rio de Janeiro: DADOS - Revista de Ciências Sociais. vol 44, n. 3, 2001. p. 513-560.

SOUZA, Rosimere de. Caminhos para a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. Rio de Janeiro: IBAM/DES; Brasília: SPDCA/SEDH, 2008.