

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JULIANA DREISSIG**

**SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA  
INTERSETORIALIDADE**

**Porto Alegre**

**2018**

**JULIANA DREISSIG**

**SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA  
INTERSETORIALIDADE**

Trabalho de Conclusão submetido ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Leite Lima

**Porto Alegre**

**2018**

**JULIANA DREISSIG**

**SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA  
INTERSETORIALIDADE**

Trabalho de Conclusão submetido ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Políticas Públicas.

**Aprovada em: Porto Alegre , de dezembro de 2018.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Leite Lima – Orientadora

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Camila Penna de Castro - Departamento de Sociologia

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Ana Julia Possamai - Analista Pesquisadora

Fundação de Economia e Estatística - FEE / RS

*João Victor, Bárbara, Murilo e Manuela, a vocês meus filhos e sobrinha, dedico esta produção, a qual procura demonstrar minha fé na humanidade e incessante luta por justiça social. Sonhem, busquem seus objetivos, mas tenham sempre claro, que sem igualdade de oportunidades, haverá eterna perpetuação da injustiça, da discriminação e a meritocracia será apenas mais uma palavra difícil de escrever e pronunciar. **Amo vocês!***

## AGRADECIMENTOS

Deus em sua infinita bondade me permitiu mais uma vez a conclusão de uma graduação. Para que esse momento viesse a se concretizar, tive também mais uma vez o apoio daqueles que colaboraram financeiramente e afetivamente na minha primeira graduação, realizada numa Universidade privada. Esses me fizeram compreender que a meritocracia não depende exclusivamente do querer, mas sim de possibilidades de acesso. Obrigada pai e mãe! Lembrando que nessa segunda graduação, onde tive o privilégio de ingressar como diplomada numa Universidade pública, gratuita e de qualidade, o apoio afetivo foi muito maior, pois sem o auxílio de vocês com as crianças tudo teria sido mais difícil.

A minha irmã Bibiana, cunhado Keigiro e sobrinha Manuela, agradeço por compreenderem minha ausência, quando deveria me fazer presente.

A minha terapeuta Adriana Dias, meu esteio, meu equilíbrio, minha escuta, minha gratidão eterna.

Aos queridos colegas e amigos do Programa de Reabilitação Profissional do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Paulo, Carmine, Vera, Adriana, Juliana e Gustavo, pelo constante incentivo e partilhas, sejam profissionais ou de vida.

As colegas e amigas que a UFRGS me deu, Sandra e Fernanda, as quais deram mais brilho, mais alegria e sentimento de parceria e companheirismo a essa jornada.

A minha orientadora Luciana Leite Lima, minha eterna admiração e gratidão, por teres acreditado em mim quando eu pensei em desistir, por ser inspiração e por tanto me ensinar.

Ao Rafael, meu amor, por ter sido minha força, meu estímulo na construção desse trabalho. Foste a coragem e a minha perseverança. Te amo.

Aos meus filhos de sangue João Victor e Bárbara e ao Murilo, meu filho do coração, por ainda tão pequenos entenderem que em muitos momentos eu não pude estar com vocês porque a mamãe precisava estudar, por compreenderem minha falta de paciência em certas horas, e pela percepção de que todo o esforço e dedicação em tudo o que faço é buscando o melhor para vocês. Amo infinito!!!

Tudo é do Pai, toda honra e toda glória, é Dele a vitória alcançada e minha vida [...]  
(CRUZ, 2008)

To saindo pra batalha  
Pelo pão de cada dia  
A fé que trago no peito  
É a minha garantia  
Deus me livre das maldades  
Me guarde onde quer que eu vá  
To fazendo a minha parte  
Um dia eu chego lá  
Todo mês eu recebo um salário covarde  
No desconto vai quase a metade  
E o que sobra mal dá pra comer  
Eu sou pobre, criado em comunidade  
Lutando com dignidade, tentando sobreviver  
Quem sabe o que quer nunca perde a esperança, não  
Por mais que a bonança demore a chegar  
A dificuldade também nos ensina  
A dar a volta por cima e jamais deixar de sonhar.(NOGUEIRA, 2009 )

## RESUMO

No Brasil, o adolescente que comete ato infracional é amparado pelas legislações do Estatuto da Criança e do adolescente – ECA e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, as quais regulamentam a execução das medidas socioeducativas. Dentre outras questões, tais legislações referem que a intersetorialidade deve ser estimulada através da integração e articulação entre as políticas sociais. No que concerne ao SINASE, as redes em políticas públicas e a intersetorialidade são vislumbradas como estratégias de gestão e atendimento ao adolescente autor de ato infracional. O presente estudo tem como objetivo, uma análise documental do SINASE à luz da teoria de redes em políticas públicas e intersetorialidade, a fim de verificar se e como o quadro normativo do SINASE mobiliza uma perspectiva de redes de políticas públicas através da prática intersetorial. Utilizou-se a abordagem documental e a técnica interpretativa fazendo uma comparação entre o documento em questão e o referencial teórico. Os dados utilizados para análise foram as dimensões de descentralização, redes em políticas públicas (articulação, tipos de redes, variedade de atores) e intersetorialidade (integração dos saberes e serviços, articulação de atores e territorialidade). Os resultados encontrados demonstram que o SINASE prevê em sua normativa o trabalho em rede pelas vias da intersetorialidade, outrossim, demonstra fragilidade no que tange a operacionalização do mesmo.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Descentralização. Rede em Políticas Públicas. Intersetorialidade.

## ABSTRACT

In Brazil, the adolescent who commits an infraction is protected by the legislation of the Child and Adolescent Statute and the National System of Socio-educational Assistance - SINASE, which regulate the execution of socio-educational measures. Among other issues, such legislation states that intersectorality must be stimulated through the integration and articulation of social policies. Regarding SINASE, the networks in public policies and the intersectorality are seen as strategies of management and assistance to the adolescent author of an infraction. The present study aims at a documentary analysis of SINASE in the light of the theory of networks in public policies and intersectorality, in order to verify if and how the normative framework of SINASE mobilizes a perspective of networks of public policies through intersectoral practice. The documentary approach and the interpretive technique were used, making a comparison between the document in question and the theoretical reference. The data used for analysis were the dimensions of decentralization, networks in public policies (articulation, types of networks, variety of actors) and intersectorality (integration of knowledge and services, stakeholder articulation and territoriality). The results found demonstrate that SINASE in its normative the network work through the intersectoral routes, also, it shows weakness in the operationalization.

**Keywords:** National System of Socio-educational Service. Decentralization. Network in Public Policies. Intersectorality.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 - Sistema de Garantia de Direitos.....</b>	<b>24</b>
<b>Figura 2 - Processo de Execução do SINASE.....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 3 - Sistema de Garantia de Direitos à Luz do SINASE.....</b>	<b>53</b>
<b>Quadro 1 - Órgãos de Controle de Acordo com Cada Nível Federativo.....</b>	<b>33</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- CDCA** – Conselho Distrital Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente
- CEDCA** – Conselho Estadual Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente
- CMDCA** – Conselho Municipal Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente
- CONANDA** – Conselho Nacional Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente
- CF** – Constituição Federal
- ECA** – Estatuto Da Criança E Do Adolescente
- LA** – Liberdade Assistida
- LDO** – Lei De Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- MSE** – Medida Socioeducativa
- PIA** – Plano Individual De Atendimento
- PPA** – Plano Plurianual
- PSC** – Prestação De Serviços À Comunidade
- SGD** – Sistema De Garantia De Direitos
- SGDCA** – Sistema De Garantia De Direitos Da Criança e do Adolescente
- SINASE** – Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo
- UNICEF** – Fundo Das Nações Unidas Para A Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO ADVENTO DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO.....</b>	<b>14</b>
2.1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: HISTÓRICO E LEGISLAÇÃO.	14
2.2 NORMATIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS .....	18
2.3 O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO.....	21
<b>2.3.1 Operacionalizando o Sistema .....</b>	<b>27</b>
2.3.1.1 Órgãos de Deliberação do SINASE .....	28
2.3.1.2 Órgãos de Gestão e Execução da Política Pública .....	28
2.3.1.3 Entidades de Atendimento do Sistema Socioeducativo .....	29
2.3.1.4 Órgãos de Controle da Política de Atendimento Socioeducativa.....	32
2.3.1.5 Financiamento da Política de Atendimento Socioeducativa .....	33
<b>2.3.2 Monitoramento e Avaliação.....</b>	<b>35</b>
<b>3 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALIDADE: CONCEITOS E DIMENSÕES PARA ANÁLISE .....</b>	<b>38</b>
3.1 REDES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
3.2 INTERSETORIALIDADE.....	41
3.3 REDES, INTERSETORIALIDADE E O SINASE: O QUE SABEMOS?.....	43
3.4 DIMENSÕES PARA ANÁLISE .....	46
<b>4 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA INTERSETORIALIDADE .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de construção da política de atendimento socioeducativa é atravessado por diversos conflitos e contrassensos que refletem no acesso dos adolescentes em conflito com a lei às políticas públicas. Diante disso, os desafios para a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) são inúmeros, no que diz respeito à proteção integral e a prioridade absoluta do adolescente que comete ato infracional.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA tornaram-se um divisor de águas em relação à política infantojuvenil no Brasil, acarretando modificações, seja na formulação das políticas públicas, seja na estrutura, implementação e execução das medidas socioeducativas para os adolescentes que vieram a cometer ato infracional.

O ECA, ao regulamentar os Artigos 227 e 228 da Constituição Federal, estabeleceu o paradigma da Proteção Integral, rompendo com o paradigma da Situação Irregular. A doutrina da Proteção Integral considera as crianças e adolescentes, incluindo os adolescentes autores de ato infracional, sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento, merecendo zelo constante por parte da família, do Estado e da sociedade em geral.

Nesse viés, é que fora criado o SINASE, o qual veio a se constituir enquanto política pública destinada ao adolescente em conflito com a lei. É um subsistema do sistema de garantia de direitos que deve se correlacionar com as diferentes políticas públicas e sociais.

Este trabalho de conclusão de curso busca então, contribuir com o debate no que diz respeito ao SINASE, rede de políticas públicas e intersetorialidade. Ou seja, tem o objetivo de verificar se e como o quadro normativo do SINASE mobiliza uma perspectiva de redes de políticas públicas através da prática intersetorial.

Para isso, analisaremos algumas dimensões elencadas dos conceitos de redes em políticas públicas e de intersetorialidade. Entre os objetivos específicos estão: descrever os objetivos e metas do SINASE, seu processo de organização e implementação e analisar a existência do provisionamento das redes em políticas públicas e intersetorialidade na sua forma de implementação e execução.

Esta pesquisa utilizou a abordagem documental, através da análise do SINASE. Um documento em um sentido mais geral é um texto escrito (SCOTT, 1990), é qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova (APPOLINÁRIO, 2009). E em vista disso, pode ser classificado como primário, secundário ou terciário, público ou privado, de fontes solicitadas ou não solicitadas. Nesta pesquisa foi utilizada a técnica interpretativa, com uma comparação entre o documento

em questão e o referencial teórico. Para este, foi utilizado livros, artigos e revistas científicas, com o intuito de apresentar o tema proposto e cumprir com os objetivos.

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos, sendo este o primeiro. O segundo capítulo faz uma breve contextualização do processo de construção Estatuto da Criança e do Adolescente, das medidas socioeducativas e do SINASE. O terceiro capítulo trata sobre o referencial teórico utilizado para esta pesquisa, com conceitos de redes de políticas públicas e intersetorialidade, e faz uma revisão de literatura acerca da temática estudada, examinando as considerações e reflexões que vêm sendo feitas a respeito no cenário nacional. E por último, o quarto capítulo, com as principais constatações verificadas ao longo deste escrito, seguido das considerações finais.

## **2 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO ADVENTO DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**

Este capítulo, tem por objetivo explanar o processo de construção do Estatuto da Criança e do Adolescente, vislumbrando essa legislação, voltada ao desenvolvimento e garantias que envolvem o público infantojuvenil. Perpassa a normatização das medidas socioeducativas para os adolescentes em conflito com a lei, enfatizando a política socioeducativa do SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

### **2.1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: HISTÓRICO E LEGISLAÇÃO**

O processo de desenvolvimento das crianças e adolescentes, bem como a prática de ato infracional são fenômenos complexos. Diante dessa complexidade a Constituição Federal considera penalmente inimputável o jovem até 18 anos, sujeito ao que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Conforme Masella (2014, p. 45) “[...] a qualificação inimputável traduz a compreensão de que o adolescente até essa idade não tem maturidade para o entendimento do caráter ilícito do ato praticado, dada a sua condição de pessoa em desenvolvimento”. O ECA, portanto, em seu Artigo 103 define como ato infracional "a conduta descrita crime ou contravenção penal praticado por adolescentes" (BRASIL, 1990).

Dando maior clareza a ideia exposta no ECA, Lima e Veronese (2009, p. 33) inferem que:

[...] podemos conceituar ato infracional como toda conduta praticada por criança ou adolescente definida como crime ou contravenção pelo Código Penal Brasileiro. Para a configuração do ato infracional é necessária a presença de indícios suficientes da autoria e materialidade do fato. Esta é a única relação existente entre o Direito da Criança e do Adolescente e o Direito Penal. O Direito Penal apenas nos dá os tipos penais que são considerados crimes ou contravenções, pois a forma de responsabilização pela prática do ato infracional é exclusiva das normativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (VERONESE, 2009, p. 33).

Rege o Artigo 1º da lei 8.069/1990, que dispõe o ECA, sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Assim, até o advento desta lei, muito se discutiu e refletiu sobre o adolescente autor de ato infracional e muitas mudanças ocorreram no que se refere às leis e procedimentos aplicáveis a esse setor populacional. Para que possamos compreender o contexto, ao qual estamos inseridos na atualidade, é necessário que se faça um resgate acerca da legislação existente no país.

A primeira lei promulgada, tratando especificamente sobre crianças e adolescentes, foi a de nº 4.242, publicada em janeiro de 1921, que surgiu pela necessidade de normatizar e regular o atendimento e este setor. Em outubro de 1927, com a perspectiva de assegurar defesa e proteção aos menores de 18 anos, fossem eles abandonados ou delinquentes, foi implantado o primeiro código de menores denominado Mello Mattos. Este foi o introdutor da chamada Liberdade Viguada, que focalizava a permanência do menor infrator junto aos pais ou responsáveis, contando com vigilância do juiz e de um orientador judiciário.

Em 1979, sob a lei nº 6.697, foi publicado oficialmente o novo Código de Menores que deu outra direção ao trabalho profissional, além de romper com procedimentos conservadores, enfrentar oposições políticas, desafiar a própria família, a escola e o sistema religioso. Esse se dirigiu à inserção e articulação de recursos sociais para o adolescente e sua família, porém embasava-se num modelo de correção e repressão. Conforme seu artigo 5º, o novo Código de Menores diz que: “Na aplicação desta lei, a proteção aos interesses do menor sobre valera qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado” (BRASIL, 1979).

Nesse mesmo Código, aparece a referência do comentário de Jessé Torres Pereira Júnior, no Jornal “O Globo”, apresentado em 1980, o qual enfatizava a importância que a nova lei passava a dar frente a população infantojuvenil:

O artigo 5º apresenta uma postura novíssima, porque parte de premissa de que uma criança tem um direito que está acima de todos os direitos – o direito de vir a ser uma pessoa perfeitamente desenvolvida e ajustada. É um bem ético, universal, insubstituível, inconfundível com a norma da legislação para maiores, segundo a qual o direito de um termina onde começa o direito do outro (1982, p. 108).

É perceptível que o Código de Menores, ao mesmo tempo em que procurava assegurar os recursos necessários para o desenvolvimento saudável das crianças/adolescentes - denominados na época menores - e de seus familiares, também, enfatizava fortemente, a necessidade de os indivíduos ajustarem-se aos moldes pré-estabelecidos pela sociedade. Essa nova legislação “deixou de referir-se aos menores com a terminologia básica anterior – abandonados e delinquentes – aglutinando-os na expressão menor em situação irregular” (FERNANDES, 1998, p. 39). O novo Código de Menores apontava o adolescente como perigoso e de grande risco à sociedade; enfim, o menor em situação irregular tornou-se demanda de trabalho para as profissões que atuavam na área.

A partir desse entendimento e do conjunto de fatores que abrangia as necessidades das crianças e adolescentes - entre eles o combate à violação de seus direitos - surge no Brasil à

discussão de uma nova proposta e de um novo olhar no que se refere às crianças e aos adolescentes. Para Veronese (1997, p. 92):

[...] essa nova postura tem como alicerce a convicção de que a criança e o adolescente são merecedores de direitos próprios e especiais que em razão de sua condição específica de pessoa em desenvolvimento, estão a necessitar de uma proteção especializada, diferenciada, integral (VERONSE, 1997, p. 92).

Portanto, os anos 80 foram imprescindíveis e decisivos para que a população viesse a desenvolver nova postura e consciência relacionadas à problemática das crianças e adolescentes, principalmente àquelas que se encontravam em situação de risco e que cometeram ato infracional. Foi necessário se questionar sobre a eficácia da lei vigente, os prós e contras que a mesma tinha para oferecer e de se “ [...] passar a perceber o adolescente autor de ato infracional como sujeito de direitos e em peculiar processo de desenvolvimento, sem com isso, desqualificar sua conduta delitiva” (TÜRCK, 2002, p. 02).

Nessa época, ocorreram inúmeros movimentos sociais, congressos, encontros nacionais e a formação de diversas comissões em prol dos direitos da população infantojuvenil, na tentativa de instigar a sensibilização e a participação pública em massa. Uma das mobilizações mais significativas - e talvez a de maior importância - foi em torno dos meninos e meninas de rua que, nas zonas rurais e urbanas, se encontravam à mercê da pauperização, sem direito às condições mínimas de sobrevivência. Essa articulação foi uma das primeiras a dar o pontapé inicial na busca por condições dignas de sobrevivência e dos direitos das crianças e adolescentes. Santos (1998, p. 143) corrobora com tais reflexões quando diz que:

O movimento social especificamente voltado para a infância originou-se na primeira metade da década de 80, intensificando-se a partir de 1985. Essas organizações sociais já se opunham a desumanização, bárbara e violenta que se encontrava submetida a infância pobre no Brasil; a omissão e ineficácia das políticas sociais e das leis existentes em fornecer respostas satisfatórias face da complexidade e gravidade da chamada questão do menor. É nesse contexto que elas colocam para si o debate nacional em curso: o papel do Direito e a Lei na mudança social. Debate necessário, haja visto que a discriminação na produção e na aplicação das leis e uma certa “cultura da impunidade”, resultavam da descrença ou indiferença de setores do movimento no papel das leis em assegurar os direitos da cidadania (SANTOS, 1998, p. 143).

Fora então, através destas movimentações, que o Brasil, em 05 de outubro de 1988, regulamentava as conquistas ensejadas em torno das crianças e adolescentes através dos Artigos

204 e 227 da Constituição Federal<sup>1</sup>, que tiveram votação extraordinária no Congresso Nacional Constituinte. Com isso, acaba por antecipar-se a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que em 1989 passa "[...] ter força de lei interna para os países signatários, entre os quais o Brasil" (SARAIVA, 2002, p.27).

Os envolvidos nessa luta acreditavam num caráter inovador que assegurasse o direito à vida, acesso à saúde, educação, lazer, proteção contra crueldade e opressão. Para Costa (1993, p.19), essas conquistas aconteceram "[...] basicamente em razão da força, da habilidade da resolução e do compromisso do movimento social que se forjou em torno dos direitos da criança e do adolescente."

Esse mesmo autor destaca que foi a partir dos movimentos sociais, da Constituição Federal, da sociedade civil organizada, nas suas diferentes instâncias representativas, bem como dos setores do poder público – todos que desejavam construir uma nova realidade para o segmento infantojuvenil - que o Estatuto da Criança e do Adolescente nasceu de fato para o País. Afirma ainda que "[...] não é nenhum exagero dizer que literalmente, trata-se de uma lei pensada por milhares de cabeças e escrita por milhares de mãos". (COSTA,1993, p. 19)

Assim, substituindo, na época, o Código de Menores pelo ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, foi promulgada a lei nº 8.069, em 13/07/1990, visando uma doutrina de proteção integral<sup>2</sup>. Segundo Jacoby (1999, p. 68), o ECA surge também "[...] a partir da leitura da problemática social e do processo histórico da organização da sociedade nos seus aspectos políticos, econômicos e sociais". Com a implementação do ECA, aqueles que, até o momento, eram considerados menores, passaram a ser denominados por criança e adolescente. Neste

<sup>1</sup>Artigo 204 - As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação, e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Artigo 227- É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

<sup>2</sup> Doutrina da Proteção Integral: representa um avanço em termos de proteção aos direitos fundamentais, posto que calcada na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, tendo, ainda, como referência documentos internacionais, como Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aos 20 de novembro de 1959, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing - Res. 40/33 de 29 de novembro de 1985, as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil - Diretrizes de Riad, de 1º de março de 1988 e a Convenção sobre o Direito da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 14 de setembro de 1990. Introduziu-se a Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro através do artigo 227 da Constituição Federal. Basicamente, a doutrina jurídica da proteção integral adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente assenta-se em três princípios, a saber: Criança e adolescente como sujeitos de direito - deixam de ser objetos passivos para se tornarem titulares de direitos. Destinatários de absoluta prioridade. Respeitando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

processo, em consonância com o artigo 2º do ECA “[...] considera-se criança, para os efeitos desta lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990).

Mudou-se a concepção de homem e mundo, passando da ideia de abandonados e delinquentes no código Mello Mattos, menor em situação irregular durante o novo Código de Menores, e então, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e deveres sob a concepção do ECA. A doutrina de proteção integral, além de proporcionar a ruptura de uma visão corretiva e repressiva, passou a valorizar e respeitar “[...] a sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade de seu povo, da sua família e da espécie humana” (COSTA, 1993, p. 21).

Costa (1993), aponta para a consideração de três aspectos que estão intimamente ligados a este novo paradigma estabelecido a partir do ECA, sendo a criança e o adolescente vistos como sujeitos de direitos, pessoas em peculiar processo de desenvolvimento e com prioridade absoluta. Esse novo paradigma acaba por selar o compromisso da família, da sociedade e do Estado com o setor infantojuvenil, onde este último entra como gestor fundamental, propiciando o atendimento de suas necessidades e a defesa de seus direitos, através de políticas públicas específicas.

Após essa explanação que contempla a historicidade dos cidadãos de zero a dezoito anos de idade no Brasil, percebe-se que, no decorrer dos tempos, novos horizontes foram demarcados; e, que os diversos artigos que compõem o ECA, sustentam-se na busca da proteção e dos direitos básicos que asseguram o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes, com a concepção de que serão a continuidade da nação.

Entre esses artigos, encontram-se as medidas socioeducativas - MSE que, como o Estatuto por inteiro, aparecem com caráter inovador, uma vez que a internação em regime fechado passa a ser utilizada em última instância e o caráter repressivo deixa de existir, buscando dar lugar a procedimentos educativos. A prática do ato infracional - após a implementação do ECA - sustenta-se na execução de MSE em diferentes níveis e, hoje, encontra-se num panorama de política pública, que veremos a seguir.

## 2.2 NORMATIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

Os adolescentes em conflito com a lei fazem parte de uma parcela significativa da sociedade, que estão expostos às violações de direitos. Sendo assim, na tentativa de assegurar tais direitos de forma justa e adequada, considerando ato infracional a conduta descrita como

crime ou contravenção penal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Artigo 112, rege que sendo verificada a prática de ato infracional a autoridade poderá adotar uma das seguintes medidas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade ou internação em estabelecimento educacional (BRASIL, 1990).

Ainda segundo o ECA (1990), sabendo ser imprescindível que a MSE aplicada ao adolescente leve em conta sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração, implica em que se compreenda as necessidades físicas, mentais e pedagógicas de cada adolescente, para que o cumprimento da medida promova o desenvolvimento de suas potencialidades. Sendo assim, considerando os aspectos já mencionados, o adolescente deverá ser levado à internação em estabelecimentos educacionais somente em última instância.

Para tanto, estas medidas são apresentadas no ECA em ordem gradativa, da mais branda a mais grave. No que correspondem àquelas em meio aberto constam: a advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida. No que tange as de meio fechado temos: semiliberdade e internação. Sendo as medidas socioeducativas em meio aberto devem estar atreladas à municipalização de forma descentralizada, facilitando o acesso à rede de proteção e atendimento, a fim de atender os preceitos do ECA, tornando-se política pública.

A advertência, conforme o Artigo 115 do ECA, consiste em admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada, ou seja, “[...] a advertência é a primeira medida prevista a ser aplicada ao adolescente que pratique ato infracional, mas independe de provas da autoria e da materialidade para ser imposta” (NOGUEIRA, 1996, p.175).

A obrigação de reparar o dano pode ser aplicada a delitos contra o patrimônio, de forma que se compense o prejuízo da vítima. Entretanto, a obrigação de reparar o dano é pouco aplicada, pois na maioria dos casos, a pena recai sobre os pais e responsáveis dos adolescentes, visto que por envolver recursos financeiros, estes são quem dispõe dos mesmos, ou ainda por na maioria dos casos se tratarem de famílias de situação sócio econômica baixa, a pena acaba por não ser empregada. Isto “[...] é um indicativo de que a pobreza presente na sociedade brasileira interfere no próprio processo de distribuição da justiça, na medida em que algo previsto na lei nem sempre pode ser aplicado em virtude da situação social” (PIETROCOLLA, 2000, p.39).

A prestação de serviços à comunidade (PSC) e a liberdade assistida (LA) se parecem em alguns aspectos, porém são ministradas com diferentes implicações, que objetivam chegar a um mesmo denominador comum: a reinserção do adolescente no seio familiar e no meio

social, evitando a reincidência. Essas duas medidas, são também as que necessitam de maior infraestrutura para sua aplicabilidade, pois precisam contar com a orientação judiciária, com um aparato do município e no caso da prestação serviços à comunidade, com instituições que firmem convênios com o poder público para o cumprimento em estabelecimentos comunitários.

Para mais, o ECA rege no Artigo 118 que na LA, o infrator deve ser acompanhado por pessoa capacitada, podendo ser recomendada por entidades ou programas de atendimento, na prestação de auxílio e orientação a este e sua família, sendo fixada pelo prazo mínimo de 6 meses, podendo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida.

A PSC “[...] consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente há seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais” (BRASIL, 1990). As tarefas designadas aos adolescentes devem levar em conta suas aptidões, não excedendo o número máximo de oito horas semanais, de modo que não venha a prejudicar a frequência escolar ou a jornada de trabalho, no caso do adolescente estar desenvolvendo alguma atividade laboral.

No que concerne às MSE de meio fechado, podemos dizer que a semiliberdade é uma medida intermediária, sendo mais rigorosa do que as de meio aberto e menos drástica do que a internação. Acreditamos que a vantagem da medida de semiliberdade sobre a internação, é de que o acesso à rede socioassistencial é facilitado, uma vez que o adolescente pode circular pelos espaços de educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, entre outros durante o dia e retornar para o estabelecimento educacional durante a noite.

A MSE de internação é a sanção mais severa que pode ser imposta ao adolescente. O ECA determina ser aplicável essa medida somente quando outras não se mostrem adequadas, além de ter de se enquadrar em algumas das hipóteses previstas no Artigo 122, o qual rege que a medida de internação só poderá ser aplicada quando: tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, por reiteração no cometimento de outras infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta (BRASIL, 1990).

Para Lima e Veronese (2009, p.35):

As seis medidas socioeducativas previstas no Estatuto devem ser aplicadas em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e observar o estado peculiar em que se encontram os adolescentes na condição de pessoas em desenvolvimento. A aplicação das medidas socioeducativas deve ter caráter pedagógico e promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (VERONESE, 2009, p. 35).

Preocupou-se então o ECA em prever garantias para o adolescente autor de ato infracional desde sua apreensão, haja vista o mesmo não ser preso, mas sim apreendido até seu julgamento. Também trouxe o ECA regras gerais sobre os regimes de cumprimento das medidas socioeducativas e tipificação de condutas praticadas contra crianças e adolescentes.

Porém não houve previsão expressa de um controle mais apurado dos órgãos responsáveis pela fiscalização do cumprimento das medidas socioeducativas. O ECA também não previu uma forma de gerenciar os dados colhidos das práticas das infrações, dos cumprimentos e de quaisquer outras questões relacionadas ao ato infracional.

Em uma legislação fundamental, posto que protege e ampara pessoas em desenvolvimento, fez-se necessária a elaboração de um Sistema Nacional que congregasse todas essas questões já mencionadas. Nessa seara é que no ano de 2012 surge a Lei nº 12.594, instituindo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. De acordo com a mesma, “entende-se por SINASE o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.” (BRASIL, 2012).

### 2.3 O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Diante de um cenário de descaso com os direitos das crianças e dos adolescentes elaborou-se o ECA, no entanto, ainda não foi o suficiente para garantir que tais direitos fossem observados e respeitados. Surge, portanto, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, com o intuito de sistematizar e organizar as entidades de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, com o apoio multidisciplinar de profissionais dedicados na busca de proteção e efetiva recondução à vida em sociedade, evitando a reincidência.

Considerando as dificuldades no atendimento a criança e ao adolescente e a necessidade de atenção especial, em 2004, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA, com o apoio da Fundação das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, apresentaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

Essa proposta traz a implementação do Sistema de Garantia de Direitos como foco principal, uma vez que:

[...] ao enumerar direitos, estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento, definir competências e atribuições gerais e dispor sobre os procedimentos judiciais que envolvem crianças e adolescentes, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente instalaram um sistema de 'proteção geral de direitos' de crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (BRASIL, 2006, p. 22).

O SINASE foi aprovado pelo CONANDA em 13 de julho de 2006 e foi apresentado como o Projeto de Lei 1.697/2007, ao plenário da Câmara dos Deputados. Foi elaborado visando fortalecer o Estatuto da Criança e do Adolescente, determinando diretrizes claras e específicas para a execução das medidas socioeducativas por parte das instituições e profissionais que atuam nesta área. Dessa forma, evitando interpretações equivocadas de artigos do ECA, que por muitas vezes trazem informações pouco precisas sobre a operacionalização dessas medidas. Tal conceito é claramente explanado na apresentação do Projeto de Lei 1627/2007:

O processo democrático e estratégico de construção do SINASE concentrou-se especialmente num tema que tem mobilizado a opinião pública, a mídia e diversos segmentos da sociedade brasileira: o que deve ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas. Por sua natureza reconhecidamente complexa e desafiadora, além da tamanha polêmica que o envolve, nada melhor do que um exame cuidadoso das alternativas necessárias para a abordagem de tal tema sob distintas perspectivas, tal como feito de forma tão competente na formulação da proposta que ora se apresenta (ROTONDANO, 2011).

Em janeiro de 2012 foi sancionada a Lei nº 12.594, regulamentando a execução das MSE destinadas aos adolescentes em conflito com a lei, padronizando o atendimento e o processo de apuração das infrações cometidas. O que o SINASE propõe é uma ação educativa, com atendimento aos jovens que cometem atos infracionais, em meio aberto ou em casos de restrição de liberdade.

O marco legal do SINASE está referendado na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como nos tratados e convenções internacionais, normatizando como devem atuar as entidades de atendimento aos adolescentes que cometem atos infracionais. Entre os objetivos do SINASE, está a garantia de acesso do adolescente à Justiça; a humanização das unidades de internação; a garantia de visitas de familiares e íntimas; a garantia do direito à educação; o acesso a programas de saúde integral e o direito de reavaliação e progressão da medida socioeducativa.

O SINASE, portanto, busca acolher as necessidades mais urgentes em relação ao atendimento socioeducativo oferecido aos adolescentes. Aparece enquanto proponente de

políticas públicas e políticas orçamentárias, bem como incluindo o sistema judiciário no processo, de modo que complemente o Estatuto da Criança e do Adolescente, em matéria de ato infracional e medidas socioeducativas.

O artigo 2º da Resolução Nº119/2006 SINASE – CONANDA refere que o “SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASIL, 2006, p. 29). Esse artigo corrobora com o que prevê o ECA, quanto a uma organização articulada no que tange a política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, permeada por ações governamentais e não governamentais.

Nesse sentido, como alude Aguinsky, Ávila, Duarte, Ferreira, Fraga e Silva (2014, p. 4) é de suma importância o reconhecimento de que com “[...] a aprovação da Lei do SINASE em 2012, o Sistema de Atendimento passa a ter um instrumento norteador na execução das MSEs e a exemplo de demais sistemas de promoção de direitos já existentes – no âmbito da saúde, da assistência, da segurança pública e etc. – tem-se a configuração da socioeducação como política pública em uma visão de sistema”.

Como sistema integrado, o SINASE procura articular os três níveis de governo no atendimento ao adolescente, levando-se em consideração a intersetorialidade e a rede de políticas públicas, bem como a corresponsabilidade entre o Estado, a família e a sociedade. Diante disso, compreende-se que:

O SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público (BRASIL, 2006, p. 22).

Souza (2008) ainda destaca que o SINASE está constituído como um subsistema que faz interlocução entre os demais subsistemas do Sistema de Garantias de Direitos, como o Sistema Único de Saúde – SUS, Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Sistema Educacional e o Sistema de Segurança Pública. Podemos elucidar essa colocação na imagem a seguir, a qual está disponível no próprio escrito do SINASE.

**Figura 1 - Sistema de Garantia de Direitos**



Fonte: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo .(BRASIL, 2006, p. 23)

Quanto ao funcionamento desse sistema, é mister a participação e articulação dos Conselhos Nacionais, Estaduais, Distritais e Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes, tanto quanto dos órgãos gestores do SINASE. Esses devem fazer uma articulação com os Conselhos e órgãos responsáveis pela gestão dos demais sistemas e políticas sociais para a população infantojuvenil. O SINASE confirma essa reflexão quando cita que:

O acesso às políticas sociais, indispensável ao desenvolvimento dos adolescentes, dar-se-á, preferencialmente, por meio de equipamentos públicos mais próximo possível do local de residência do adolescente (pais ou responsáveis) ou de cumprimento da medida. A medida de internação (seja provisória ou decorrente de sentença) leva, no mais das vezes, à necessidade de satisfação de direitos no interior de Unidades de atendimento. No entanto, assim como nas demais medidas socioeducativas, sempre que possível esse atendimento deve acontecer em núcleos externos, em integração com a comunidade e trabalhando os preconceitos que pesam sobre os adolescentes sob medida socioeducativa e internação provisória (BRASIL, 2006, p. 22).

O SINASE adotou o conceito da gestão participativa. Esse tipo de gestão demanda autonomia competente e participação consciente, uma vez que todos os atores devem estar envolvidos no processo de execução do atendimento socioeducativo de modo implicado. A gestão participativa está vinculada ao compartilhamento das responsabilidades, buscando um compromisso coletivo em prol dos resultados.

Essa metodologia de gestão, independe da organização e formato das estruturas dos Estados e Municípios. Para tanto é importante que se tenha uma organização que disponha de um dirigente geral ou responsável legal pela instituição, equipe diretiva e um corpo de diretores

e/ou coordenadores dos programas de atendimento socioeducativo. Com essa concepção, entende-se que existe a necessidade de articulação constante desses atores, os quais o SINASE denomina de Grupo Gestor.

Também, a fim de melhor poder executar a política socioeducativa, a gestão participativa prevê um colegiado Gestor Estadual, Distrital e Municipal. Esse colegiado deve ser composto pelo dirigente do Sistema Socioeducativo e diretores, seja de casas de internação provisória, seja das medidas socioeducativas em geral. O colegiado tem por finalidade coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o Sistema Socioeducativo, articulação estratégica com os Conselhos de Direitos, garantir a discussão coletiva dos problemas, assegurar e consolidar a gestão democrática, entre outros.

É importante saber as competências e atribuições gerais de cada ente federado em relação ao adolescente autor de ato infracional. Nesse viés, a coordenação e a edição de normas gerais em relação a infância e adolescência é de competência da União. Outrossim, como deixamos claro a Carta Magna e o ECA, as três esferas de governo tem competências e atribuições no processo de deliberação, gestão e execução da política de atendimento relativa aos adolescentes em conflito com a lei. Assim sendo, podemos vislumbrar logo abaixo:

**Comum às Três Esferas:** 1) estabelecer normas sobre o atendimento socioeducativo mediante a edição de leis, decretos, resoluções (expedidas pelos Conselhos dos Direitos e Setoriais), portarias, instruções normativas e demais atos normativos e administrativos; 2) financiar, conjuntamente com os entes federativos, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente em processo de apuração de ato infracional ou que esteja sob medida socioeducativa (vide capítulo específico); 3) garantir a publicidade de todas as informações pertinentes à execução das medidas socioeducativas; 4) garantir transparência dos atos públicos pertinentes à execução das medidas socioeducativas; 5) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, respeitando os princípios da paridade e do caráter deliberativo e controlador que regem tais órgãos; 6) elaborar e aprovar junto ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o Plano de Atendimento Socioeducativo; 7) atuar na promoção de políticas que estejam em sintonia com os princípios dos direitos humanos e contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlatas; 8) implementar programas em parceria com a sociedade civil organizada, ONGs e instituições afins com o propósito de garantir os direitos das populações e grupos discriminados, desfavorecidos ou em situação de vulnerabilidade social.

**Comum aos Estados, Distrito Federal e Municípios:** 1) monitorar, supervisionar e avaliar o sistema, a política, os programas e as ações – sob a responsabilidade do ente federativo ou por ele delegado – voltadas ao atendimento do adolescente desde o processo de apuração do ato infracional até a aplicação e execução de medida socioeducativa; 2) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento do Plantão Interinstitucional nos termos previstos no art. 88, V, do ECA; 3) proporcionar formação inicial e continuada sobre a temática “Criança e Adolescente” para os servidores públicos e as equipes das entidades conveniadas envolvidas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, especialmente às equipes de atendimento e de órgãos responsáveis pela execução de políticas de saúde, educação, segurança e outras destinadas aos adolescentes; 4) submeter ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente os programas socioeducativos executados diretamente pela administração pública; 5) implantar e alimentar cotidianamente, por meio de todos os órgãos estaduais e entidades conveniadas, o SIPIA II/ INFOINFRA; 6) viabilizar o acesso das entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos em geral às Unidades de atendimento socioeducativo que estejam sob sua responsabilidade.

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

semiliberdade; 8) instituir e manter processo de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento; 9) organizar e coordenar o Sistema de Informações da Criança e do Adolescente – SIPIA II; 10) disponibilizar, aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios, as informações obtidas a partir do SIPIA II /INFOINFRA, com vistas a subsidiar o aprimoramento da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

**Específicas a Esfera Estadual:** 1) coordenar o sistema Estadual Socioeducativo; 2) elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, em cooperação com os Municípios; 3) instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União; 4) prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa; 5) criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória; 6) editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais; 7) estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto; 8) prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Municípios e às organizações da sociedade civil para a regular oferta de programas de meio aberto.

**Específicas a Esfera Municipal:** 1) coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo; 2) instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado; 3) elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo; 4) editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema; 5) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar; 6) criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto; 7) estabelecer consórcios intermunicipais, e subsidiariamente em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de sua competência.

### **2.3.1 Operacionalizando o Sistema**

Após visualizarmos as competências e atribuições gerais de cada ente federado em relação ao adolescente autor de ato infracional, podemos observar na figura abaixo o detalhamento de competências, atribuições e recomendações de como o SINASE deve ser

operacionalizado. Enfatizamos que nos tópicos subsequentes deste estudo, iremos explorar o modo como cada um dos atores deve proceder em relação ao processo de execução do SINASE.

**Figura 2 - Processo de Execução do SINASE**



Fonte: BRASIL (2006, p. 35)

### 2.3.1.1 Órgãos de Deliberação do SINASE

No que compete aos órgãos de deliberação, como estabelecem a CF e o ECA, quem tem a responsabilidade para dispor sobre a formulação da política - que deve ser compartilhada entre sociedade civil e poder executivo - são os Conselhos dos Direitos das Crianças e do Adolescente.

### 2.3.1.2 Órgãos de Gestão e Execução da Política Pública

Quanto aos órgãos de gestão e execução da política, esses devem ser diretamente vinculados à administração pública, sendo os mesmos responsáveis pela coordenação do Sistema Socioeducativo. A coordenação do Sistema Socioeducativo depende do consórcio estabelecido pelos níveis federativos, e engloba políticas, planos e programas, bem como demais ações direcionadas ao adolescente autor de ato infracional. Os órgãos gestores do Sistema Socioeducativo, de natureza pública estatal, devem estar vinculados, necessariamente, a área de Direitos Humanos e devem ser responsáveis por:

- I) Coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo, cumprindo as deliberações do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- II) Supervisionar tecnicamente as entidades de atendimento, realizando inclusive, processos de avaliação e monitoramento;
- III) Articular e facilitar a promoção da intersetorialidade;
- VI) Submeter ao Conselho dos Diretos da Criança e do Adolescente quais quer alterações que se pretenda operar junto ao Sistema Socioeducativo, planos, programas e ações;
- V) Estabelecer parcerias, convênios e convênios em geral;
- VI) Publicizar dados e informações atualizados sobre o Sistema Socioeducativo;
- VII) Emitir relatórios anuais com informações emitidas a partir do Sistema de Avaliação e Monitoramento;
- VIII) Implantar e manter em funcionamento o SIPIS II/INFOINFRA;
- IX) Promover e articular campanhas e ações que venham a favorecer o desenvolvimento dos adolescentes inseridos no SINASE.

### 2.3.1.3 Entidades de Atendimento do Sistema Socioeducativo

O SINASE provisiona a elaboração das diretrizes pedagógicas, assim como o quadro de profissionais que deve atuar em conjunto em cada programa específico. Discorre sobre os aspectos físicos das instalações que devem acolher os adolescentes que cometerem atos infracionais, determinando a infraestrutura adequada e a capacidade, por vaga, etc, bem como sobre a estrutura orçamentária necessária a sua execução.

Podemos enfatizar, conforme menciona o próprio SINASE, que as entidades de atendimento “[...] desempenham função eminentemente pública e são responsáveis pela instalação e pela manutenção da Unidade, pelos recursos humanos e pelos materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento” (BRASIL, 2006 , p. 37).

A proposta da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo tem como intuito, sinalizar o modo como as entidades e programas de atendimento devem executar as medidas socioeducativas e a internação provisória. O SINASE então revela, que

Os parâmetros norteadores da ação e gestão pedagógicas para as entidades e/ou programas de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas devem propiciar ao adolescente o acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores, bem como o acesso à formação de valores para a participação na vida social, vez que as medidas socioeducativas possuem uma dimensão jurídico sancionatória e uma dimensão substancial ético pedagógica. Seu atendimento deve estar organizado observando o princípio da incompletude institucional. Assim, a inclusão dos adolescentes pressupõe sua participação em diferentes programas e serviços sociais e públicos. (BRASIL, 2006, p. 46).

Nesse ínterim, as entidades de atendimento de internação e semiliberdade e programas que executam as medidas socioeducativas de PSC e LA, devem orientar-se, bem como fundamentar a prática pedagógica através das diretrizes que seguem:

- i) Prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios;
- ii) Projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo;
- iii) Participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas;
- iv) Respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa;
- v) Exigência e compreensão, enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo;
- vi) Diretividade no processo socioeducativo;
- vii) Disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa;
- viii) Dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional;
- ix) Organização espacial e funcional das Unidades de atendimento socioeducativo que garantam possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente;
- x) Diversidade étnico racial, de gênero e de orientação sexual norteadora da prática pedagógica;
- xi) Família e comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa;
- xii) Formação continuada dos atores sociais.

Além de sinalizar as diretrizes pedagógicas dos locais que atendem e acompanham os adolescentes em cumprimento de MSE, as entidades e programas devem estruturar-se através de seis dimensões básicas de atendimento e dividir-se em oito parâmetros educativos.

No tocante as dimensões básicas de atendimento, essas visam uma prática pedagógica sustentável e garantista. Por conseguinte, a primeira dimensão preocupa-se com o espaço físico, infraestrutura e a capacidade dos locais de atendimento, orientando como cada modalidade de medida socioeducativa deve organizar-se. Os parâmetros arquitetônicos para as unidades de atendimento socioeducativos, devem ser referência padrão para elaboração, construção, reforma e ampliação dos espaços físicos. Nesse sentido:

A estrutura física das Unidades será determinada pelo projeto pedagógico específico do programa de atendimento, devendo respeitar as exigências de conforto ambiental, de ergonomia, de volumetria, de humanização e de segurança. Portanto, essa estrutura

física deve ser pedagogicamente adequada ao desenvolvimento da ação socioeducativa. Essa transmite mensagens às pessoas havendo uma relação simbiótica entre espaços e pessoas. Dessa forma, o espaço físico se constitui num elemento promotor do desenvolvimento pessoal, relacional, afetivo e social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Além disso, é condição fundamental que as estruturas físicas das unidades de internação impeçam a formação de complexos. (BRASIL, 2006, p. 67).

Apresenta como outra dimensão de suma relevância, se não a mais importante, o desenvolvimento pessoal e social do adolescente. Para isso, o local de atendimento do adolescente deve elaborar o chamado PIA – Plano Individual de Atendimento. O PIA (BRASIL, 2006, p.52):

[...] constitui-se numa importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa. A elaboração do PIA se inicia na acolhida do adolescente no programa de atendimento e o requisito básico para sua elaboração é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao adolescente e sua família (BRASIL, 2006, p. 52).

O PIA deverá ser elaborado junto ao técnico e de seu familiar/responsável, em um prazo de 15 dias, a partir do ingresso do adolescente no sistema e dar início a execução da medida socioeducativa. O PIA é visto como um instrumento de previsão, registro e gestão das atividades desenvolvidas pelo adolescente, o qual vem sendo utilizado a fim de auxiliar na organização e planejamento de vida do adolescente. Também, é visto como um instrumento de acompanhamento sistemático do adolescente durante o período em que está cumprindo medida socioeducativa.

O acompanhamento técnico se mostra como importante ponto dentro das dimensões básicas de atendimento. Esse deve ser composto de profissionais das mais diversas áreas como: serviço, social, psicologia, terapia ocupacional, sociologia, etc. Com esse entendimento, sustenta-se a posição de que:

[...] os programas de atendimento socioeducativo deverão facilitar o acesso e oferecer – assessorados ou dirigidos pelo corpo técnico – atendimento psicossocial individual e com frequência regular, atendimento grupal, atendimento familiar, atividades de restabelecimento e manutenção dos vínculos familiares, acesso à assistência jurídica ao adolescente e sua família dentro do Sistema de Garantia de Direitos e acompanhamento opcional para egressos da internação (BRASIL, 2006, p. 53).

Os recursos humanos são apontados com grande significância, cabendo aos programas de atendimento socioeducativos “[...] buscar profissionais qualificados para o desempenho das funções, utilizando critérios definidos para seleção e contratação de pessoal, entre eles a análise

de currículo, prova escrita de conhecimentos e entrevista. Deverão, ainda, oportunizar e oferecer formação e capacitação continuada específica para o trabalho socioeducativo e em serviço [...]” (BRASIL, 2006, p. 54).

Os direitos humanos aparecem como outra dimensão básica de atendimento. Dentro dessa dimensão, as questões de acesso aos programas públicos e comunitários, escolarização, atendimentos de saúde, acesso ao sistema religioso, alimentação, confecção de documentos, entre outros, são fortemente pontuados.

Por último, mas de extrema relevância, a efetivação de parcerias e alianças estratégicas aparecem como item fundamental para a construção de redes de atendimento, uma vez que “[...] as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo devem buscar articulação com as organizações não governamentais e governamentais, as universidades, os conselhos de direitos, os conselhos tutelares, a mídia, os demais programas socioeducativos, os órgãos das diferentes políticas públicas e das esferas governamentais (federal, estadual, distrital e municipal), com os movimentos sociais, o sistema de justiça e com a iniciativa privada, visando o desenvolvimento de suas ações” (BRASIL, 2006, p. 54).

Interessa saber, que os parâmetros socioeducativos estão divididos em oito eixos estratégicos como já mencionado anteriormente. Esses eixos determinam que as modalidades de atendimento socioeducativo devem direcionar sua prática baseadas em: suporte institucional e pedagógico ao adolescente; diversidade étnico racial, de gênero e de orientação sexual; cultura, esporte e lazer; saúde; escola; profissionalização/ trabalho/previdência; família e comunidade e segurança.

#### 2.3.1.4 Órgãos de Controle da Política de Atendimento Socioeducativa

Os Órgãos de controle são essenciais, haja vista que o exercício e desempenho da função pública, conforme prevê a Constituição Federal, devem ser permeados por controles internos e externos. Nesse ínterim, é possível dizer que “a função dos órgãos de controle administrativo é garantir a legitimidade e a eficiência das ações e é imprescindível sua existência em todos os níveis federativos. No que tange ao controle externo, além daquele exercido pela sociedade civil, é atribuição dos Poderes Legislativo e Judiciário exercer o controle sobre os atos do Executivo como forma de manter o equilíbrio entre os Poderes ou verificar a legalidade de determinado ato” (BRASIL, 2006, p. 38).

Em que pese a importância conferida pela CF e pelo ECA aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, seja ele municipal, estadual ou federal, destaca-se aqui, duas

atribuições, as quais são de extrema relevância, no que tange ao papel de controle dos mesmos: Inspecionar a execução das políticas em seus aspectos pedagógicos, técnicos, administrativos e financeiros e examinar as contas públicas, lembrando que no que condiz a área de financiamento, a função dos Conselhos de Direitos é de fiscalização da execução orçamentária.

Podemos vislumbrar no quadro abaixo os órgãos de controle de acordo com cada nível federativo:

**Quadro 1 - Órgãos de Controle de Acordo com Cada Nível Federativo**

<b>ENTE FEDERATIVO</b>	<b>ÓRGÃOS DE CONTROLE</b>
<b>UNIÃO</b>	Conanda; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.
<b>ESTADO</b>	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA); Órgãos de controle interno à Administração Distrital; Poder Legislativo Distrital; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
<b>MUNICÍPIO</b>	CMDCA; Órgãos de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

Fonte: BRASIL (2006, p 38)

### 2.3.1.5 Financiamento da Política de Atendimento Socioeducativa

O financiamento segue o princípio da descentralização político administrativa, sendo corresponsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Levando em conta que a criança e adolescente são prioridade absoluta em conformidade com a Constituição Federal e o ECA, a destinação de recursos deve ser privilegiada, o que necessariamente inclui as medidas socioeducativas. Diante disso, “O SINASE será custeado com recursos do orçamento da Seguridade Social, além de outras fontes, na forma do Artigo 195 da Constituição Federal, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das demais contribuições sociais previstas na legislação” (BRASIL, 2006, p. 39).

Assim, a origem orçamentária se inicia com a lei do Plano Plurianual- PPA, onde deve sempre ser composta no primeiro ano de governo, e começa a vigorar no segundo. O Plano Plurianual – PPA irá apresentar os Programas de Trabalho para os quatro anos de mandato do Executivo. Concomitante, os Conselhos de Direitos deverão deliberar sobre a política de atendimento para que as metas estabelecidas sejam incluídas no Projeto de Lei do PPA.

É o PPA que irá subsidiar e nortear as Leis Orçamentárias Anuais - LOA, com datas específicas por esfera. Há ainda a Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO, também anual, onde será encaminhado para apreciação do Poder Legislativo, pelo Poder Executivo. É atribuição das três esferas de governo, cuidar pra que no processo orçamentário seja assegurado recursos para o sistema socioeducativo. Tudo isso deve ocorrer conjuntamente, buscando aprimorar os mecanismos de financiamento do sistema, considerando a elaboração do Plano Plurianual de Governo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, e ainda as demais fontes de recursos, como por exemplo os Fundos de Financiamento.

Por se tratar de uma política descentralizada, é fundamental a previsão legal e de fluxos para o repasse de recursos entre as esferas, assim o SINASE prevê: transferência fundo a fundo, remuneração por serviços prestados e celebração de convênios.

Transferência fundo a fundo: deve ocorrer de forma regular e automática, mostrando-se uma ótima opção para atribuir transparência à gestão da política. Auxilia no fortalecimento e capacidade de avaliação das ações desenvolvidas, assegurando aos Conselhos de Direitos melhor monitoramento dessas. Para além disso, representa uma fonte de recursos estável, permitindo o desenvolvimento de uma política sustentável.

O SINASE grifa o quão importante instrumento de gestão são os fundos de financiamento, haja vista representarem a ruptura com a cultura da administração centralizada, e para além disso “[...] promovem a democratização das informações financeiras, assim como dão visibilidade à alocação realizada pelos governos; simplificam o processo orçamentário, além de atuarem como importante instrumento de auxílio à descentralização e municipalização do sistema de atendimento socioeducativo. Ademais, são capazes de coibir práticas de paternalismos, clientelismo e ainda facilitam o processo de gestão participativa.” (BRASIL, 2006, p. 73)

Remuneração por serviços prestados: Considerada uma forma frágil e delicada de financiamento, pois não garante a continuidade das ações ou projetos, aparece com maior importância naqueles momentos onde o Sistema Socioeducativo está mais fragilizado. Dessa forma, “[...] pode-se inferir que tão logo o SINASE esteja mais estruturado e a capacidade

técnica necessária à atenção da política seja desenvolvida, menos frequentemente recorrer-se-á a este tipo de repasse” (BRASIL, 2006, p.73).

Celebração de convênios: Os convênios devem ser utilizados para potencializar programas, projetos e ações estratégicas. São mais utilizados a partir da aplicação de Editais com condicionalidades próprias. Na visão do SINASE, os convênios estabelecidos devem estar relacionados com maior frequência à implantação e implementação das ações socioeducativas, permeados através das bases éticas, pedagógicas e sustentada pelos princípios dos direitos humanos (BRASIL, 2006).

### **2.3.2 Monitoramento e Avaliação**

O monitoramento e avaliação são etapas importantes no processo de atendimento socioeducativo, os quais “[...] compõem um conjunto de ações de caráter político estratégico que visa introduzir parâmetros para as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo que executam o atendimento inicial, a internação provisória e as medidas socioeducativas, bem como produzir informações para sua melhoria e a publicização dos dados em âmbito nacional”. (BRASIL, 2006, p. 77).

Devem ser operados com base em indicadores de diferentes áreas, através de coleta de dados quantitativos e qualitativos, buscando prover informações em diversos campos, necessários ao atendimento socioeducativo. Os modelos de avaliação, buscam contemplar estratégias de controle de dados sobre o atendimento socioeducativo e rede de políticas públicas a partir dos dados do SIPIA/INFOINFRA<sup>3</sup>, do monitoramento e a avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativos, realização de estudos de caso como aprofundamento teórico das práticas e avaliação dos programas.

O monitoramento e avaliação implicam em compreender a realidade dos programas, a fim de se trilhar rumo a um processo de fluxo contínuo, com dados atualizados e que auxiliem na execução futura do atendimento socioeducativo. Trabalha com indicadores de diferentes naturezas, contemplando aspectos quantitativos e qualitativos em grupos diversificados. Abaixo, poderemos melhor apreender os objetivos e indicadores utilizados pelo monitoramento e avaliação, de acordo com o que prevê o SINASE.

<sup>3</sup> O SIPIA/INFOINFRA é um sistema nacional de registro e tratamento de informação sobre a promoção e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente, registra o monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

**Objetivos:** 1) produzir conhecimento sobre a situação e o contexto dos programas, acompanhando processos e identificando os pontos críticos da gestão. Têm função mais diagnóstica do que avaliativa e não podem ser confundidas com controle no sentido estrito. No contexto de regulação o monitoramento permite a tomada de decisões mais acertadas e assegura transparência ao serviço prestado; 2) avaliar continuamente a implementação dos programas de atendimento socioeducativos no âmbito dos estados/ Distrito Federal e da federação; 3) fornecer ao Poder Público nos seus diversos níveis e a outros atores interessados uma contínua retroalimentação durante a execução, identificando êxitos atuais e potenciais, sinalizando os problemas na forma mais rápida possível para facilitar os ajustes oportunos na operação do programa; 4) contribuir para a tomada de decisões por parte dos responsáveis da execução dos programas para a transparência da gestão frente aos beneficiários e outros atores interessados; 5) controlar as atividades e seus resultados diretos ou produtos (imerso na gestão dos programas), sendo que os dados para medição dos indicadores (o monitoramento) são principalmente gerados nas entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo; 6) socializar com todos os atores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e da União, os produtos do monitoramento, relatórios de dados quantitativos, relatórios de dados qualitativos e avaliações de casos e experiências, para o estabelecimento de análises constantes sobre a política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei; 7) prover informações em diferentes níveis de detalhes, de modo a contemplar diferentes necessidades de tomada de decisões, de acordo com as responsabilidades dos gestores envolvidos.

**Indicadores:** 1) indicadores sociodemográficos: taxa de incidência do fenômeno de infração de adolescentes em comparação à população de adolescentes do país, das regiões, dos estados/Distrito Federal e dos municípios; 2) indicadores de maus tratos; 3) indicadores de tipos de ato infracional e de reincidência; 4) indicadores de oferta e acesso: número de vagas por programa (capacidade) no país, estados/ Distrito Federal e municípios; número de adolescentes por entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo; número médio de adolescentes por entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo; 5) indicadores de fluxo no sistema: tempo de permanência em cada medida/programa, fluxo dos processos, progressão de medidas e saída do sistema; 6) indicadores das condições socioeconômicas do adolescente e da família: caracterização do perfil do adolescente autor de atos infracionais do país; 7) indicadores de qualidades dos programas: indicadores que permitirão o estabelecimento de padrões mínimos de atendimento nos diferentes programas; 8) indicadores de resultados e de desempenho: em conformidade com os objetivos traçados em cada entidade e/ou programa de atendimento

socioeducativo; 9) indicadores de financiamento e custos: o custo direto e indireto dos diferentes programas, custo médio por adolescente nos diferentes programas, gastos municipais, estaduais, distrital e federais com os adolescentes no SINASE.

As modalidades do processo avaliativo e de monitoramento, devem ter como ponto de partida as ações e estratégias já iniciadas pelo governo federal, no caso a implementação do INFOINFRA – Controle Informacional de Adolescentes em Conflito com a Lei. A partir disso, pode-se elaborar novas formas de apreensão das informações, a fim de se ampliar e qualificar o processo de monitoramento e avaliação do SINASE.

Posto isto, o SINASE busca com auxílio do INFOINFRA, realizar o monitoramento e avaliação do fluxo de atendimento socioeducativo, monitoramento e avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo, estudos de caso de programas socioeducativos – com intuito de utilização de estratégia complementar a análise e sistematização de procedimentos, e a avaliação de custos dos programas de atendimento socioeducativos.

### **3 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALIDADE: CONCEITOS E DIMENSÕES PARA ANÁLISE**

A redemocratização brasileira estabeleceu uma nova relação entre o Estado e a sociedade e trouxe para a gestão pública novos conceitos, como a descentralização e a participação social (ANDRADE, 2006). “Descentralizar significa transferir decisão, trazer para junto dos usuários o poder de decidir” (JUNQUEIRA, 2004, p. 130). Participação social é a prática cotidiana de direitos, “um processo contínuo de vir a ser para ordenar os interesses em face de metas coletivas” (ANDRADE, 2006, p. 53).

Estes conceitos de redemocratização, descentralização e participação social “[...] propiciaram maior legitimidade aos governos locais” (MENICUCCI, 2002, p.1) e tornaram a gestão pública brasileira mais inovadora e criativa (MENICUCCI, 2002), com “características mais plurais” (ANDRADE, 2006, p. 53). Além disso, buscavam “[...] vencer o insulamento burocrático, desatrelar os governos estaduais e municipais do governo central e deixar contagiar-se pela dinâmica política produzida pela sociedade” (ANDRADE, 2006, p. 53).

Neste cenário surge também a necessidade de refletir sobre novas formas organizacionais, uma vez que, “[...] o planejamento centralizado tutelado pela tecnocracia governamental que separa a formulação da implementação” (ANDRADE, 2006, p. 53) precisava ser reformulado. Para mais, estas novas formas organizacionais pretendiam acabar com a separação entre administração e política, integrando “[...] essas duas dimensões para compreender a formação de políticas públicas em suas características processuais de inter-relações organizacionais” (ANDRADE, 2006, p. 53).

Estas transformações no papel do Estado trouxeram, além de modelos de gestão mais comprometidos com a descentralização, a construção de redes de parceria entre organizações, atores governamentais, empresariais e a sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010; TEIXEIRA, 2002). Sendo assim, surgiram na gestão pública brasileira, as concepções de rede e intersectorialidade, analisados mais detalhadamente a seguir.

#### **3.1 REDES EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

O conceito de redes em políticas públicas é abordado por diversos autores no campo de públicas, existindo consonância entre eles. Para Pereira & Teixeira (2013), “o trabalho em redes surgiu como uma proposta de intervenção capaz de forjar uma nova abordagem no

enfrentamento das demandas da população, baseada na troca de saberes e práticas entre o Estado, as empresas privadas e a sociedade civil organizada” (PEREIRA, TEIXEIRA, 2013, p. 115). É o estabelecimento de acordos de cooperação, aliança e reciprocidade, uma interação de pessoas, de instituições, de famílias, de municípios e de estados mobilizados coletivamente em torno de uma ideia (JUNQUEIRA, 2004).

Para Andrade (2006), por intermédio de Powell (1987, 1990), as redes são “[...] uma nova configuração organizacional constituindo um novo mecanismo na alocação e controle de recursos” (ANDRADE, 2006, p. 54). São arranjos organizacionais híbridos e contribuem para a gestão na busca por cooperação, aprendizagem, disseminação de informações, conhecimento e inovação (ANDRADE, 2006).

As redes são um processo de ordenação, onde diferentes atores coordenam projetos, não sendo apenas um resultado do que o governo formula para ser implantado (ANDRADE, 2006), é um facilitador na articulação de diferentes atores empenhados no processo de gestão (ANDRADE, 2006). Ainda para Andrade (2006), por meio de Loiola e Moura (1997), a configuração organizacional em rede surge como estratégia para as organizações públicas e privadas enfrentarem o atual ambiente de turbulências e incertezas. Andrade ainda (2006) infere que:

As redes seriam mecanismos de poder, uma vez que, relações ordenam e dão forma a uma política pública, processando o interesse público por meio da inter-relação de atores estatais e não-estatais em diferentes escalas – local, regional, nacional e internacional – na busca por uma coordenação policêntrica que visa articular as mediações possíveis na definição da governabilidade, do desenvolvimento e da equidade social. (ANDRADE, 2006, p. 56).

Dias (1995) também traz o argumento de que as redes são abordadas como mecanismos de poder, além de serem instrumentos que viabilizam a comunicação. Borzel (2011), por sua vez, define as redes de políticas públicas como um conjunto de relações relativamente estáveis, que vinculam uma variedade de atores com interesses em comum em relação a uma política, trocando recursos para perseguir estes interesses e admitindo uma cooperação para alcançar as metas em comum.

Para Junqueira (2000) a rede é um fato social, uma oportunidade de reflexão do social e das práticas cotidianas. É uma linguagem de vínculos, de relações sociais entre organizações, que interagem com atores sociais buscando entender de maneira compartilhada a realidade social (JUNQUEIRA, 2000). Ainda para este autor, a rede é um emaranhado de relações, uma integração e uma transformação de ideias sobre uma organização (JUNQUEIRA, 2000). Esta

integração ocorre quando diversos atores estabelecem um objetivo em comum e preservam cada componente para a construção de um política (JUNQUEIRA, 2004). Entre os diversos atores podemos citar: instituições públicas, instituições privadas, ONGs e movimentos sociais.

Posto isto, é importante ressaltar que alguns autores argumentam que existem três maneiras diferentes de manter a colaboração entres os atores participantes de uma rede, são elas: através de uma figura central autoritária, de um contrato ou pelas redes incorporadas, também conhecidas como “networks embeddedness” (LEE, LEE & FEIOK, 2012). Estas criam relações mais fortes entre os atores, que não dependendo de uma figura autoritária ou de um contrato, utilizam laços sociais, políticos e econômicos, com maior flexibilidade das regras.

Em relação a tipologia de redes, Pereira & Teixeira (2013, p. 120), através de Gonçalves e Guará (2010), trazem as seguintes classificações de redes:

[...] as redes primárias ou de proteção espontânea (sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo, são constituídas pelo núcleo familiar, pelas relações de amizade e de vizinhança); redes sociocomunitárias (são constituídas por organizações comunitárias, por associações de bairro e por organizações filantrópicas, que sustentadas no princípio da confiança ativa oferecem serviços às suas micro localidades); redes sociais movimentalistas (são formadas por movimentos sociais, cujo objetivo gira em torno da defesa dos direitos, da vigilância e da luta pela garantia da participação popular); redes setoriais públicas (formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas); redes de serviços privados (formadas por serviços especializados fornecidos pela iniciativa privada àqueles que por eles podem pagar); redes regionais (constituídas por serviços de diversas políticas públicas compartilhados entre municípios de uma mesma região); e, redes intersetoriais (são aquelas que compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privados e até mesmo da comunidade, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais) (GONÇALVES; GUARÁ, 2010).

Ainda sobre classificação das redes, Isett e colaboradores (2011) as classificam como formais e informais. As redes formais são compostas por diversos atores para a implementação de serviços públicos, podendo incluir contratos, legislações e acordos. Os contratos servem para especificar as regras e as responsabilidades dos participantes, mas não são necessariamente o único meio de formalizar. Se houver um objetivo comum entres os atores envolvidos e todos estiverem de acordo com sua participação, esta pode ser considerada um rede formal. As rede informais, por sua vez, podem envolver coalizões, comitês, força tarefa, organizações sem fins lucrativos e surgem da necessidade de resolver algum problema ou demanda da população (ISETT *et al.*, 2011).

Entretanto conciliar a inter-relação de diferentes atores na gestão de política públicas é uma das grandes dificuldades da introdução da noção de redes na administração públicas brasileira (ANDRADE, 2006). “A formação de políticas públicas baseadas na descentralização

e na participação social exige padrões de flexibilidade que sejam facilitadores de novas relações sociais e políticas de maneira a renovar a capacidade de governança”. (ANDRADE, 2006, p 57).

Portanto, “a rede não é apenas a construção de uma realidade de vínculos, mas também uma maneira de analisar a entender a realidade social” (JUNQUEIRA, 2000, p. 40) e pode “resultar em um saber intersetorial, ou mesmo transetorial” (JUNQUEIRA, 2000, p. 40). Logo a rede pode acontecer de modo intersetorial, de maneira articulada, como analisaremos detalhadamente a seguir.

### 3.2 INTERSETORIALIDADE

O conceito de intersetorialidade surgiu ligado ao de rede e emergiu de uma nova concepção de gestão contrária à setorização e à especialização, propondo uma maior integração, articulação dos saberes e de serviços, formando redes de parcerias entre os sujeitos coletivos no atendimento às demandas dos cidadãos (PEREIRA, TEIXEIRA, 2013). Surge como uma nova possibilidade de resolver os problemas que incidem sobre uma população em determinado território (JUNQUEIRA, 2000). Problemas que antes não permitiam uma ação integrada das políticas, dificultando a equidade e a integralidade do atendimento (JUNQUEIRA, 2000).

A intersetorialidade é um novo paradigma de gestão de políticas sociais e ligado à perspectiva da construção de redes, articula atores, produz conhecimento e intervém na realidade (MENICUCCI, 2002). Para mais “a intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, dos direitos sociais” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42), é uma proposta de abordar os problemas sociais, encarando o cidadão na sua totalidade. Para Junqueira & Inojosa (1997), a intersetorialidade transcende um único setor social, articulando saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, é uma maneira de obter o efeito sinérgico em situações mais complexas, buscando o desenvolvimento social e a diminuindo a exclusão social (JUNQUEIRA, INOJOSA, 1997).

Para Menicucci, a intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a gestão de forma segmentada e desarticulada (MENICUCCI, 2002). Ainda para esta autora, a intersetorialidade busca garantir a qualidade de vida da população, extravasando os recortes setoriais, além de “um esforço de síntese de conhecimentos como articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como

meta a inclusão social”, envolvendo valores de cooperação e parceria. (MENICUCCI, 2002, p.1).

Junqueira (2000) argumenta que esta nova construção que se delineia, busca mudanças nas organizações públicas e nos grupos populacionais, sendo umas destas mudanças a descentralização, que transfere competências para instituições prestadores de serviços sociais (JUNQUEIRA, 2000). Ainda esta construção ganha maior visibilidade quando “a população passa a ser considerada objeto, e não sujeito da intervenção” (JUNQUEIRA, 2000, p. 43). Inojosa (1998) infere que “a estrutura governamental modelada segundo a lógica intersetorial se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação, já que suas necessidades e demandas podem ser expressas tal como existem no mundo real, intrinsecamente ligadas”. (INOJOSA, 1998, p. 44).

Pereira & Teixeira (2013), através de Nascimento (2010), debatem que a incorporação da intersetorialidade passou a ser necessária na implementação de políticas públicas a medida que estas não atingiam níveis de eficácia, eficiência e efetividade esperados, principalmente no que tange ao atendimento das demandas populacionais. Portanto às políticas setoriais surgiram como uma alternativa a esta falta de efetividade nas políticas públicas implementadas, quando especialistas passaram a possuir “agendas coletivas e a compartilhar objetivos comuns” (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Portanto a intersetorialidade se propõe a estabelecer vínculos, criar relações entre organizações - mediadas por atores - definir objetivos coletivamente e estabelecer o compromisso de responder às demandas e necessidades da população, superando os problemas de forma integrada (MENICUCCI, 2002). “As ações integradas de vários setores devem ser feitas em função de prioridades definidas a partir de problemas de uma população específica, definida territorial e socialmente” (MENICUCCI, 2002, p. 2).

Através das demandas da população e dos problemas identificados que surgem às metas setoriais, que permitem identificar “conjuntos populacionais em situações socioeconômicas similares, e intervir através das políticas públicas como objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida” (MENICUCCI, 2002, p. 2). Ainda este tipo de estrutura permite um maior participação dos cidadãos, tanto no planejamento como na avaliação de políticas, pois suas demandas são expressas “de forma interligada e não setorializada”. (MENICUCCI, 2002, p. 2).

Sendo assim, a ação intersetorial é fundamental para proporcionar um maior desempenho para as políticas públicas, além de possibilitar um olhar mais amplo e integral para às demandas da população. No documento base desta pesquisa, a intersetorialidade tornou-se

ferramenta essencial, uma vez que, integra os saberes e o sistema, como exploraremos na análise.

### 3.3 REDES, INTERSETORIALIDADE E O SINASE: O QUE SABEMOS?

Neste tópico realizaremos uma revisão na literatura, a fim de apreender os estudos e reflexões que vem sendo feitos a respeito da temática do SINASE, redes em políticas públicas e intersectorialidade, haja vista estarmos tratando de um sistema integrado, que necessita das diversas políticas públicas sociais para sua operacionalização.

As redes em políticas públicas e a intersectorialidade são, no contexto da gestão das políticas sociais, um relevante ponto de discussão, onde a realidade social mostra-se complexa, contraditória, vertical, exigindo esforços contínuos no ímpeto de garantir e ofertar serviços e atendimento de qualidade às necessidades e demandas sociais. Essas demandas não podem corresponder às expectativas a partir de políticas setoriais e isoladas, portanto, a opção é procurar soluções não somente no campo de uma única política, mas de modo integrado, de modo intersectorial.

Interessante saber, que as redes em políticas públicas e a intersectorialidade são pautas das ações cotidianas daqueles envolvidos com a questão da socioeducação, haja vista ter por intuito a provocação de mudanças na realidade dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Sabendo que a intersectorialidade, constitui-se num princípio norteador do SINASE e do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, realizaremos nesse item, uma revisão de literatura a respeito do tema, a fim de melhor compreender o que esse assunto tem nos trazido para reflexão.

Noletto (2012) em sua dissertação, fez a análise das políticas públicas que compõem o SINASE pelo olhar da intersectorialidade. Para tanto, a autora utilizou o materialismo histórico-dialético, para captar a prática intersectorial, apreender a intersectorialidade das políticas públicas no atendimento desenvolvido pela Unidade de Atendimento em Liberdade Assistida – UNELA.

A pesquisa foi dividida em dois momentos, no primeiro, como metodologia foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com os técnicos do Poder Executivo e Juiz de Direito e uma pesquisa documental, que possibilitou o levantamento e complemento de dados referentes à prática intersectorial. Deste primeiro momento da pesquisa, a autora constatou um caráter compensatório de funcionamento que mantém a desigualdade e a dominação do Estado, favorecendo os interesses de grupos hegemônicos. Na segunda parte da pesquisa, foram

trabalhados os determinantes para a construção de processos intersetoriais no âmbito das políticas públicas, com as diretrizes do Estado mínimo, descentralização político administrativa e sustentabilidade. Deste segundo momento, foi possível concluir que, mesmo sendo os entrevistados do Poder Executivo ou Judiciário, estes almejam o desenvolvimento da prática intersetorial.

Por fim, a autora conclui que “as ações focalizadas e reduzidas das políticas públicas provenientes do processo que envolve o ajuste estrutural do capital são maximizadas eufemisticamente no campo da intersetorialidade, indicando a possibilidade de um impacto favorável ao desenvolvimento e sustentabilidade” (NOLETO, 2012).

Campos (2014), analisa o papel das políticas públicas e à atuação da rede de atenção voltada à assistência psicossocial e jurídica de crianças e adolescentes no Distrito Federal. O objetivo principal é analisar os instrumentos que enfrentam as problemáticas relacionadas à população jovem, incluindo as que praticaram ato infracional.

Como metodologia foi utilizada uma pesquisa bibliográfica e documental, onde a autora observa um avanço na legislação relacionada à população infantojuvenil, mesmo com problemas para efetivar a doutrina e a legislação. Para mais Campos (2014) argumenta que “[...] as políticas públicas existentes no momento em prol desses sujeitos são pouco articuladas e não recebem recursos suficientes para obter êxito em suas metas”.

A autora alcançou com esse estudo, o entendimento de que “[...] as políticas públicas devem ser promovidas e implementadas com o propósito de que os aludidos direitos não deixem de ser garantidos, a fim de que tais sujeitos possam se desenvolver plenamente” (CAMPOS, 2014). E que mesmo com o ECA, as crianças e adolescentes ainda não são colocados como prioridade nas agendas públicas.

Neves (2014), na dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, busca junto a Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania - FASC, através dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, analisar como as práticas intersetoriais estão operando no SINASE.

O SINASE, no que concerne aos municípios, tem por finalidade executar as medidas socioeducativas de meio aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) através de um arranjo institucional com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Assim a autora optou por duas estratégias metodológicas para analisar como as práticas intersetoriais estão operando no sistema, quais sejam: o Plano Individual de Atendimento (PIA) e a medida socioeducativa de meio aberto de Liberdade Assistida (LA).

A autora em questão teve por intenção com a pesquisa “contribuir através de algumas problematizações e análises a respeito das práticas intersetoriais propostas e executadas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo”. (NEVES, 2014, p. 21). Bem como, refletir o quanto a intersetorialidade vem produzindo como estratégia, uma vez que “examinamos a proposta do SINASE, como um dispositivo de segurança, partindo das evidências e das constatações que suas práticas discursivas estão, fortemente, investidas em ações prescritivas, que conduzem o adolescente a um processo de exclusão” (NEVES, 2014, p. 134).

Veronese (2015) faz uma análise do SINASE, da execução das medidas socioeducativas e da execução da medida para adolescentes com transtorno ou deficiência mental. Como considerações, a autora aborda que é possível questionar se a intersetorialidade consegue transpor a setorialidade, tradicionalmente desarticulada. Ainda, sobre o tema de análise, ato infracional praticado por adolescente, Veronese (2015) debate que o mesmo não pode ser analisado apenas pela ótica da psiquiatria e do direito, sendo estas uma visão reduzida e com grandes equívocos. A prática de intersetorialidade com uma abordagem multiprofissional, interdisciplinar e intersetorial, deve “[...] reconhecer alguns princípios básicos: compartilhamento, articulação de saberes e setores, parceria, descentralização, não-empoderamento, objetivando uma responsabilidade compartilhada frente à situação problema, que originou a parceria de diferentes profissionais, ações e/ou programa” (VERONESE, 2015)

O Trabalho de Conclusão apresentado por Ribeiro na Universidade de Brasília - UnB em 2016 tem como temática o esporte, cultura e lazer no ambiente da execução da medida socioeducativa de internação. O objetivo geral da pesquisa foi identificar como a intersetorialidade está presente dentro da Unidade de Internação de São Sebastião (UISS), vinculada à Secretaria de Estado de Políticas para Criança e Juventude do Governo do Distrito Federal (SEPCJ/GDF), tendo como referência de análise as políticas de esporte, cultura e lazer, como direito previsto pelo SINASE.

O foco de análise foi o UISS, avaliando de que forma que a política de esporte, cultura e lazer tem sido possibilitada como meio de ruptura da trajetória infracional dos adolescentes. A proposta metodológica utilizada foi a qualitativa, onde foram aplicadas entrevistas com especialistas e adolescentes cumprindo medida socioeducativa na UISS. Para mais, também foi utilizado como técnica a análise participativa, revisão bibliográfica e análise documental.

A conclusão desta pesquisa foi de que nenhuma política pública de esporte, cultura e lazer são oferecidas na UISS e que as atividades oferecidas no programa não são caracterizadas como política pública, por serem desenvolvidas pelos próprios servidores. Portanto, a proposta do SINASE, de que o adolescente em cumprimento da medida socioeducativa de internação

estabeleça um novo projeto de vida e a proposta da pesquisa, de identificar a intersectorialidade no UISS, não são observados.

Assim sendo, tais escritos nos mostram que diferentes áreas do saber têm estudado e pesquisado acerca do SINASE, redes em políticas públicas e intersectorialidade, buscando compreender a importância dos mesmos para a política socioeducativa. Percebe-se que são estudos recentes, haja vista a lei que implementa o SINASE ter sido aprovada no ano de 2012, ainda que tenha sido pensado e escrito no ano de 2006.

Outrossim nos fica evidente, conforme os documentos elucidados, que o SINASE tem caminhado na busca de ofertar ao adolescente autor de ato infracional novas possibilidades de reconstruir suas histórias de vida e que as redes de políticas públicas ainda precisam se fortalecer a fim de trabalhar de modo intersectorial, no ímpeto de melhor contribuir para o processo de reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei.

### 3.4 DIMENSÕES PARA ANÁLISE

Isto posto, iremos elencar dentre estes conceitos, as dimensões utilizadas para a análise desta pesquisa. Entretanto, antes é necessário explorar o conceito *top-down*, utilizado com frequência na elaboração de políticas públicas,

O modelo *top-down* segundo Secchi (2013) é “caracterizado pela separação clara entre o momento da tomada de decisão e o da implementação” (SECCHI, 2013, p. 60), ou seja, quando os tomadores de decisão são separados dos implementadores. Este modelo surge “[...] de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2013, p. 60).

A discussão da política de atendimento do adolescente em conflito com a lei, caminhou na direção *top-down*, uma vez que a arena de debates em torno do CONANDA, passou a agregar as diversas demandas que envolviam esse público, e com isso, fora elaborada e sancionada a lei federal que deu origem ao SINASE. Anterior a lei federal, houve “a elaboração de um documento teórico-operacional para a execução dessas medidas” (BRASIL, 2006, p. 16), ou seja, foi um documento sistematizado e organizado pela esfera federal através da Secretaria Especial de Direitos Humanos, em conjunto com o CONANDA.

Entretanto, além do modelo *top-down*, para a análise desta pesquisa serão utilizadas as dimensões de descentralização, rede e intersectorialidade. Segundo Teixeira (2002), a descentralização, assim como a interdependência dos setores, são os responsáveis pela

proliferação das redes (TEIXEIRA, 2002). Junqueira (2004) visualiza a descentralização como um processo de transferência de poder, porém, que não pode se esgotar na transferência de atribuições, devendo considerar os beneficiários das políticas sociais como participantes, sujeitos da sua gestão. (JUNQUEIRA, 2004) .

O SINASE, por sua vez, tem a descentralização como ponto central na sua implementação, pois prevê tanto a descentralização política quanto a administrativa, as quais devem ser distinguidas uma da outra. A descentralização política tem a ver com a distribuição de competências entre os entes federados. “Na descentralização política cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, ou seja, não dependem de concessão ou transferência (BRASIL, 2006, p. 30). Quanto a descentralização administrativa:

[...] refere-se ao modo como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa políticas públicas. Para a compreensão da descentralização administrativa é importante perceber que o Estado pode executar suas atribuições de dois modos: de forma centralizada – quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta – ou de forma descentralizada – quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais (BRASIL, 2006, p.30).

Sobre redes, é importante ressaltar que, são “[...] uma construção coletiva onde organizações, sociedade civil, lideranças, voluntários interagem para otimizar e ampliar os resultados para o conjunto da população” (JUNQUEIRA, 2004, p. 133), sendo uma maneira articulada de fazer política. É um conjunto, uma variedade de atores, de “[...] pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades da população de maneira integrada, mas respeitando o saber e a autonomia de cada membro” (JUNQUEIRA, 2004, p.40). Para a tipologia de redes, Gonçalves & Guará (2010) dizem que as redes intersetoriais são aquelas que têm a participação das instituições governamentais e não governamentais, da iniciativa privada e da sociedade civil. Isett e colaboradores (2010), por sua vez, trazem os conceitos de redes formais e redes informais, sendo que o SINASE encaixa-se na primeira classificação, como analisaremos mais detalhadamente a seguir, juntamente com as questões da variedade de atores e da articulação.

Na intersetorialidade iremos focar na integração dos saberes e serviços, articulação de atores e territorialidade. A integração de saberes e serviços vai ao encontro do que MENECUCCI (2002) destaca, quando diz que a intersetorialidade visa a superação da forma fragmentada e desarticulada com que são executadas as políticas públicas.

Essa mesma autora refere que a intersetorialidade envolve cooperação e parceria, estando ligada “a perspectiva da construção de redes enquanto meio para articular atores, tanto

para produzir conhecimento quanto para intervir na realidade ( MENICUCCI, 2002, p. 2). A intersetorialidade desponta como uma nova forma de solucionar os problemas que estão vinculados a uma determinada população ou território. Portanto, “a intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, dos direitos sociais. (JUNQUEIRA, 2000, p. 23).

O SINASE reforça as ideias acima expressas quando enfatiza que a municipalização no âmbito do sistema socioeducativo deve preferencialmente ocorrer no limite geográfico do território, fortalecendo o contato e o protagonismo dos atores envolvidos, bem como alimentando a articulação e troca de saberes e serviços. (BRASIL, 2006)

Logo, as dimensões elencadas para análise do SINASE são: descentralização, redes em políticas públicas (articulação, tipos de redes, variedade de atores) e intersetorialidade (integração dos saberes e serviços, articulação de atores e territorialidade), como veremos no capítulo 4.

#### **4 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA INTERSETORIALIDADE**

Para a análise desta pesquisa foram levadas em consideração as teorias propostas para redes e intersectorialidade por diversos autores, com ênfase em: Andrade (2006), Dias (1995), Inojosa (1998), Isett e colaboradores (2011), Junqueira (1997, 2000; 2004), Neves (2014) e Menicucci (2002). A teoria destes foi comparada com o documento base desta pesquisa, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Assim, neste capítulo, será realizada uma análise documental do SINASE à luz da teoria de redes em políticas públicas e intersectorialidade, a fim de verificar se o documento em questão apresenta conformidade com a teoria examinada.

Partimos do entendimento de que com a Constituição Federal de 1988 surgiram no campo de políticas públicas novos conceitos como redemocratização, descentralização, participação social e também novas formas organizacionais de fazer políticas públicas. Dentre estas formas, podemos citar as redes em políticas públicas e a intersectorialidade, como meios de inovar a relação entre governo e sociedade. “As políticas públicas sempre se realizam na prática, nas ações concretas de atores que lhes dão forma através de um jogo cotidiano de mediação de interesses para construir um projeto coletivo de bem comum” (ANDRADE, 2006, p. 53).

Dentro desta perspectiva, o SINASE foi criado, com o intuito de fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos, no que diz respeito ao atendimento do adolescente autor de ato infracional. Este utiliza a rede de políticas públicas e a intersectorialidade como sua estratégia de gestão e atendimento para o enfrentamento das questões sociais que emergem em nossa sociedade, como analisaremos detalhadamente a seguir. Portanto, o foco dessa pesquisa é verificar se de fato o SINASE tem um “papel de articulador” (BRASIL, 2006, p. 23), permeando a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços (BRASIL, 2006), utilizando para tal a intersectorialidade.

Nesta senda, Neves (2014) corrobora que a política socioeducativa apresenta em suas normativas a intersectorialidade como princípio e prática da política que deve ser estimulada, exibindo uma organização e funcionamento que opera a partir das demais políticas sociais e no entendimento de rede integrada que utiliza a estratégia intersectorial” (NEVES, 2014, p.40). Assim sendo, prosseguiremos nesse escrito, fazendo uma análise documental do SINASE, buscando compreender o processo de redes e intersectorialidade.

O SINASE é definido como um subsistema específico que se comunica e sofre interferência dos demais subsistemas que compõe o Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2006). Estes subsistemas, como já apresentado na Figura 1 do tópico 2.3 deste trabalho, são saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública. Para mais, o SINASE engloba as esferas “[...] estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção” (BRASIL, 2006, p. 22). Portanto é um emaranhado estrutural (GULATI, 1998), uma nova forma organizacional que viabiliza a comunicação, como um mecanismo de poder (DIAS, 1995), configurando-se assim rede em políticas públicas.

Dentre as dimensões elencadas no item 3.4 desta produção, a fim de analisar o SINASE, a primeira que devemos destacar é a descentralização. “O Estado, enquanto descentraliza seu poder, possibilita a criação de novos formatos organizacionais, que constituem uma resposta da sociedade civil às demandas de alguns seguimentos” (JUNQUEIRA, 2000, p. 40). O SINASE é descentralizado porque envolve as três esferas de governo para sua aplicabilidade, conforme a Figura 2 exposta no item 2.3.1 – operacionalizando o sistema, que demonstra a integração entre União, Estados, Municípios e sociedade civil.

A descentralização também está explícita no Quadro 1 destacado nesse trabalho, o qual faz referência aos órgãos de controle em cada nível federativo, explorando a ideia de divisão desse controle, entre as esferas municipal, estadual e federal. Ou seja, “[...] indica, de forma geral, os poderes e órgãos responsáveis em cada esfera pelo controle administrativo e judicial das ações desenvolvidas na área de Infância e da Juventude” (BRASIL, 2006, p. 38). Além disso podemos afirmar que a descentralização está vinculada a questão do financiamento, uma vez que, o SINASE será custeado com recursos da Seguridade Social e recursos “[...] provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2006, p. 39).

Nesta seara, os Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais, bem como os órgãos deliberativos e gestores, citados no Capítulo 2 desta pesquisa, também mantém o viés descentralizador, favorecendo o desenvolvimento da articulação e da prática da intersetorialidade. É “[...] indispensável a articulação das várias áreas para maior efetividade das ações, inclusive com a participação da sociedade civil” (BRASIL, 2006, p. 23).

A Política Socioeducativa do SINASE prevê a descentralização desde a sua organização, gestão, atendimento e financiamento, bem como o seu monitoramento e avaliação. Observamos isto na utilização do SIPIA/INFOINFRA, uma vez que, estes dados são alimentados através de diversas demandas, obedecendo ao fluxo previsto pelo ECA “[...] podendo contar com a coleta e registro de dados pelas Delegacias especializadas e,

principalmente, com as Varas da Infância e da Juventude e programas de atendimento socioeducativo” (BRASIL, 2006, p. 79).

Portanto, a descentralização, é um dos principais conceitos da estrutura normativa do SINASE, e um dos conceitos chaves para que a rede de políticas públicas e a intersetorialidade possam se desenvolver. Esta deverá fortalecer “a rede de informações, promover sua transparência, articular os diversos entes federativos, promover e fortalecer fóruns de negociação”. (BRASIL, 2006 p. 74). Assim como infere Inojosa (1998) “no cenário de atuação das organizações governamentais o poder é dividido, com maior ou menos assimetria, entre os atores internos, como as corporações profissionais e outros atores provenientes da sociedade civil” (INOJOSA, 1998, p.36).

Assim, pensando na segunda dimensão de análise do nosso estudo, Junqueira (2000, p. 40) menciona a rede como uma construção coletiva e que se define a medida que é realizada. Portanto no que tange ao SINASE, elencamos o tipo de rede, a variedade de atores e a articulação como itens balizadores a fim de verificar se o processo de redes em políticas públicas está previsto na documentação ora analisada.

No que se refere ao tipo de rede, podemos dizer que o SINASE é uma rede formal, haja vista, derivar do sancionamento de uma lei federal, obtendo uma visão funcionalista e tecnicista, partindo da premissa de que as políticas públicas devem ter sua elaboração e decisões pautadas na esfera política, sendo a implementação e os resultados mero esforço administrativo (SECCHI, 2013, p. 60). Este mesmo autor denomina esse modelo de implementação de *top-down*, o qual é “caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção entre política e administração (SECCHI, 2013, p 60).

Redes formais por Isett e colaboradores (2011) são os arranjos entre diversos atores para a implementação de políticas públicas, podendo incluir contratos, legislações, memorandos, acordos e outros (ISETT, *et al*, 2011). Contratos servem para vincular legalmente a rede de atores e especificar as regras e responsabilidades dos participantes, algumas redes formais na administração pública são limitadas apenas pela relação entre os atores, uma vez que, compartilham metas e objetivos (ISETT, *et al*, 2011). As redes informais, também pelo viés analítico de Isett e colaboradores (2011), são mais utilizada entre forças tarefas, coalizões, comitês e organizações sem fins lucrativos. Redes informais são estruturas mais emergenciais, utilizadas para o compartilhamento de informações, mas podem ter o mesmo impacto na esfera pública que as redes formais, pela importância das informações que compartilham.

O SINASE, utilizando estas definições, é uma rede formal, porque, além de se tratar de uma lei nacional, tem na sua estruturação “[...] convênios, termos de parceria e outras formas de contratos destinados ao atendimento de adolescente em conflito com a lei e sob medida socioeducativa” (BRASIL, 2006, p. 36). Dentro desse contexto de rede formal a “organização deverá se articular com todos os parceiros envolvidos na promoção do adolescente, em diferentes momentos, desde sua acolhida até o seu desligamento” (BRASIL, 2006, p. 42), tratando-se assim de um mapeamento, onde são verificados os parceiros envolvidos, estabelecendo uma comunicação permanente entre todos (BRASIL, 2006).

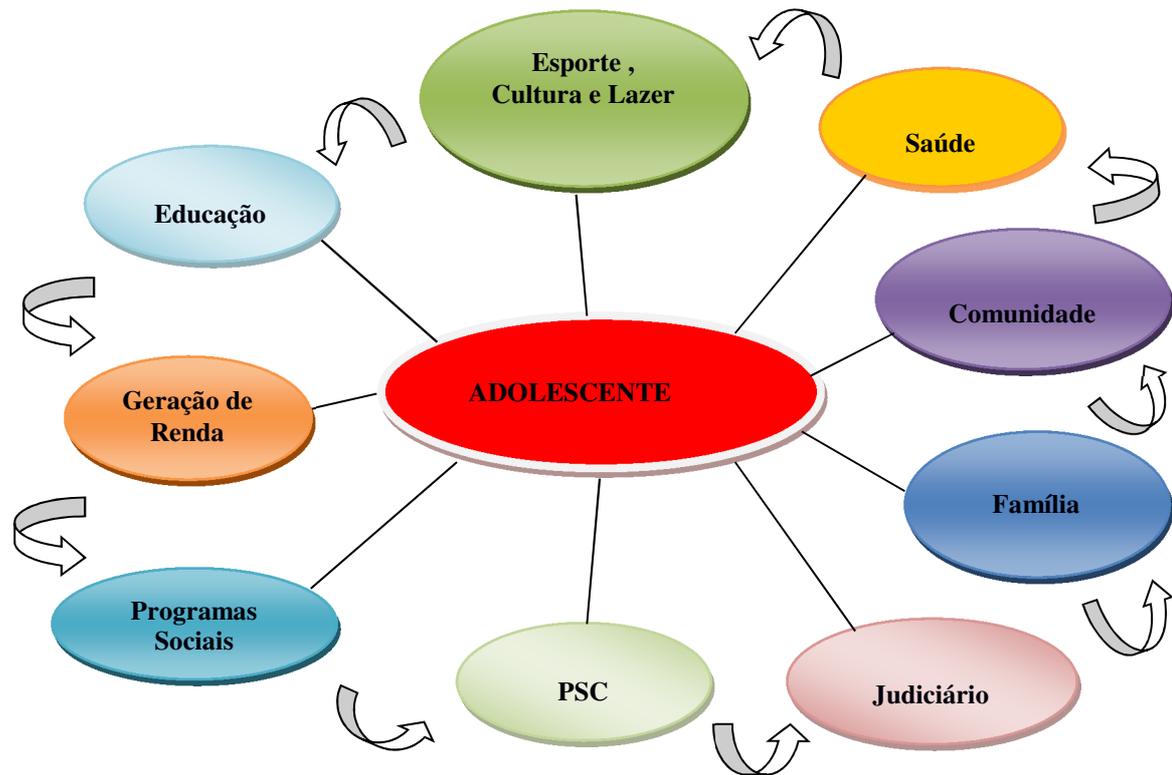
A rede formal também está presente através das “Alianças Estratégicas” (BRASIL, 2006, p. 54), onde parcerias e alianças são apresentadas como essenciais para a constituição da rede de atendimento social, sendo indispensáveis para inclusão do adolescente ator de ato infracional no meio social (BRASIL, 2006).

Referente a variedade de atores, podemos dizer que o SINASE engloba os Conselhos nacional, estaduais e municipais da criança e do adolescente, conselhos tutelares, órgãos deliberativos, grupos gestores, sociedade civil e os subsistemas do SGD (saúde, educação, assistência social, segurança pública e justiça). Isto posto que, “o novo direito da criança e do adolescente exige que as instituições voltadas para o atendimento possuam transparência e gestão participativa, com um contato permanente com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, com a comunidade e sociedade civil organizada” (BRASIL, 2006, p. 31).

Nesse intento, o SINASE aponta a importância da incompletude institucional, uma vez que a mesma “revela a lógica presente no ECA quanto a concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para organização das políticas de atenção a infância e a juventude” (BRASIL, 2006, p. 29). Por outro lado, questionamos o fator do SGD contemplar junto ao SINASE apenas os subsistemas de saúde, educação, assistência social e justiça e segurança como já inferidos nesse escrito, uma vez compreendermos que os subsistemas que compõe a rede de políticas públicas que envolve o adolescente autor de ato infracional é muito mais ampla.

Temos esse entendimento, por acreditar que as políticas de cultura, esporte, lazer, geração de trabalho e renda, família, comunidade em geral, também fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos e que o adolescente autor de ato infracional deveria ser o autor central no Sistema de Garantia de Direitos à luz do SINASE e não o SINASE em si, como podemos vislumbrar na figura abaixo:

Figura 3 - Sistema de Garantia de Direitos à Luz do SINASE<sup>4</sup>



Fonte: DREISSIG (2003, p. 117).

Mesmo com esse entendimento sobre o SGD, o SINASE prevê no seu texto, uma forma horizontal de participação, onde todos os atores são envolvidos de modo similar nos processos decisórios através dos grupos gestores e conselhos de direitos, seja em nível federal, estadual ou municipal, onde deve haver participação das diversas entidades governamentais e não governamentais. Isso, porque “os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (BRASIL, 2006, p. 29). Assim sendo:

O êxito nas atividades desenvolvidas nos programas está diretamente relacionado com a qualidade dos seus processos de gestão. O impacto social de seus serviços será maior ou menor conforme a capacidade de planejar com eficiência, definir sua missão com clareza, de formatar seus serviços atendendo adequadamente a necessidade de seus destinatários (os adolescentes). (BRASIL, 2006, p. 40)

<sup>4</sup> Troca-se PSC por SINASE pois o estudo anterior tratava especificamente da medida de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e não do SINASE como um todo.

A articulação é fator indiscutível no tocante as redes de políticas públicas, assim sendo, “os órgãos deliberativos e gestores do SINASE, são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social. (BRASIL, 2006, p. 23). Andrade avaliza tal afirmação quando diz que, “ as políticas públicas são formadas a partir da dinâmica de relações e se concretizam através das práticas de diferentes atores” (ANDRADE, 2006, p. 56).

Em que pese a articulação, a cooperação e a participação serem importantes formas de colocar em funcionamento a rede de políticas públicas, precisamos ter a certeza de que essas fazem parte da metodologia de gestão do SINASE. Diante disso, Neves (2014) relaciona a articulação como uma proposta de gestão, inferindo que:

A metodologia da gestão propõe a criação de uma instância que se articula por meio de um mecanismo colegiado, denominado de Grupo Gestor, que se propõe ser um mecanismo de integração orgânica e sistêmica de gestores do sistema socioeducativo, ser um canal de interlocução entre diferentes atores da comunidade socioeducativa, compartilhar, coletivamente, o poder de decisão do planejamento à execução das ações. Observa-se que a gestão do sistema apresenta uma nova institucionalidade, através do grupo gestor, que utiliza a intersetorialidade como proposta de articulação (NEVES, 2014, p. 92).

Chegamos então ao entendimento de que o SINASE se propõe a operacionalizar a política da socioeducação, através da perspectiva de integração e articulação com as demais políticas sociais, ainda que nem todas sejam diretamente citadas nas suas normativas. “A proposta de correlação entre as políticas sociais do SINASE anuncia uma atuação diferenciada, na qual os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são os articuladores desta tarefa.” (NEVES, 2014, p. 91).

Portanto a utilização das redes de políticas públicas é mais que uma forma de operacionalizar o SINASE, ela é indispensável para a política socioeducativa, “é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido.” (BRASIL, 2006, p. 29).

A Intersetorialidade está disposta na lei nº 12.594/2012 do SINASE, como proposta de articulação da gestão, de avaliação e acompanhamento do atendimento socioeducativo, como um dos objetivos a serem alcançados. Essa articulação engloba os atores envolvidos no processo de integração dos saberes e serviços, bem como a questão da territorialização, sendo essas as dimensões a serem avaliadas nesse estudo no que concerne a intersetorialidade do SINASE. Neves (2014) sustenta que a intersetorialidade,

[...] está enunciada como prática de articulação pelo órgão que delibera as principais diretrizes da política, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. Assim, a intersetorialidade do SINASE está enunciada como uma prática associada ao campo da participação social e, também, como prática de gestão, de uma gestão que se propõe participativa. Associa-se a uma discursividade relacionada à cidadania, à democracia e aos direitos sociais num campo legalista (NEVES, 2014, p. 91).

Além disso, a prática da intersetorialidade e o respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e dos seus órgãos, devem ser estimuladas pelos grupos gestores, demandando a efetiva participação dos subsistemas, para concretização da proteção integral, da qual são “[...] destinatários todos os adolescentes” (BRASIL, 2006, p.23).

Ou seja, a integração de serviços e saberes estão presentes no conceito da intersetorialidade, quando conclui-se que as entidades ou programas de atendimento devem buscar articulação com as organizações governamentais e não-governamentais, no intuito de fortalecer as ações (BRASIL, 2006). “A intersetorialidade é um eixo estruturante da organização dos serviços e possibilita processos decisórios organizados e coletivos que culminam em ações capazes de impactar, positivamente, as políticas socioeducativas” (SDH-PR, 2013, p.22).

Nesse segmento, o SINASE assevera que para haver êxito nas atividades desempenhadas nos programas e serviços, deve-se relacionar qualidade e gestão. Por conseguinte:

[...] o impacto social de seus serviços será maior ou menor conforme a capacidade de planejar com eficiência, de definir sua missão com clareza, de formatar seus serviços atendendo adequadamente a necessidade de seus destinatários (os adolescentes). Planejar, definir, formatar, organizar, monitorar e avaliar em conjunto asseguram ações mais consistentes. Diante disso, a gestão participativa configura-se como a mais aproximada para responder com eficiência, eficácia e efetividade às demandas do atendimento socioeducativo (BRASIL, 2006, p 40).

Nesse íterim, é que essa integração que envolve saberes e serviços está atrelada a articulação de atores e a territorialização, uma vez que, para haver um sistema que funcione de fato, precisa existir atores que o operacionalize e delimitação geográfica. Para que haja integração dessas dimensões dentro da intersetorialidade, devemos compreender que é fundamental que os grupos gestores e os conselhos de direitos funcionem, bem como os diversos atores que compõem o SDG dentro dos estados e municípios, sejam articuladores e propositores da política socioeducativa. O SINASE ratifica essa reflexão, uma vez mencionar que o atendimento do adolescente autor de ato infracional “[...] deve estar organizado observando o princípio da incompletude institucional. Assim, a inclusão dos adolescentes

pressupõe sua participação em diferentes programas e serviços sociais e públicos (BRASIL, 2006, p. 46).

Ao abordarmos a articulação dos atores, precisamos frisar, que não estamos falando da articulação a qual utilizamos como dimensão de avaliação no item das redes de políticas públicas. A articulação aqui ora trazida, trata-se dos atores envolvidos no processo de funcionamento e operacionalização do SINASE. No item anterior falamos sobre articulação das políticas públicas, aqui estamos tratando da articulação dos atores no que diz respeito a integração e operacionalização dos serviços.

Diante disso, Neves (2014) em sua dissertação de mestrado, infere que intersetorialidade é uma prática social que envolve a articulação dos atores que operam o campo das políticas sociais da criança e do adolescente. Para esta autora:

A intersetorialidade não deve ser reduzida a uma estratégia técnica, administrativa ou, meramente, gerencial, mas sim um processo político. É uma estratégia política que envolve desafios em lidar com interesses diversos e dispersos, que implica em relações competitivas e de jogos de poder. Seu exercício não é uma tarefa fácil, mas se relaciona a estratégias que se produzem em um contexto de democracia e de determinada economia política. (NEVES, 2014, p. 51).

Portanto, a articulação dos atores que operacionalizam o SINASE torna-se essencial, posto que para o bom funcionamento dos programas de atendimento, é necessário a formação de canais de comunicação, onde todos sejam participantes ativos do processo socioeducativo (BRASIL, 2006). Para além disso, é “[...] necessário promover encontros dos programas de atendimento socioeducativo da rede, respeitando as diferenças, princípios e tarefas comuns que potencializam a cooperação entre tais diferenças e fortaleçam o sistema” (BRASIL, 2006, p. 42).

Pode-se dizer, ainda, que a intersetorialidade surge como possibilidade de solucionar os problemas que recaem sobre determinado território ou população. (JUNQUEIRA, 2000). Menicucci sustenta essa ideia quando entende que,

[...] as populações não se distribuem ao acaso, mas tendem a formar conglomerados humanos que compartilham características similares, culturais e socioeconômicas, para uma ação que se pretenda intersetorial é necessário substituir órgãos segmentados por áreas de conhecimento, por órgãos de corte regional que tenham como missão melhorar as condições de vida da população em áreas delimitadas geograficamente” (MENICUCCI, 2002, p. 04).

Junqueira (2000) ressalta que a questão da territorialização é uma nova forma de abordar os problemas sociais, visando os conceitos de equidade, integração, território, ou seja, de direitos sociais. Por isso,

[...] deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais. A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública estatal (JUNQUEIRA, 2000, p. 42)

Alicerçado nesse ponto de vista é que o SINASE compreende a municipalização do atendimento como “[...] um mandamento de referência para as práticas de atendimento, exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios” (BRASIL, 2006, p. 29), ou seja

O significado da municipalização do atendimento no âmbito do sistema socioeducativo é que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos (BRASIL, 2006, p. 29).

Deste modo, é no âmbito municipal, espaço marcado territorialmente e socialmente que se integra e concretiza a intersetorialidade. Junqueira (2004) corrobora enfatizando que tal processo é uma interação, construída atravessadamente por um processo dinâmico pelos diversos atores sociais, o qual vem a ser mediado por novos paradigmas, levando a mudança de concepção de atendimento das instituições. Esse mesmo autor conclui, que a intersetorialidade é uma estratégia de gestão das políticas sociais, tornando-se

[...] um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que resulta também na gestão integrada das políticas sociais, para responder com eficácia aos problemas da população de um determinado território. A lógica intersetorial de atuação deve referir-se, basicamente, à população e ao espaço onde se situam. Assim a base populacional e geográfica permite que se identifique os problemas e as possibilidades de sua solução para atingir uma vida com qualidade (JUNQUEIRA, 2004, p. 131).

A política socioeducativa tem no seu campo de atuação a intersetorialidade como “[...] uma prática de atendimento e de gestão que se propõe ser exercida em rede, no que se apresenta como um fator de mudança frente ao perfil segregacionista que as práticas destinadas ao adolescente infrator foram impelidas de serem executadas” (NEVES, 2014, p. 98).

No SINASE a intersetorialidade está presente como um todo, uma vez que “ as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção

devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral” (BRASIL, 2006, p. 29). Para Menicucci, “ a integralidade dos serviços depende também da integralidade das estruturas prestadoras de serviços que cruzem as segmentações profissionais clássicas de modo a permitir a articulação de conhecimentos e experiências para a solução de problemas sociais.” ( MENICUCCI, 2002, p. 4).

Vislumbramos a descentralização, a rede de políticas públicas e a intersetorialidade do SINASE como uma estratégia, como um meio, uma prática complexa, um tipo de articulação que se desenvolve regulada pelo viés da proteção integral. Ou seja, é uma prática que deve estar em constante integração com as demais políticas sociais, que fazem o arranjo do SGD, dando corpo a articulação da rede de políticas públicas.

Desse modo, entendemos que o SINASE contempla em suas normativas o trabalho em rede pelas vias da intersetorialidade. Porém não nos deixa claro em alguns momentos como isso deve acontecer de fato, uma vez que não explicita como deve ocorrer os fóruns de deliberação, como deve ser e acontecer a articulação dos conselhos e dos grupos gestores, principais atores e articuladores da rede de políticas públicas no que tange a política socioeducativa, bem como não delinea a forma que os atores operadores do sistema devem fazê-lo.

Isso deixa uma lacuna, haja vista que por mais que estejamos num contexto nacional com diferentes realidades culturais, regionais, locais, precisamos de um norte, um eixo dentro do documento SINASE que contemple a execução dos serviços, o fluxo mínimo de reuniões para os grupos gestores, entre outros. O documento analisado, visa no item organização do SINASE, quais os órgãos são gestores e executores da política pública, os órgãos de controle e de financiamento, porém não mencionam como todo esse aparato deve ser operacionalizado.

No item gestão dos programas existe uma especificação do quadro mínimo de pessoal para cada tipo de medida socioeducativa, mas deixa a formulação dos programas de atendimento por conta dos profissionais dos estados e municípios. Acreditamos que a formulação dos programas de atendimento não deve ser algo estanque, enquadrado totalmente numa diretriz nacional, que as peculiaridades e questões culturais, bem como a realidade de cada local deve ser levada em consideração. Porém, entendemos, ser de suma relevância que os Municípios e Estados pudessem guiar seus planos e programas de atendimento embasados no que poderíamos chamar de manual técnico, apensado ao próprio SINASE, onde poderia haver a descrição dos processos mínimos no que tange a operacionalização da gestão e técnica do Sistema nos Estados e municípios.

Com isso, acredita-se que teríamos maior nitidez do processo de operacionalização do SINASE pelo viés da descentralização, redes em políticas públicas e intersetorialidade, pois no momento que se tem um manual técnico com diretrizes básicas de operacionalização, teríamos uma padronização mínima do acompanhamento desses adolescentes. Isso viria a ser um instrumento a ser utilizado a fim de auxiliar os Estados e Municípios a colocar em prática o previsto no SINASE.

## CONCLUSÃO

Após examinarmos o SINASE, analisando o documento e comparando o mesmo com a teoria abordada pelos autores já elencados neste estudo, concluímos que o SINASE prevê em sua normativa o estabelecimento do trabalho em redes de políticas públicas, através da descentralização e da prática intersetorial. O SINASE é uma lei elaborada com a concepção da incompletude institucional e depende da articulação das diversas políticas públicas para a sua operacionalização.

A descentralização é encontrada no SINASE desde o seu processo de construção, bem como na implementação e execução da política socioeducativa. A abordagem nas três esferas de governo, a articulação entre as diversas políticas sociais e a participação da sociedade civil afirmam o caráter descentralizador do SINASE.

As redes em políticas públicas, por sua vez, aparecem no SINASE enquanto estratégia de gestão, pois ao descentralizar o sistema, precisa-se da articulação das diversas políticas sociais, com a participação de diferentes atores como Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, grupo gestor e demais subsistemas que contemplam o Sistema de Garantia de Direitos. O SINASE ainda é entendido como uma rede formal, já que deriva do sancionamento de uma lei federal e opera através de convênios, termos de parceria e outras formas de contratos.

No que tange a intersetorialidade essa surge como articuladora do processo de gestão do SINASE. Para isso, engloba os diversos saberes e serviços, está atrelada a diversidade de atores e a territorialização. Isto porque para haver funcionalidade do sistema, é necessário que exista atores para operacionalizá-lo e delimitação geográfica, a fim de facilitar o acesso do público atendido.

Diante do exposto, podemos concluir que o SINASE é um emaranhado estrutural como infere Gulati (1998), que prevê no seu texto a descentralização, a rede de políticas públicas e a intersetorialidade. Também afirmamos que o SINASE tem na sua construção um papel articulador, o qual deve ser atravessado pelas diversas políticas públicas, permeando a prática dos programas socioeducativos de maneira intersetorial.

Acreditamos, portanto, que o documento em questão apresenta conformidade com a teoria examinada. Porém, percebemos falhas no que diz respeito ao Sistema de Garantias de Direitos, uma vez entendermos que o mesmo é mais amplo e deve ser previsto de maneira mais completa no texto do SINASE. Trazemos essa reflexão, por acreditarmos que as políticas de cultura, esporte, lazer, geração de trabalho e renda, família, comunidade em geral, também fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos, bem como o adolescente autor de infracional

deveria ser o autor central no Sistema de Garantia de Direitos, sendo o SINASE parte do mesmo.

O SINASE como já mencionado prevê a descentralização, o trabalho através das redes de políticas públicas e intersetorialidade, contudo, não apresenta uma descrição dos processos de operacionalização, deixando somente a cargo dos Estados e Município a formulação dos programas de atendimento. Sabemos que as diferenças culturais e regionais devem ser levadas em consideração, entretanto, acreditamos ser necessária a formalização de um instrumento contendo normatizações mínimas para operacionalização do SINASE por parte das equipes de atendimento dos Estados e Municípios.

E por fim, ainda que saibamos que houveram nacionalmente reuniões e fóruns de discussões acerca do processo de construção do SINASE, entendemos que a elaboração de sua escrita deveria ter contemplado um comitê e não apenas o CONANDA e representantes do governo federal. Temos esse entendimento por compreendermos que a construção de uma política pública não pode se dar de cima para baixo, partindo de uma visão funcionalista e tecnicista, deixando os implementadores das políticas públicas como meros coadjuvantes. Entendemos que se deve considerar a participação dos diversos atores desde a discussão até a formalização e implementação das políticas públicas, havendo maior discricionariedade por parte de gestores e burocratas.

## REFERÊNCIAS

AGUINSKY, Beatriz Gershenson; AVILA, Lisélen de Freitas; DUARTE, Joana das Flores ; FERREIRA, Guilherme Gomes; FRAGA, Carolina Gomes; SILVA, Gabriela Machado da. **Os desafios do trabalho do assistente social na implementação dos princípios do SINASE**. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/serpinf/2014/assets/22.pdf> . Acesso em: 20 set. 2018.

ANDRADE, J. A. **Redes de Atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?** *Gestão & Regionalidade*, n. 64, 2006.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2009.

BÖRZEL, Tanja. **Quétiennen de especial lospolicy networks?** Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. 2011. Disponível em: <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/rede.htm>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília: CONANDA, 2006

\_\_\_\_\_. **Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH)**. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o Sinase. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. 2013, 39p.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 17.943-A, De 12 De Outubro De 1927 - **Código de Menores**, 1927.

\_\_\_\_\_. **Código de Menores** – Subsecretária de Edições Técnicas – Senado Federal – Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, Senado Federal: Editora Saraiva - 22ª edição, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – ECA – 1990, Lei nº 8069, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Brasília: Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução Nº 113, De 19 De Abril De 2006** – CONANDA.2006

CAMPOS, A. L. S.. **O papel das Políticas Públicas e a atuação da Rede de Atenção voltada para a população infantojuvenil na prevenção e no combate às práticas infracionais no Distrito Federal**. Monografia, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2014.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **É possível mudar** – São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1993.

\_\_\_\_\_. KAYAYAN, Agop. FAUSTO, Ayrton. **Do Averso ao Direito de Menor a Cidadão**. In: O Trabalho e a Rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80 - 2ª edição – São Paulo: Cortez, 1996.

CRUZ, Frederico . **Tudo é do pai**. 2008 Disponível em: <https://www.letras.mus.br/banda-dom/167012/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

DIAS, Lúcia. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César; CORRÊA, Roberto. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 49-71.

DREISSIG, Juliana. **Medida Sócio-Educativa de Prestação de Serviços à Comunidade: A Construção dos Vínculos e da Rede Social de Apoio**. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Serviço Social, Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, Canoas, 2003.

FERNANDES, Vera Maria Mothé. **O adolescente Infrator e a Liberdade Assistida**. Um fenômeno Sócio-Jurídico, Rio de Janeiro: CBCISS, 1998.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel ; DÓI, Cristina Teranise **A Proteção Integral das Crianças e dos Adolescentes Vítimas** (Comentários ao art. 143 do ECA). Disponível em : <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1222.html>. Acesso em: 05 nov. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões**. 25ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GONÇALVES, Antônio Sérgio; GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

GULATI, Ranjay. Alliances and networks. **Strategic Management Journal**. V. 19, p. 293-317, 1998.

INOJOSA, ROSE Marie. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. RAP, Rio de Janeiro 32(2): 35-48. Mar./Abr.1998.

ISETT, K. R. MERGEL, I. A. LEROUX, K. MISCHEN, P. A. RETHEMEYER, R. K. **Networks in public administration scholarship: understanding where we are and where we need to go**. Journal Public Administration Research and Theory, v. 21, p. 157-173, 2011.

JACOBY, Márcia. **A problemática do Menino e Menina na Rua: A Sociedade Brasileira e o Trabalho Infantil** – artigo – Revista Opinião nº 3, Canoas, Editora Ulbra, 1999.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. ; INOJOSA, Rose M. **Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solitária**. São Paulo, Fundap, 1997.

\_\_\_\_\_. Descentralização, intersetorialidade e rede na gestão da cidade. **Organizações & Sociedade**. Edição especial, v. 11, p. 129-139, 2004.

\_\_\_\_\_. **Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde.** Rev. Adm. Pública, v. 34, n.espec, 2000.

KLIJN, E-H. STEIJN, B. EDELENBOS, J. **The Impact of network management on outcomes in governance networks.** PublicAdministration, v. 88, n.4, p. 1063-1082, 2010.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p.53-68.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes Sociais e instituições na construção do Estado e da permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Anpocs, 14(41): 45-67, out, 1999.

MASELLA, Alexandre. **A Inclusão do Adolescente Autor de Ato Infracional e a Rede de Proteção:** um olhar interdisciplinar. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, São Paulo, 2014.

MENICUCCI, T. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais.** PENSAR BH - POLÍTICAS SOCIAIS. Belo Horizonte, v. 3, mai./jul. 2002.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas.** Serviço Social e Sociedade, Cortez, n. 101, p. 95-120, São Paulo, 2010.

NEVES, Carla Malinowski . **A intersectorialidade no sistema nacional de atendimento socioeducativo: experiências no município de porto alegre-rs** - Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2014.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da criança e do adolescente comentado:** Lei nº 8.069, de 12 de julho 1990, 3ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1996.

NOGUEIRA, Diogo. **Tô fazendo a minha parte.** Disponível em <https://www.letras.mus.br/diogo-nogueira/1510286/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

NOLETO, P. B. T.. **A Educação e o Processo da Intersetorialidade: um estudo do atendimento destinado aos adolescentes que cumprem Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida em Campo Grande** - MS. Educação e Fronteiras On-Line, v.2, n.5, p.170-171, Mato Grosso do Sul, 2012.

PEREIRA, K. Y., TEIXEIRA, S. M.. **Redes e intersectorialidade nas políticas sociais:** reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. Textos & Contextos, v. 12, n. 1, p. 114 - 127, Porto Alegre, 2013.

PIETROCOLLA, Luci Gati. SINHORETTO, Jaqueline. CASTRO, Rosa. **O Judiciário e a Comunidade:** Prós e Contras das Medidas Sócio-Educativas em Meio aberto – São Paulo – IBCCRIM, 2000.

POWELL, Walter. **Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development?** California management review. v. 30, n. 1, p. 67-86, 1987.

POWELL. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in organizational behavior**. v. 12, p. 295-336. 1990.

RIBEIRO, G. C.. **Política de Esporte, Cultura e Lazer na Socioeducação: a intersetorialidade em questão na unidade de internação de São Sebastião** - DF. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2016.

ROTONDANO, Ricardo Oliveira. **Breves Considerações sobre o SINASE: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n.9, p. 159-167, fevereiro, 2011.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **Impasses da Cidadania**. Ibase. Rio de Janeiro, 1998.

SARAIVA, João Batista Costa. **Desconstruindo o mito da impunidade: um ensaio de direito penal**. Brasília, 2002.

SCOTT, J. A. **Matter of Record: Documentary Sources in Social Research**. Cambridge: Polity, 1990.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2ª edição, São Paulo, 2013.

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

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas**. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal, 2002.

TÜRCK, Maria da Graça. MAURER, Gomes. **O atendimento nas Medidas Sócio-Educativas: O Adolescente, a Família e a Comunidade**. Programa de Orientação Judiciária. Polígrafo, Porto Alegre, 2002.

VERONESE, Josiane. PETRY, Rose. **Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente**. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1997.

\_\_\_\_\_; LIMA, Fernanda da Silva. Rev. Bras. **Adolescência e Conflitualidade**, 1(1): 29-46, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Adolescente Autor de Ato Infracional sob a Perspectiva da Intersectorialidade**. Revista do Direito UNISC, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina, 2015.