

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

JENNIFER GRAZIELLE SILVA CASSIANO

A POLÍTICA BRASILEIRA DE ATENÇÃO AO
ADOLESCENTE: UMA ANÁLISE DA
CONFIGURAÇÃO E DINÂMICA DO SINASE

Belo Horizonte

2017

JENNIFER GRAZIELLE SILVA CASSIANO

A POLÍTICA BRASILEIRA DE ATENÇÃO AO
ADOLESCENTE: UMA ANÁLISE DA
CONFIGURAÇÃO E DINÂMICA DO SINASE

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Grata a Deus pelo dom da vida, pelo amor infinito. Agradeço aos meus pais, Lésio e Andréia, que, no decorrer da minha vida, proporcionaram-me, além de extenso carinho e amor, os conhecimentos da integridade. Por essa razão, gostaria de dedicar e reconhecer a vocês, minha imensa gratidão.

Um agradecimento especial às minhas irmãs, Amanda e Joicy, que permaneceram sempre ao meu lado, nos bons e maus momentos. Ao meu namorado, Renato, por todo amor, carinho, paciência, e compreensão que tem me dedicado. Aos meus tios, tias, avó, avô, primos e primas que sempre estiveram presentes.

À professora Geralda Luiza de Miranda que, com muita paciência e atenção, dedicou do seu valioso tempo para me orientar em cada passo deste trabalho. Aos professores do curso de Gestão Pública pela contribuição na minha vida acadêmica. Aos meus colegas de classe pelo companheirismo durante os períodos.

Obrigada a todos, que mesmo não estando citados aqui, tanto contribuíram para a conclusão desta etapa.

RESUMO

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) tem se constituído como uma das grandes inovações na gestão pública brasileira em período recente. Tem como objetivo principal coordenar a ação dos entes federativos na formulação, gestão e financiamento dos serviços sociais destinados ao atendimento do adolescente ator de infracional. Este trabalho faz uma análise do desenho e a dinâmica/funcionamento previsto na normatização do SINASE, verificando se esse sistema pode ser classificado como um “sistema federativo de política pública”, conforme definido por Abrucio, Franzese e Sano (2010). Para a realização desse objetivo, são discutidos os aspectos teórico-conceituais do federalismo, assim como sua trajetória histórica no Brasil, desde a Constituição de 1891. Posteriormente, é recuperada a trajetória histórica da política de atenção ao adolescente que cometeu o ato infracional. E, por último, o foco da análise é colocado no desenho e dinâmica/funcionamento do SINASE, com o objetivo de verificar se esse sistema pode ser classificado como um sistema federativo de política pública. A metodologia de pesquisa utilizada é de natureza qualitativa e constitui-se de revisão bibliográfica e análise documental.

Palavras-chave: Federalismo; SINASE; Políticas Públicas; Gestão Pública; Adolescente.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CITs	Comissões Intergestores Tripartite
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FEBEM	Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
ONG	Organizações Não Governamentais
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
CITs	Comissões Intergestores Tripartite
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA	Estados Unidos da América
FEBEM	Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
ONG	Organizações Não Governamentais
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	8
1	O FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO	11
1.1	Federalismo e unitarismo: conceitos e origens	12
1.2	Vantagens e desvantagens do federalismo para implementação de políticas públicas.....	14
1.3	Evolução do federalismo brasileiro	17
1.3.1	<i>Da Primeira República ao Regime Militar.....</i>	17
1.3.2	<i>A inflexão nas relações federativas produzida pela Constituição Federal de 1988.....</i>	20
1.3.3	<i>O federalismo pós Constituição de 1988</i>	22
1.4	Sistema Federativo de Política Pública.....	24
1.5	Considerações finais	25
2	ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: UMA ÊNFASE SOBRE A CATEGORIA ADOLESCÊNCIA E ATO INFRACIONAL.....	27
2.1	A trajetória histórica do atendimento ao adolescente infrator.....	28
2.1.1	<i>O Código de Menores de 1927: as bases da proteção estatal na área da criança e do adolescente.....</i>	28
2.1.2	<i>Os menores infratores na normatização da década de 1970</i>	32
2.2	A proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.....	35
2.3	Considerações finais	39
3	ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO E DINÂMICA DO SINASE	41
3.1	A proposta do SINASE	42
3.2	Atribuições dos entes federativos na implementação, gestão e financiamento do SINASE	49
3.2.1	<i>Competências da União</i>	49
3.2.2	<i>Competências dos estados</i>	50
3.2.3	<i>Competências dos municípios</i>	51
4	CONCLUSÃO.....	53
5	REFERÊNCIAS	56

INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) constitui-se como uma das grandes inovações na gestão pública brasileira em período recente. Seu objetivo é coordenar a ação dos entes federativos na formulação, gestão e financiamento dos serviços sociais destinados ao atendimento do adolescente ator de infracional.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o desenho e a dinâmica/ funcionamento previsto na normatização do SINASE, verificando se esse sistema pode ser classificado como um “sistema federativo de política pública”, conforme definido por Abrucio, Franzese e Sano (2010)

Para realizar esse objetivo, esse sistema, o SINASE, é situado na trajetória histórica da política de atenção ao adolescente infrator, que teve como ponto de inflexão importante o processo de redemocratização e descentralização pelo qual o Brasil passou na década de 1980. Lembramos que, naquele processo de redemocratização, foram levantados muitos pressupostos sobre a resolução dos principais problemas sociais, agravados pelo regime autoritário. A Constituição de 1988 fincou um novo marco na formulação e implementação das políticas públicas, tendo em vista que conferiu autonomia político-administrativa aos municípios. Estes passaram a ser entes da federação e a terem capacidade e autonomia para formular e implementar políticas.

O tema sobre a criança e adolescente que cometeram o ato infracional, e mais especificamente o SINASE, é relevante de ser estudado, pois no contexto das políticas públicas, o Estado é o responsável pela formulação e implementação dessa política e, seguindo os princípios legais do ECA, tem que promover, por meio de políticas governamentais em diversas áreas sociais, as medidas de recuperação social do adolescente, visando a diminuição da reincidência, proporcionando-lhes a educação e práticas esportivas e direcionando-os em sua reinserção ao convívio familiar e comunitário.

A partir do estudo do desenho do SINASE, estabelecido pela Lei 12594, de 2012, buscamos verificar se esse sistema possui as características de um “sistema federativo de política pública”, que supõe uma articulação federativa nacional, na qual, em termos gerais, cabe ao nível nacional (União) a normatização dos critérios e padrões para o

exercício do direito, com o importante papel de coordenador e financiador, e, aos governos subnacionais (estados e aos municípios), a gestão e execução local das políticas públicas que afetam diretamente o cidadão.

A metodologia de pesquisa é de natureza qualitativa e constituiu-se de revisão bibliográfica e análise documental.

O trabalho está organizado em três capítulos, além da Introdução e da Conclusão. No primeiro capítulo, são discutidos os aspectos teórico-conceituais do federalismo, assim como a trajetória histórica do federalismo no Brasil, desde a Constituição de 1891. Deste modo, poderemos compreender como vem sendo desenvolvido o federalismo brasileiro desde a sua implantação nos moldes norte-americanos e como tem interferido na formulação e implementação de políticas públicas. Inicialmente, apresentamos as vantagens e desvantagens desta forma de organização político-administrativa do Estado para a formulação, implementação e financiamento de políticas públicas. Na sequência, discutimos a evolução do federalismo brasileiro, destacando as oscilações entre centralização e descentralização na gestão das políticas públicas. Por fim, discutimos o conceito de Sistemas Federativos de Políticas Públicas, que por ser uma forma inovadora de organização da atuação dos entes federativos nas políticas públicas, que dá a União o papel de coordenador e financiador, dando aos governos subnacionais autonomia para governar.

No segundo capítulo, o objetivo principal é discutir a categoria adolescência e a regulamentação da política de atenção ao adolescente que praticou atos infracionais. Destacamos os períodos históricos do processo de construção dos direitos da criança e do adolescente, sob a ótica dos Códigos de Menores (de 1927 e 1979) e também do Estatuto da Criança do Adolescente (ECA) (Lei nº 8069), de 1990, apresentando a configuração da proteção estatal oferecida em cada um dos períodos, as suas diferenças e evolução. Desta forma, iremos destacar os avanços da legislação brasileira em relação à garantia de direitos do adolescente autor de ato infracional para que possamos compreender o percurso histórico da intervenção estatal em relação às respostas manifestadas a questão do adolescente e o ato infracional e como essas políticas têm evoluído ao longo dos anos. Primeiramente apresentamos a trajetória histórica da proteção estatal ofertada a criança e ao adolescente no Brasil, dando ênfase na regulamentação destinada ao jovem infrator. Posteriormente focamos na proteção

integral à criança e ao adolescente, estabelecida pelo ECA, detalhando-se a regulamentação destinada ao adolescente infrator. Veremos que o atendimento dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 era fortemente centralizado no Governo Federal, que também era responsável por sua regulamentação. Após a Constituição de 1988 e a promulgação do ECA, esse quadro foi alterado, estabelecendo, na área da criança e do adolescente, a construção de um “sistema de garantia de direitos”, cujo funcionamento e efetividade dependem fortemente da implantação eficaz de um sistema federativo de política pública.

No terceiro e último capítulo, o foco da análise é colocado no desenho e dinâmica/funcionamento do SINASE, com o objetivo de verificar se esse sistema pode ser classificado como um sistema federativo de política pública. Apresentamos dimensões do processo de implementação da descentralização do SINASE e discutimos como os entes federados têm participado desse trabalho e quais são os setores envolvidos.

1 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TEORIAS E A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) constitui-se como uma das grandes inovações na gestão pública brasileira em período recente. Como ocorre nos âmbitos das políticas de saúde e de assistência social, com a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência (SUAS), respectivamente, um dos principais objetivos do SINASE é coordenar a ação dos entes federativos na formulação, gestão e financiamento desses serviços sociais.

Essa construção justifica-se pelo fato de que o federalismo pode trazer vantagens e desvantagens para a formulação e implementação de políticas nacionais. No entanto, as desvantagens podem ser superadas por institutos que permitam a coordenação da ação, como “sistemas de políticas públicas”.

O presente capítulo possui o objetivo geral de realizar uma revisão teórica e histórica a respeito de federalismo. Para fazer essa análise, utilizaremos uma revisão bibliográfica fazendo um recuo histórico da trajetória do federalismo no Brasil e destacando conceitos e teorias relativas à configuração, origens e características da forma de Estado que o Brasil adota desde a Constituição de 1891. Desta forma, poderemos compreender como tem se desenvolvido o federalismo brasileiro e como tem interferido na formulação e implementação de políticas públicas.

O capítulo está dividido em quatro seções, sendo que a primeira aborda o conceito e a origem do federalismo e unitarismo; a segunda apresenta as vantagens e as desvantagens desta forma de organização político-administrativa do Estado para a formulação, implementação e financiamento de políticas públicas; a terceira discute a evolução do federalismo brasileiro, destacando a oscilação entre centralização e descentralização das competências na gestão das políticas públicas ao longo do século XX e início do século XXI; por fim, na última seção, apresenta e discute o conceito de sistema federativo de política pública, uma forma inovadora de organização da atuação dos entes federativos nas políticas públicas, dando a União o papel de coordenador e financiador, mantendo autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política

1.1 Federalismo e unitarismo: conceitos e origens

A ideia de Estado federativo é relativamente recente na ciência política e no mundo. Sua existência possui cerca de três séculos, tendo sido inaugurado nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, com a ruptura das Treze Colônias Americanas com o Reino Unido da Grã Bretanha para garantir a autonomia política destas colônias, fato que não se deu de maneira amistosa. Os então denominados Estados Confederados, que haviam deixado de ser colônias, travaram uma violenta guerra conhecida como Guerra da Secessão, dividindo-se entre os que queriam permanecer soberanos e os que queriam se unificar sob uma lei maior, uma Carta Magna, uma Constituição. Venceram os defensores da República Federativa, vista como a melhor forma de se resguardar os direitos e garantias individuais do cidadão.

O conceito de federalismo é algo complexo na literatura, ganhando inúmeros contornos teóricos, nunca um conceito unívoco. Etimologicamente, a palavra federalismo vem do latim *foedus*, que significa contrato. Em sua dimensão histórica, o termo diz respeito a contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins. Segundo Soares (2013), federalismo é uma forma de organização do poder político no Estado nacional que possui como característica a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo, sendo um central (o governo nacional) e o outro descentralizado (governos subnacionais), em que se busca conciliar e potencializar os benefícios de uma comunidade política centralizada (Estado Nacional) com a garantia de autonomia aos seus componentes (descentralização).

Rocha (2011) afirma que o federalismo deve envolver partilha de poder entre níveis de governos, não dando poder total ao governo central, e relaciona-se positivamente com a ideia de democracia. Visa garantir autonomia de vontades e interesses não do povo de forma genérica, mas sim de grupos parciais. Nesse sentido, os arranjos federalistas possuem características do modelo consociativo¹ do trabalho de Lijphart (1999), tendo

¹ De acordo com Lijphart (1999, *apud* Arretche, 2002, p. 432), “No modelo majoritário puro, o governo central deve controlar não apenas o aparato do governo central mas também todos os governos não centrais, potencialmente competitivos. O governo majoritário é, portanto, ao mesmo tempo unitário (não federal) e centralizado. O modelo consensual é inspirado no objetivo oposto. Seus métodos são federalismo e descentralização – isto é, não apenas uma divisão garantida de poder entre os níveis de

em vista que reconhece o direito de autogoverno às comunidades federadas, para as quais se define um campo próprio de atuação, não as submetendo ao poder de decisão da maioria nacional.

Nesse aspecto, especialmente, o federalismo se distingue radicalmente do unitarismo. Segundo Abrucio, Franzese e Sano (2010), o federalismo:

(...) é uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si. Trata-se de um modelo distinto do Estado unitário, a outra forma clássica de organizar politicamente o território. Nos países unitaristas, o governo central é anterior e superior às instâncias políticas locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica piramidal. Nas Federações, ao contrário, vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos (p.177).

Nas federações, o governo central e os governos subnacionais são independentes, formando diferentes níveis de governo que possuem autoridade sobre uma mesma população e território (LIJPHART, 1999). Desta forma, todos os níveis de governo possuem a capacidade de implementar políticas próprias (PIERSON & LEIBFRIED, 1995; ARRETHER, 2002). A autoridade para implementar políticas próprias surge do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em certos casos, de uma força militar própria (ARRETHER, 2002).

Tendo demonstrado o aspecto fundamental do federalismo, sendo a distribuição vertical de autoridade política entre os diferentes níveis de governo, Stepan (1999) aponta dois propósitos que levam a implantação desta forma de organização político-administrativa. A primeira seria unir, *come together*, e a segunda, manter a união, *hold together*. Os Estados Unidos são um caso clássico do primeiro tipo de propósito. Como foi dito anteriormente, em 1789, aquela federação nasceu a partir do pacto federativo firmado entre estados que, até aquele momento eram soberanos. O propósito inicial resumiu-se em unir-se e ceder uma parcela de sua soberania a um ente central (a União) e, assim, poder usufruir dos bens, da segurança e das identidades que estimavam significantes e às quais cada um deles não teriam acesso isoladamente. Outras federações, porém,

governo central e não central, mas também, na prática, fortes governos não centrais que exercem uma porção substancial do total do poder disponível em ambos os níveis”.

como a Espanha, a Bélgica e a Índia, que eram sistemas políticos de fortes traços unitários, chegaram a conclusão de que a melhor maneira de “manter a união”, dada a diversidade étnica, cultural e econômica que marca seus territórios, e, ao mesmo tempo, assegurar a democracia, seria também a transferência de poder à União, transformando o Estado unitário ameaçado em uma federação.

Desta forma, podemos definir o federalismo como o sistema político no qual vários estados se reúnem para formar um Estado federal, cada um conservando sua autonomia política, administrativa, financeira e militar. Consiste na reunião de vários Estados antes soberanos ou na divisão de um Estado unitário em diversos governos subnacionais com significativo grau de autonomia para tomar certas decisões, mas obedecendo todos às regras de uma Constituição. Existe certo contraponto entre o sistema de Federação e o de Confederação. Em uma Confederação existe uma ampla descentralização territorial do poder político, e o fator diferencial desse sistema é que os Estados possuem soberania, ou seja, a liberdade para sair ou não, quando quiserem, da Confederação. No Estado federativo essa liberdade dos governos subnacionais para entrar e sair – para romper o pacto - deixa de existir, conforme Soares (2013).

1.2 Vantagens e desvantagens do federalismo para implementação de políticas públicas

Esta seção chama a atenção para as vantagens e desvantagens do federalismo para as políticas públicas. Entre as vantagens, destaca-se a maior autonomia dos entes federados em propor e implementar políticas descentralizadas, atendendo os interesses dos cidadãos que vivem em seus territórios e permitindo sua participação na formulação e gestão das políticas. Entre as desvantagens, destaca-se a dificuldade de coordenação da ação dos entes federados nas políticas destinadas aos cidadãos do País.

No que se refere à descentralização, vale destacar que no Brasil, por exemplo, uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas para estados e municípios, haja vista que a excessiva centralização no Governo Federal, durante o regime militar, produziu ineficiência, corrupção e ausência de participação dos cidadãos no processo decisório

(ARRETCHE, 2002). As maiores qualidades da estratégia de descentralização estavam associadas ao aumento da

(...) eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública. Assim, no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas (ARRETCHE, 2002, p.26).

Por isso, irradiou-se com bastante força a ideia segundo a qual a descentralização caminharia junto a democratização.

Também conforme Abrucio, Franzese e Sano (2010), federalismo e democracia andam juntos. Federalismo sustenta-se no reconhecimento das diferenças estaduais, regionais e locais, o que permite a um país, mesmo possuindo uma grande diversidade e desigualdade territorial, manter sua unidade. Qualquer sistema federativo possui características específicas, conforme o autor, destacando-se, inevitavelmente, a existência de uma constituição escrita com um caráter geral, a divisão territorial e a existência de diferenças que sustentam tanto a federação como a descentralização.

A descentralização também trouxe, segundo Abrucio (2002), “a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada – privatização ou concessão de serviços públicos e do governo para a comunidade ou ONGs” (ABRUCIO 2002, p. 3). Ainda de acordo com o autor, esse desenho trouxe possibilidades de aumento da eficiência e da efetividade das atividades governamentais, uma vez que a centralização em excesso pode resultar “em maior irracionalidade administrativa e, politicamente, na criação de “superagências” monopolistas que dificilmente seriam controláveis, com efeitos não só para a *accountability* democrática, como também para o desempenho da ação estatal (ABRUCIO 2002, p. 10).

Além, disso, a descentralização serviria como um incentivo à inovação uma vez que os governos locais, frente a uma cobrança maior da população, teriam que encontrar saídas criativas e vinculadas às peculiaridades de cada circunscrição política (ABRUCIO, 2002).

Portanto, de acordo com Abrucio (2002), podemos chamar a atenção para quatro benefícios que podem surgir para as políticas públicas a partir de ideias descentralizadoras, são elas: a democratização, eficiência, eficácia e inovação.

Contudo, Arretche (2010) afirma que a adoção da fórmula federativa seria uma espécie de artificialismo uma vez que a sociedade brasileira não possui segmentações étnicas ou religiosas que justificam a adoção de arranjos consociativos, tendo em vista que é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Além disso, a fórmula adotada no Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo, o que geraria uma maior autonomia dos governos locais, e conseqüentemente, limitados incentivos para a cooperação horizontal e vertical. Partindo da discussão de Abrucio (2002), a autora chama a atenção para as relações intergovernamentais predatórias e a ausência de coordenação no “federalismo autárquico”.

Arretche (2010) também argumenta que o federalismo pode dificultar a implementação de políticas públicas, especialmente as sociais. A autora aponta que a teoria da escolha pública desenvolveu um modelo ideal de federação a partir do artigo de Charles Tiebout (1956), segundo o qual “governos locais eficientes e responsáveis requerem instituições políticas que promovam a competição por contribuintes com mobilidade interjurisdicional” (ARRETCHE, 2010, p. 592). Com base nessa premissa, Weingast (1995) e Buchaman (1995), de acordo com a autora, indicam uma alta descentralização da autoridade administrativa para a decisão e execução de políticas públicas e também uma forte limitação do papel redistributivo do governo central. Para esses autores, os governos centrais não são capazes de desempenhar políticas distributivas eficientes deixando, assim, de reduzir as desigualdades territoriais.

Porém, Arretche (2010) afirma que essa proposição não se confirma no federalismo brasileiro haja vista que no modelo *tieboutiano* o esperado seria uma “corrida para baixo” no gasto social, visando investimento em infraestrutura e atração de contribuintes ricos, livrando-se dos mais pobres. No Brasil, no entanto, a União determina fortemente as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas dos governos subnacionais.

Podemos concluir ao final desta seção que as instituições federativas podem desenvolver políticas eficientes, democráticas e criativas e também contribuir para a redução da desigualdade horizontal no país. Contudo, também pode trazer a falta de

cooperação entre os entes federativos e um incentivo a fragmentação, colocando em risco as políticas sociais e também aumentando a desigualdade entre os cidadãos.

1.3 Evolução do federalismo brasileiro

Com mais de oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados, o Brasil, desde sua descoberta por Portugal, revela uma inegável vocação à descentralização. Desde a colonização do Brasil, entre os anos de 1532 e 1534, a solução encontrada por Portugal foi dividir o território em quatorze capitanias hereditárias, que eram imensos lotes de terra que a Coroa atribuía responsabilidade de ocupação e colonização a alguns amigos da Corte. Naquele sistema, o rei entregava uma capitania a algum membro de sua confiança que, e partir de então, se transformava em capitão donatário dotando-os do direito de explorar subdivisões territoriais, resultando em uma estrutura marcada por um poder central débil e por unidades que detinham ampla autonomia política ainda que criadas em 1534, apenas em 1548, as capitanias foram subordinadas ao Governo Geral (SOARES, 2013).

Ao longo de sua história, ocorreram várias mudanças no federalismo brasileiro, tanto em relação a distribuição de autoridade política, financeira e administrativa quanto no relacionamento entre os diferentes níveis de governo. Em determinados períodos, como nas ditaduras varguista e militar, vigoraram com mais força os arranjos federativos centralizados regidos por um governo central autoritário. Porém, em outros períodos, principalmente na democracia de 1945 a 1964 e após os anos 1980, estes arranjos foram mais descentralizados e democráticos. No âmbito de políticas descentralizadas tivemos tanto arranjos cooperativos quanto autárquicos.

1.3.1 Da Primeira República ao Regime Militar

Segundo Soares (2013), o federalismo originado nos Estados Unidos da América rapidamente tornou-se uma referência para os outros países que evidenciavam problemas semelhantes de conciliar unidade territorial e descentralização política.

Com a Constituição Federal de 1891, o federalismo foi implantado no Brasil nos moldes norte-americanos. Porém, segundo Abrucio (2002), sua configuração foi bastante

diferente porque o federalismo brasileiro partiu-se de um Estado unitário altamente centralizado do período do Império para um modelo descentralizador de poder. A partir desta característica, nossa experiência estaria mais para o modelo do *hold together*.

Com o federalismo, a Constituição de 1891 instituiu também a nova forma de governo - o presidencialismo, um sistema de governo inaugural no país, na tentativa de democratização política. Porém, as oligarquias rurais localizadas nos estados mais ricos do país, São Paulo e Minas Gerais, tiveram o seu poder ampliado e dominaram o governo central, marginalizando as outras províncias do processo decisório central (SOARES, 2013).

Os ideais da revolução de 30 posicionavam-se, conforme Abrucio (2002), “firmemente contra o modelo da política dos governadores e do federalismo oligárquico” (p. 30), e um de seus desdobramentos foi a forte centralização. A Constituição de 1937, como relata o autor, implantou a ditadura varguista e extinguiu, na prática, a federação, organizando o Estado Novo, uma espécie de ditadura. Naquele período, o Governo Federal atuou de forma autoritária, promovendo uma ampla centralização política, uma vez que os governadores estaduais foram substituídos por interventores do Governo Federal, que eram subordinados diretamente ao presidente da República.

Além da centralização política, Abrucio (2002) também afirma que, no lado econômico, a ação do Executivo Federal foi fortemente centralizadora. Buscou sustentar o desenvolvimento por instrumentos estatais federais de fomento e atuação direta no mercado, através de empresas públicas. Pelo lado social, o Governo Federal procurou conseguir paulatinamente uma estrutura de políticas públicas, em grande parte sustentadas e executadas pela União, e, por último, pelo lado administrativo, foi criado bolsões de meritocracia a partir do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que apesar de conviver com núcleos cartoriais e clientelistas, foram cruciais na modernização do país. A respeito da dimensão social, cabe destacar que a Revolução de 1930 inaugurou politicamente o chamado "Estado social" brasileiro, atendendo a muitas reivindicações históricas dos trabalhadores e da população em geral como legislação trabalhista, ensino básico obrigatório e seguridade social, apesar de tentar cooptar movimentos sociais importantes num projeto político centralizador e paternalista.

O período posterior à Era Vargas, de 1946 a 1964, segundo Soares (2013) “correspondeu à primeira experiência democrática e de federalismo efetivo no país” (p.15). Tanto os Poderes Executivos quanto os Legislativos nacional e subnacionais

passaram a ser eleitos pelo voto universal e com transparência e liberdade política. Manteve-se o processo de centralização e nacionalização de políticas públicas construídas no período anterior, mas houve um aumento do espaço na provisão de serviços públicos por parte dos governos estaduais.

No que se refere ao aspecto tributário, para Arretche (2010), a Constituição de 1946 definiu a vinculação de parcela das receitas dos governos subnacionais às prioridades políticas do Governo Central. Mas, em termos mais gerais, naquele período, vigorou um arranjo federativo política e financeiramente descentralizado, em que os diferentes níveis de governo possuíam autonomia administrativa, tributária e política. Porém, em alguns casos de competências dos estados, havia preceitos federais que regulavam sua atuação.

Essa é a posição de Abrucio (2002). O autor afirma que o período democrático compreendido entre 1946 e 1964 trouxe como novidade, no plano federativo, a ampliação de algumas competências municipais e o surgimento de um iniciante movimento municipalista. Há de ressaltar positivamente dois pontos: as relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas do que no federalismo centrífugo² da Primeira República ou no centralismo autoritário do primeiro período Vargas, compatibilizando maior autonomia e interdependência; além disso, foram constituídas as primeiras políticas federais de combate à desigualdade regional.

Em 1967, foi outorgada uma nova Constituição Brasileira, que daria sustentação ao movimento golpista de 1964, sendo implantada uma república autoritária, com o presidente assumindo o papel de um ditador. O federalismo ficou restrito ao caráter nominal, já que, rigorosamente, havia um unitarismo descentralizado. Segundo Soares (2013), o Governo Federal suprimiu os partidos políticos e impôs o bipartidarismo, além de cancelar as eleições diretas para os executivos estaduais, que passaram a ser eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas. Podemos concluir que ao longo do regime militar tivemos um arranjo federativo regido pelo autoritarismo da União com a forte restrição da autonomia política, tributária e administrativa das unidades federadas. As políticas públicas eram administradas através de arranjos regulados pela União. Essa configuração passará por profunda alteração com a Constituição Federal de 1988.

² Este termo, segundo Soares (2013) consiste nos termos de forças centrípetas e centrífugas que são emprestadas da Física e utilizados para designar as forças políticas que impulsionam o poder do centro (centrípetas) ou para fora do centro (centrífugas) (p.40).

1.3.2 A inflexão nas relações federativas produzida pela Constituição Federal de 1988

A descentralização provocou uma forte mudança da agenda de responsabilidades para os municípios a partir da Constituição Federal de 1988, que até então eram de competência da esfera federal e estadual. Os municípios brasileiros tornaram-se entes federativos autônomos.

A Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, definiu e consolidou os direitos civis, políticos, sociais. Ao mesmo tempo, trouxe enormes desafios no que diz respeito às políticas públicas de efetivação destes direitos para a população, sobretudo no que tange a desigualdade social.

Nas políticas públicas, principalmente as sociais, a Constituição de 1988 determinou que se construíssem arranjos federativos descentralizados e cooperativos, através do compartilhamento da autoridade administrativa entre os níveis de governo. Estas áreas de autoridade compartilhada são classificadas como comuns e concorrentes. Estas competências estão nos artigos 23 e 24 da Constituição. As Constituições estaduais e Leis Orgânicas Municipais detalham as competências para as respectivas esferas.

No âmbito de área de competência comum, a Constituição de 1988 determinou arranjos federativos específicos, cooperativos e coordenados (regulados) pelo Governo Federal. As áreas de competências comuns são: a saúde, a educação, a cultura, a habitação, a assistência social, o saneamento, o meio ambiente, a proteção do patrimônio histórico, o combate à pobreza, a integração social dos setores desfavorecidos e, por fim, a educação para o trânsito (art. 23).

No que se refere à competência concorrente, a União possui a prerrogativa de estabelecer normas gerais e, às outras esferas, cabe suplementar, adaptando essas regras às peculiaridades regionais ou locais. São exemplos de competências concorrentes determinadas pela Constituição de 1988: a proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; a assistência judiciária e a defensoria pública; a conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; o juizado de pequenas causas; a proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; e também a organização da polícia civil (art. 24).

As regras constitucionais realçaram a importância de dois aspectos da questão federativa: a descentralização e as relações intergovernamentais, e conferiram autonomia político-administrativa aos municípios. Esta situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública.

Para Almeida 2005 a descentralização:

(...) foi um tema central da agenda da democratização, nos anos 1980, como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante os 20 anos de autoritarismo burocrático. Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção [...] o andamento da descentralização não foi nem simples nem linear. Tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais (ALMEIDA, 2005, p.1).

Segundo Abrucio, Franzese e Sano (2010), essa nova delimitação do *status* das municipalidades estimulou a descentralização, provocando a mudança de formas centralizadas de produção de políticas públicas por serem consideradas ineficientes e sem uma *accountability* satisfatória. Além disso, houve um aumento do fluxo de recursos dos municípios, cujos orçamentos eram, até então, muito reduzidos. Também permitiu que diversos governos locais produzissem inovações na gestão pública. Porém, esse novo *status* federativo também trouxe um incentivo à fragmentação, uma vez que houve uma grande multiplicação do número de municípios. Outro problema apontado pelo autor foi que a nova situação autonomista veio sem uma construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos, no acesso aos bens e serviços públicos.

Abrucio (2002) aponta diversos problemas provocados pela Constituição de 1988, no âmbito das relações federativas: o primeiro, que se soma ao obstáculo administrativo e financeiro, refere-se ao fato de que, na visão do autor, o bom andamento da

descentralização no Brasil foi prejudicado exatamente pelo discurso defendido da pró-municipalização. Esse discurso, que fora tão importante para modificar o padrão centralista de produção e implementação de políticas públicas que prevaleceu ao longo do período varguista, ao ser adotado de modo exacerbado pelas municipalidades no período pós-1988, acabou, também por confirmar “uma ideologia segundo a qual os governos locais poderiam sozinhos resolver os dilemas de ação coletiva colocados às populações” (p.49). Essa configuração denota o “municipalismo autárquico” que, ao ser adotado, faz com que cada município persiga apenas os interesses próprios de suas jurisdições, como se fosse uma unidade separada das outras, não se preocupando com os problemas comuns em termos de micro e macrorregiões.

Na ausência de incentivos à cooperação, os municípios adquiriram um comportamento predatório pelo dinheiro público de outros níveis de governo e também por investimentos privados. Muitas vezes, esses governos locais repassavam custos a outros entes federativos. Abrucio (2002) ilustra bem esse problema, citando o caso dos municípios que compravam ambulância para transportar seus cidadãos para hospitais de outras municipalidades, sem se preocupar com a partilha das despesas.

1.3.3 O federalismo pós Constituição de 1988

Como visto na seção anterior, a Constituição de 1988 foi o ponto alto do processo de democratização e federalização do Brasil garantindo a autonomia política, administrativa e financeira aos estados e municípios. Com o novo desenho, esses dois entes resgataram sua autonomia, passando a atuar de forma mais independente do poder central. Cabe destacar também que a Constituição de 1988 promoveu uma ampla descentralização fiscal, aumentando a participação dos estados e principalmente dos municípios na distribuição das receitas políticas (SOARES, 2013).

No que se refere à dimensão administrativa, segundo Almeida (2005),

(...) o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005, p.32).

Abrucio (2002), como visto anteriormente, aponta diversos problemas na implementação do desenho federativo estabelecido pela Constituição de 1988, especialmente na primeira metade da década de 1990. Em algumas áreas, esses problemas foram relativamente superados, mas, em outras, esse quadro se mantém. Ainda sobrevivem alguns comportamentos de competição predatória, como a guerra fiscal entre os estados, que diminuiu sua força, mas continua sendo uma opção estratégica adotada por vários governos.

Soares (2013) afirma que esse processo também foi marcado por algumas incongruências, uma vez que a descentralização fiscal não foi acompanhada da descentralização administrativa correspondente, o que resultou em menores recursos fiscais e maiores responsabilidades dos municípios em relação às políticas públicas. Outro ponto apontado por Soares (2013) foi a descentralização não ter sido acompanhada por uma maior responsabilização fiscal dos entes federados, o que resultou no endividamento público crescente e ameaça à estabilidade econômica do País.

A partir da segunda metade da década de 1990, no entanto, iniciaram-se movimentos centralizadores, tanto no sentido da regulação das relações fiscais entre os níveis de governo como de redefinição das responsabilidades dos entes federados na provisão de serviços sociais, produzindo-se um arranjo complexo em que coexistem tendências centralizadoras e descentralizadoras no cenário federativo brasileiro. (ALMEIDA, 2005).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, houve repactuação dos termos de negociação de dívidas dos estados. O Governo Federal conseguiu impor condições restritivas aos entes federados, por exemplo, superávits primários, limites de gasto com salários e de arrecadação de impostos e tomou amplas medidas para estimular a privatização de empresas públicas estaduais (ALMEIDA, 2005; REZENDE & AFONSO, 2002).

Além disso, a União produziu, naquele período, uma legislação vinculando recursos dos entes subnacionais às políticas sociais, fazendo com que os estados e municípios tenham que destinar um patamar maior de seus recursos em gastos com saúde e educação. Na dimensão fiscal, o Governo Federal também conseguiu aprovar a Lei de

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), no ano 2000, que passou a restringir gastos de todos os entes federativos (SOARES, 2013).

No que se refere à gestão das políticas públicas, os arranjos construídos a partir da segunda metade da década de 1990 e nos anos 2000 são complexos. Algumas políticas foram mantidas fortemente descentralizadas, com a União retendo apenas a competência de estabelecer normas gerais, como ocorre nas políticas de trânsito e habitacional, por exemplo; em outras áreas evoluiu-se para desenhos mais complexos, denominados “sistemas federativos de política pública”, como será visto na próxima seção.

1.4 Sistema federativo de política pública

Na seção anterior, pudemos perceber que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e ao longo da década de 1990, o contexto institucional brasileiro foi marcado por significativas transformações. Essas transformações ocorreram de forma importante também nas políticas sociais e estão associadas à distribuição de atribuições e competências dos entes federativos na regulamentação, gestão e financiamento das ações, em especial, nas políticas de saúde, educação e assistência social, constituindo, o que Abrucio, Franzese e Sano (2010) denominam “sistema federativo de política pública”.

Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais.” (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010, p. 190).

No plano de várias áreas de políticas públicas, tem-se instituído arranjos federativos cooperativos. Com o êxito do Plano Real, as transferências intergovernamentais tornaram-se mais constantes, favorecendo assim, as pactuações entre o Governo Federal e os governos subnacionais na instituição desses arranjos descentralizados.

Para determinados arranjos descentralizados e coordenados de políticas públicas, também foi estipulada uma condicionalidade para o recebimento das transferências federais: a participação e fiscalização da sociedade civil na gestão das políticas, resultando na criação de vários conselhos (estaduais e municipais) de políticas públicas (ABRUCIO, 2002).

O fenômeno também é indicado por Arretche (2002). A autora afirma que, a partir dos anos 1990, os processos decisórios de diferentes políticas começaram a se constituir como “sistemas cooperativos de políticas públicas”, tornando-se mais complexos: foram instituídas, no plano da gestão federal de políticas públicas, como, por exemplo a saúde e a assistência social, as Comissões Intergestores Tripartite (CITs), compostas por representantes dos três níveis de governos. Esse arranjo permitiu a incorporação parcial das demandas dos governos locais às regras da política federal. No caso da política de saúde, por exemplo, as portarias editadas pelo Ministério da Saúde adaptaram sucessivamente as regras de operação da política para obter a adesão dos municípios (p. 450).

Assim, ao fim desta seção, podemos concluir que o Governo Federal do Brasil, após a Constituição Federal de 1988, passou a criar várias instituições para disciplinar a autonomia financeira e administrativa dos governos subnacionais, em algumas áreas específicas de política pública, em especial as sociais, constituindo sistemas em que há maior cooperação entre os entes federados e coordenação das ações no território nacional.

Considerações Finais

As Constituições brasileiras de 1891, 1937, 1946, 1967 e 1988 afirmaram a forma republicana e federativa do Estado. No entanto, o desenvolvimento do processo histórico da estrutura política do Estado brasileiro revela um processo cíclico de centralização e descentralização do poder. A forma unitária do Estado monárquico é a

origem de uma tradição política centralizadora, que refreou todas as iniciativas de descentralização.

Após a constituição de 1988, tivemos o marco de um novo federalismo, caracterizado por uma ampla descentralização tanto financeira quanto administrativa, assim como pela presença dos municípios como ente federado. No plano político, a descentralização ocorreu para assegurar a autonomia dos governos subnacionais para elegerem seus próprios governantes.

A Constituição de 1988 também inseriu os conselhos de políticas públicas à gestão dos arranjos cooperativos constituídos nas áreas da saúde, educação e assistência social, tornando essas políticas, além de descentralizadas, também mais democráticas. A regulamentação dessas políticas instituiu, por outro lado, as Comissões Intergestores Tripartite (CIT), instâncias destinadas a promover a negociação e pactuação dos entes federativos nessas áreas de política.

Contudo, também foi visto que após Constituição de 1988, os governos subnacionais utilizaram-se de sua autoridade financeira e administrativa adotando comportamentos predatórios. Além disto, os arranjos cooperativos encararam dificuldades no seu desenvolvimento, haja vista que o Governo Federal, enfraquecido, não conseguia limitar os repasses aos entes federativos, resultando em um endividamento público e ameaça à estabilidade econômica no país. Em resposta a esses problemas, o Governo Federal produziu, naquele período, uma legislação vinculando recursos dos entes subnacionais às políticas sociais, fazendo com que os estados e municípios tenham que destinar um patamar maior de seus recursos em gastos com saúde e educação. O Governo Federal também limitou a autonomia dos governos subnacionais através de, por exemplo, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000.

Atualmente, cabe ao Governo Federal a coordenação geral dos sistemas cooperativos ou federativos de políticas públicas, conforme é determinado na Constituição Federal de 1988. Portanto, as principais decisões reguladoras desse sistema partem da União. Vários conselhos (Estaduais e Municipais) de políticas públicas com a fiscalização e participação da sociedade civil foram criados como condicionalidade para a transferência federal de recursos para áreas específicas.

Após essa recuperação da trajetória do federalismo brasileiro, ou seja, delineamento de sua configuração de seu nascimento até hoje, e também compreender como têm se

desenvolvido a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, passaremos para o próximo capítulo, que tratará da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, dando foco às ações destinadas ao adolescente, autor de ato infracional, em situação de risco. O objetivo é mostrar como a política de atenção a criança e ao adolescente que cometeu o ato infracional tem se desenvolvido e se tornado mais complexa desde o primeiro código de menores promulgado em 1927, destacando os desafios e possibilidades colocados para essa política pelo desenho federativo do Estado brasileiro.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: UMA ÊNFASE SOBRE A CATEGORIA ADOLESCÊNCIA E ATO INFRACIONAL

O objetivo deste capítulo é discutir a categoria adolescência e a regulamentação dada aos desvios da lei praticados pelos adolescentes, denominados, pela legislação em vigor, “ato infracional”. Iremos destacar os períodos históricos do processo de construção dos direitos da criança e do adolescente sob a ótica dos Códigos de Menores (de 1927 e 1979) e do Estatuto da criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069), de 1990, apresentando a configuração da proteção estatal ofertada em cada um dos períodos e a diferença entre elas.

A questão da violência na sociedade brasileira tem nos convocado a refletir especialmente sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade nos grandes centros urbanos. Lembramos que, conforme o ECA, a faixa etária que compreende a adolescência inicia-se aos 12 anos e finda-se aos 18 anos de idade, e, ainda de acordo com esse estatuto, os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis e terão como consequência da prática de ato infracional as medidas socioeducativas.

Para os adolescentes acusados do cometimento de ato infracional, é prevista uma estrutura judicial própria de julgamento e uma estrutura organizacional específica para o cumprimento das medidas socioeducativas, que podem ser cumpridas sem ou com privação de liberdade.

Neste capítulo, iremos focar no percurso histórico da intervenção estatal em relação às respostas manifestadas a questão do adolescente e o ato infracional, para que possamos compreender como tem sido a evolução de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes que praticaram algum ato infracional.

Na primeira seção, é apresentada a trajetória histórica da proteção estatal ofertada à criança e ao adolescente no Brasil, destacando-se a regulamentação destinada ao adolescente infrator; na segunda seção, o foco da discussão é colocado na proteção integral à criança e ao adolescente, estabelecida pelo ECA, detalhando-se também a regulamentação destinada ao adolescente infrator. Como será visto, na vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, o atendimento ofertado a esse adolescente esteve

fortemente centralizado no Governo Federal, que era também responsável por sua regulamentação.

A segunda seção mostra que esse quadro foi profundamente alterado pela Constituição de 1988 e pelo ECA, que estabeleceram, na área da criança e do adolescente, a construção de um “sistema de garantia de direitos”, com delimitação coincidente com a das comarcas. No que se refere ao atendimento do adolescente infrator, construiu-se, ao longo das duas últimas décadas, o que foi denominado Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), cujo desenho e dinâmica parecem se aproximar, no que se refere à relação entre os entes federados, do sistema federativo de política pública.

2.1 A trajetória histórica do atendimento ao adolescente infrator

Ao abordarmos a política brasileira de atenção à criança e ao adolescente no século XX, podemos identificar que os atendimentos realizados a esse público foram direcionados, até o final da década de 1920, a sanar necessidades de categorias mais emergenciais, partindo, muitas vezes de instituições filantrópicas e da Igreja Católica que atendiam crianças pobres, assim como idosos, doentes e viúvas (RIZZINI, 2011). A intervenção estatal na atenção a crianças e adolescentes iniciam-se com a aprovação do Código de Menores de 1927.

2.1.1 O Código de Menores de 1927: as bases da proteção estatal na área da criança e do adolescente

No final da década de 1920, o Brasil passava por momentos de mudanças econômicas, sociais e também por sérios problemas políticos. Houve um crescimento exacerbado da população e o desenvolvimento econômico de grandes centros urbanos, resultando em sérias contradições sociais.

O cenário político e social nacional era bastante conturbado, estimulando, entre outras coisas, a preocupação com a criminalidade juvenil. Naquele contexto, nasceu a primeira codificação exclusivamente voltada aos interesses das crianças e adolescente, o Código

de Menores, promulgado em 1927, o chamado “Código Mello Mattos”, em homenagem ao juiz federal autor do projeto. Dessa forma, o Estado assumiu a responsabilidade legal pela tutela da criança órfã e abandonada. A criança desamparada deveria ficar institucionalizada e receber orientação e oportunidade para trabalhar. Essa primeira codificação voltada para os menores tornou-se um marco referencial, cumprindo papel histórico.

No Código de 1927, “menores delinquentes” foram definidos, de acordo com Miranda (2013), “como autores ou cúmplices de crime ou contravenção. Deveriam ser objeto de atenção específica, que se diferenciava de acordo com a idade (p. 28)”.

Conforme esse código, os delinquentes menores de 14 anos autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de espécie alguma, devendo a autoridade apenas registrar o fato; os delinquentes de 14 até 18 anos, por outro lado, serão submetidos a um processo especial, devendo a autoridade reunir informações sobre seu estado físico, mental e moral e da situação social, moral e econômica dos pais ou responsáveis (art. 68 e 69).

Miranda (2013), afirma que:

Se o adolescente fosse deficiente, deveria ser encaminhado para tratamento; se não fosse abandonado, pervertido nem estivesse em perigo de o ser, ele deveria ser colocado em escola de reforma pelo período de um a cinco anos; se fosse abandonado, pervertido ou estivesse em perigo de o ser, ele deveria ser internado em escola de reforma pelo período de três a sete anos. Àqueles que tivessem mais de 16 e menos de 18 anos e fossem considerados perigosos, o juiz poderia aplicar o Código Penal e os internar em estabelecimentos para menores de idade ou, na falta destes, em prisão comum, mas separados dos adultos, também por um prazo máximo de sete anos.

Àqueles que possuíssem mais de 16 e menos de 18 anos e fossem considerados perigosos pelo seu estado de perversão moral, em conformidade com o artigo 71 do Código Penal, o juiz poderia aplicar “o Código Penal e os internar em estabelecimentos para menores de idade ou, na falta destes, em prisão comum, mas separados dos adultos, também por um prazo máximo de sete anos” (MIRANDA, 2013, p.29).

Os artigos 72 e 73 do Código de 1927 referem-se ao caso de contravenções que não revelassem vício ou má-índole dos menores, segundo Miranda (2013):

(...) o juiz poderia absolvê-los e entregá-los aos pais, tutores, instituto de educação ou pessoa idônea; submetê-los ao patronato, à aprendizagem de um ofício ou arte, à abstenção de bebida alcoólica, à frequência à escola; ou, ainda, sujeitá-los a “liberdade vigiada” (MIRANDA, 2013, p. 29).

Essa liberdade vigiada consistia da colocação do menor infrator, a critério do Juiz de Menores, na companhia e sob a responsabilidade dos pais, tutor ou guarda. Se os mesmos não apresentassem condições, o menor poderia ser encaminhado para estabelecimentos industriais ou agrícolas, sob os cuidados de um patronato ou outra pessoa idônea. O tempo de cuidado era de no máximo um (1) ano e, durante esse período, os pais ou responsáveis poderiam visitar o menor onde quer que estivesse. Se ele ficasse sob cuidados dos pais ou responsável, estes deveriam relatar periodicamente ao Juiz, entre outras coisas, sua situação moral e material, e o menor deveria comparecer perante o Juiz em períodos determinados (MIRANDA, 2013).

Miranda (2013) aponta dois avanços estabelecidos pelo Código de Menores de 1927: o primeiro seria a consideração da faixa de idade de 18 aos 21 anos como moderador nas decisões relacionadas ao cometimento de crimes e contravenções: aos vadios, mendigos, capoeiras, ficou reservada a colônia correccional, pelo período de um a cinco anos. No caso de criminosos e contraventores, o cumprimento da pena deveria ocorrer de forma separada dos adultos, durante o período da menoridade. O segundo avanço foi a determinação de segredo de justiça aos processos a que fossem submetidos os menores, bloqueando a publicação de fotografias e nomes nos processos.

Contudo o Código de Menores de 1927 também apresentou, de acordo com Rizzini (2004), alguns problemas: o primeiro seria a institucionalização da internação, que era a forma utilizada no Brasil até aquele momento, tornando-a popular e também o principal meio de educação e cuidado de crianças pobres; o segundo a adoção de categorias de classificação da época (vadio, libertino e delinquente) de crianças e adolescentes que poderiam ser apreendidos e internados; terceiro a fundamentação em princípios higienistas e moralizadores que poderia justificar a internação de adolescentes e crianças que não se enquadravam no modelo social em construção.

Entre as décadas de 1930 e 1945, há um crescimento do centralismo do Estado assistencialista, como visto no capítulo anterior, principalmente na organização dos serviços públicos no que diz respeito aos atendimentos à criança e adolescentes órfãos e

abandonados. Naquele período, houve também muitas reivindicações e concessões aos trabalhadores, como a legislação trabalhista e a seguridade social (RIZZINI, 2011).

No campo das políticas públicas, no ano de 1941, ainda na vigência do Código de Menores de 1927 em pleno Estado Novo, Getúlio Vargas criou, por meio do Decreto-Lei nº 3.790, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), como órgão ligado ao Ministério da Justiça e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal, criado em 1927, e responsável por fiscalizar e organizar o atendimento em regime de internação, que seria dispensado tanto aos autores de atos infracionais quanto a abandonados e carentes. Naquela conjuntura, e com essa estrutura organizacional, conforme Rizzini e Rizzini (2004), as intervenções na área da infância e adolescência tornaram-se uma questão de segurança nacional.

O SAM apresentou problemas na sua coordenação por apresentar as mesmas práticas e tratamentos às crianças e aos adolescentes, categorizando-os, responsabilizando-os e atendendo-os por meio da segregação social.

Rizzini e Rizzini (2004) afirmam que o SAM foi acusado de “fabricar criminosos”; transformou-se em uma instituição para prisão de menores infratores, assim como dos que não eram, e em uma escola do crime. A passagem pelo SAM tornava o rapaz temido e indelevelmente marcado. A imprensa teve papel significativo na construção dessa imagem, afirmam as autoras, pois ao mesmo tempo em que denunciava os abusos contra os internados, ressaltava o grau de periculosidade dos “bandidos” que passaram por suas instituições de reforma.

Esse quadro permaneceu por toda a vigência do regime democrático de 1945-1964, quando o SAM frequentou as páginas de jornais e revistas anunciando os escândalos que ocorriam por detrás dos muros de seus internatos.

A política de proteção à criança e ao adolescente, em especial a marginalizada, alterou-se na segunda metade dos anos 1960. Ocorreu a extinção do SAM e iniciou-se um empreendimento inédito na história do atendimento aos menores no País: pela primeira vez, o Governo Federal pretendeu traçar, na área, orientações unificadas, de alcance nacional para o atendimento. Em 1º de dezembro de 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) (Lei nº 4.513), órgão normativo que teve como finalidade criar e implementar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), que priorizava a família como peça fundamental na vida das crianças e

adolescentes e tinha como objetivo desenvolver outras estratégias de atendimento que não priorizassem mais a internação ou a institucionalização da criança. Segundo Rizzini e Rizzini (2004), a FUNABEM tinha por missão inicial instituir o “Anti-SAM”, com diretrizes que se opunham àquelas criticadas no SAM.

A centralização da regulamentação do atendimento foi acompanhada pela descentralização de sua gestão e financiamento, com a criação das Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBEM) que eram órgãos executivos estaduais responsáveis pelo atendimento, colocando em prática as orientações elaboradas pela FUNABEM.

No entanto, de acordo com Rizzini e Rizzini (2004), mesmo a PNBEM tendo como ideal a valorização da vida familiar e a integração do adolescente na comunidade e propagar a internação como último recurso, a FUNABEM e as FEBEM continuaram a prestar um atendimento nos mesmos moldes prestados pelas grandes instituições criadas nas décadas anteriores. Ou seja, a normatização mudou, mas as práticas e a cultura de gestão do atendimento permaneceram as mesmas.

Nessa direção, Cossetin (2012) afirma que

A tentativa de organização das leis e ações voltadas para o atendimento a este segmento, na medida em que continuava a ser concebida com base em um caráter repressivo e assistencialista, que se autodesignava como de assistência e proteção, não conseguia alcançar aos objetivos apresentados nos discursos, nem ao menos instituir proteção e direitos de fato às crianças e aos adolescentes (COSSETIN, 2012, p. 37 e 38).

Desse modo, apesar do fim do SAM e da criação de uma nova estrutura, o atendimento às crianças e aos adolescentes permanecia centrado na reclusão, mantinha o mesmo caráter repressivo. Com raras exceções, a FUNABEM e mais especificamente as FEBEM reproduziam o tratamento desumano dispensado anteriormente (COSSETIN, 2012).

2.1.2 Os menores infratores na normatização da década de 1970

Em termos normativos, a PNBEM forneceu subsídios para a criação de duas leis, aprovadas em 1967 e 1968 (nº 5.258 e nº 5.439, respectivamente), nas quais são redefinidas as medidas a serem aplicadas aos menores de 18 anos que tivessem

cometido infrações penais. Mesmo mantendo, em linhas gerais, o que fora estabelecido no Código de Menores de 1927, essas leis aparecem isentas, de acordo com Miranda (2013), das denominações discriminatórias que marcaram o Código de 1927 (vadios, libertinos etc.).

Com a Lei nº 5.258, em seu artigo 1º, os menores de 14 anos que tivessem praticado fato definido como infração penal ficariam sujeitos a medidas de proteção, assistência, vigilância e reeducação, que deveriam ser aplicadas de acordo com sua personalidade e a natureza e circunstâncias da infração. Aos menores de 18 e maiores de 14, de acordo o artigo 2º, o Juiz poderia, se não houvesse definição de pena de reclusão para o fato praticado e se o menor fosse moralmente abandonado, pervertido ou se achasse em perigo de o ser, estipular a internação em estabelecimento apropriado para a sua reeducação por pelo menos seis meses e até, no máximo, atingir idade de 21 anos, ou entregá-lo à sua família ou a uma outra pessoa idônea.

Ainda de acordo com Miranda (2013), a “liberdade vigiada”, instituída pelo Código de 1927, foi detalhada da Lei nº 5.439, de 1968, que estabeleceu que ele poderia ser aplicado aos menores de 18 e maiores de 14, no caso de prática de ato considerado infração penal, desde que os motivos e as circunstâncias do fato, além das condições do menor, não mostrassem periculosidade.

Em 1979, incorporando as discriminações produzidas por essas duas leis e as modificações na estrutura organizacional do atendimento processadas pelas FUNABEM, foi aprovado um novo Código de Menores (Lei nº 6.697). Esse código inovou ao consagrar a noção de “menor em situação irregular”, entendido como aquele

(...) privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória”, seja por falta, ação, omissão ou manifesta impossibilidade dos pais ou responsável, incluindo os casos em que fosse vítima de maus-tratos e castigos imoderados por parte destes; seja por estarem em “perigo moral”, resultante de sua inserção em ambiente contrário aos bons costumes ou de sua exploração em atividades contrárias a esses costumes; seja pela privação de representação ou assistência legal; seja, por fim, em virtude de prática de infração penal ou apresentação de desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária (art. 2º).

Conforme o Código dos Menores de 1979, os menores em situação irregular, considerados delinquentes ou não, eram passíveis de serem enviadas a instituições de recolhimento, ou seja, se as famílias não tivessem condições de manter essas crianças de forma sociável, o Estado tomava para si esta função através do Juiz de Menores (RIZZINI, 2011).

Os amplos poderes delegados aos magistrados não demoraram a ser questionados e combatidos pelos movimentos sociais com a transição democrática, que reivindicavam os direitos de cidadania para essa parte da população (RIZZINI E RIZZINI, 2004).

De acordo com o Código de Menores de 1979, os menores que apresentassem desvio de conduta ou que houvessem cometido um ato infracional, eram previstas as medidas de advertência; entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade; colocação em lar substituto; imposição do regime de liberdade assistida; colocação em casa de semiliberdade e, em último caso, internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado (art. 14).

Por outro lado, segundo Miranda (2013), de acordo com a criação de um novo direito para a criança e ao adolescente – o de ajustamento ou integração sociofamiliar – o Código de Menores de 1979, destinou aos pais ou responsáveis um novo olhar. À medida que Código Mello Matos destinava àqueles que tivessem cometido atos de violência ou foram negligentes com os filhos as penas de reclusão e multas pecuniárias, além da destituição do pátrio poder ou suspensão de guarda ou tutela, o Código de 1979 destinou-lhes as medidas de advertência, obrigação de submeter o menor a tratamento; perda ou suspensão do pátrio poder, a destituição da tutela e de perda da guarda (art. 13-42), sendo que a perda do pátrio poderia ser sobrestada caso os pais se comprometessem com o cumprimento das determinações do juiz relativas ao cuidado e proteção de suas crianças e adolescentes.

No que diz respeito à vigilância, o Código de 1979 também foi mais amplo que o 1927, estabelecendo a obrigatoriedade de autorização da autoridade judiciária para que menor pudesse viajar desacompanhado dos pais ou responsáveis para fora da comarca de residência; proibindo a entrada de menores desacompanhados em determinados estabelecimentos (hotéis, casas de jogos e de espetáculos etc.); e, também criando a censura em apresentações de rádio e televisão, restringindo as que eram permitidas aos menores a determinados horários (MIRANDA 2013).

Nos anos finais da ditadura militar, houve um crescimento significativo dos movimentos sociais, que trouxeram um considerável avanço no que diz respeito às políticas para as crianças e adolescentes. As propostas para a área, que surgiram daqueles movimentos, foram inscritas na Constituição de 1988, no artigo 227 que trata dos deveres da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com prioridade absoluta, os direitos das crianças e dos adolescentes.

Com a Constituição de 1988, tivemos uma mudança na concepção de criança e adolescente, que se tornaram sujeitos de direitos. Com a promulgação do ECA, em 1990, foi configurada uma nova política de atenção à criança e ao adolescente, estruturada pelo que ficou conhecido como *Doutrina de Proteção Integral*³, tratada na próxima seção.

2.2 A proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

Vimos anteriormente que o Código do Menores de 1979 possuía seus fundamentos no que ficou conhecido como “Doutrina de Situação Irregular”, organizando-se de forma repressiva e assistencialista. Quando a família da criança ou adolescente não possuía condições econômicas e sociais de mantê-lo, este era tutelado pelo Estado.

O ECA, por outro, organiza uma atenção à criança e ao adolescente em torno do princípio de “proteção integral”, que impôs ao Estado e à sociedade uma série de obrigações e deveres que resultaram em uma grande rede de proteção social para a garantia dos direitos dos quais esses segmentos são titulares.

O objetivo é tratar todas as crianças e adolescentes da mesma forma – como sujeitos de direitos - e não mais como “menores”. Ou seja, o ECA não trata apenas de questões relacionada aos direitos da criança e do adolescente em situação de risco ou vulnerabilidade, mas sim dos direitos da criança e do adolescente de forma universal. Eles têm direito à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, cultura e liberdade; ao

³ Embasada no artigo 227 da Constituição de 1988: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

atendimento prioritário em postos de saúde e hospitais; devem receber socorro em primeiro lugar no caso de acidente de trânsito, incêndio, enchente ou qualquer situação de emergência.

Entre os principais objetivos do ECA, está o detalhamento dos direitos e deveres das crianças e dos adolescentes, pais, gestores públicos, profissionais da saúde e conselhos tutelares. No desenvolvimento das políticas de atendimento ou de garantia aos direitos das crianças e adolescentes, devem-se articular ações dos municípios, estados e União, além de organizações não-governamentais.

O ECA determina ainda as medidas de proteção e as medidas socioeducativas, que podem ser aplicadas de forma cumulativa. As primeiras são aplicadas tanto para crianças quanto aos adolescentes que estejam em situação de vulnerabilidade ou de violação de direitos; as medidas socioeducativas, por outro lado, destinam-se aos adolescentes que tenham cometido algum tipo de ato infracional.

De acordo com o artigo 103 do ECA, ato infracional é a conduta descrita como crime ou contravenção penal, em decorrência ao princípio de inimizabilidade penal aos cidadãos com idade inferior a 18 anos.

As medidas socioeducativas são: advertência, obrigação de reparo ao dano, prestação de serviços à comunidades, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional (art. 112). O objetivo dessas medidas é ressocializar o adolescente. Devem ter caráter reparador; buscar reeducar o adolescente, trabalhando os aspectos emocional, intelectual e social, de forma a afastá-lo do mundo do crime.

Assim, no caso do adolescente infrator, o ECA determina uma intervenção de caráter duplo: sancionatória, já que a medida é imposta ao adolescente como resposta do Estado à infração cometida, mas essa medida é principalmente socioeducativa, pois, reconhecendo a condição peculiar do adolescente como “pessoa em desenvolvimento”, tenta resguardá-lo e proteger seus direitos.

Voltando às medidas, temos que a advertência consiste em alertar o adolescente e seus genitores ou responsáveis para os riscos do envolvimento no ato infracional. Essa medida poderá ser aplicada sempre que houver prova da materialidade da infração e indícios suficientes de autoria (art. 114). A obrigação de reparo ao dano estabelece para o adolescente a responsabilidade de restituição/ressarcimento do dano. Não havendo a possibilidade de se colocar em prática tal medida, a mesma poderá ser substituída por

outra igualmente adequada (art. 116). A prestação de serviços à comunidade consiste em fazer com que o adolescente realize tarefas gratuitas de interesse geral, por um período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais (art. 117). A liberdade assistida consiste no acompanhamento, auxílio e orientação do adolescente por pessoa capacitada, designada pela autoridade. Deverá ser nomeado um orientador, a quem incumbirá promover socialmente o adolescente e sua família, supervisionar a frequência escolar, diligenciar a profissionalização. O prazo mínimo é de seis meses e deverá ser apresentado relatório de acompanhamento. A medida poderá ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida (art. 118). A inserção em regime de semiliberdade é admissível como início ou como forma de progressão para o meio aberto. Comporta o exercício de atividades externas, independentemente de autorização judicial. É obrigatória a escolarização e a profissionalização. Não comporta prazo determinado, devendo ser aplicadas as disposições a respeito da internação, no que couber (art. 120).

Por fim, a internação, que é a medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Essa medida é a mais severa de todas as medidas previstas no ECA, para os casos de cometimento de ato infracional, por privar o adolescente de sua liberdade. Deve ser aplicada somente aos casos mais graves, em caráter excepcional e com a observância do devido processo legal, conforme prescreve o ditame constitucional e o ECA (art. 121).

No que se refere especificamente aos adolescentes autores de atos infracionais, o fato inovador que se apresenta no Estatuto da Criança e do Adolescente é a determinação de que o adolescente que cometeu o ato infracional poderá permanecer internado por um período máximo de três anos. Nesse período, ele deve ser reavaliado a cada seis meses, até o Juiz decidir pela liberação, manutenção da medida de internação ou encaminhamento para regime de semiliberdade ou liberdade assistida, o que pode significar mais tempo em cumprimento de medidas socioeducativas. A decisão do Judiciário deve ser amparada na avaliação de equipe interprofissional, de acordo com artigo 151⁴ do ECA.

⁴ Artigo 151 do ECA. Compete à equipe interprofissional dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento,

Cabe destacar que todas as medidas destinadas ao adolescente infrator devem atender a objetivos educativos, ou como enunciado, socioeducativos, garantindo direitos fundamentais tais como a convivência familiar, a escolarização obrigatória, entre outros, e, brevidade, e excepcionalidade, em se tratando da medida de internação⁵.

O Estatuto diferencia-se dos Códigos de Menores, pois, nestes, a reavaliação da medida poderia se dar no prazo de até dois anos. De acordo com o artigo 121 do ECA a liberação do adolescente é compulsória ao completar 21 anos de idade, e todo o seu atendimento deve ser feito em articulação com as outras instituições que compõem o “sistema de garantia de direitos”.

Spozato e Andrade (2013) afirmam que o sistema de Garantia de Direitos inclui princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas ações são promovidas pelo Poder Público, em suas três esferas (União, estados, Distrito Federal e Municípios), pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, também, pela sociedade civil, sob três eixos: promoção, defesa e controle social. No que se refere ao atendimento da execução de medidas socioeducativas de competência exclusiva do Poder Executivo, em dois níveis de governo, ou seja, estadual, para as medidas socioeducativas privativas de liberdade, e municipal, para medidas protetivas e as socioeducativas executadas em meio aberto. Em contrapartida, é certo que cabe ao Juiz – compreendendo a prestação jurisdicional como serviço público – promover ações que concretizem os direitos e garantias do adolescente, principalmente quando custodiado pelo Estado.

Segundo Martins (2001), a municipalização do atendimento foi a principal alteração instituída pela ECA, incorporando-se à política a ideia de se buscar soluções dentro da

prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico.

⁵ O artigo 124 do ECA estabelece os direitos dos adolescentes privados de liberdade: ‘I - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público; II - peticionar diretamente a qualquer autoridade; III - avistar-se reservadamente com seu defensor; IV - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada; V - ser tratado com respeito e dignidade; VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável; VII - receber visitas, ao menos semanalmente; VIII - corresponder-se com seus familiares e amigos; IX - ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal; X - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade; XI - receber escolarização e profissionalização; XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer; XIII - ter acesso aos meios de comunicação social; XIV - receber assistência religiosa, segundo a sua crença, e desde que assim o deseje; XV - manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade; XVI - receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade’

própria comunidade, com a participação de pessoas que participam da mesma realidade, do mesmo cotidiano do adolescente.

Os agentes principais desta diretriz – as instâncias que compõem o sistema de garantia de direitos - passaram a ser as Secretarias de Segurança Pública, o Ministério Público, os Conselhos de Direitos da Infância e Adolescência, os Conselhos Tutelares e Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e as Associações legalmente constituídas (MARTINS, 2001). Com isso, instrumentalizaram-se mecanismos para que a sociedade possa participar da elaboração de políticas públicas, voltadas para a criança e o adolescente, e da fiscalização dos direitos e garantias assegurados pelos dispositivos legais.

No ano de 2006, após 16 anos de publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi anunciado a formulação do documento orientador e normatizador do atendimento socioeducativo, intitulado de Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – sancionado por meio da lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. A construção do SINASE, conforme descrito no próprio documento, deu-se a partir de 2002, envolvendo diversos segmentos da sociedade e movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente que organizaram um movimento nacional de reestruturação do sistema socioeducativo. No próximo capítulo, o foco da análise é deslocado para o desenho e dinâmica desse sistema, buscando-se verificar se ele pode ser classificado como um sistema federativo de política pública.

2.3 Considerações Finais

Diante do exposto neste capítulo, pode-se concluir que o primeiro Código de Menores, instituído em 1927, estava voltado para suprir as necessidades de proteção à criança e ao adolescente, de acordo com as balizas do cenário político, econômico e social da época. Até a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1927 a 1990), o cenário político e social no Brasil passou por diversas transformações que resultaram no processo de redemocratização e ampliação de direitos, incluindo os da criança e do adolescente, instituídos pela ‘Constituição Cidadã’ em 1988, e pelo ECA.

O artigo 227 da nova Constituição serviu de dispositivo legal para implementação do ECA, que definiu um novo paradigma no trato à Infância e Adolescência, tanto na ordem jurídica quanto institucional, estabelecendo limites à ação do Estado, do Juiz, da polícia, dos adultos e mesmo dos pais.

Entre as duas codificações, houve muitos avanços na tutela estatal da infância e da adolescência, tais como a implementação de diversas medidas de proteção aos menores, que contam com a atuação de uma rede de instituições em sua gestão e a fiscalização do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Contudo, como veremos no terceiro capítulo, ainda há muito por se fazer em relação à estruturação do sistema tutelar nacional e às políticas públicas voltadas para a proteção das crianças e adolescentes, incluindo os que são autores de ato infracional.

3 ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO E DINÂMICA DO SINASE

Vimos nos capítulos anteriores que o Estado brasileiro é federativo. A predominância de seu desenho se deu pelo federalismo binário, ou seja, somente as instâncias federal e estadual eram reconhecidos como entes federados. Somado a isto, os dois períodos ditatoriais traçaram as relações federativas nos moldes de um federalismo centralizado. A mudança significativa no desenho e dinâmica federativos ocorre na Constituição Federal de 1988, quando os municípios passam a ser reconhecidos como entes federados autônomos e a arquitetura de um federalismo cooperativo é recuperada: começam a se estruturar formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais (esferas estaduais e municipais) guardam autonomia decisória, capacidade própria de financiamento, somado à distribuição de competências e responsabilidades.

A democracia brasileira recente tem demonstrado uma valorização das inovações institucionais através de suas possibilidades de melhoria a respeito de políticas públicas. As transformações nas relações sociais que assolam o país também podem ser percebidas no tratamento e na preocupação com os adolescentes autores do ato infracional.

Este capítulo tem por objetivo analisar se o desenho e dinâmica/funcionamento prevista na normatização do SINASE permitem classificá-lo como um "sistema federativo de política pública". Para melhor atingir esse objetivo, apresentamos, primeiro, como funciona a implementação do SINASE, haja vista que as execuções das medidas socioeducativas para adolescentes autores de atos infracionais são de responsabilidade do Poder Judiciário ou de órgão do Executivo Estadual. Porém, atualmente no contexto brasileiro, esta realidade está mudando deixando responsabilidades também aos municípios. Através da Política Nacional de Assistência Social, organizada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e do SINASE, tenta-se implementar a municipalização das medidas socioeducativas. Posteriormente, discutimos como os entes federados participam desse trabalho e os setores estatais e não estatais envolvidos.

3.1 A proposta do SINASE

O SINASE foi elaborado por órgãos integrantes do Sistema de Garantia de direitos, em comemoração aos 16 anos da publicação do Estatuto da Criança e do adolescente, e busca responder à questão central de como devem ser enfrentadas as situações de violência que envolvem adolescentes autores de atos infracionais ou vítimas de violação de direitos, no cumprimento de medidas socioeducativas.

A sistematização e a organização das propostas, que deram origem à lei do SINASE, foram apresentadas em fevereiro de 2004, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e com suporte do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

De acordo com o CONANDA (2006), a implementação do SINASE teve como objetivo principal o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, e defende, ainda, a ideia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas.

O SINANSE foi instituído pela lei 12.594, de 2012. Regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescentes que praticaram ato infracional, medidas essas que estão descritas no ECA (Lei 8.069, de 1990), conforme segue.

- Advertência, prevista no artigo 115, do ECA, e executada pelo juiz da infância e da juventude, é uma medida de caráter informativo em que o juiz, na presença do adolescente e do seu responsável, informa seus deveres perante a lei.
- Obrigação de reparo ao dano, prevista no artigo 116. O adolescente restitui o estado do bem e/ou faz compensação da vítima. Assim como a medida de advertência, essa medida também possui também um caráter informativo e não exige um acompanhamento posterior do adolescente por um responsável técnico pela execução da medida.
- Prestação de serviços à comunidade, prevista no artigo 117. Tem o objetivo de fazer com que o adolescente responda pelo seu ato, a

partir da realização de um trabalho em prol da sua comunidade, por um período não excedente a seis meses. O trabalho é desenvolvido junto a entidades assistenciais.

- Liberdade assistida, prevista no artigo 118, do ECA, Designa o acompanhamento, no auxílio e reorientação do adolescente, que será orientado por uma pessoa capacitada, indicada pela autoridade. Esse orientador visa garantir a proteção do adolescente; sua inserção na comunidade, na escola e na formação do trabalho; a reconstrução dos vínculos familiares; e, principalmente, tornar possível que o adolescente se responsabilize pelo ato infracional cometido.
- Inserção no regime de semiliberdade, prevista no artigo 120 do ECA. Possibilita a realização de atividades externas independentemente de autorização judicial. O adolescente mantém alguns vínculos externos, como escola, o trabalho e, com frequência, o convívio com os familiares nos finais de semana.
- Internação, prevista no artigo 121, do ECA. Privação total do adolescente do convívio externo. Deve ser adotada em casos excepcionais e somente para aqueles que cometem atos infracionais gravíssimos, já que rompe com todos os vínculos dos adolescentes. A internação não tem prazo determinado podendo durar no mínimo seis meses, não excedendo o período de três anos, exceto o de internação provisória que consiste na internação realizada antes da sentença (uma medida cautelar para apuração do ato infracional). A internação é sanção aplicada quando há descumprimento reiterado e injustificável de medida anteriormente imposta.

O SINASE normatiza a forma em que devem ser tratados os parâmetros de ação e gestão do cumprimento das medidas socioeducativas de restrição de liberdade ao adolescente que cometeu ato infracional, desde o atendimento inicial até a liberação do adolescente.

Inicialmente, na unidade de atendimento, deve ser elaborado o Plano Individual de Atendimento (PIA) que visa a reintegração familiar do adolescente. Esse Plano deve ser

elaborado pela equipe técnica da unidade de atendimento com a participação do adolescente, seus pais ou responsáveis. Segundo Souza (2012), deve constar no PIA:

Informações sobre os resultados da avaliação interdisciplinar, os objetivos declarados pelo adolescente; a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional; atividades de integração de apoio a família para efetivo cumprimento do plano individual; e as medidas específicas de atenção à saúde (SOUZA, 2012, p. 85).

O PIA deve ser personalizado, definindo um plano de trabalho que dá instrumentalidade para o desenvolvimento pessoal e social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, respeitando a visão global e plena do ser humano e da educação. Esse plano é um instrumento de trabalho que precisa ser atualizado o tempo todo, porque acompanha as mudanças conseguidas em todos os campos de desenvolvimento do adolescente no período de cumprimento da medida socioeducativa.

Uma das principais exigências do SINASE, senão a principal, são os Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, a serem elaborados pela União e, sucessivamente, estados, Distrito Federal e municípios. A missão desse Plano torna-se ainda mais desafiadora por se tratar de uma política estruturada na forma de um sistema, algo mais complexo do que falar de uma única organização. Envolve diferentes instituições, órgãos e áreas de atendimento, atuando de forma integrada e articulada. É com essa perspectiva que se aguardou a construção do Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo (LIMA, 2014).

Passados quase dois anos da promulgação da lei do SINASE, no dia 19 de novembro de 2013, ocorreu a publicação do Plano Nacional Decenal do SINASE, que deve inclusive nortear a construção dos planos estaduais e municipais. Devido às grandes dificuldades dessa política pública e as renovadas esperanças trazidas pela Lei do SINASE, a chegada do Plano Nacional tornou-se grandemente desejada como o instrumento que faltava para alavancar a implantação e o funcionamento do Sistema.

Segundo o artigo 7º da lei do SINASE, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo deverá incluir um diagnóstico da situação do sistema, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes em sintonia com os princípios elencados no

ECA. De acordo com Plano, a partir deste marco legal, a política de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa ganha novo *status*, assumindo os desafios de constituir-se em um Sistema Nacional, tornando-se uma Política Pública articulada e com características específicas.

Voltando ao SINASE, cabe lembrar que esse sistema se articula como um “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” (CONANDA, 2006, p. 23), reiterando diretrizes referentes à garantia dos direitos fundamentais e do desenvolvimento integral do adolescente, já propostas no ECA. Apresenta-se, assim, como um subsistema dentro do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que rege a política de proteção social e de justiça à criança e ao adolescente, compreendendo também a política aqui tratada, o atendimento ao adolescente em conflito com a lei desde o processo de apuração, até a aplicação e a execução de medida socioeducativa.

A lei do SINASE estabelece os programas de atendimento ao adolescente infrator, definindo sua organização e funcionamento, por unidade, assim como as condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas. As ações devem estar voltadas para o conteúdo prático da execução dessas medidas, que são organizadas em quatro modalidades: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

De acordo com o artigo 13 da lei do SINASE, compete à direção dos programas de prestação de serviços à comunidade ou de liberdade assistida selecionar e credenciar orientadores, designando-os, de caso a caso, para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida; receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-lo sobre a medida e a organização e funcionamento do programa; encaminhar o adolescente para o orientador credenciado; supervisionar o desenvolvimento da medida; e avaliar com o orientador, a evolução do cumprimento da medida socioeducativa e, caso necessário, propor a autoridade judiciária a substituição, suspensão ou extinção.

O artigo 14 trata dos programas de semiliberdade e internação. Estabelece requisitos específicos para a instituição educacional, que deve possuir instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência; prevê o processo e os requisitos para a escolha do dirigente; apresenta as atividades de natureza coletiva a serem

desenvolvidas; define as estratégias para a gestão de conflitos, vedando a previsão de isolamento cautelar, exceto nos casos previstos na própria lei.

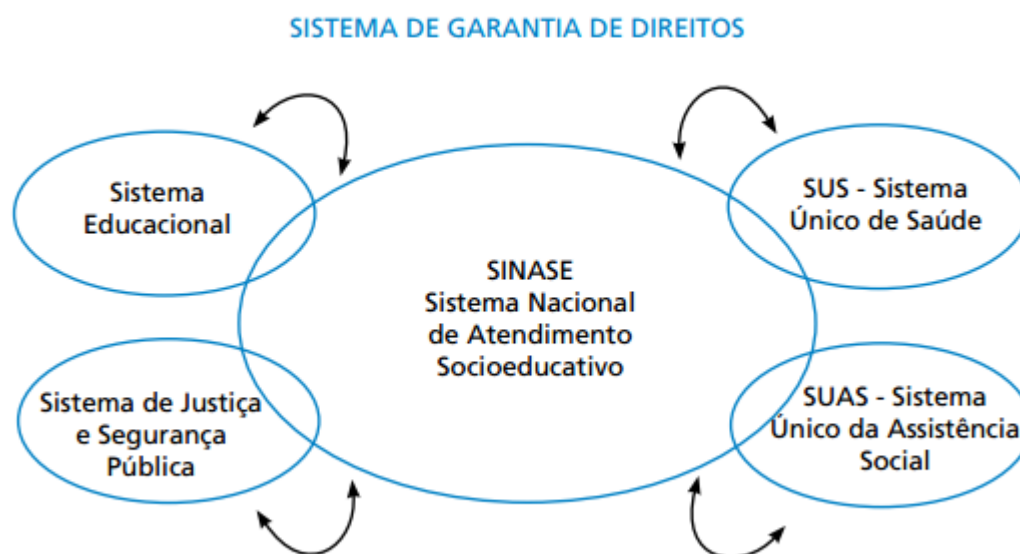
Assim, o SINASE pode ser considerado um sistema integrado, articulando os três níveis de governo, a fim de desenvolver os quatro programas de atendimento, levando em conta a intersetorialidade e a co-responsabilidade da família, sociedade e Estado.

Como já salientado, a Constituição Federal e o ECA instalaram um sistema de “proteção integral de direitos” de crianças e adolescentes, cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Nele, estão incluídos os princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas ações são promovidas pelo Poder Público em suas 03 esferas (União, estados, Distrito Federal e municípios), pelos 03 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social (CONANDA, 2006).

Segundo o CONANDA (2006), 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. É nesse contexto que se insere o atendimento ao adolescente em conflito com a lei desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa. A esse subsistema específico dá-se o nome de SINASE, o qual se comunica e sofre interferência dos demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia de Direitos (tais como Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública).

Como foi dito anteriormente, esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público e envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. A Figura 1 nos possibilita ter a visualização da localização do SINASE e de algumas das relações mantidas no interior do Sistema de Garantia de Direitos.

Figura 1: Sistema de Garantia de Direitos



Fonte: CONANDA, 2006

Como pode ser observado, os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social. 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 (CONANDA, 2006).

No que se refere à política de Educação, os levantamentos nacionais acerca do atendimento socioeducativo mostram que grande parte dos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas possui um nível de escolaridade muito baixo. A articulação entre o SINASE e as políticas de Educação e Assistência Social é fundamental para garantir a inserção, a permanência e o sucesso na escola dos adolescentes em cumprimento das 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 (COSTA, 2008).

Em relação a Segurança Pública, o caráter pedagógico da medida socioeducativa deve ser assegurado em todas as etapas que envolvem o ato infracional. Desta forma, o SINASE deve articular com o Sistema de Segurança Pública para que a integridade física do adolescente seja assegurada.

No Sistema Único de Saúde (SUS), 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 (COSTA, 2008). A esse respeito, a lei do SINASE estabelece, no artigo 60, que o adolescente em cumprimento da medida socioeducativa tem o direito de atenção integral à saúde, em todas as esferas, da implantação de ações de promoção da saúde, com o objetivo de integrar as ações socioeducativas, estimulando a autonomia, a melhoria das relações interpessoais e o fortalecimento de redes de apoio aos adolescentes e suas famílias.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é o principal instrumento de ordenamento da estruturação da política de Assistência Social, como salientado anteriormente. 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 (Costa, 2008). Segundo Faria, Escobar e Ribeiro (2009), com a implantação do SUAS, o CREAS, neste primeiro momento, prestará atendimento às situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes e atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade), direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção as suas crianças e adolescentes.

Costa (2008) salienta aspecto importante a ser buscado na implementação das ações dos diferentes setores de política social, no atendimento de adolescentes autores de ato infracional: a troca de informações, de forma a 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.

Além de ter o potencial de garantir a eficácia e a efetividade das ações, esses dados devem servir, também, como fonte de produção de informações que favoreçam a

construção e o desenvolvimento de novos planos, políticas, programas e ações para a garantia de direitos de todas as crianças e adolescentes, reduzindo-se a vulnerabilidade e a exclusão social a que muitos estão expostos.

3.2 Atribuições dos entes federativos na implementação, gestão e financiamento do SINASE

Pelas disposições previstas na Constituição Federal, cabe à União a coordenação e a edição de normas gerais para todo o território nacional em matéria de infância e adolescência. Na lei do SINASE, primeiramente, estão dispostas as competências e atribuições gerais das três esferas (União, estados e o Distrito Federal e municípios). Depois, indicam-se competências, atribuições e recomendações aos órgãos de deliberação, gestão e execução da política socioeducativa e de controle, bem como de entidades de atendimento envolvidas direta ou indiretamente no atendimento ao adolescente em conflito com a lei tanto no processo de apuração, quanto no de aplicação e execução de medidas socioeducativas.

3.2.1 Competências da União

As competências da União, previstas no artigo 3º, da lei do SINASE, contemplam a obrigatoriedade de formular e coordenar a efetivação da política nacional de atendimento socioeducativo, assim como também a elaboração do plano nacional de atendimento socioeducativo, tornando efetiva a integração da União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A União também deve prestar assistência técnica e de suplementação financeira aos demais entes jurídicos de Direito Público interno, com o intuito de que possam efetivamente desenvolver os seus respectivos sistemas de atendimento socioeducativo, e instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida.

A União também deve contribuir para a qualificação e a ação em rede dos sistemas de atendimento socioeducativo e estabelecer diretrizes sobre organizações e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

Por fim, cabe também a União instituir e manter o processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas, financiar com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do SINASE e também garantir a publicidade de informações sobre os repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais.

3.2.2 Competências dos estados

É de competência dos estados, de acordo com o artigo 4º, formular, instituir, cooperar e manter os seus respectivos sistemas de atendimento socioeducativo, os quais deverão formular suas normativas levando em conta as diretrizes estabelecidas pela União.

Os Estados deverão elaborar os seus respectivos planos de atendimento socioeducativo em conformidade com plano nacional, deliberado e aprovado pelo CONANDA, e também responsável pela criação desenvolvimento e manutenção dos programas de atendimento destinados ao acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação e editar normas complementares para organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais, e devem, juntamente com os municípios, estabelecer estratégias organizacionais em parceria, como forma de colaboração, para a efetivação do atendimento socioeducativo de meio aberto.

Os estados também deverão prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta regular de programas em meio aberto e também garantir defesa técnica ao adolescente a quem se atribua a prática de ação conflitante com a lei, em nome mesmo da garantia de ampla defesa e do contraditório.

Aos estados cabe também o dever de se cadastrarem no Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, além de fornecer regularmente dados necessários para o povoamento e a atualização daquele sistema.

Por fim, os estados deverão cofinanciar, juntamente com os demais entes federativos, a implementação e funcionamento regular dos programas e das ações que se destinam ao atendimento inicial de adolescente apreendido, bem como àqueles que, judicialmente, for determinado o cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade.

3.2.3 Competências dos municípios

Aos municípios, conforme o artigo 5º da lei do SINASE, competem a formulação, instituição, coordenação e manutenção de seus respectivos sistemas de atendimento socioeducativo, os quais deverão formular suas normativas levando em conta as diretrizes estabelecidas não só pela União, mas, também, pelos respectivos estados. Também deverão elaborar os seus respectivos planos de atendimento socioeducativo em sintonia com as orientações e proposições estabelecidas no plano nacional e nos respectivos planos estaduais, deliberados e aprovados pelos correspondentes conselhos municipais, e são responsáveis pela criação, desenvolvimento e manutenção dos programas de atendimento destinados ao acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas de meio aberto.

Os municípios são responsáveis ainda pela edição de normas complementares para a organização e o funcionamento de seus respectivos sistemas de atendimento socioeducativo e devem também, estabelecer com os estados as respectivas estratégias de organização em parceria, como forma de colaboração, para a efetivação das medidas pedagógicas de meio aberto.

Como os estados, os municípios possuem o dever legal de se cadastrarem no sistema nacional de informações sobre o atendimento socioeducativo, como também devem fornecer dados necessários para o povoamento e a atualização do sistema e cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinadas ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração do ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescentes a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

Desta forma, podemos concluir que o SINASE é coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida

socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos da lei do SINASE.

A divisão de responsabilidades também alcança os conselhos da área. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é responsável pelas funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do SINASE, nos termos previstos pelo ECA. As funções deliberativas e de controle do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo competem ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. A elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional também é atribuição do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por fim, os conselhos municipais devem editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do Sistema de Atendimento Socioeducativo municipal, em conformidade com as determinações dos planos nacional e estadual.

Diante do que foi exposto, podemos perceber que a principal mudança trazida pela nova legislação é a municipalização do acompanhamento do cumprimento das medidas de prestação de serviços à comunidade e a de liberdade assistida.

A União é responsável por funções normativas, deliberativas de avaliação e fiscalização; os estados, pela adoção das providências legais que se destinam ao acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas privativas de liberdade. Finalmente, os municípios são incumbidos de organizar estrutural e funcionalmente os programas de atendimento socioeducativo das medidas de prestação de serviços à comunidade e a de liberdade assistida.

4 CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como principal objetivo analisar o desenho e dinâmica/funcionamento do SINASE, buscando verificar se é possível classificá-lo como um sistema federativo de política pública.

No decorrer da nossa pesquisa vimos a definição do “sistema federativo de políticas públicas” colocada por Abrucio, Franzese e Sano (2010), em que a União possui um importante papel coordenador, financiador e indutor, e que mantém uma significativa autonomia nas mãos de governos subnacionais, tanto na implementação como na produção de consenso sobre a política.

Verificamos que o principal objetivo do desenho desse sistema é consolidar uma nova divisão de atribuição e responsabilidades, tanto entre os entes federativos, como também entre organizações da sociedade civil, no que se refere à normatização e implementação de ações destinadas aos adolescentes autores do ato infracional.

O primeiro capítulo deste estudo nos permitiu entender que desde a constituição de 1891 temos um processo cíclico de centralização e descentralização do poder. Foi possível conhecer também que após a Constituição de 1988, tivemos o marco de um novo federalismo, com ampla descentralização tanto financeira quanto administrativa, e também a presença dos municípios como entes federados.

Contudo, também foi visto que, após a Constituição de 1988, os governos subnacionais utilizaram-se de sua autoridade financeira e administrativas adotando comportamentos predatórios, além disso os arranjos cooperativos tiveram dificuldades no seu desenvolvimento, tendo em vista que o Governo Federal, enfraquecido, não conseguia limitar os repasses aos entes federativos, gerando um endividamento público e ameaçando a estabilidade econômica no país. O Governo Federal, em resposta a esses problemas, produziu naquele período uma legislação que vinculava recursos dos entes subnacionais às políticas sociais, fazendo com que tanto os estados quanto os municípios tenham que destinar um patamar maior dos seus recursos em gastos com saúde e educação. O Governo Federal também limitou a autonomia dos governos subnacionais através de, por exemplo, a aprovação da Lei de responsabilidade Fiscal.

Foi salientado, também no primeiro capítulo, que, atualmente, cabe ao Governo Federal a coordenação geral dos sistemas cooperativos de políticas públicas nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, conforme é determinado pela Constituição Federal de

1988. Desta forma, as principais decisões reguladoras desses sistemas partem da União. Vários conselhos (estaduais e municipais) de políticas públicas ficaram responsáveis pela fiscalização e participação da sociedade civil, e sua constituição foi estabelecida como condicionalidade para a transferência federal de recursos para áreas específicas.

No segundo capítulo, o foco da discussão foi o desenvolvimento da política de atenção à criança e ao adolescente, especialmente as ações para o adolescente infrator. Foi verificado que o primeiro Código de Menores, instituído em 1927, estava voltado para suprir as necessidades de proteção à criança e ao adolescente, de acordo com os balizas do cenário político, econômico e social da época. Até a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, no período entre 1927 e 1990, o cenário político e social no Brasil passou por diversas mudanças que resultaram no processo de redemocratização e ampliação de direitos, incluindo os da criança e do adolescente, instituídos pela ‘Constituição Cidadã’, em 1988, e pelo ECA.

Vimos também que entre as duas codificações – o Código de Menores de 1927 e o ECA, de 1990 -, houve avanços na tutela estatal da infância e da adolescência, tais como a implementação de diversas medidas de proteção aos menores, que contam com a atuação de uma rede de instituições em sua gestão e a fiscalização do Ministério Público e da Defensoria Pública.

No terceiro capítulo, o foco da análise é o desenho e a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), criado pela Lei nº 12.594, de 2012. Sem dúvida, esse sistema constitui um avanço legislativo significativo no quadro do programa de atendimento das medidas socioeducativas, existentes desde o Código de Menores de 1979. Assim como o sistema federativo de políticas públicas existente nas políticas de Saúde e Educação, no SINASE, a União é responsável por funções normativas, deliberativas de avaliação e fiscalização; os estados se responsabilizam pela adoção das providências legais que se destinam ao acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas privativas de liberdade (semiliberdade e internação). Já os municípios são incumbidos de organizar estrutural e funcionalmente os programas de atendimento socioeducativo das medidas de prestação de serviços à comunidade e a de liberdade assistida.

O tema pesquisado possui relevância para um gestor público, pois apresenta a possibilidade de um conhecimento mais aprofundado no campo de políticas para crianças e adolescentes que cometeram o ato infracional no Brasil, para que futuramente

os novos gestores possam organizá-lo e até mesmo ampliá-lo permitindo que as políticas públicas a serem implementadas sejam ainda mais efetivas e democráticas.

A bibliografia utilizada bem como a metodologia escolhida foi adequada para o desenvolvimento do trabalho, uma vez que possibilitou conhecer e comparar o SINASE, Lei 12594/2012 com o sistema federado de políticas públicas.

Portanto, podemos concluir que o SINASE pode ser classificado parcialmente como um “sistema federativo de políticas públicas” conforme definido por Abrucio, Franzese e Sano (2010), pois, assim como neste modelo, o SINASE possui a União com o papel de coordenador, ficando responsável por funções normativas, deliberativas de avaliação e fiscalização. Os Estados e municípios são responsáveis pela implementação dos programas de atendimento aos adolescentes que cometeram ato infracional e que estão em cumprimento das medidas socioeducativas, possuindo liberdade de organização e funcionamento, respeitando os termos da Lei do SINASE. Porém, não podemos afirmar em termos normativos que o SINASE possui fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais como verticais.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hirobobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni, M. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: república**. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9, vol. 1, cap. 5. Brasília: Ipea, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC, 2002**. Disponível em <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>> Acesso em setembro de 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação**. Disponível em <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3715/2963>> Acesso em Setembro de 2016.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS –Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, p. 431-458. Disponível em <<http://www.redalyc.org/html/218/21845304/>> Acesso em Outubro de 2016.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais, 2002**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/0D/es/v23n80/12922.pdf>> Acesso em Outubro de 2016.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais**. Dados, v.45, n.3, p.431-457, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados, Rio de Janeiro, v.53, n.3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senador Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em novembro de 2016.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de dezembro de 1927. Consolida as leis de assistência e protecção a menores. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em Novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.258**, de 10 de abril de 1967. Dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5258-10-abril-1967-372245-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em Novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.439**, de 22 de maio 1968. Altera a Lei nº 5.258, de 10 de abril de 1967, que dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos

definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5439.htm> Acesso em novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.697**, de 1º de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm> Acesso em: novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em novembro de 2016.

BRASIL. **Lei 12594**, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm> Acesso em novembro de 2016.

CONANDA, **Plano Nacional de Promoção Proteção e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária**. Brasília: 2006.

COSSETIN, Márcia. **Socioeducação No Estado Do Paraná: Os Sentidos De Um Enunciado Necessário. 2012**. Dissertação. Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná, 2012.

COSTA, Cândida da. **Curso sobre o SINASE - Módulo III – Instrumentos Legais e Normativos do SINASE. 2008**. Disponível em <file:///C:/Users/0091/Downloads/COSTA_%20Curso%20sobre%20SINASE.pdf> Acesso em janeiro de 2017.

FARIA, Sabrina Alves de; ESCOBAR, Karin Alves do Amaral; RIBEIRO, Liliane Rocha. **O processo de implementação do sistema nacional de Atendimento socioeducativo (sinase), 2009**. Disponível em <http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario4/trabcompleto_politicas_de_seguridade/Trabcompleto_o_processo_implement_sist_nacl_socioeducativo.pdf> Acesso em Janeiro de 2017.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirt-six democracies**. Yale, Yale University Press 1999.

LIMA, Agnaldo Soares, **Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo Comentado: Uma abordagem crítica para apoiar a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais, 2014**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/avaliacao_plano_decenal_si_nase_vf.pdf> Acesso em Janeiro de 2017.

MARTINS, Daniele Comin. **O estatuto da criança e do adolescente e a política de atendimento a partir de uma perspectiva sóciojurídica, 2001**. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ric/article/viewFile/71/73>> Acesso em Novembro de 2016.

MIRANDA, Geralda Luiza de. **Atendimento à criança e ao adolescente na assistência social: possibilidades e desafios do acolhimento institucional. 2013**.

Relatório de Pesquisa: Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Município de Belo Horizonte. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 2013. Manuscrito.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história de políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual,** 2011. Disponível em <
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343/6612>> Acesso em Maio de 2016.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo 2013-2022.** Brasília: 2013.

SOUZA, Adilson Fernandes de. **Integração SUAS/SINASE: O sistema socioeducativo e a lei 12.594/2012.** São Paulo: Veras Editora, 2012.

SPOSATO, K.B; ANDRADE, M. Em busca de justiça ao jovem: A difícil articulação entre os poderes. São Paulo, **Revista Direito GV**, p. 1-16, julho-dezembro 2013.