

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANA BEATRIZ MOREIRA SANTOS FERNANDES

**DINÂMICAS DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO:
DAS MULTIDIMENSIONALIDADES DA AÇÃO PÚBLICA PARA OS
ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI NO DISTRITO FEDERAL**

Brasília - DF
2018

ANA BEATRIZ MOREIRA SANTOS FERNANDES

**DINÂMICAS DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO:
DAS MULTIDIMENSIONALIDADES DA AÇÃO PÚBLICA PARA OS ADOLESCENTES
EM CONFLITO COM A LEI NO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Fernanda Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF
2018

FAN532d Fernandes, Ana Beatriz Moreira Santos.
Dinâmicas do Sistema Nacional Socioeducativo: das multidimensionalidades da ação pública para os adolescentes em conflito com a lei no Distrito Federal / Ana Beatriz Moreira Santos Fernandes; orientador Fernanda Natasha Bravo Cruz -- Brasília, 2018.
106 f.

Monografia (Graduação -- Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. SINASE. 2. Transversalidade 3. Coordenação Federativa. 4 Ação Pública. 5. Distrito Federal. I. Cruz, Fernanda Natasha Bravo, orient. II. Título.

ANA BEATRIZ MOREIRA SANTOS FERNANDES

**DINÂMICAS DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO:
DAS MULTIDIMENSIONALIDADES DA AÇÃO PÚBLICA PARA OS
ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI NO DISTRITO FEDERAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
o Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Ana Beatriz Moreira Santos Fernandes

Doutora, Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora

Mestra, Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno
Professora-Examinadora

Brasília, 10 de julho de 2018.

À Deus, pelo propósito a mim confiado, pela força, e sustento para chegar até aqui. Em especial a Ana Paula, Raphael, Analiz e Ana Carolina, minha família, que me ajudam na construção de saberes e vivências, essa conquista é nossa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que ao longo da minha jornada me fez viver experiências que me permitiram conhecer, experimentar, questionar, criar e me lançar, ao longo desse processo ter a certeza do propósito da minha existência. Aprendi com o Mestre dos Mestres que a arte de pensar é o tesouro dos sábios (CURY, 2011).

À Universidade, seu corpo docente, direção e administração e as oportunidades que vivenciei, que me transformaram, me formaram e me fizeram querer ocupar ainda mais espaços.

Agradeço a todas as minhas professoras e professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, não somente por terem me ensinado, mas por terem me transformado pelo saber. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

Em especial a Profa. Dra. Fernanda Natasha Bravo Cruz, meu eterno agradecimento, palavras não poderão expressar toda a relação que criamos nesse processo, sua confiança e incentivo foram combustíveis nesse árduo processo.

Ao meu esposo Raphael, pela paciência e compreensão, pelo amor e confiança, saímos mais forte dessa produção.

À minha Aneliz, tudo só tem sentido pela sua existência, você é a prova do amor de Deus, você me faz acreditar que eu posso tudo.

Ao meu eterno exemplo, a minha mãe Ana Paula, obrigada por me amar, incentivar e não desistir, você é o meu maior exemplo de amor e dedicação.

À minha amada irmã Ana Carolina, mesmo longe fisicamente se fez presente, obrigada pelo apoio incondicional, pelas palavras de acalanto e pelo amor.

Aos meus sogros Anisia e Leo, meus cunhados Marcelo e Isabela o apoio de vocês foi incondicional.

Obrigada família! O que seria de mim se não tivesse vocês, me apoiando, cuidando, incentivando, e aguentando, quantas noites e quantos dias estavam ali criando situações e ambientes para que essa experiência fosse possível.

Ao Ministério do Esporte, porque toda essa construção foi possível pelas experiências vividas lá, em especial a Secretaria Nacional de Esporte e Lazer e Inclusão Social - SNELIS, na gestão do excelentíssimo Senhor Leandro da Cruz Froes, gratidão eterna pela confiança a mim depositada para tratar do Esporte e Cidadania, essa vivência permitiu construir muito dos

anseios e perspectivas postas nesse trabalho, e a todos meus colegas de trabalho que me incentivaram na busca pelo conhecimento.

Ao Campo de Públicas, pelas inúmeras experiências que me proporcionou pelos caminhos que fiz e por me dar a certeza do que escolhi como formação.

Aos meus amigos da vida, da Universidade, da 9ª turma, WILDCATS, o apoio incondicional de vocês foi de extrema importância em todo esse processo de produção, é isso aí, nasceu!

FERNANDES, Ana Beatriz Moreira Santos. **Dinâmicas do Sistema Nacional Socioeducativo**: das multidimensionalidades da agenda para os adolescentes em conflito com a lei no Distrito Federal. 2018. 106 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RESUMO

O Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE) se apresenta como um sistema de garantia de direitos para adolescentes e jovens em conflito com a lei. O objetivo desse trabalho é compreender as dinâmicas e multidimensionalidades que afetam e constroem o sistema socioeducativo do Distrito Federal. Os conceitos utilizados para análise das interações foram: a perspectiva da ação pública e seus instrumentos, coordenação federativa e transversalidade. A investigação foi realizada a partir dos documentos normativos produzidos referente a constituição do sistema e dos relatórios produzidos pelas arenas de participação. Os resultados revelam que o sistema é complexo e possui interações entre os atores que o integram, contudo é possível notar nuances na garantia do desenvolvimento de projetos que produzam ações efetivas para garantia de direito do público-alvo.

Palavras-chave: SINASE. Transversalidade. Ação Pública. Coordenação Federativa. Distrito Federal.

FERNANDES, Ana Beatriz Moreira Santos. **Dynamics of the National Socioeducational System:** multidimensionalities of the agenda for adolescents in conflict with the law in the Federal District. 2018. 106 p. Course Completion Work (Graduation) - Public Policy Management Course, University of Brasilia, Brasília, 2018.

ABSTRACT

The National Socio-educative System (SINASE) introduce itself as a system of rights guarantees to teenagers and youngers in conflict with the law. The objective of this work is to understand the dynamics and multidimensionalities that effects and construct the socio-educative system from Distrito Federal. The concepts useds to the analisys of the interactions was: the perspective of the public action and your instruments, federative coordination and transversality. The investigation was made starting from the normative documents produced about the constitution of the system and from reports poduces by the participation arenas. The results reveal that the system is complex and it has interactions between the actors that integrate it, however its possible to notice nuances in the guarantee of development projects that produces effective actions to rights guarantee of the target audience.

Keywords: SINASE. Transversality. Public Action. Federative Coordination. Distrito Federal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pentágono das políticas públicas	45
Figura 2 - Sistema de garantia de direitos	56
Figura 3 - Composição do SINASE	60
Figura 4 - Gestão do SINASE	66
Figura 5 - SINASE nas unidades da federação.....	68
Figura 6 - Organização do Programa de Atendimento de Internação - DF.....	85
Figura 7 - Especialização das Unidades de Internação e Semiliberdade.....	86
Figura 8 - Organização Administrativa das Unidades de Internação	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo de análise da ação política - Pentágono das PP's.....	27
Quadro 2 - Heterogeneidades do federalismo brasileiro	36
Quadro 3 - Instrumentos de investigação	46
Quadro 4 - Instrumentos e atores internacionais	50
Quadro 5 - Princípios do SINASE.....	57
Quadro 6 - Órgãos de Controle do SINASE.....	62
Quadro 7 - Histórico das Instituições Responsáveis pelo Atendimento Socioeducativo	74
Quadro 8 - Unidades de semiliberdade por faixa etária	83
Quadro 9 - Projetos para o Sistema Socioeducativo DF	90

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CERE – Centro de Reclusão para Adolescentes

CESAMI – Centro Socioeducativo Amigoniano

CETRO – Centro de Triagem de Observação de Menores

CIAGO – Centro de Internação de Adolescentes Granja das Oliveiras

CIAP – Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina

COMEIA – Comunidade de Educação, Integração e Apoio de Menores e Família

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

COTEME – Comunidade de Terapia e Educação de Menores

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CRESSEM - Centro de Referência em Semiliberdade

CV – Central de Vagas

DCA – Delegacia da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente F

CBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

FEBEM – Fundação do Bem-Estar do Menor

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GDF – Governo do Distrito Federal

NAI – Núcleo de Atendimento Integrado

PIA – Plano Individual de Atendimento

SAM – Serviço de Atendimento ao Menor

SDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SEJUS – Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania

SEMSE – Seção de Medidas Socioeducativas

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Juventude

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território

UAI – Unidade de Atendimento Inicial

UAMA – Unidade de Atendimento em Meio Aberto

UASG – Unidade de Atendimento Semiliberdade do Gama
UAST – Unidade de Atendimento Semiliberdade de Taguatinga
UIP – Unidade de Internação de Planaltina
UIPP – Unidade de Internação Plano Piloto
UISS – Unidade de Internação São Sebastião
UNICEF – United Nations Children’s Fund (Fundo das Nações Unidas para Infância)
UNIRE – Unidade de Internação Recanto das Emas
VEMSE – Vara de Execução de Medidas Socioeducativas
VIJ – Vara da Infância e da Juventude
ONG – Organização Não Governamental
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Políticas Públicas
UnB – Universidade de Brasília
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CF – Constituição Federal
SECRIANÇA – Secretaria da Criança do Distrito Federal
SEDHS – Secretaria de Desenvolvimento Social e Humano
SEEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
UI - Unidades de internação
DF – Distrito Federal
PIA – Plano Individual de Atendimento
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
LA – Liberdade Assistida
SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SUBISIS – Subsecretaria de Políticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1 Ação Pública.....	26
2.2 Instrumentos da Ação Pública	29
2.3 Coordenação Federativa	31
2.4 Dinâmicas transversais	39
3 METODOLOGIA.....	43
4 ANÁLISE DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: UM PANORAMA NACIONAL	48
4.1 Breve história do Sistema Socioeducativo	48
4.2 A concepção do Sistema Socioeducativo Nacional.....	52
4.3 As dinâmicas e atores do Sistema Socioeducativo.....	59
4.4 Gestão Sinase.....	65
4.5 SINASE nas unidades da Federação	66
5 O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO DISTRITO FEDERAL	73
5.1 A estrutura da execução no DF.....	79
5.1.1 Medida Socioeducativa em Meio Aberto	79
5.1.2 Medida Socioeducativa de Semiliberdade.....	81
5.1.3 Medida Socioeducativa de Internação	84
5.2 Panorama geral da gestão do sistema socioeducativo do Distrito Federal	88
5.3 Considerações sobre o SINASE no DF	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

INTRODUÇÃO

Em 2004, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), juntamente com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e com o suporte do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), organizaram e sistematizaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Esta proposta foi aprovada através do CONANDA em Assembleia Ordinária por meio da Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, sendo normatizada pela Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

Assim, o epítome do SINASE dar-se-á do conjunto de medidas socioeducativas cujo objetivo é ressocializar e reintegrar adolescentes e jovens em conflito com a lei na sociedade.

O processo de construção do sistema concentrou-se em ações estratégicas e democráticas, na solução da preposição norteadora que havia mobilizado a opinião pública, a mídia e a 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 (CONANDA,2006).

Esse é um desafio multidimensional, complexo e transversal, multidimensional porque o público-alvo da ação pública carece de atenção imediata do poder público, são adolescentes e jovens que estão à margem da sociedade e vivem diariamente expostos a vulnerabilidades sociais; vulnerabilidades recorrentes da falta de serviços e políticas públicas dos mais variados setores e que conseqüentemente não possuem a garantia dos direitos adquiridos pela Constituição Federal. Em sua maioria pobres e negros, que se deparam com situações constantes do complexo cenário que se apresenta com a crescente violência que assola a juventude brasileira nos últimos anos.

O Brasil possui 25 milhões de adolescentes na faixa etária de 12 a 18 ano, o que representa aproximadamente cerca de 15% da população¹. É um país repleto de contradições e marcado por uma intensa desigualdade social, reflexo da concentração de renda, tendo em vista que 01% da população rica detém 13,5% da renda nacional, contra 50% mais pobre, que detém 14,4% desta (IBGE, 2004). Essa desigualdade social, constatada nos indicadores sociais, traz conseqüências diretas nas condições de vida da população infanto-juvenil.

¹ IBGE, (Censo Demográfico 2000, características gerais da população)

Quando é feito o recorte racial², às disparidades tornam-se mais profundas, verificando-se que não há igualdade de acesso aos direitos fundamentais. A população negra em geral, e suas crianças e adolescentes em particular, apresentam um quadro socioeconômico e educacional mais desfavorável que a população branca. Do total de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo somente 20,5% representam os brancos contra 44,1% dos negros (IPEA, 2005). Há maior pobreza nas famílias dos adolescentes não brancos³ do que nas famílias em que vivem adolescentes brancos, ou seja, cerca de 20% dos adolescentes brancos vivem em famílias cujo rendimento mensal é de até dois salários mínimos enquanto a proporção correspondente a adolescentes não brancos é de 39,8%⁴. A taxa de analfabetismo entre negros é de 12,9% nas áreas urbanas contra 5,7% entre os brancos (IPEA, 2005). Ao analisar as razões de equidade no Brasil verifica-se que os adolescentes entre 12 e 17 anos da raça/etnia negra possuem 3,23 vezes mais possibilidades de não serem alfabetizados do que os brancos (UNICEF, 2004).

A realidade dos adolescentes em conflito com a lei não é diferente dos dados ora apresentados. Este também tem sido submetidos a situações de vulnerabilidade, o que demanda o desenvolvimento de política de atenção integrada e transversal com as diferentes políticas e sistemas dentro de uma rede integrada de atendimento. O Levantamento Anual do SINASE 2016, e identificou que existem no Brasil cerca de 26.450 adolescentes no sistema socioeducativo, desses 70%, ou seja 18.567 do total de adolescentes no Sistema Socioeducativo se encontravam em cumprimento de medidas socioeducativa de internação, Do total de jovens atendidos, em relação ao gênero, verificamos uma predominância de adolescentes do sexo masculino 96% e em relação a raça 59,08% se autodeclararam pretos/pardos.

Em relação aos dados de violência contra a população jovem, foi produzido relatório pelo IPEA “Atlas da violência 2018” a taxa de homicídio entre jovens de 15 a 29 anos por 100 mil habitantes é de 142,7%, e houve um crescimento percentual de 7,4% na taxa nacional em relação aos dados de 2015 para 2016, esses dados são ainda mais alarmantes em relação ao percentual em associado a população de jovens negros, 40,2% é a taxa de homicídios contra negros, em 2016, considerando a última década as informações apresentam um aumento significativo de cerca de 23,1%. Por sua vez, os negros são também as principais vítimas da

² Considera-se que o termo raça, longe de possuir na atualidade as conotações biológicas que tinha nos séculos XIX e começos do XX, é um conceito socialmente construído. Utilizado como indicador específico das diferenças e desigualdades sociais determinadas pela cor e, portanto, serve para entender as discriminações raciais existentes no Brasil (CEAG, 2016, p. 160).

³ O IBGE classifica como não brancos: os pretos, pardos, indígenas e amarelos.

⁴ IPEA/DCA-MJ (Rocha, 2002).

ação letal das polícias e o perfil predominante da população prisional do Brasil. Trata-se de um problema de primeira importância que impacta diretamente nas ações desenvolvidas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, jovens e adolescentes que estão intrinsecamente ligados a violência, seja sendo vítimas dessa seja autor do ato, são situações decorrentes dos vários problemas públicos, que necessitam que essa ação pública tenha caráter transversal.

Em contraste com a proposta do SINASE, em um momento histórico que o Brasil vem enfrentando retrocessos de direitos, surge a PEC nº 115/2015 que trata da Redução da Maioridade Penal, o texto sugerido propõe que a maioridade penal possa ser desconsiderada por decisão judicial por meio de um incidente processual a ser proposto pelo Ministério Público (MP), se ao adolescente, com mais de 16 anos de idade for atribuída a prática de reincidência de roubo qualificado; homicídio doloso; homicídio quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, entre outros. O texto ainda traz a seguinte consideração, ficará a cargo do juiz observar a capacidade do adolescente de compreender o caráter criminoso de sua conduta, levando em consideração seu histórico familiar, social, cultural e econômico. No entanto, a proposta de Emenda Constitucional é um retrocesso na garantia de direitos à adolescentes e jovens, desconsiderando principalmente os fatores que interferem diretamente no processo de desenvolvimento, é o oposto do delineado pelo SINASE e despreza todo avanço dos instrumentos normativos tanto nacionais quanto internacionais na necessidade de tratamento especial a essa população.

Posto isto, a proposta para o sistema foi formulada com exame das alternativas necessárias para solução e enfrentamento das matérias supracitadas. Para isso é necessária intensa articulação com os vários setores do governo, da sociedade, observando a corresponsabilidade da família e do Estado, o que demandou e ainda demanda um amplo pacto social em torno do SINASE. A partir do mandamento constitucional de 1988, indubitavelmente a que mais se aproxima da definição clássica de República - *res publica*: coisa pública, o que é pertencente à comunidade (CEAG, 2016), foi posto fim à postura tradicional de políticas centralizadas, impostas de modo autoritário, desvinculadas da realidade local e sem a participação da sociedade civil.

A percepção da coisa pública está constituída em diversos dispositivos da Magna Carta que preceituam a soberania popular, a participação da população na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis.

Partindo desse pressuposto, foram criadas instâncias participativas deliberativas, como por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e

os Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes Estaduais e Municipais, responsáveis por deliberar sobre política de atenção à infância e à adolescência, pautados sempre no princípio da democracia, buscando desempenhar seu papel normatizador e articulador, ampliando os debates e sua agenda para envolver efetiva e diretamente os demais atores do Sistema de Garantia dos Direitos (SANTOS; MARQUES; OLIVEIRA, 2016). Pelas disposições contidas na Constituição Federal e no ECA, o SINASE apresenta-se como sistema integrado, no qual articula os três níveis de governo para o desenvolvimento de programas de atendimento, priorizando medidas socioeducativas de natureza pedagógica afirmadas nas diretrizes do ECA, além dos acordos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como por exemplo, as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude, conhecidas por “Regra de Pequim”.

O sistema prioriza as medidas em meio aberto⁵ em detrimento das restritivas de liberdade, haja vista que estas só devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. Trata-se de estratégia que procura reverter a tendência de internação dos adolescentes, bem como confrontar sua eficácia invertida.

O SINASE, regulamenta a forma como o Poder Público, por meio dos seus diversos órgãos e atores, deverá prestar o atendimento especializado ao qual adolescentes e jovens autores de ato infracional tem direito. As inovações propostas pela Lei de criação do SINASE, dizem respeito desde a aplicação e execução das medidas socioeducativas, dispondo dos conceitos, bem como o financiamento do Sistema Socioeducativo. Além do mais, definir papéis e responsabilidades, procurando corrigir algumas distorções verificadas quando do atendimento dessa complexa e importante demanda. Uma das obrigações determinadas pela “Lei do SINASE” é a elaboração e implementação dos “Planos de Atendimento Socioeducativo”, devendo esse ser elaborado nas três esferas de governo. Os planos devem ofertar os programas destinados a execução de medida socioeducativa em Meio Aberto, cuja responsabilidade é dos municípios e Privativas de Liberdade, sob responsabilidade dos Estados. Salienta-se ainda que há previsão de intervenções específicas junto as famílias, objetivando a implementação de uma ação pública, com caráter eminentemente intersetorial que ofereça alternativas de abordagem e atendimento junto aos mais diversos órgãos e equipamentos públicos (DIGIÁCOMO, 2016).

⁵ As medidas sócio educativas, estão estabelecidas no Capítulo IV da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 112 define as 7 medidas passíveis de aplicação (da Seção I a VII): I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional e VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI. (BRASIL, 1990).

Todavia, o SINASE, precisa fazer cumprir as medidas de caráter socioeducativo para além do papel, fazendo cumprir acima de tudo o “princípio da proteção integral à criança e do adolescente” norteadora da aplicação e execução dos programas. Uma lógica distinta da que orientava a aplicação e execução de penas imputáveis e da arraigada ideia de punir e encarcerar, ligada ao antigo código de Menores.

A ação proposta pelo SINASE, encontra no decorrer do caminho limitações quanto a aplicabilidade do conceito integrador, transversal e suplementar, o principal fator limitante é falta de previsão de mecanismos de financiamento da política pública, que tem prejudicado a sua efetiva implementação, além da restrição da capacidade de articulação dos diversos setores que precisam atuar conjuntamente no SINASE, principalmente em relação as obrigações destinadas aos municípios e estados, que ainda encontram dificuldades no processo de conjugação de esforços por meio de instrumentos coordenadores e compartilhamento das funções governamentais (ABRUCIO, 2005).

Além disso, o sistema determina competências e responsabilidades aos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, nas esferas de atuação que devem sempre fundamentar suas decisões em diagnósticos e diálogos direto com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), tais como o Poder Judiciário e o Ministério Público (RENADE, 2017).

O Sistema cria condições por meio de suas diretrizes e instrumentos para que haja espaços de deliberação e discussão, para aperfeiçoamento da ação pública e conseqüentemente avanços na garantia da prioridade da agenda da nação para crianças e adolescentes.

Outrossim, o sistema, por meio de suas ações, visa a mudança dos paradigmas postos, onde os adolescentes em conflito com a lei deixem de ser considerados um problema para ser compreendido como uma prioridade social brasileira.

Cabe destacar que o SINASE integra o SGD, instaurado e normatizado pela CF/88 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esses instrumentos estabeleceram um sistema amplo de “proteção geral de direitos”, implementados pela doutrina da proteção integral, incluem-se nas ações os princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas atuações são promovidas pelo Poder Público em suas três esferas, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário e, não menos importante, pela sociedade civil, sob três eixos, Promoção, Defesa e Controle Social.

Apesar de alguns fatores limitantes, a escolha do desenho de um sistema federativo tem como finalidade melhor ordenar as várias questões que gravitam em torno da temática,

reduzindo-se assim a complexidade inerente ao atendimento aos direitos desse público. Os sistemas são ferramentas capazes de tratar das situações peculiares, intrincadas e desafiadoras, para alcançarmos êxito nas múltiplas pautas abordadas.

No SGD, adotaram-se subsistemas no intuito de reduzir as complexidades, como por exemplo, aqueles que regem as políticas sociais básicas de assistência social, proteção especial, entre outros. 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 do ato infracional até a execução da medida socioeducativa. Inclui na sua composição os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público.

Para que haja articulação no SINASE, as atuações são trabalhadas em rede. Esta, por sua vez, pressupõe o diálogo, a articulação e integração de ações entre os diversos profissionais e órgãos/programas/serviços, corresponsáveis (tanto em âmbito municipal quanto estadual), com a definição e reavaliação dos fluxos e protocolos de atendimento intersetorial entre os mais diversos integrantes do Sistema - e isto em caráter permanente.

Importantes atores nessa rede de atuação são os CRAS e CREAS que devem se articular com outros integrantes da rede de proteção à criança e ao adolescente existentes no município e também oriundos do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude, visando agilizar o atendimento inicial prestado ao adolescente autor de ato infracional, já por ocasião de sua apreensão em flagrante, nos moldes do que é previsto no art. 88, inciso V, do ECA e reproduzido nos arts. 4º, inciso VII e 5º, inciso VI, da Lei nº 12.594/2012.

O objetivo da atuação dos Centros é permitir que o adolescente e sua família possam ser, desde logo, submetidos a uma avaliação técnica (que será, eventualmente, realizada também por intermédio de outros serviços públicos) e passem a receber, com a maior brevidade possível, o atendimento que porventura necessitem.

É importante enfatizar que a realização de intervenções de cunho protetivo e/ou no sentido de orientação, apoio e promoção social das famílias deve ocorrer de forma espontânea, independentemente da comprovação da autoria do ato infracional e/ou de determinação judicial.

O que está sendo traçado com essas ações articuladas é justamente a execução do planejamento de uma política eminentemente intersetorial, delineado pelo Plano de Atendimento, que logicamente não deverá ficar a cargo de apenas um setor da administração, como é o caso do CREAS, contudo esse poderá ser o órgão central da ação articulando-se com os demais setores na elaboração do planejamento, com abordagens múltiplas juntos aos adolescentes e suas famílias, respeitando as peculiaridades e necessidades pedagógicas de cada

um, deverão ainda ser executadas pelos mais diversos setores da administração (DIGIÁCOMO, 2016)

É de se destacar, em especial, a participação dos setores (e profissionais) de educação e saúde, valendo lembrar que a intervenção estatal junto ao adolescente autor de ato infracional (e não se está falando apenas da execução de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) é, por definição, “socioeducativa”, tendo caráter preponderantemente pedagógico.

Desse modo, deve ser pautada pelas abordagens que se fizerem necessárias para cada caso individualmente, e assim elaborar o Plano Individual de Atendimento (PIA) e as orientações constantes no art. 100, *caput* e parágrafo único, e art. 112 do ECA, que tratam da importância das necessidades pedagógicas e da capacidade de cumprimento da medida pelo adolescente, sendo esse orientado a participar da definição da própria intervenção a que será submetido, a partir do diagnóstico das causas determinantes da conduta infracional (evasão/defasagem idade-série/baixo rendimento escolar - problema eminentemente do setor de educação, são dois dos principais fatores que contribuem).

Na forma da lei, o adolescente acusado da prática de ato infracional tem direito a um atendimento individualizado, capaz de neutralizar os fatores determinantes da conduta infracional e proporcioná-lo, com apoio externo (por sua família e técnicos/profissionais que atuam na rede de proteção à criança e ao adolescente), a elaboração e concretização de um novo “projeto de vida”.

Esse planejamento de ações será traduzido nos mencionados Planos Individuais de Atendimento Socioeducativo, que devem ser elaborados pela equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família (art. 53, da Lei nº 12.594/2012 c/c arts. 100, par. único, incisos XI e XII, do ECA), observado o disposto nos arts. 54 a 57, da Lei nº 12.594/2012, além dos princípios expressamente relacionados no art. 35, da Lei nº 12.594/2012 e arts. 99 e 100, *caput* e par. único c/c 113, do ECA.

Embora devam estabelecer atividades e “metas” a cumprir, devem ser “flexíveis”, de modo a atender situações inusitadas, contemplar abordagens específicas e intensivas para casos de maior complexidade e/ou de adolescentes (e mesmo pais/responsáveis) que demonstrem resistência às abordagens inicialmente planejadas ou efetuadas.

O adolescente e seus pais ou responsável devem ser devidamente orientados acerca das intervenções propostas e das consequências para seu eventual descumprimento, valendo lembrar que, por força do disposto no art. 52, par. único, da Lei nº 12.594/2012, os pais ou responsável têm o dever de contribuir com o “processo ressocializador” do adolescente sendo,

no caso de omissão, passíveis de responsabilização administrativa (nos termos do art. 249, do ECA), civil e mesmo criminal.

É fundamental que as abordagens e intervenções sejam individualizadas. Os Planos Individuais de Atendimento devem ser permanentemente monitorados e estar em constante revisão, sendo que eventuais problemas ao longo da execução da medida devem ser rapidamente detectados, com a subsequente análise crítica das razões disto ter ocorrido, passando-se a seguir à avaliação do melhor caminho a seguir: retomada da medida, substituição por outra que se mostre mais adequada, extinção ou, em situações extremas, a decretação da internação nos moldes do disposto no art. 122, inciso III, do ECA (após observado, em qualquer caso, o contraditório e a ampla defesa).

Importante também destacar que os Planos Individuais de Atendimento devem também abranger o atendimento dos pais/responsáveis pelos adolescentes, incluindo - e porque não dizer especialmente - os pais/responsáveis dos adolescentes submetidos a medidas privativas de liberdade, que um dia retornarão à origem e deverão continuar a receber o atendimento/tratamento que se fizer necessário à sua completa recuperação, consolidando seu novo “projeto de vida” construído a partir da intervenção socioeducativa.

A intersetorialidade se faz necessária não apenas quando da elaboração e execução do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, mas também por ocasião de sua reavaliação periódica, prevista pelos arts. 18 a 27, da Lei nº 12.594/2012 (sendo certo que a reavaliação da “qualidade e eficiência” dos programas socioeducativos já era prevista pelo art. 90, §3º, do ECA).

Assim sendo, uma política socioeducativa deve ser planejada e executada sob a ótica transversal, compreendendo desde ações de cunho preventivo (combatendo os principais fatores que levam à prática de atos infracionais entre adolescentes - e mesmo crianças -, como é o caso da evasão escolar, do uso/abuso de substâncias psicoativas e da violência/omissão dos pais/responsáveis), até a oferta de alternativas de atendimento para os adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais e suas famílias, incluindo os egressos dos programas de internação e semiliberdade.

Posto isto, o Sistema Socioeducativo no Distrito Federal apresenta várias nuances que nos desperta pesquisar o histórico do sistema na capital do Brasil, o alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), assim como um elava renda *per capita* se comparado aos demais Estado brasileiros, uma extensão territorial menor, contudo desproporcional e, discrepâncias significativas na distribuição de renda, todos esses fatores afetam significativamente a população do Distrito Federal, em especial, a juventude.

Em relação ao DF apresentamos proposta visando a compreensão da composição dos resultados que proporcionam avanços nessa temática em uma coordenação diferenciada, tendo em vista que as responsabilidades e obrigações quanto ao atendimento do Sistema configura-se ao delineado no SINASE para os Estados e Municípios, tendo em vista o arranjo sistêmico do governo do DF.

Cabe mencionar, o cenário apresentado no Distrito Federal para população de adolescentes em conflito com a lei. No último levantamento realizado com dados de 2016 o DF possuía em seu sistema socioeducativo, cerca de 981 adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, representando cerca de 51% da população de adolescentes e jovens em conflito com a lei da Região Centro-Oeste (SINASE, 2018).

Levando em consideração o histórico quantitativo da população do sistema socioeducativo do DF nos anos de 2014, 2015 e 2016, são apresentados os seguintes cenários de jovens e adolescentes integrantes do sistema: 1074 no ano de 2014, 1014 no ano de 2015 e 981 em 2016. Percebe-se uma redução na população em conflito com a lei cerca de 6,1% de 2014 para 2015 e de 3,3% de 2015 para 2016. No entanto esse cenário de redução de índices quantitativos “gerais” não se aplica nos anos anteriores (2012 a 2014), apresentam crescimento significativo, cerca de 45% de 2012 para 2013 e de 30% de 2013 para 2014.

No estudo realizado pela CODEPLAN sobre o cenário da população de adolescentes e jovens socioeducandos, esses estavam expostos a altos índices de vulnerabilidade social, um retrato parí passu da realidade nacional. O perfil do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa no DF, apresenta baixo grau de instrução ou ensino fundamental incompleto; cerca de 80% (oitenta por cento) são do sexo masculino; de negros, em sua maioria com renda família de dois a cinco salários mínimos.

Cumprindo medidas de Meio Aberto, por exemplo, tem-se que o percentual de jovens negros no sistema era de 78,8% na PSC e na LA chega a 80,2%, destacando-se as unidades de São Sebastião e Brazlândia, com 96,6% e 94,7% de negros, respectivamente. Na medida de Meio Aberto 63,6% dos socioeducandos, na PSC e LA, não têm instrução ou ensino fundamental completo. Na semiliberdade, esse percentual se eleva para 79,7% em relação aos sem instrução ou sub escolarizados. Já na internação esse percentual sobe para 82%, considerando a realidade precária para meninas que cumprem medidas socioeducativas no Distrito Federal, essas não possuem política apropriada para suas necessidades e apenas uma Unidade de internação mista para o cumprimento do programa (CODEPLAN, 2013, p.23).

Podemos inferir dos dados apresentados que, o Distrito Federal apresenta fragilidades em relação às ações voltadas ao sistema socioeducativo, no que diz respeito ao acesso a políticas

públicas de completude do sistema (educação, saúde, políticas públicas afirmativas, esporte, entre outros) bem como em relação à sistematização de dados para políticas e programas voltados a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, tendo em vista que o último perfil elaborado dos adolescentes socioeducandos do DF, foi realizado em 2013, objeto de complementação de dados desta análise.

O estudo aqui desenvolvido tem por finalidade investigar como o governo do Distrito Federal, por meio das dinâmicas e interações do sistema delineado vem executando o planejamento e ações voltados para esse público, também tem a finalidade de identificar como as ações transversais delineadas estão ou não sendo executadas e se essas são capazes de produzir avanços efetivos nos sistema socioeducativo, tendo em vista o insatisfatório histórico em relação à execução dos programas voltados para esse público-alvo nessa unidade da federação.

A ação pública estudada, possui interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada que concilie responsabilização e satisfação de direitos. Por sua vez, os órgãos deliberativos e gestores do sistema são articuladores das diferentes áreas da política social e, em seus respectivos níveis, devem associar-se com os Conselhos e órgãos dos demais sistemas e políticas com o intuito de desenvolver ações integradas e que levem em consideração as peculiaridades que cercam as pautas tratadas pelo SINASE (CEAGE, 2016).

Diante disso, o presente trabalho busca compreender o sistema observando os instrumentos e dinâmicas que o compõem, principalmente no que tange às interações entre o Sistema Nacional e as ações no território do Distrito Federal, como se dão essas relações – sejam elas normatizadas ou nas arenas deliberativas visando identificar os possíveis avanços no sistema de políticas públicas do DF.

Com o objetivo de abordar as complexidades que envolvem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, adotar-se-á como balizadora da análise os conceitos trabalhados pelos autores franceses Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2007, 2012), que discorrem sobre a abordagem da sociologia da ação pública para análise da política pública observando as interações e dinâmicas instrumentos.

Para os autores, interessa o estudo das relações que articulam as regulações sociais e políticas, os conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e questões de legitimidade dos atores. A ação pública tem por objeto as interações entre seus elementos (atores, instituições, representações, processos e resultados) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 39-40).

Isto posto, esse estudo é retrato das angústias e desejos despertados ao longo do processo de produção de conhecimento realizados na caminhada do curso de gestão de políticas públicas

da Universidade de Brasília (UNB) e partindo do pressuposto do como pensar políticas públicas complexas, dimensionais e amplas. Uma gestora deve ser capaz de abordar, propor repostas e caminhos nos mais variados setores e situações, ao mesmo tempo estar apta para mover-se de forma transversal e múltipla entre os vários atores que apareceram ao longo do caminho.

Como propósito e incentivo ao tema, buscamos ao longo da caminhada profissional qualificar por meio do conhecimento as políticas trabalhadas para esse público-alvo através da pesquisa aqui apresentada, esse anseio fortaleceu a necessidade de conhecer, aprender e tratar as contemplações que existiam na subsistência da autora, antes mesmo de torná-la descoberta.

Ademais, serão abordados os conceitos de cooperação e coordenação federativa (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013), na compreensão das relações governamentais das dinâmicas e interações e na descentralização, para dar conta das heterogeneidades apresentadas no processo de resolução dos *wicked problems*⁶, como por exemplo, garantir direito à educação, saúde, esporte e igualdade (BRUGUÈ; CANAL; PAYA, 2012).

Assim sendo, esta pesquisa buscou responder à seguinte questão: De que maneira o SINASE promove políticas públicas para adolescentes em conflito com a lei no Distrito Federal?

Para isso temos como objetivo geral: Analisar as dinâmicas e interações no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.

Com vistas a conduzir o caminho a ser percorrido, serão observados os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar a constituição do SINASE como um sistema que correlaciona e demanda políticas públicas de diferentes setores;
2. Investigar de que forma o SINASE articula as esferas federativas;
3. Compreender como o SINASE viabiliza políticas públicas destinadas a adolescentes em conflito com a lei.

⁶ A terminologia *wicked problems*, foi utilizada pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) e posteriormente desenvolvido pelos autores Hammon e Mayer (1986), Fischer (1993) e Roberts (2000). No trabalho inicial desenvolvido por Rittel e Webber, se argumentava, na década de 70, que nossos problemas eram abordados por meio de soluções tecno-rationais. Assim, o conceito da referência é um assunto resistente de ser resolvido ou situações que parecem dominar as capacidades administrativas e das políticas públicas. (BRUÉ; CANAL; PAYA, 2015)

Justifica-se a observação e análise da questão com o intuito de verificar se as ações de coordenação e os instrumentos normativos da ação pública - SINASE, em sua estrutura foram delineados para o alcance do desafio proposto no próprio texto normativo, prioridade social da nação brasileira, desse mesmo modo as dinâmicas dos atores, processos, instrumentos e resultados propiciam no caso do Distrito Federal as garantias mínimas do atendimento social em relação aos demais níveis de governo.

A investigação tem caráter analítico do ponto de vista da gestão do sistema, observando seus modos de produzirem ações transversais e soluções multidimensionais, não sendo desconsiderados os aspectos do cenário social que esses adolescentes estão inseridos e as vulnerabilidades aos quais eles estão expostos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, trataremos de abordagens que possibilitem compreender políticas públicas para adolescentes em conflito com a lei. Primeiro, no intento de abordar os propósitos teóricos da pesquisa, utilizaremos noções de ação pública na compreensão das dinâmicas e interações dos elementos envolvidos nas percepções e composição da política pública dos processos, por sua vez, os instrumentos de ação pública se apresentam propiciando entendimento com respeito ao modo como se estrutura um sistema e como esses configuram e reconfiguram os recursos e cenários disponíveis incluindo, para o caso estudado, a coordenação federativa e a gestão transversal. Cada uma dessas lentes conceituais será apresentada neste capítulo.

2.1 Ação Pública

As políticas públicas constituem-se nas sociedades organizadas a partir de fortes laços sociais. Historicamente não se sabe com precisão o ponto de partida, no entanto surgiram como formas de institucionalização do poder público. Assim, “a análise das políticas públicas contribui para a compreensão das mudanças de todas as sociedades contemporâneas e da sua regulação” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 37). Elas se apresentam como uma maneira de perceber o social por meio de grupos organizados, instituições e atores.

Os autores Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), apresentam o legado programático de John Dewey para expor os problemas públicos, a experimentação e a produção de conhecimentos, compreendendo que ideias só tem importância se servem de instrumento para resolução de problemas reais.

A sociologia da ação pública se interessa pelas articulações sociais e políticas, pelos conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores. Essa abordagem vai além dos atores e suas interações e o sentido a eles atribuído. São considerados como fatores pertencentes ao processo social e político as instituições, as representações coletivas e os procedimentos que disciplinam o conjunto de tais interações.

Compreende-se que a ação pública é um conceito inovador no campo da engenharia social e na organização do Estado para alcançar “efetividade” concebendo uma abordagem multidisciplinar, além disso as definições da ação são baseadas nas ciências da ação,

categorizadas na análise, denominada: *policy science*⁷, uma perspectiva normativa, apresentada na metade do século XX, para compreender quais eram os problemas públicos que deveriam ser tratados pela autoridade política e como seriam enfrentados com o anseio de uma sociedade mais eficaz que objetivava a melhora das políticas públicas existentes no intuito de modificá-las a partir de uma avaliação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 41).

São nas políticas públicas que o elemento *ação* se faz presente. No entanto, o que irá determinar o modo ou rumo dessas ações e interações será a forma como os problemas serão abordados. Para isso Lascoumes e Le Galès, apresentam cinco elementos de análise da *ação pública*, denominados pentágono das políticas públicas. Esses elementos serão essenciais e obrigatórios para compreensão das relações, dinâmicas e para o enfrentamento dos desafios impostos. São eles: (1) *atores*, (2) *representações*, (3) *instituições*, (4) *processos* e (5) *resultados*.

Quadro 1 - Modelo de análise da ação política - Pentágono das PP's

ELEMENTOS	CONCEITUAÇÃO
(1) <i>Atores</i>	Podem ser conduzidos por interesses materiais e/ou simbólicos , podem ser individuais ou coletivos , obtém recursos , capacidade de decisão , ou seja, de escolha, possuem autonomia e estratégias de ação;
(2) <i>Representações</i>	São espaços de normas e aquisição de conhecimento que interferem e norteiam as ações;
(3) <i>Instituições</i>	Se apresentam como espaços que administram as interações entre as regras, normas, procedimentos e rotinas;
(4) <i>Processos</i>	São a maneira como se dão as interações e o tempo que leva para sua recomposição , são a justificativa das várias atividades de movimentação dos <i>atores</i> sejam eles individuais ou coletivos ;
(5) <i>Resultados</i>	São os frutos ou a significância da <i>ação pública</i> podem ser denominados de também de <i>outputs</i> .

Fonte: LASCOUMES; LE GALÈS (2012, p. 45-46). Adaptação da autora.

É importante discernir política pública e ação pública: a primeira depende da segunda. As políticas se apresentam como resultado da ação, um meio de manifestação e denominação dos problemas que envolve diversos atores em variados níveis e critérios de atuação (CRUZ, 2016).

⁷ *Policy science* denominada pelo autor norte americano Henry Laswell, em 1936 na obra *Who gets, when and how?* (Quem obtém o quê, quando e como?) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.40)

Isto posto, vale salientar que esses conceitos resumem duas perspectivas que constituem o cerne da questão: política e sociológica. Essas concepções apresentam respostas contrastantes, e corroboram na compreensão da análise das políticas públicas apresentando pontos complementares que precisam ser considerados.

A primeira, concebida sob a ótica da ciência política, “concede ao Estado um papel preponderante, na perspectiva de redistribuição das políticas públicas e dos conflitos entre os atores que a ele estão vinculados, ou a partir da vontade de transformar a sociedade pelo Estado, pelo voluntarismo dos líderes políticos que atuam em nome de valores e objetivos”, raciocinando no modelo *top down* (de cima para baixo) (LASCOUMES LE GALÈS, 2012, p. 47).

Por sua vez, a segunda concepção apresenta um raciocínio *bottom up* (de baixo para cima), apresentada por sociólogos, “se interessa particularmente pelos fatores de transformações das políticas públicas e na contestação da ordem política. Os Estados, os atores públicos e suas decisões não passam de um *fator* entre tantos outros” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 48).

Em suma, as concepções definem a *sociologia política da ação pública*, dando relevância tanto à dimensão política quanto sociológica, considerando a diversidade de atores, formas de mobilização, como também indaga-se sobre a recomposição do Estado (LASCOUMES LE GALÈS, 2012, p. 50).

Em consequência disso, a análise das políticas públicas estabelece três rupturas de extrema relevância na sua caracterização: *voluntarismo político* - rompe com a ideia da fascinação do político em escolhas fundamentadas e justificadas com o objetivo do bem comum e do interesse geral, revela-se regularmente impotente, com decisões sem efeitos, surgindo atores inesperados, processos caóticos e consequências imprevistas. Segunda, vence o mito do *Estado homogêneo* e imparcial, essa ruptura se dá graças aos estudos inspirados na sociologia das organizações, que demonstram a diversidade de grupos e estratégias, por meio de grupos profissionais, rede de atores, níveis hierárquicos, indicando forte heterogeneidade e lógicas de especialização. O Estado possui interesses e as políticas públicas são influenciadas por grupos de pressão que defendem seus interesses frente às burocracias. E por último, porém não menos importante, o *fetichismo de decisão*, que demonstra a importância da análise sob a integralidade das políticas públicas. “As não decisões, os bastidores e os atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados” (LASCOUMES LE GALÈS, 2012, p.51).

Admite-se, então, que todos os processos são políticos. Entre eles, estão as pressões para reordenar as propriedades dos problemas públicos, constatando a existência de uma sociedade fragmentada, movida por relações complexas, difícil de ser governada de forma centralizada (LASCOUMES LE GALÈS, 2012, p.59 e 66).

2.2 Instrumentos da Ação Pública

Outro fator existente são os instrumentos e mecanismos de regulação da ação pública. “A ação pública é um espaço sócio-político construído tanto para técnicas e instrumentos, como para finalidades e conteúdo” (LASCOUMES, E LE GALÈS, 2012, p.199), no que lhe concerne os instrumentos constituem-se um tipo particular de instituição.

O crescimento do Estado durante o século XX é marcado pela diversidade de instrumentos de ação pública e a recomposição do Estado contemporâneo apresenta uma onda de inovações concernentes a esses instrumentos, principalmente na expansão da ação pública. A relação com grupos autônomos justifica a criação de “novos instrumentos”, para tornar possível o funcionamento da sociedade em ambientes fragmentados e hierarquias emaranhadas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.200).

O autor Alain Desrosières (apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 201) operacionaliza os instrumentos utilizados na ação pública dos objetivos da ação pública. Por conseguinte, a percepção de instrumento da ação pública permite encara-la por meio das técnicas e das práticas que estruturam as políticas. São portadores de valores, alimenta-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado. Ademais, o instrumento é produtor de uma representação específica do desafio que ele enfrenta, induzindo uma problematização particular dos objetos de aplicação da medida, hierarquiza as variáveis e pode prosseguir induzindo um sistema explicativo.

Além disso, a instrumentação da ação pública é o meio de orientar as relações entre a sociedade política e a sociedade civil, por meio de dispositivos que misturam componentes técnicos e sociais. Constitui-se o maior desafio, pois tem caráter revelador da teorização explícita da relação governante/governado. “Cada instrumento é uma forma condensada de conhecer o poder social e as formas de exercê-lo” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012 p. 202)

Paralelamente, eles operacionalizam e materializam as políticas de governo e geram efeitos políticos decisórios relacionados aos recursos, no que tange, como e por quem podem ser utilizados. “O conceito enfatiza as relações de poder associadas aos instrumentos e suas dinâmicas de legitimidade, politização e despolitização” (CRUZ, 2016, p.46).

Além disso, os instrumentos evidenciam as transformações das políticas públicas. A dinâmica institucional alimenta-se pela ação dos instrumentos a cargo dos empreendedores políticos, estes por sua vez produzem novas concepções de utilização/interpretação de difícil controle e conseqüentemente imprevisíveis.

Todavia, as transformações podem passar pelos instrumentos sem que haja acordos sobre os fins e os princípios dessas reformas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 203), entretanto os atores sociais e políticos possuem capacidades diferentes em função dos instrumentos, estes estabilizam as formas de ação coletiva prevendo os comportamentos dos atores.

Segundo os autores, debater instrumentos pode ser um meio de estruturar um espaço de trocas e de acordos em curto prazo, excluindo desafios mais problemáticos. Nesse cenário, a instrumentação é orientada pela questão política, pois a escolha vai semiestruturar o processo e os resultados, bem como suscitar conflitos entre os diferentes atores, interesses e organizações.

A ação pública mostra-se como sistema de ordem negociada, demonstrando a importância dos espaços que dispõem os múltiplos atores e compreendendo as formas e os efeitos da ação do Estado sobre os sistemas sociais. É a forma de refletir sobre as novas configurações, a introdução de indicadores e a modernização de instrumentos que provocaram uma nova conjuntura da ação pública, distanciando-a das lógicas administrativas hierárquicas e do voluntarismo político.

Quanto mais a ação pública é definida por seus instrumentos, maiores os seus desafios, produzindo um campo de investigação vasto, identificando os desafios e as responsabilidades institucionais e a compreensão dos seus efeitos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 209-2012). É uma desconstrução pelos instrumentos, expondo dimensões pouco visíveis.

Isto posto, os instrumentos revelam singularidades, sejam elas históricas ou estruturais, e apresentam uma perspectiva de governabilidade, ou seja, o exercício do poder em relação aos instrumentos. A caracterização dos instrumentos indica que esses não são neutros, são portadores de valor, nutridos de interpretação social.

Por meio da racionalização, Maugeri (2001) busca compreender as regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão e seus significados em termos de poder e de difusão de modelos cognitivos. Nessa lógica, os instrumentos de gestão com caráter heterogêneo são formados por três componentes: um *substrato técnico*, uma *representação esquemática* de organização e uma *filosofia gestonária* (apud LASCOUMES; LE GALÈS 2012, p.22).

Do mesmo modo, Foucault introduz a ideia de governamentalidade e os autores a utilizam para tratar da instrumentalização enquanto atividade central na arte de governar. Essa

análise coloca-se no centro, não o princípio geral da lei, nem o mito do poder, mas as práticas complexas e múltiplas de governar, que supõem de um lado formas racionais, procedimentos técnicos, instrumentações por meio das quais ela se exerce, e do outro lado questões estratégicas que as tornam instáveis e reversíveis as relações de poder que elas devem assegurar (FOUCAULT, 1994).

A questão central não é a legitimidade da ação do Estado, ele inverte o olhar. O cerne da questão passa a ser a estatização da sociedade, assim o desenvolvimento de um conjunto de dispositivos concretos, de práticas pelas quais se exerce materialmente o poder, ela, os autores, se atém ao que elas fazem e ao modo como elas fazem. Por essa razão, a instrumentação se encontra no centro da governabilidade, orientado as relações entre a sociedade e a política (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 26).

Assim, a ação pública se apresenta na reacomodação, um intrincado aleatório das redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência. O cenário contemporâneo das relações do Estado aponta para renovação dos instrumentos de ação pública, para uma nova governabilidade com o reforço dos mecanismos de controle e orientação dos comportamentos (HOOD apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 28).

Outrossim, o foco na resolução dos problemas pelos instrumentos (PAPADOULOS, 1998), facultaram uma melhoria na funcionalidade da gestão pública, criando uma subjetivação crescente de relações políticas e o reconhecimento da “reivindicação de direitos” dos cidadãos frente ao Estado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 29).

Uma interpelação por meio dos instrumentos é complementar os olhares clássicos em termos de organização, de jogos de atores e de representação, permite agregar questões inovadoras a pautas tradicionais, ao mesmo tempo permite aprofundar em particular noções procedimentais da política, onde os atores engajados definem os objetivos e como resultado estabilizam as representações comuns sobre as questões sociais.

Junto aos autores entendemos por instrumentação da ação pública: o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meio de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.

2.3 Coordenação Federativa

Assim, adicionamos a nossa análise na busca da compreensão das dinâmicas e interações das esferas o conceito de coordenação federativa, que organizou no sentido de atribuir competências comuns às três esferas, ou seja, todas possuem responsabilidades de garantir direitos, tendo uma certa “hierarquização” de responsabilidades. Outro fator importante foi a inclusão mais efetiva da participação da sociedade por meio dos conselhos.

No cenário de um Estado contemporâneo, a perspectiva de um estado-centrista das políticas públicas desaparece, conferindo lugar para um conceito mais amplo considerando seus múltiplos atores, territórios, suas dimensões políticas e multidimensionalidade dos problemas (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p.49).

Para melhor compreender o conceito, abordaremos primeiramente o conceito de federalismo, que trata da organização territorial do Estado, ou seja, a forma como essas partes devem se relacionar entre si.

Essa noção distingue-se do modelo de Estado unitário/centrista, seguindo uma lógica de poder piramidal. Nas Federações por sua vez, vigora o conceito de autonomia dos governos “subnacionais” e esses partilham de legitimidade e do processo decisório dos demais entes federativos (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p.130).

Desde a Constituinte, o país vive um processo de construção das instituições de um federalismo cooperativo e descentralizado, que supõe competências compartilhadas e um processo permanente de negociação (ALMEIDA, 2000)

Esse movimento de coordenação que pode ser observado nas políticas, principalmente nos anos 2000, e expressa-se na formulação de políticas públicas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais (LOTTA, BITELMAN, 2014, p. 3).

O sistema federativo apresenta duas características que o distingue, a primeira é a legitimidade em mais de um governo na definição e na elaboração de políticas públicas, gerando sempre relações contratualizadas e negociadas entre os vários níveis de governo, produzindo pacto entre seus componentes. A segunda é a representação desses governos e a participação junto ao centro, sendo feito pelo legislativo por meio do bicameralismo, pela atuação de fóruns compostos pelos poderes executivos ou ainda pela provocação de uma corte federal de justiça.

Em decorrência dessas duas características, o objetivo central de uma federação é definido em: “compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p.131). A condição federalista não é simplesmente uma forma de governo, mas ela é definida pela existência de heterogeneidades, vasta extensão territorial, múltiplos grupos étnicos, desigualdades regionais, políticas, socioeconômicas,

culturais e diferenças ou rivalidades no processo de formação das elites e das sociedades (BURGESS, 1993 in ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 131).

Para lidar com as heterogeneidades existentes em um país, é imprescindível que ele adote o modelo do Federalismo, caso não o adote dificilmente manterá unidade nacional e a estabilidade social. É importante destacar que para solução dos múltiplos problemas envolvidos em países com fortes heterogeneidades, é importante a construção de uma ideologia nacional alicerçada por instituições baseadas na unidade na diversidade.

As discussões inerentes ao processo de superação dos desafios postos ao Federalismo perpassa pela compreensão e discussão da coordenação federativa.

Os autores Abrucio, Franzese e Sano definem a dimensão de coordenação como sendo a conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas, sendo essa essencial para garantir a necessária interdependência entre os governos, que por natureza são autônomos.

Nas federações é comum haver mais de um nível de governo atuando em um mesmo setor. Essa lógica demanda instrumentos coordenadores, tornando a complexa por conta de três ocorrências: (1) *expansão do Estado de bem-estar social*, que acaba envolvendo um processo de nacionalização para reduzir as desigualdades ou criar normas e padrões que possam fortalecer a competição da nação, lidando com o desafio da exigência de respeito a autonomia dos governos subnacionais; (2) *empoderamento e democratização no plano local*, reconfiguração do governo nacional na criação de desenvolvimento de um bem-estar social, havendo uma interferência na dinâmica intergovernamental das políticas públicas, não é substituição da nacionalização pela descentralização, mas sim, fazer as duas coisas ao mesmo tempo, principalmente em países desiguais. Alice Rivlin (1997) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), afirma:

Há tempos ocorrem debates sobre centralização ou descentralização. Nós precisamos agora estar dispostos a nos mover em ambas as direções - descentralizando algumas funções e ao mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas. Tais mudanças estão a caminho em todos os países (OCDE, 1997, p.13).

Os autores trazem o dilema delineado por Person, traz o dilema de *shared decision making* (tomada de decisão compartilhada, em tradução literal) que trata da melhora do desempenho governamental, por meio do compartilhamento de políticas entre os entes federativos. Esses só trabalharão de forma coordenada se desejarem, afetando a expansão de políticas compartilhadas. No federalismo, tendo em vista a divisão dos poderes, as iniciativas

políticas são altamente independentes e singelamente coordenadas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 133)

De acordo com os autores, coordenação federativa bem-sucedida é uma mistura de práticas competitivas e cooperativas. A competitividade relacionada à participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com “trocas” e controle mútuo entre os três níveis de governo.

Todavia, é importante ressaltar que algumas formas de coordenação e competição, podem distorcer os conceitos iniciais da federação. Pode ocorrer em situações de competição extrema, em modelos uniformizados de cooperação que acabam reduzindo a independência dos governos estaduais e municipais (ABRUCIO, 2005).

Diante disso, a combinação de três aspectos inovadores, democratização, descentralização e ampliação das políticas públicas, cerne da coordenação federativa, é a ferramenta para o desenvolvimento do Estado brasileiro, pois ao longo da história essa estratégia foi capaz de lidar com as heterogeneidades constitutivas da nossa Federação.

Para melhor compreender a trajetória intergovernamental do Federalismo brasileiro é necessário que se entenda que o Brasil não nasceu no federalismo. Durante todo o século XIX o sistema de governo era altamente unitarista, entretanto, 10 anos após a independência, houve um movimento das elites políticas em prol da descentralização, contudo esse processo produziu um elevado grau de fragmentação política. O Federalismo apresenta arranjos institucionais variados, que podem compreender diferentes graus de centralização e descentralização, um traço histórico no caso brasileiro (VIANA, MACHADO, 2009, p. 809)

No Brasil, o federalismo foi constituído formalmente na República, efeito de duas heterogeneidades constitutivas. A primeira referente à enorme dimensão e diversidade física do território, países com extenso território dificilmente conseguem uma ordem sem um arranjo federativo. A segunda trata-se das diferenças políticas e sociais entre diversas regiões do Brasil, dada pelas múltiplas formas de colonização, que contribuíram para o tamanho do país, as “fronteiras móveis” nas quais atuavam espanhóis e outras nações europeias, o caráter mais “semeador do que ladrilhador” da exploração portuguesa caracterizada por Holanda.

Conseqüentemente, temos um Brasil de diferentes conformações. O resultado disso é o que a literatura federalista denomina de regionalismo⁸, qualificado pelas especificidades de

⁸ Regionalismo, resultado das multiplicidades de formas colonizadoras (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 134).

linguagem, projetos de poder particulares, costumes diversos e elites com formas de reprodução singulares.

A criação da federação no Brasil teve como causa principal a autonomia dos governos estaduais, marcado por um processo oposto ao pacto federativo e com a concentração de poder em pequenos grupos locais, enfraquecendo o governo nacional e a interdependência entre os governos. Além de municipalidades dependentes e subordinadas aos governos estaduais, esse formato acentuou as desigualdades socioeconômicas macrorregionais na primeira república, dando origem à terceira heterogeneidade do federalismo brasileiro.

No regime militar houve uma interrupção do amadurecimento do federalismo no Brasil. As relações intergovernamentais novamente tendiam para a União, propiciando um desequilíbrio nas relações, onde os governos estaduais e municipais não puderam atuar democraticamente e não possuíam controle do governo federal.

Todavia não houve uma repetição do Estado Novo, por causa da expansão dos programas sociais com caráter mais sistêmico e nacional (DRAIBE, 1994) e da popularização dos serviços públicos, sendo consumado na Constituição Federal de 1988, as relações clientelistas não foram eliminadas apesar do avanço de bem-estar social centralizado, autoritário e tecnocrático.

Por outro lado, revalorizou a dimensão sistêmica da política social. Ou seja, são os sistemas de políticas sociais ou, mais especificamente, o Estado de Bem-Estar, que constituem o foco da análise sempre e quando se trata de pensar articuladamente o desenvolvimento e a política social. Isto porque, muito mais do que a fragmentada visão de um ou outro programa social, é a perspectiva do sistema de proteção social como um todo que permite examinar, no tempo, os efeitos dinâmicos da política social (DRAIBE, RIESCO, 2011)

A ampliação das políticas sociais, somadas à crescente urbanização do país e a concentração da renda, criaram mais demandas por programas e vários setores sociais passaram a pleitear mais ações dos governantes, criando assim um cenário de lutas pela democratização colocando o regime em crise.

A partir desse momento, a alma da CF/88 passa a criar-se: democratização, descentralização e a busca pela universalização das políticas sociais. Essa relação terá efeitos significativos sobre as relações intergovernamentais, que posteriormente se tornarão verdadeiramente democráticas inserindo a coordenação federativa em ordem e como consequências dessas “novidades” da história os municípios passaram a ser entes federativos plenos e homogêneos, surgindo mais uma heterogeneidade constitutiva do federalismo e no

caso do distrito constituído, esse passa a ter caráter singular, desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente.

A Constituição Federal de 1988 propiciou mudanças constitucionais importantes no federalismo, especialmente no que tange à transformação dos municípios em entes federativos plenos e com direitos e deveres similares, situação única comparado a outras federações, esse novo *status* estimulou a descentralização, ampliando o fluxo de recursos às municipalidades, produzindo inovações na gestão pública dos governos locais.

Como resultado, algumas externalidades negativas foram geradas, como por exemplo, a fragmentação territorial, multiplicando o número de municípios. Para além disso, essa nova autonomia dos governos subnacionais não estimulou a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Com a prodigalidade de municípios de múltiplas características, dotados de funções e responsabilidades, pode resultar na manutenção ou piora das desigualdades entre os cidadãos no acesso de bens e serviços, como conceitua Abrucio, Franzese e Sano.

Posto isto, é a perspectiva histórica que torna a análise sensível, não apenas às, assim ditas, diferenças regionais, mas às diferentes histórias propriamente ditas, ou seja, às diferenças de trajetórias e às alternativas de futuro que se impõem (DRAIBE, RIESCO, 2011).

Estabelece-se uma nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira: os municípios têm maior desigualdade entre eles do que as cinco regiões, devido à descentralização municipalista.

No quadro abaixo serão apresentadas as heterogeneidades demonstradas pelos autores, as quais são fruto do cenário de desenvolvimento brasileiro até a chegada do federalismo e a identificação de novos status a partir da coordenação federativa.

Quadro 2 - Heterogeneidades do federalismo brasileiro

HETEROGENEIDADE	CARACTERÍSTICA
DIMENSÃO FÍSICA	Território extenso e diverso;
DIFERENÇAS SOCIOCULTURAIS	Coexistência de múltiplos grupos étnicos ou linguísticos;
DIFERENÇAS POLÍTICAS DAS SOCIEDADES	Multiplicidade de formas colonizadoras, regionalismo;
ELITES SUBNACIONAIS	Diferenças ou rivalidades no processo de formação das elites sociais locais;
ASSIMETRIAS SOCIOECONÔMICAS ENTRE AS REGIÕES	Desigualdades regionais, circunstanciais e aspectos que afetem tanto a ordem social como a

	economia de um local ou região;
DISPARIDADE DE SITUAÇÕES ENTRE OS MUNICÍPIOS	Capacidade da execução das funções e responsabilidades da autonomia instituída aos entes federativos (direitos e deveres similares).

Fonte: Abrucio, Franzese, Sano (2013). Adaptação da autora.

Apesar da Carta Magna prever instrumentos de atuação conjunta, para tratar as heterogeneidades, nos primeiros momentos pós 1988, o governo federal não conseguiu estabelecer estratégias adequadas de coordenação. O federalismo brasileiro apresenta tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras, bem como um olhar constitucional voltado à coordenação federativa que só serão tratadas e aperfeiçoadas na década de 90 até os dias atuais, empenhando-se em conciliar descentralização autônoma, formas de interdependência e coordenação federativa.

O processo de descentralização e autonomia tem gerado resultados descoincidentes, mas também resultados positivos como as inovações administrativas locais. Em vista das condições administrativas, financeiras e políticas que os municípios não possuíam para usufruir da condição autônoma de gestão, não era possível estabelecer uma maior descentralização sem a construção de mecanismos coordenadores (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p.139).

Considerando o cenário de dificuldades apresentadas pelos municípios na limitação da capacidade organizacional, tendo em vista que muitos problemas possuem caráter intermunicipal, interestadual ou até mesmo impacto nacional, a proposta de coordenação só é aceita quando os custos da não cooperação são muitos altos, devido à mentalidade autárquica.

Não obstante, as negociações exigem altos incentivos institucionais para produção de coordenação e cooperação, que nem sempre são explícitos, colocados à disposição dos gestores subnacionais. Salienta-se que os governantes locais não querem ceder sem possuir a garantia dos efeitos sobre as carreiras políticas e para a cidade, a competição por muitas vezes pode ser mais interessante do que a colaboração.

A coordenação federativa contemporânea apresenta duas formas de avanço nas ações governamentais para tratar das heterogeneidades e as limitações da coordenação apresentadas até aqui. Essas estratégias de coordenação intergovernamental, são essenciais na análise do trabalho aqui delineado, a complexidade de alguns comportamentos que sobrevivem até hoje e limitação das normas implementadas a partir da primeira metade da década de 90 buscaram soluções multifárias, como por exemplo, descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando as desigualdades regionais e intermunicipais. (ARRETCHE, 2000)

O sistema federativo de políticas públicas é instrumento cooperativo que favorece o avanço das ações governamentais.

Os processos de extrema relevância para a coordenação federativa e os objetivos aqui postos são os conselhos de secretários estaduais, entidade que tem como essência promover a articulação dos estados e do Distrito Federal, por sua vez, cabe descrever que o Distrito Federal tem estrutura federativa diferenciada, uma vez que está bem mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios.

Isso porque, ao tratar da competência concorrente, a Lei Maior colocou o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União (art. 24 da CF/88), para discutir questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e atuar nas políticas que vêm do governo federal. Por meio dos processos ou arenas de articulação e coordenação foram possíveis aperfeiçoamentos não só nas ações governamentais, mas nos instrumentos, na descentralização e no avanço de novos espaços institucionalizados, como, por exemplo, as Comissões Intergestoras Tripartite (CIT)⁹, umas das mais importantes inovações do sistema federativo no que tange a questão de representação de interesses dos governos subnacionais nos processos decisórios.

Em federações é importante considerar os recursos da definição de responsabilidades e dos mecanismos de articulação entre esferas de governo para as políticas públicas (VIANA, MACHADO, 2009, p. 811)

O sucesso do federalismo encontra-se no desenho de sistemas federativos de políticas públicas e seus princípios estão balizados em três eixos: existência de normas constitucionais; a reação do governo federal por meio de políticas públicas e o exemplo do Sistema Único de Saúde - SUS, instituído pela Lei Federal nº 8.080/1990, no qual foi possível perceber desde o início as virtudes da construção de um modelo ancorado em uma política nacional (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2013, p.151). Esse modelo aponta na direção de uma negociação constante com os estados e municípios autônomos, tanto na elaboração, quanto na implementação dos programas governamentais.

Com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, esse modelo de coordenação mantém a autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação quanto na produção de consenso sobre a política. Para que isso ocorra o sistema depende de duas propriedades: (1) decisão política e capacidade institucional do governo

⁹ Espaços de representação dos governos Federal, Estadual e Municipal e negociação para definição de descentralização. (ABRUCIO, SINASE, SINO, 2013)

federal e (2) a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, horizontais e verticais.

A proposta de universalização é a base do novo modelo. Seu arranjo baseia-se na criação de um modelo organizador da descentralização aos municípios, com importante papel da União na adesão de normas regulamentadoras e de controle. Combinando descentralização, com enfoque na municipalização, uma política nacional sólida, presente nos conceitos centrais da prestação de serviços, além de capacidade e capilaridade suficiente para desempenhar papel coordenador, no exemplo específico, coalizão na área produzindo consenso em torno do modelo, permitindo poder de pressão e influenciando a escolha das políticas pelos burocratas.

Destacou-se ainda que a coordenação federativa ampliou significativamente a incorporação de processos e instancias participativas no âmbito das políticas, que se traduzem na realização de conferências nacionais organizadas pelo governo federal, bem como na criação de conselhos nacionais das políticas e conselhos gestores de fundos setoriais, ambos com previsão similar no âmbito das esferas subnacionais (LOTTA, BIETELMAN, 2014, p. 16).

A coordenação, que por parte do governo federal, envolve além da articulação entre diferentes níveis de governo, os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a rendição da atribuição de responsabilidades e competências as transferenciais de recursos e a organização e capacitações de quadros técnicos entre outros aspectos (LOTTA, BIETELMAN, 2014 p. 15).

Sobre os aspectos heterogêneos que vamos aprofundar a discussão na próxima seção, como trabalhar ações governamentais coordenadas considerando as diversidades e peculiaridades das agendas sociais que muitas vezes demandam olhares e soluções consequentemente enredadas. Essa abordagem nos auxiliará na compreensão das particularidades do Distrito Federal, enquanto ente autônomo, com obrigações mútuas e um cenário composto por heterogeneidades marcantes.

2.4 Dinâmicas transversais

As crescentes transformações sociais, e no caso brasileiro desde a sua formação, por meio de uma forte fragmentação política, grande dimensão territorial, multiplicidade de formas colonizadoras, diferenças políticas e sociais, entre outras heterogeneidades (ABRUCIO; SANO, 2009), apresentam problemas para agenda pública que dominam a capacidade de resolução dos gestores e das políticas públicas. Essas situações constituem-se o que os autores

Bruguè, Canal e Paya apresentam como *wicked problems*¹⁰ ou problemas malditos. A complexidade corresponde à intensidade das interações produzidas por um sistema, que por sua vez ocasionam relações intensas com seus componentes, com a dinâmica e a imprevisibilidade, sendo uma das características da realidade social (BRUGUÉ; CANAL; PAYA; 2015, p. 89).

A compreensão desse conceito surge a partir da dificuldade de solucionar problemas com receitas simples ou com apenas uma ampla ideia, exige-se entender o conjunto sem cair em receitas que o reduza ou que responda-o em partes. As políticas públicas se departamentalizam em setores para resolução dos problemas, ocasionando uma solução parcial, não-abrangente à questão posta, que põem em demérito a capacidade da administração em solucionar problemas malditos de forma inteligente e gerando uma pressão sobre a própria administração pública e uma insatisfação social, resultados dos próprios *outputs* do sistema.

O principal problema está em torno justamente da complexidade dos problemas a resolver e a simplicidade da administração, o *modus operandi* (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 87), ou seja, o modo como desenvolvemos nossas soluções de forma reducionista e simplificadora.

A realidade atual não permite aceitar essas reduções ou esses resultados simples de resolver problemas, vez que as demandas sociais postas necessitam de atenção para sua integralidade e não uma compreensão parcial.

É um grande desafio que vai contra as características mais essenciais do Estado, visto que o mesmo está habituado a trabalhar de forma estruturada e programada. A administração trabalha de forma eficiente, mas nem sempre de forma inteligente ao abordar assuntos complexos (BRUGUÉ, 2009). As políticas públicas devem abordar a complexidade de forma a assumir as incertezas e reagir frente ao dinamismo que ela provoca, sendo flexíveis e inclusivas.

A transversalidade suscita uma transformação de entendimento e organização do Estado para que esse consiga tratar das estruturas complexas sociais, permitindo-se ir além dessas. O conceito de transversalidade vem atrelado à ideia de *rede* para tratar esse novo panorama administrativo, as redes, por sua vez, são espaços de diálogo e propõem interação que são caracterizados por suas dinâmicas de funcionamento.

O autor Jönsson (2000, apud BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015) assevera que. “a ideia é que a rede está substituindo o átomo símbolo geral da ciência. Enquanto o átomo representa

¹⁰ O termo foi utilizado pela primeira vez por Rittel e Weber em 1973, e tem a ideia de um assunto com resistência de ser solucionado, advém da concepção de problemas matemáticos (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015).

a simplicidade, a regularidade e o encerramento, a rede invoca complexidade, a flexibilidade, e a abertura” (BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015, P. 91).

A rede tem uma estrutura capaz de abordar a complexidade porque existe relação e conversação entre as partes. A transversalidade é uma das dinâmicas que permite funcionar uma organização em rede, e essa, por sua vez, dispõe de quatro fatores para operacionalizar a estrutura transversal, são elas:

1. Os *objetivos*, em uma rede os objetivos devem ser compartilhados de uma maneira efetiva e por isso necessitam de uma construção conjunta por meio do diálogo e da negociação com as partes;
2. Os *atores*, os membros da rede devem satisfazer os critérios de necessidade, complementaridade e interdependência. Precisam observar o papel mais ou menos central que cada um deles desenvolve, gerando assim uma estrutura de rede mais ou menos equilibrada;
3. *Processos e Recursos (fatores tangíveis)*, um processo transversal requer certa institucionalidade: comissões, suportes administrativos, recursos econômicos e humanos, etc. Sendo analisado em cada caso como esses fatores se geram e são utilizados para alcançar um determinado equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade.
4. *Relações, confiança e liderança (fatores intangíveis)*, uma rede é um espaço de relação e em consequência, seu melhor ou pior funcionamento dependerá da gestão desses relacionamentos. Esta gestão requer recursos e estratégias mas dependerá dos fatores: confiança e liderança.

Para o caso observado, cabe acrescentar à discussão sobre ação pública transversal o conceito de coordenação federativa. Se a ação pública transversal invoca pensar na relação, interação e articulação dos múltiplos atores, sistemas e instituições que permite a análise de assuntos complexos, considerando todos os elementos participantes da rede. Esses, por sua vez, tratam dos problemas com o intuito de chegar à solução de objetivos compartilhados. Esse processo só é possível por meio do diálogo e das trocas com os cidadãos afetados pelos problemas e políticas.

Compreendemos na aplicação do conceito que dessa forma produzimos soluções inteligentes para problemas complexos. Como Brugué, Canal e Paya, afirmamos que a gestão inteligente é aquela que se dedica justamente a entender e estimular as interações, os contatos as relações e reconhece que os problemas complexos só podem ser resolvidos por meios de soluções também complexas.

Tais questões trazem reflexões, retomando os autores Lascoumes e Le Galès (2012a, 2012b), a escolha do instrumento de ação pública para lidar com os problemas sociais não é uma escolha neutra, puramente técnica, racional e exclusivamente estatal, mas sim uma escolha que leva em consideração a heterogeneidade dos fatores que a envolve. No entanto é pertinente que se questione os modelos da racionalidade tecnocrática e abrace o conceito de uma racionalidade comunicativa, onde o conhecimento se deriva do diálogo (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 89).

A partir desses questionamentos é possível encontrar pontos que se localizam entre complexidade social, desenvolvimento das políticas públicas e democracia deliberativa, que é o modo de definir e articular as intervenções públicas, e uma alternativa aos limites e impasses criados pelo modelo do sistema democrático representativo (AVRITZER, 2000) e tomando em conta as dimensões locais e as responsabilidades e competências, face aos desafios de compartilhar e dividir responsabilidades, que valorize os canais institucionais existentes e favoreça o alcance dos objetivos da política no combate às desigualdades e promoção da cidadania nacional, possibilitando ao mesmo tempo, certa flexibilidade para implementação de políticas de acordo com diferentes realidades territoriais e sociais (VIANA, MACHADO, 2009, p. 816)

3 METODOLOGIA

Essa pesquisa tem por finalidade a análise de instrumentos normativos, bem como as dinâmicas produzidas por meio do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e a produção de políticas públicas.

Desse modo, partiremos da abordagem interpretativa para inferir dos instrumentos analisados as informações que possam refutar ou confirmar por meio das demonstrações analíticas, os caminhos aqui definidos por intermédio dos objetivos propostos inicialmente.

Para uma melhor compreensão, partiremos da caracterização que a autora Silve (2000, p. 187) propõe “que uma teoria interpretativa é aquela que leva em conta não somente os aspectos linguísticos do texto como também seus aspectos não linguísticos, além de ser a que contempla equitativamente autor e leitor”.

Isto posto, foi realizado uma pesquisa interpretativa descritiva, com o intuito de compreender as interações governamentais no alcance dos desafios propostos pela política pública, partindo da premissa da instituição de um sistema capaz de ordenar, deliberar, controlar, descentralizar e coordenar questões que gravitam em torno da temática, assim como lidar com as especificidades inerentes ao público-alvo.

Assim, a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes (GODOY, 1995, p. 58).

A investigação em tela teve como insumo exploratório a pesquisa bibliográfica e de análise de conteúdo por meio de instrumentos normativos, marcos nacionais e internacionais, relatórios anuais do SINASE, no lapso temporal de 2014 a 2017, resoluções, deliberações da política no Distrito Federal, bem como o relatório nacional da situação das Unidades Socioeducativas de privação de liberdade no Brasil, com enfoque no Distrito Federal e Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do DF (I PDASE).

A partir das lentes das interações da ação pública, compreende-se que essa abordagem se encaixa aos desafios aqui propostos, pois permite que pela instrumentação conheça as dimensões que de outra forma seriam pouco visíveis. A ação pública se caracteriza como um “espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, p. 53).

Para além disso, a percepção de instrumentos de ação pública (IAP), nos permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das

políticas públicas, considerando a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam o programa (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 26).

Para os autores, um instrumento de ação pública, “constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”. A explicação dos e pelos instrumentos é um cotejar constante de informações e de atores, regularmente submetidos a uma reinterpretação (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1998 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 21).

Partindo do pressuposto de uma abordagem interpretativa, utilizaremos acoplado a essa concepção a metodologia da análise de discurso que é o nome dado a uma “variedade de diferentes enfoques no estudo de textos desenvolvidas a partir de diferentes tradições teóricas e diversos tratamento sem diferentes disciplinas” (R. GILL, 2002, p. 244) Assim sendo, essa nova interpretação e/ou interpelação complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental, o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou podem ser reexaminados.

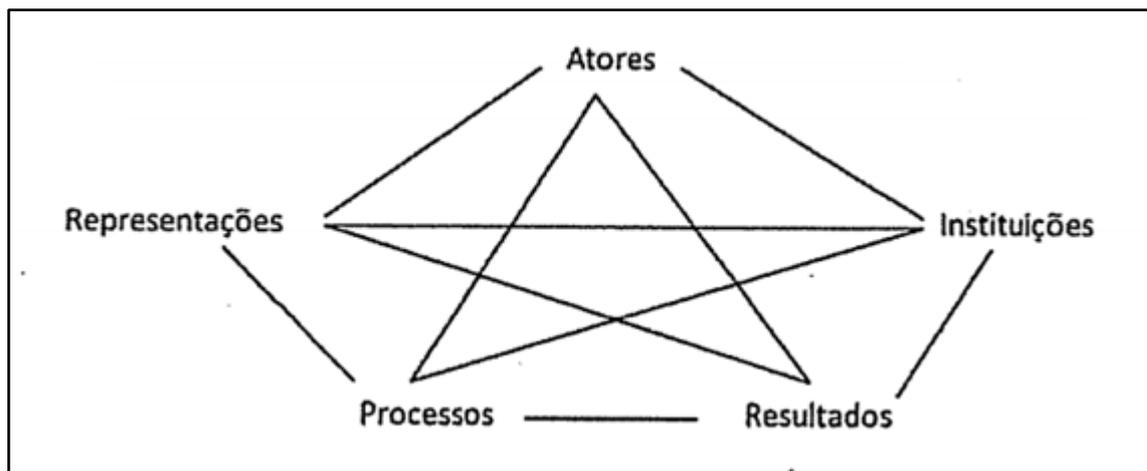
O que estas perspectivas partilham é uma rejeição da noção realista de que a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou descrever o mundo e uma convicção da importância central do discurso na construção da vida social (R. GILL, 2002, p. 244)

Na pesquisa documental, três aspectos devem merecer atenção especial por parte do investigador: a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise (GODOY, 1995, p. 23). Para Bardin, o termo análise de conteúdo " designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens" (BARDIN, 1977 apud GODOY, 1995, p. 23)

A análise de discurso possui uma base epistemológica bastante diversa de algumas outras metodologias. Com características-chave específicas que auxiliaram na análise dos textos, são elas: postura crítica com respeito ao conhecimento; reconhecimento de que as maneiras como nós normalmente compreendemos o mundo são histórica e culturalmente específicas e relativas; a convicção de que o conhecimento é socialmente construído, isto é, que nossas maneiras atuais de compreender o mundo são determinadas não pela natureza do mundo em si mesmo, mas pelos processos sociais. O compromisso de explorar as maneiras com os conhecimentos – a construção social de pessoas, fenômenos ou problemas.

Para pensar a análise do discurso, temos que considerar quatro temas principais para orientar a nossa análise são eles: 1) Preocupação com discurso em si mesmo; 2) Visão da linguagem como construtiva (criadora); 3) forma de ação e 4) uma organização retórica do discurso (R. GILL, 2002, p. 247). Um dos objetivos da análise de discurso é identificar as funções, ou atividades da fala e dos textos e explorar como eles são realizados. Isto posto, devemos considerar a partir da ótica escolhida para condução da análise dos documentos mencionados, os cinco elementos, articulados entre si que constituem o pentágono das políticas públicas:

Figura 1 Pentágono das políticas públicas



Fonte: Lascoumes, Le Galès, (2012, p. 45).

A investigação delineada, busca compreender as regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão e seus significados em termo de poder, como também a questão do papel dos instrumentos e das interações entre os elementos do pentágono – em especial, os atores. Além de compreender como as multiatorialidades impacta nas ações e atuações no sistema, nas arenas de discussões, esses espaços permitem as transformações normativas, considerando as percepções e *expertise*, essas atuações permitem uma construção e viabilizam a gestão do SINASE.

Os dados utilizados na pesquisa são de caráter primário. No entanto, com a necessidade de compreender as interações e complexidades apresentadas pelo sistema de políticas públicas, serão considerados documentos de caráter secundário. Godoy (1995, p. 70) versa sobre a condição das informações e características dessa, da seguinte forma: “tais documentos são considerados primários” quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento

que está sendo estudado, ou secundários", quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência".

Assumindo a análise de discurso como umas das bases da nossa metodologia, é analisar questionando nossos próprios pressupostos e as maneiras como nós habitualmente damos sentido as coisas (R. GILL, 2002, p. 253).

Deste modo, analisaremos produzindo leituras de textos e contexto que estão garantidos por uma atenção cuidadosa aos detalhes, e que emprestam coerência ao discurso em estudo (R. GILL, 2002, p. 256).

Neste mote, apresento em síntese os principais instrumentos de investigação desta pesquisa.

Quadro 3 - Instrumentos Investigados

INSTRUMENTO	VERSA SOBRE	DATA
DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	Reconhecimento e garantia de direitos a todo indivíduo sem distinção.	10/12/1948
LEI Nº 8.069	Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA	13/07/1990
PRINCÍPIOS ORIENTADORES DE RIAD	Orientações das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil	14/12/1990
CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART. 227-	Estabelece regras que tratam desde os direitos fundamentais do cidadão, até a organização dos Poderes; defesa do Estado e da Democracia; ordem econômica e social.	5/10/1988
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 65	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	05/10/2010 e Atualização pela EC - 13/07/2010
LEI Nº 12.594	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE;	18/01/2012
LEI Nº 5.244	Institui o Conselho do Distrito Federal da Criança e do Adolescente.	16/12/2013
DECRETO 37. 896 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2016.	Regimento da Secretaria de Estado de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes	27/12/2016
RELATÓRIO DE GESTÃO SUBSECRETARIA DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO – SUBSIS	Relatório de gestão da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, contendo projetos e ações estratégicas realizadas no âmbito das Unidades Socioeducativas do Distrito Federal	Novembro de 2016

I PLANO DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO DISTRITO FEDERAL – PDASE	I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE, regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente que pratica ato infracional e tornando obrigatória a elaboração de planos, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.	2016
LEVANTAMENTO ANUAL SINASE	Relatório que descreve a situação do sistema por UF brasileiro.	2014 2015 2016
RELATÓRIO NACIONAL	Relatório da situação das Unidades Socioeducativas de privação de liberdade no Brasil	2017

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos citados.

Tendo em vista as abordagens apresentadas, seguiremos com análise dos dados referente ao Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), investigando nas intuições textos e contextos, processos, atores e resultados que compõem a política pública, bem como as heterogeneidades que influenciam os resultados, propondo ações inteligentes e complexas. Cabe destacar que ao descrevermos as ações do sistema e suas interações estamos consequentemente avaliando, essas não são atividades separas e partiremos das primícias que são produzidas descrições que contém avaliação (R. GILL, 2002, p. 259)

4 ANÁLISE DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: UM PANORAMA NACIONAL

4.1 Breve história do Sistema Socioeducativo

O Sistema Nacional Socioeducativo trouxe uma mudança significativa nos atos normativos que tratam das temáticas de infância, adolescência e juventude. Essas alterações geraram inovações no que diz respeito às tratativas das políticas públicas para esse grupo específico, concomitantemente delinea ações transversais e multissetoriais por meio das definições de instrumentos e atores para tratar dos rumos e necessidades para essa população.

Apesar disso, é possível inferir que apenas definições e responsabilizações não são suficientes quando se trata de temas substanciais. A ação se torna vital para que os desafios postos sejam cumpridos, sendo possíveis avanços e perspectivas futuras. Tratar com complexidade as agendas que necessitam dessa imposição é empoderar-se de ferramentas, ações, processos e soluções, não no sentido de apenas conjecturar horizontes viáveis, mas para reconhecer as limitações e necessidades que cada esfera possui e intervir de maneira eficiente e eficaz e por que não efetiva.

Ao longo dessa pesquisa, nos munimos de conceitos importantes para compreendermos a necessidade para além das instituições que governam as interações. São necessários elementos que propiciem a ação transversal, sem desconsiderar as especificidades. E, considerando um país continental, com desigualdades sociais latentes em tantos setores, não é possível tratar as agendas e dilemas com respostas setorizadas, cíclicas e ou centralizadoras.

Nesse sentido, importa destacar a historicidade do processo de materialização do Sistema Socioeducativo posto hoje, que começa no processo de reconhecimento e na garantia dos Direitos Humanos a todos e todas, universalmente, ratificado pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, iniciando com a consideração do reconhecimento da dignidade inerente a todos os seres humanos e seus direitos iguais e inalienáveis, fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

O documento reconhece uma série de direitos a todos os seres humanos, independentemente de suas condições e promovendo o desenvolvimento social e melhores condições de vida. Em atenção, o seu art. 25 versa especificamente sobre o cuidado especial em relação à infância e o seu desenvolvimento, definindo que essas gozarão de proteção especial.

Essa transformação está ligada a um arcabouço de instrumentos de caráter internacional não só em relação aos Direitos Humanos, mas de caráter específico aos direitos e garantias a crianças, adolescentes e jovens.

A Declaração dos Direitos da Criança (1959) trata desse tema de maneira singular, considerando suas especificidades e necessidades, ratificando os direitos fundamentais e na condição da criança como indivíduo que carece de proteção especial, proteção legal apropriada, bem como condições adequadas para o seu desenvolvimento enquanto ser social.

Além dessas, existe uma gama de tratados, pactos e diretrizes que visam resguardar e garantir os direitos inerentes às crianças e adolescentes. Esses tratados intentam resguardar e garantir tais direitos, além de voltar a atenção aos adolescentes e jovens em conflito com a lei, tecendo regras mínimas de aplicação de medidas socioeducativas em tais casos.

A atenção a essa pauta torna-se evidente ao longo dos anos, cominando em tratados cada vez mais voltados à dignidade das pessoa humana, englobando os direitos inerentes às crianças e adolescentes, a saber: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1969), Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos anos 90 (1990), Convenção sobre os Direitos da Criança (1990) e X Cúpula Ibero-Americana de chefes de estado e de governo – Declaração do Panamá – “unidos pela Infância e Adolescência, base da justiça e da equidade no novo milênio” (2000).

Neste prisma, essa inovação parte também do pressuposto da imprescindibilidade de segurança para adolescentes e jovens em conflito com a lei, propondo uma nova concepção de política de atendimento a esse grupo específico.

Assim, se apresentam as principais normas e procedimentos internacionais que tratam das concepções internacionais para o Atendimento Socioeducativo, são eles: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores – Regras de Pequim (1985); Regras mínimas das Nações Unidas para Proteção do Jovens Privados de Liberdade (1990) e Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (1990).

Essas instituições se apresentam como balizadores no processo de governança e interação da garantia de direitos a essa população, enfatizando nesse conjunto de regras a necessidade de atenção especial, em virtude da faixa etária abordada que é intrinsecamente afetada pelos fatores socioeconômicos, sejam eles negativos ou positivos, não somente, mas também laços familiares, segurança, cultura, entre outros.

Outrossim, o cenário internacional conta com diversos atores que corroboram no aperfeiçoamento, na garantia e no monitoramento dos direitos a crianças, adolescentes e jovens, são eles: Organização das Nações Unidas (ONU), dentro da ONU o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), Fundo de População das Nações Unidas (UFPA)

e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), fortalecendo o sistema socioeducativo por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Em síntese, as interações internacionais visaram a construção de uma política social, humanitária e intersetorial, por meio de paradigmas voltados às relações e interesses dos atores, as ideias que eles representam e conseqüentemente os espaços que eles interagem (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.120) com o intuito de implantar programas e ações com o objetivo de integrar crianças e adolescentes num contexto de dignidade, possibilitando e assegurando acesso à educação, saúde, alimentação, lazer, cultura, profissionalização, à liberdade, ao respeito mútuo, a convivência familiar, atendendo o indivíduo em suas necessidades integrais.

Cabe destacar que os instrumentos aqui mencionados foram incorporados à legislação brasileira na garantia de direitos a crianças, adolescentes e jovens, sendo ratificados por meio de procedimentos normativos ou utilizados como norteadores na construção de normas e/ou interações que visam garantir um desenvolvimento na temática proposta. Assim sendo, no quadro abaixo são apresentados os instrumentos e seus papéis.

Quadro 4 - Instrumentos e Atores Internacionais

INSTRUMENTOS	ANO	PROPÓSITO	NO BRASIL
DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS	1948	Reconhecimento da dignidade da pessoa humana, do direito à vida, à liberdade, a justiça social e a paz mundial.	Ratificada no Brasil na mesma data. Seu artigo 25 trata da proteção especial a infância.
DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA	1959	Dez princípios balizadores do reconhecimento de direitos especiais a crianças visando que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da sociedade, os direitos e as liberdades enunciados sob a proteção da sociedade, família e Estado.	Ratificada no Brasil; através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961.
PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS	1966	Tradução e retificação dos princípios garantidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos internacionais que protegessem direitos específicos civis e políticos tratados de forma mais aprofundada.	Aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 226(1) de dezembro de 1991, ratificado em janeiro de 1992 e promulgado pelo Decreto 592 de julho de 1992. Em seu art. 24, trata especificamente dos direitos de toda a criança a: registro ao nascer, nome, nacionalidade e há nenhum tipo de discriminação (sexo, cor, religião, origem nacional, situação econômica)
CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS – PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA	1969	Consolida um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais; não derivação dos direitos sem	Ratificado no Brasil em 1992, pelo Decreto 678. Nos artigos 4 e 19 tratam especificamente sobre infante-juvenil, sendo que o 19 reza que toda

		distinção de origem justificado pelos atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional.	criança terá direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da sua família, da sociedade e do Estado.
REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E DA JUVENTUDE – REGRAS MÍNIMAS DE PEQUIM	1985	Regras mínimas para a administração da justiça de menores. Ano Internacional da Juventude, importante marco na proteção e promoção dos direitos dos jovens.	Não foi ratificada oficialmente, por questões formais, contudo essas normas devem ser cumpridas como desdobramento de um importante compromisso internacional assumido pelo Brasil. Foi base norteadora na construção do ECA.
CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA	1989	Marco de transformação temporal e jurídico na garantia do exercício dos direitos a crianças e adolescentes, estabelecendo e fundamentando a proteção integral dos indivíduos.	Adotada no Brasil por meio do Decreto 99.710 de 21 de setembro de 1990, sendo ratificado pelo Congresso Nacional em 14 de setembro de 1990, pelo Decreto Legislativo 28.
DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE A SOBREVIVÊNCIA, A PROTEÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS CRIANÇAS NO ANOS 90	1990	Ênfase na prioridade do bem-estar das crianças, propiciando a melhoria na saúde das mães, dos filhos, combatendo a desnutrição, o analfabetismo e a erradicação de doenças que dizem milhares de crianças em todo o mundo.	Subscrito pelo Brasil e ratificado em 1990. O artigo 20 da supracitada Declaração descreve dez pontos para a proteção da criança e para a melhoria de sua condição de vida
REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PROTEÇÃO DO JOVENS PRIVADOS DE LIBERDADE	1990	Mecanismos de alcance das regras postas nas diretrizes de RIAD, com o intuito de estabelecer que a privação de liberdade será o último recurso e pelo menor espaço de tempo possível.	Subscrito pelo Brasil e ratificado em 1990.
DIRETRIZES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DA DELINQUÊNCIA JUVENIL – DIRETRIZES DE RIAD	1990	Tem como objetivo principal estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.	Subscrito pelo Brasil e ratificado em 1990. Trata em especial da (re) inserção do jovem a sociedade e ao convívio familiar.
X CÚPULA IBERO-AMERICANA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO – DECLARAÇÃO DO PANAMÁ – “UNIDOS PELA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA, BASE DA JUSTIÇA E DA EQUIDADE NO NOVO MILÊNIO”	2000	Ratificação dos direitos da criança e do adolescente, construção de estratégias para a garantia desses considerando a equidade e justiça social, atribuindo maiores recursos ao gasto social, em especial na saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia. Fortalecimento de Programas e Políticas Nacionais que promovam desenvolvimento.	Participação do Brasil, membro do Cúpula Ibero-Americana. Destaque para, constituição da Escola Ibero-americana de Governo e Políticas Públicas - ENAP, uma das sedes do Programa no Brasil.
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU BRASIL	1947	Com o desígnio de contribuir para o desenvolvimento humano sustentável, o crescimento do país e o combate à pobreza, o Sistema das Nações Unidas no Brasil tem a constante missão de alinhar seus serviços às	As interações pela ONU, acontecem por meio de diferentes agências, com diferentes tarefas indicadas por mandatos áreas específicas.

		necessidades de um país dinâmico, multifacetado e diversificado. Tem como objetivo buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum em favor do desenvolvimento humano	Atuam de forma coordenada, desenvolvendo projetos em conjunto com o governo (três esferas), com a iniciativa privada, instituições de ensino, ONGs e sociedade civil brasileira.
Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF	1950	Assegurar que cada criança e cada adolescente tenha seus direitos humanos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos.	Trabalha em parceria com governos municipais, estaduais e federal, sociedade civil, grupos religiosos, mídia, setor privado e outras organizações internacionais, para defender os direitos de meninas e meninos brasileiros. O UNICEF uniu sua voz à dos brasileiros para a redação e aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente – que mudaram o marco legal dos direitos da infância no Brasil.
FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – UNFPA BRASIL	1973	Trata de questões populacionais, sendo responsável por contribuir com os países para garantir o acesso universal a direitos, com destaque na temática das juventudes para que esses sejam efetivados e para que todas as pessoas jovens possam atingir seu pleno potencial.	Colabora com o governo e diversas organizações da sociedade civil, incluindo a academia e movimentos sociais, na formulação e monitoramento de políticas e programas sobre população e desenvolvimento. Desenvolve, em coordenação com o governo brasileiro, o 5º Programa de Cooperação com o país em relação ao PPA.
ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS DE SERVIÇOS PARA PROJETOS - UNOPS BRASIL	2012	Organismo operacional das Nações Unidas voltada a execução de Projetos. Tem como objetivo a implementação e gerenciamento de projetos de obras públicas, tais como infraestrutura econômica (aeroportos, estradas, pontes e transporte urbano); prédios públicos (sedes administrativas, escolas, hospitais e penitenciárias) e habitações de interesse social.	UNOPS possui projetos com diversos órgãos da administração pública nacional, estadual e municipal. 13 projetos foram implementados, administrando fundos governamentais e de organismos financeiros internacionais,

Fonte: Silva (2012); Organização das Nações Unidas, acesso em jun. 2018. Adaptado pela autora.

4.2 A concepção do Sistema Socioeducativo Nacional

O Atendimento Socioeducativo no Brasil se mostra ainda complexo e de certa forma inexperiente, apesar de pautado e pensado em um sistema abrangente e híbrido em sua composição, os cenários de desigualdades dos quais ele precisa tratar, torna sua materialização intrincada.

O Brasil hoje possui uma população de 26.450 adolescentes e jovens na faixa etária de 12 a 21 anos incluídos no Sistema Socioeducativo Brasileiro. Desses, 25.929 estão em unidades voltadas à restrição e privação da liberdade (internação provisória e semiliberdade) e 521 adolescentes e jovens em outras modalidades de atendimento (atendimento inicial, internação sanção), de acordo com dados informados pelos órgãos gestores da Política de Socioeducação estaduais e distrital para o ano de 2016, último ano de sistematização da informação publicado em 2018 pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH, 2018).

Esse é o cenário brasileiro apresentado. Apesar do quantitativo significativo da população que cumpre medida socioeducativa no Brasil, houveram avanços consideráveis no Sistema de Garantia de Direitos, partindo do pressuposto da complexidade dos desafios impostos voltados a essa temática, e a necessidade de se trabalhar de maneira coordenada possibilitando progressos na priorização de políticas para esse público específico.

Nesse sentido, cabe fazer um resgate histórico no processo de institucionalização e transformação das perspectivas dos instrumentos delineados a partir de relações e interferências de múltiplos atores internacionais e nacionais, nesse processo de construção de novos paradigmas em relação ao adolescente e jovem em conflito com a lei.

O atendimento socioeducativo começou a apresentar progressos e possibilidade de expansão a partir da ratificação dos direitos humanos promulgados pelos instrumentos normativos. A partir da Constituição Federal de 1988, avançamos dessas transformações na criação de sistemas federativos de políticas públicas (PERES, 2014).

Assim sendo, instaurou-se um sistema de proteção geral de direitos com o intuito de efetiva implementação da doutrina da proteção integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos (SGD). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, apresenta-se como a efetividade dessas transformações assim como contrapõe-se historicamente a um passado de controle e exclusão social.

O ECA expressa direitos da população infanto-juvenil brasileira, afirmando os valores intrínsecos da criança e do adolescente como ser humano, a sua condição enquanto pessoal em desenvolvimento, o valor prospectivo a infância e adolescência como continuidade do seu povo, o reconhecimento de sua situação de vulnerabilidade, que torna esse público merecedor de proteção integral por parte do Estado, da sociedade e da família, devendo o poder público atuar mediante políticas públicas e sociais na promoção e defesa de seus direitos.

O reconhecimento de um novo paradigma produziu mudanças de referências e concepções em relação à matéria infracional na perspectiva normativa jurídica. Essa alteração

representou opção pela inclusão social do adolescente em conflito com a lei e não mais um mero objeto de intervenção como era anteriormente.

Aspirando concretizar os avanços contidos na legislação e contribuir para efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)¹¹, responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, pautado no princípio da democracia participativa, buscando cumprir seu papel normatizador e articulador, além de ampliar os debates e sua agenda com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (UNICEF, 2015).

Antes de começarmos a descrever os avanços e conquistas em relação ao Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINAS), cabe fazermos um parêntese devido as mudanças institucionais no atual cenário político, que impactam diretamente a continuidade e o desenho ora posto da ação pública. Nesse sentido, quando citarmos a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/SPDCA), cabe registrar que essa foi alterada pela Medida Provisória 768 de 2 de fevereiro de 2017, que extingue seis Secretarias Especiais do Ministério da Justiça, incluindo a dos Direitos Humanos (SDH) e cria do Ministério dos Direitos Humanos. É importante ressaltar que essas alterações impelem os avanços das políticas de garantia de direitos, como aludido pela Direto de da Conectas Direitos Humanos, especialista na área: “A mudança não foi precedida por reavaliação que mostrasse preocupação por política efetiva de direitos humanos. Não houve diálogo qualificado com as organizações a partir do qual se tenha chegado à conclusão de que tinha de voltar a ser ministério. Não parece ser uma questão de hierarquizar as políticas do tema (...). Fez parecer uma manobra (KWEITEL, 2017).”

Assim sendo, durante o ano de 2002, o CONANDA e a antiga Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/SPDCA), atual Ministério dos Direitos Humanos (MDH), em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), fomentaram e participaram de encontros estaduais, cinco encontros regionais, de maio a outubro de 2012, nas cinco regiões do país, e um encontro nacional com juízes promotores de justiça, conselheiros de direitos técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo.

Esses processos interativos tiveram como cerne debater e avaliar com os operadores (atores) do SGD a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas, com o intuito de

¹¹ O CONANDA foi criado por meio da Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991.

subsidiar o CONANDA na elaboração de parâmetros e diretrizes para as medidas socioeducativas. Essas interações resultaram no projeto de lei de execução de medidas socioeducativas e outro documento teórico-operacional para a execução dessas medidas.

Em 2004 o processo de sistematização e organização da proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), toma forma, sendo apresentado em fevereiro do supracitado ano por intermédio da antiga Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)/ atual MDH, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), juntamente com o CONANDA e com o apoio do Fundo das Nações Unidas (UNICEF).

Em novembro do mesmo ano foi promovido um amplo diálogo nacional, com duração de três dias e muitos atores do SGD na contribuição e uma proposta consolidada do SINASE, sendo mais tarde constituído guia para implementação das medidas socioeducativas.

Assim, por meio da Resolução n.º 119 de 11 de dezembro de 2006, foi aprovado um sistema constituindo política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas sociais (CONANDA, 2006).

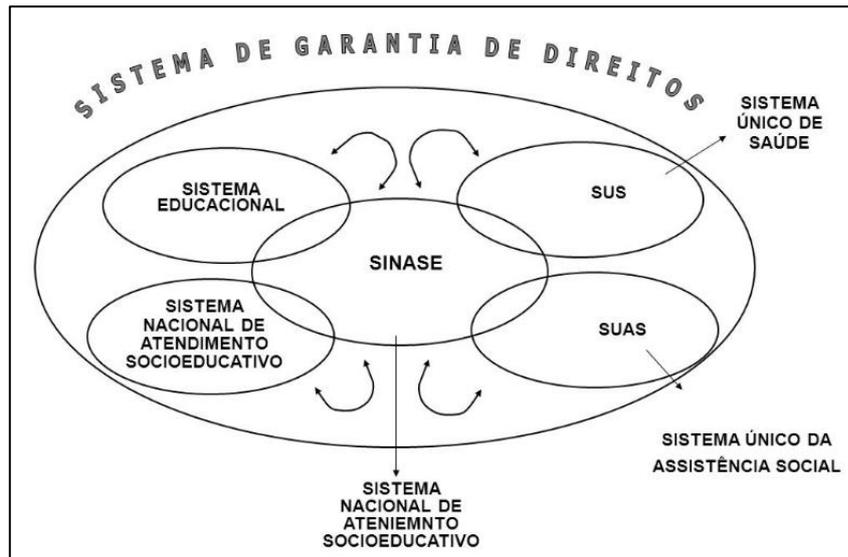
A opção pela forma de sistema tem como finalidade melhor ordenar as várias questões que gravitam em torno da matéria, reduzindo-se, assim, a complexidade inerente ao atendimento desse público e organizando o ente federativo de forma coordenada.

Apresenta-se como subsistema do SGD, que trata de forma especial a temática voltada a adolescentes em conflito com a lei, considerando as situações de peculiaridades, reduzindo suas complexidades de atuação dos atores sociais envolvidos, possibilitando a construção desse subsistema, instituído em 2012 pela Lei 12. 594 de 18 de janeiro de 2012 como o conjunto ordenado de princípios, regras, critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a exceção da medida sócio educativa.

O SINASE inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, além de políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público, esse modelo permite o desenvolvimento de ações para tratar as heterogeneidades do tema, bem como avanços das ações governamentais (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

Abaixo, segue representação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), com a inserção do SINASE e a relação deste com os demais sistemas.

Figura 2 - Sistema de garantia de direitos



Fonte: CEAG (2016, p. 168).

Essa política apresenta interfaces com diferentes sistemas e políticas que necessitam de atuação diferenciada que coadune responsabilização e satisfação de direitos. Os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social.

Neste papel articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços. Assim, demanda a efetiva participação dos sistemas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública entre outras para a efetiva proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes, caracterizando a indispensabilidade de se atuar de forma intersetorial e transversal considerando as heterogeneidades, da mesma forma as complexidades frente ao dinamismo que eles provocam.

Contudo, se tem ainda a responsabilização da pasta ou órgão responsável pela concretização dos direitos básicos e sociais, sendo trabalhados de maneira setORIZADA, definindo competências e atribuições de cada um dos entes federativos e seus órgãos de forma coordenada. É indispensável a articulação e interação das várias áreas para maior efetividade das ações, inclusive com a participação social.

No atual cenário político e econômico faz-se necessária a coordenação federativa e ações multidimensionais na garantia de avanços significativos na efetividade de programas e projetos para adolescentes em conflito com a lei, para além da sistematização da política de medida socioeducativa.

Para tanto, os Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, como também os órgãos gestores do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, nos seus respectivos níveis devem articular-se com os Conselhos e órgãos responsáveis pelo controle, gestão, supervisão e avaliação dos demais sistemas e políticas sociais para o desenvolvimento de ações integradas considerando as peculiaridades que cercam o atendimento aos adolescentes inseridos no SINASE.

Para garantir as interações dentro do Sistema Nacional Socioeducativo, foram considerados marcos legais internacionais, já descritos anteriormente, e marcos nacionais que possibilitam nortear os princípios das medidas socioeducativas e determinar a necessidade de prioridade, atenção às especificidades, o desenvolvimento e a complexidade em relação ao público-alvo e o sistema federativo delineado.

Abaixo segue sistematizado o Quadro 5 a síntese dos princípios e os instrumentos normativos que fazem referência a esses.

Quadro 5 - Princípios do SINASE

PRINCÍPIOS	INSTRUMENTOS
Respeito aos direitos humanos	Constituição Federal (1988) – Art. 5º, 6º, 227, 228
Legalidade	Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990
Adolescentes como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento	CF/88 – Art. 227 §3º, inciso V.
	ECA – Arts.3º,6º e 15º
Responsabilidade Solidária	CF/88 – Art. 227
Prioridade Absoluta	ECA – Art. 4º
Respeito ao devido processo legal	CF/88- ART. 227 §3º inciso IV
	ECA – Arts. 108,110, 111
Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento	ECA- Art. 8, 108
Incolunidade, integridade física e segurança	ECA – Arts. 124 e 125
Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que	ECA- Arts. 100,112(§§1º e 3º)

visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.	
Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes	ECA – Art. 86
Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência	CF/88 – Art. 227, inciso II Complementar: Lei 7.853 de 24 de outubro de 1989 e Decreto 3.298 de 20 de dezembro de 199.
Municipalização do atendimento	ECA – Art. 88, inciso I
Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos	CF/88 – Art. 204, inciso I ECA – Art. 88, inciso II
Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	CF/88 – Art. 204, inciso II ECA – Art. 101
Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas	ECA – Art. 4º CF/88 – Art. 227
Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade	ECA – Art. 88, inciso VI

Fonte: SINASE (2016), adaptado pela autora.

Ademais, cabe destacar que os instrumentos dispostos no Quadro 5 estão circunscritos do ponto de vista da ação pública como instituições e esses por sua vez norteiam e encaminham a percepção das ações voltadas aos adolescentes em conflito com a lei.

Como caracteriza Brugué, Canal e Paya (2015) a qualidade da dinâmica transversal corresponde à intensidade das interações produzidas por um sistema, que por sua vez ocasiona relações intensas com seus componentes, com a dinâmica e imprevisibilidade, atributos esses do SINASE que articula várias áreas e atores para garantir a proteção integral do adolescente em conflito com a lei, buscando por meio das arenas de participação e espaços de interação e coordenação proporcionar avanços a partir das deliberações e debates sobre a temática na qual o sistema está inserido.

Diante disso, embora o SINASE defina a articulação entre as diferentes políticas públicas e sociais no atendimento socioeducativo, compreende-se que há dificuldade de se manter uma interrelação institucional que assegure a execução das medidas socioeducativas dentro dos princípios e diretrizes do Sistema de Garantia de Direitos, em outras palavras, a ação

integrada e articulada da política de atendimento para que os direitos desses adolescentes sejam realmente garantidos.

Inferimos pelos conceitos utilizados e os instrumentos nesta ocasião analisados quem a não realização das ações de forma articulada e intersetorial entre os diferentes programas/projetos socioeducativos trazem danos concretos no cumprimento da medida socioeducativa nos princípios garantidores dos direitos humanos.

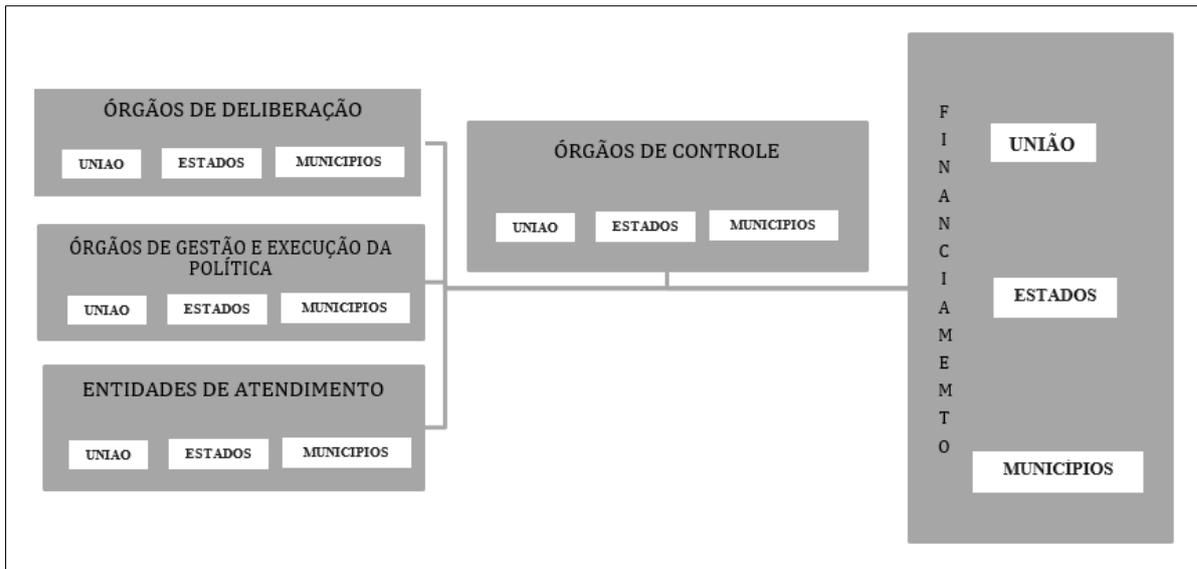
Para a concretização dessa proteção integral ao adolescente em conflito com a lei, é necessário que as ações estejam incluídas nas três esferas de governo: estadual, distrital e municipal e respaldadas pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como em todos os planos, políticas e programas específicos de atenção a esse público.

4.3 As dinâmicas e atores do Sistema Socioeducativo

Para que possamos compreender o sistema socioeducativo como um todo é necessário que consigamos configurar as atribuições e competências dos entes federativos dentro do SINASE, não apenas para lhe imputar obrigações setorializadas, mas para que possamos delinear ações que possibilitem o atendimento integral desses adolescentes, visto que a mera responsabilização não garante a efetividade da ação, ao revés, gera uma insatisfação generalizada pressionando a administração pública e gerando uma insatisfação cidadã, apontando para frugalidade da nossa administração pública e a complexidade dos problemas que precisam de solução (BRUGUÈ; CANAL; PAYA, p. 87), no caso específico a proteção integral para o adolescentes em conflito com a lei.

Nesse íterim, a Constituição Federal e o ECA estabelecem a organização e responsabilização da União quanto à coordenação e a edição de normas gerais para todo o território nacional referente à matéria de infância e adolescência. Nesse sentido, apresentaremos a composição do sistema por meio de organograma, detalhando as competências e atribuições alusivo à organização do SINASE, visando compreender as interações nas três esferas: União, Estado, Distrito Federal e Municípios:

Figura 3 - Composição do SINASE



Fonte: CEAG (2016).

Assim como a Constituição Federal e o ECA estabelecem atribuições e responsabilidades na matéria relacionada a crianças e adolescentes, o SINASE estabelece uma organização via sistemas estaduais, distrital e municipal responsáveis pelos respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa com liberdade de organização e funcionamento respeitando os termos da lei.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, são os órgãos deliberativos do sistema a eles cabem quatro responsabilidades, são elas:

- 1) Editar e acompanhar a implementação de políticas e planos existentes nos três níveis;
- 2) Promover e articular ações e campanhas voltadas à sociedade civil para o desenvolvimento de adolescentes em conflito com a lei;
- 3) Deliberar pela utilização de recursos do FDCA;
- 4) Participar do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), LDO e LOA;

Especificamente aos Municípios, por meio dos seus Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, compete deliberar e analisar, sobre a concessão:

1. Registro a entidades não-governamentais (art. 91 do ECA); e

2. Inscrição dos programas socioeducativos em desenvolvimento, bem como aqueles que serão implementados nos limites territoriais do município/região (Art. 90 do ECA).

Aos órgãos de gestão e execução da política socioeducativa cabem coordenar, monitorar, e supervisionar a implementação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo, cumprindo-se o deliberado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses, por sua vez, são vinculados à administração pública, como, por exemplo, os Ministérios, Secretarias e Departamentos. São aqueles responsáveis em cada esfera federativa pela coordenação do sistema que engloba políticas, planos, programas¹² e outras ações voltadas ao atendimento dos adolescentes que cometeram ato infracional e estão submetidos a processo judicial de apuração ou cumprindo medida socioeducativa.

É importante destacar que os órgãos gestores que compõem o sistema socioeducativo de natureza público-estatal devem estar vinculados, obrigatoriamente, à área de Política de Direitos Humanos, além disso, deverá estabelecer convênios, termos de parceria e outras formas de contratos destinados ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei e sob medida socioeducativa, bem como elaborar relatórios anuais com informações obtidas e condensadas a partir do Sistema de Avaliação e Monitoramento.

Salienta-se ainda que as entidades de atendimento desempenham a função de manutenção e responsabilização sob o funcionamento das Unidades, contemplando desde os recursos humanos até os materiais necessários para o desenvolvimento de programas de atendimento, com caráter eminentemente público.

É de responsabilidade das entidades elaborar programa de funcionamento da Unidade de atendimento, inscrever programa e suas alterações no CMDCA/CDCA, desenvolver os programas aprovados pelos Conselhos, do mesmo modo prestar contas (técnica e financeira) ao órgão gestor ao qual se vincula. Paralelamente, as entidades de atendimento deverão seguir as especificações do regime, que são requisitos para inscrição do programa de atendimento, delineado nos instrumentos normativos.

¹² “Programa socioeducativo é o nome genérico dado ao conjunto de ações que compõem o atendimento do adolescente sentenciado com uma medida socioeducativa por ato infracional. São quatro as modalidades de programa socioeducativo, conforme os seguintes regimes: prestação de serviço à comunidade; liberdade assistida; semiliberdade e internação” (CEAG, 2016, p. 185)

Em decorrência do nosso modelo constitucional, o exercício da função pública e o desempenho das atividades públicas devem sempre estar sujeitos a controle interno e externo à própria administração pública.

Em síntese pode se afirmar que por interno compreende-se o controle exercido no âmbito da própria administração sobre os seus serviços, diretos e indiretos, assim como seus agentes. Os órgãos de controle exercem a função de garantir a legitimidade e a eficiência das ações e é fundamental sua existência em todos os níveis federativos, conforme preceituado na carta magna nos arts. 70 e 74.

No que se refere ao controle externo, além do exercido pela sociedade civil¹³, é responsabilidade dos poderes legislativo e judiciário exercer o controle sobre os atos do executivo como forma de manter o equilíbrio entre os poderes ou averiguar a legalidade de determinado ato.

Abaixo apresenta-se quadro dos órgãos de controle e poderes, por esfera, das ações desenvolvidas na área da infância e da Juventude.

Quadro 6 Órgãos de Controle do SINASE

ENTE FEDERATIVO	ÓRGÃOS DE CONTROLE
UNIÃO	CONANDA; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.
ESTADO	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
DISTRITO FEDERAL	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.

¹³ Consultar artigos 1º § único, 204 e 227 da Constituição Federal.

MUNICÍPIO	CMDCA; Órgão de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
-----------	--

Fonte: SINASE (2016).

No que diz respeito aos atores que compõem o SINASE nas três esferas, são esses dotados de vontade e escolhas, escolhas essas que interferem no processo de tomada de decisão e evidenciam o caráter político e o desenho institucional da política pública.

Essas escolhas demonstram descobertas reveladoras e possuem também no SINASE, caráter político, não sendo dispositivos neutros. Nesse contexto, necessário tratar de orçamento e compreender que as definições de importância para esse processo parte do pressuposto da relevância que os atores que integram o Sistema Socioeducativo outorgam a ele.

Vale compreender que o financiamento do SINASE foi delineado, a partir da sua constituição, pelo compartilhamento da responsabilidade de financiamento e desenvolvimento da política de atendimento socioeducativa, sendo responsabilidade das três esferas de governo.

O SINASE é custeado com recursos orçamentários proveniente da Seguridade Social, além de outras fontes, conforme delineado no art. 195 da Constituição Federal, mediante recursos oriundos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das demais contribuições sociais previstas na legislação, fundamentada no art. 227 da carta constitucional.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente auxiliam na gestão do novo arranjo institucional, outrossim, a garantia de fontes estáveis e a definição de formas de financiamento possibilitam uma efetiva execução da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Contudo, as obrigações e responsabilidades específicas de cada esfera, devem ser acompanhadas de capacidade de gestão e financiamento, prevendo um montante de recursos regulares para o desenvolvimento do SINASE, sendo de obrigação orçamentária da União, dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios o financiamento das ações voltadas para execução das medidas socioeducativas em função da autonomia de cada uma destas esferas governamentais.

Apesar de não possuir um sistema de financiamento muito bem delineado, sugere-se por meios das instituições que as três esferas busquem, conjuntamente, aperfeiçoar a curto prazo os seus mecanismos de financiamento do Sistema, tendo o processo orçamentário comum e as demais fontes de receita como base, sendo utilizado também como procedência de recurso as

demais fontes dos Fundo da Criança e do Adolescente. Como estratégias delineadas a curto prazo para o financiamento do sistema, estão:

1. Aperfeiçoar o processo orçamentário brasileiro, de modo a promover a eficiência da alocação dos recursos no processo orçamentário, ano a ano, quando Executivo e parlamentares propõem (segundo interesse) o montante dos recursos;
2. Dar maior visibilidade ao Sistema Nacional como estratégia de alocação dos recursos orçamentários, destacando no orçamento as metas para o atendimento socioeducativo no PPA; LDO e LOA;
3. Fortalecer a arrecadação proveniente das fontes alternativas (multas, doações, depósitos diversos, transferências do governo Federal e estadual entre outras) e as dotações previstas no ECA (art. 260) referente aos incentivos oriundos de dedução do Imposto de Renda;
4. Criação de um selo de responsabilidade social para pessoas físicas e jurídicas que contribuírem;
5. Novas formas de financiamento – para uma política descentralizada prevendo transferências de recursos de uma esfera de governo para outra, tendo como base o Sistema Único de Saúde (SUS). São possibilidades de formas de financiamento: Transferência fundo a fundo; Remuneração por serviços prestados e Celebração de convênios.

Em síntese, a gestão do SINASE é estruturada de forma participativa e está diretamente associada ao compartilhamento de responsabilidades, que demanda autonomia, competência e participação consciente de todos os atores que integram a execução do atendimento socioeducativo.

Independente do formato ou alocação da estrutura organizacional de cada Estado e Município, é indispensável a configuração de uma organização que contemple um Grupo Gestor e que esse constitua um mecanismo de integração dos grupos gestores do sistema. O êxito nas atividades desenvolvidas nos programas está diretamente ligado com a qualidade dos processos de gestão. Planejar, definir, formatar, organizar, monitorar e avaliar em conjunto asseguram ações mais consistentes. A gestão participativa configura-se como a mais adequada para os desafios impostos ao SINASE, visando responder de modo efetivo.

4.4 Gestão SINASE

Por meio do Plano Nacional do SINASE são estabelecidos fundamentos, entre eles o aprimoramento institucional inscrito nas instituições, em particular o desenho da gestão política socioeducativa. A Lei nº 12.594/2012 (Lei SINASE) estabelece em seu art. 2º que a Coordenação Nacional será exercida pela Secretaria de Direitos Humanos, absorvida pelo Ministério dos Direitos Humanos (MDH) através da MP Nº 768 de 2 de fevereiro de 2017, integrada e articulada pelos sistemas estaduais, distrital e municipais, e a esses cabe a execução da política socioeducativa no país, por intermédio de ações descentralizadas e co-financiadas nos três níveis de poder e a articulação das políticas setoriais que compõem o SGD.

O ECA, a Resolução 119/2006 do CONANDA e a Lei Federal 12.594/2012 balizam os princípios da participação direta, por meio de organizações representativas da sociedade civil, as quais exercem o poder de controle e acompanhamento das políticas públicas mediante ao Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Todavia, um dos principais obstáculos à implementação e consolidação da política socioeducativa no país é a organização do sistema como um todo, pouco compreensível e compartimentada nas responsabilidades operacionais.

Ainda há falta de coordenação de articulações locais para unificar e direcionar os esforços necessários, contribuindo para que a aplicação de medidas socioeducativas, na prática, reproduza conceitos minoristas (SINASE, 2016) já superados pela doutrina da proteção integral, delineada na legislação vigente.

O modelo proposto para o Sistema estabelece coordenação nos três níveis do poder executivo, responsável por implementar e articular todas as medidas socioeducativas. Outro ator de importante papel no SINASE é a Comissão Intersetorial¹⁴ de Acompanhamento para sua implementação, que tem por finalidade manter a articulação interinstitucional permanente, nos três níveis do Executivo com participação de todas as políticas setoriais. A intersectorialidade é um eixo estruturante do arranjo dos serviços e possibilita os processos decisórios organizados e coletivos que impactam as políticas socioeducativas.

Em síntese, apresentamos quadro do modelo de gestão do Sistema Nacional Socioeducativo.

¹⁴ Decreto da Presidência da República de 13 de julho de 2006.

Figura 4 Gestão do SINASE

	PODER EXECUTIVO	INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO	INSTÂNCIAS DE CONTROLE
FEDERAL	ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NACIONAL SDH Coordenador Nacional do Sistema Socioeducativo	POLÍTICAS SETORIAIS COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE. COMPOSIÇÃO: SDH, MINISTÉRIOS (MDS, MEC, Ministério da Saúde, do Esporte, de Cultura, de Planejamento, de Trabalho e Emprego, SEPP/PR), CONANDA, FONSEAS, CNAS, FONACRIAD, CONGEMAS	ÓRGÃOS FISCALIZADORES CONANDA, CGU, Congresso Nacional, TCU e Sistema de Justiça
	Medidas de Melo Fechado Medidas de Melo Aberto SINASE 4.1.3: Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; formular e executar a política nacional; suplementação de recursos; elaborar o Plano Nacional do SINASE; SIPIA, Assistência Técnica a Estados e Municípios; diretrizes gerais sobre organização e funcionamento; processos de avaliação de entidades e programas.		
ESTADUAL	ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO ESTADUAL Coordenador Estadual do Sistema Socioeducativo	COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE COMPOSIÇÃO: Órgão Gestor, Secretarias Estaduais, Coordenação Melo Aberto, Coordenação Melo Fechado, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.	Órgão de controle da Administração Estadual; Legislativo Estadual; Sistema de Justiça; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Organização da Sociedade Civil
	ÓRGÃO GESTOR DA PRIMAÇÃO E RESTRIÇÃO DE LIBERDADE ÓRGÃO GESTOR DA LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE Função: coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades; articular a Intersetorialidade, estabelecer convênios, publicar, emitir relatórios, coordenar a elaboração do Plano Estadual, SIPIA, Assistência aos Municípios; criar e manter programas de Internação, semiliberdade e Internação provisória - SINASE 4.2.2; 4.1.4.		
MUNICIPAL	ÓRGÃO GESTOR DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS Coordenador Municipal do Sistema Socioeducativo COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO Função: Coordenar, monitorar, supervisionar, e avaliar a Implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades, avaliando e monitorando; articular a Intersetorialidade, estabelecer convênios, publicar, emitir relatórios, SIPIA, coordenar a elaboração do Plano Municipal - SINASE 4.2.2; 4.1.5.	COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE	CMDCA; Órgão de Controle e Administração Municipal, Legislativo Municipal, CCM, CT, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.

Fonte: Plano Decenal do Sistema Nacional Socioeducativo (2013, p. 11).

4.5 SINASE nas unidades da Federação

A coordenação do SINASE, no que concerne à parte operacional, ou seja, a execução das medidas socioeducativas, prioritariamente ditas e das ações complementares que também fizerem parte da política socioeducativa, cabe a cada Estado e a cada município a indicação no âmbito da sua estrutura administrativa, do órgão da administração direta responsável pela coordenação da execução de tal política pública.

Na esfera Federal, esta indicação já é feita pelo art. 3º §4º, da Lei nº 12.594/2012, cabe a antiga Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) a função executiva e gestão do SINASE.

A indicação no instrumento em relação a alocação do sistema nos Estados e Municípios, é apenas uma o órgão deverá obrigatoriamente ser da área de desenvolvimento de política de Direitos Humanos. Nada impede, inclusive que fosse criado um órgão específico para tal finalidade, sendo também responsável pela execução da política de atendimento à criança e ao adolescente de uma possibilidade mais ampla - até porque o SINASE deve se integrar à "rede de proteção" à criança e ao adolescente em âmbito municipal/estadual).

O órgão responsável deverá ser expressamente indicado no respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo (arts. 4º, §3º e 5º, §4º c/c 7º e 8º, da Lei nº 12.594/2012), e não apenas ficará encarregado de gerenciar a execução das medidas socioeducativas em suas diversas modalidades, mas também fará coordenação com os demais órgãos e setores da administração corresponsáveis pelo atendimento de crianças, adolescentes e famílias, de modo a obter, com a agilidade - e prioridade - devidas, os atendimentos complementares que se fizerem necessários, buscando a especialização de serviços, a qualificação de profissionais, a definição de fluxos e a formalização de protocolos de atendimento intersetoriais, de modo que todos os órgãos e agentes encarregados da execução das ações correspondentes ao SINASE, aqueles com atuação nos setores relacionados no art. 8º, da Lei nº 12.594/2012 - educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e capacitação para o trabalho, além de outros que poderão a estes se agregar, como o responsável pelo setor de habitação, se organizem e planejem ações específicas para o atendimento de adolescentes autores de ato infracional e suas famílias, fornecendo à autoridade competente um variadas opções que contemple desde ações de prevenção até o atendimento dos egressos do regime fechado (internação).

Sob o ponto de vista político em relação a coordenação federativa, na definição de processos e utilização das normas de decisão, quanto às ações a serem implementadas - no sentido "macro"/estrutural - pelo Poder Público, a coordenação do SINASE, como dito acima, compete aos Conselhos de Direitos, nos diversos níveis de governo. No que concerne à parte "operacional"

Como instrumento de pesquisa para vislumbrar a situação das unidades socioeducativas de privação de liberdade de adolescentes no Brasil, utilizamos como fonte o relatório apresentado pela Missão RENADE (Rede Nacional de Defesa do Adolescente em conflito com a Lei), que é uma articulação nacional que visa à proteção e defesa dos Direitos Humanos de Adolescentes a partir do marco normativo vigente. Seus membros são defensores (as) de direitos humanos, adolescentes, militantes e movimentos de familiares envolvidos na temática da justiça juvenil.

Nesse ínterim, o documento trata da gestão interna das unidades e da dinâmica das ações por meio do olhar da sociedade civil e traz relato sobre a forma como vem sendo prestados alguns serviços e em que medida vem sendo garantidos direitos nas unidades, tanto na percepção do agente socioeducativo, como do adolescente e dos familiares que acompanham de perto.

A diversidade de modos de viabilização dos sistemas socioeducativos para e adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas nas unidades federativas, entrelaça as interações entre os atores, tendo em vista que cada região do país possui características específicas, em cada Estado há uma organização peculiar e dentro de cada Unidades de Internação, funciona de uma forma única, apesar das orientações dos documentos norteadores (RENADE, 2015,p. 22) visando conjecturar o complexo quebra-cabeça que se apresenta a alocação do sistema socioeducativo, considerando as diferenças e especificidades de cada Estado.

Estruturou-se a partir do relatório nacional e da investigação por meio dos sítios eletrônicos de cada ente estadual, quadro com a relação dos órgãos responsáveis pela execução da política de atendimento socioeducativo, bem como das Secretarias a que estão vinculados em cada Estado.

Figura 5 SINASE nas unidades da federação

UF	SIGLA DO ÓRGÃO	ÓRGÃO EXECUTOR DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (INTERNAÇÃO)	SECRETARIA RESPONSÁVEL	SITE INSTITUCIONAL
AC	ISE	INSTITUTO SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO ACRE	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS	www.acre.gov.br
AL	SUMESE	SUPERINTENDÊNCIA DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA	SECRETARIA DE ESTADO DE PREVENÇÃO SOCIAL À VIOLÊNCIA (SEPREV)	www.seprev.al.gov.br
AP	FCRIA	FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO AMAPÁ	SECRETARIA DE ESTADO DA INCLUSÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL (SIMS)	www.portal.ap.gov.br
AM	GEAS	GERÊNCIA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (SEJUSC)	www.amazonas.am.gov.br
BA	SAS	SUPERINTENDÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS – SJDH	www.justicasocial.ba.gov.br
CE	SEAS/SDTS	SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SDTS)	www.ceara.gov.br
DF	SUBIS	SUBSECRETARIA DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JUVENTUDE (SECRIANÇA)	www.crianca.df.gov.br
ES	IASES	INSTITUTO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESPÍRITO SANTO	SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS – SEDH	iases.es.gov.br
GO	GECRIA	GRUPO EXECUTIVO DE APOIO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES	SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER, DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DA IGUALDADE	www.gecra.go.gov.br

			RACIAL, DOS DIREITOS HUMANOS E DO TRABALHO (SECRETARIA CIDADÃ)	
MA	FUNAC	FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR (SEDIHPOP)	www.funac.ma.gov.br
MT	SUPERINTENDÊNCIA	SUPERINTENDÊNCIA DO SISTEMA SÓCIO EDUCATIVO	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS (SEJUDH)	www.sejudh.mt.gov.br
MS	SAS	SUPERINTENDENCIA DE ASSISTENCIA SOCIOEDUCATIVA	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (SEJUSP)	www.sejusp.ms.gov.br
MG	SUASE	SUBSECRETARIA DE ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA (SEDS)	www.seguranca.mg.gov.br
PA	FASEPA	FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO PARÁ	SECRETARIA ESPECIAL DE ESTADO DE PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	fasepa.pa.gov.br
PB	-	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	paraiba.pb.gov.br
PR	DEASE	DEPARTAMENTO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DIREITOS HUMANOS (SEJU)	www.dease.pr.gov.br

PE	FUNASE	FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, CRIANÇA E JUVENTUDE (SDSCJ)	www.sdscj.pe.gov.br
PI	-	DIRETORIA DE ATENDIMENTO SÓCIO EDUCATIVO	SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA	www.sasc.pi.gov.br
RJ	DEGASE	DEPARTAMENTO GERAL DE SOCIOEDUCATIVAS AÇÕES	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	www.degase.rj.gov.br
RN	FUNDAC	FUNDAÇÃO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, HABITAÇÃO E ASSISTENCIA SOCIAL	www.fundac.rn.gov.br
RS	FASE	FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	SECRETARIA DE JUSTIÇA E DOS DIREITOS HUMANOS	www.fase.rs.gov.br
RO	CAA	COORDENADORIA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	SECRETARIA DO ESTADO DA JUSTIÇA (SEJUS)	www.rondonia.ro.gov.br

RR	SEJUC	SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA	SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA (SEJUC)	www.sejuc.rr.gov.br
SC	DEASE	DEPARTAMENTO GERAL DE AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS	SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E CIDADANIA (SJC)	www.dease.sc.gov.br
SP	FUNDAÇÃO CASA	FUNDAÇÃO CENTRO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE	SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA DEFESA DA CIDADANIA	www.fundacaocasa.sp.gov.br
SE	-	-	SECRETARIA DE INCLUSÃO ASSISTENCIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	www.segov.se.gov.br
TO	DPDCA	DIRETORIA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	SECRETARIA ESTADUAL DE DEFESA E PROTEÇÃO SOCIAL (SEDEPS)	www.cidadaniaejustica.to.gov.br

Fonte: Sites institucionais do governo; SNDCA/MDH (2017). Adaptação da autora.

A descentralização é um dos maiores desafios da coordenação federativa, no que tange a execução das responsabilidades, execução e financiamento da política pública. A distribuição de competências de formulação de políticas entre os entes federativos, exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, na perspectiva política, não dependem de concessões ou transferências.

Já descentralização administrativa, refere-se ao modo como o Poder Público, exerce suas atribuições, como ele administra e implementa políticas públicas, é importante perceber que o Estado pode executar suas atribuições de duas maneiras, de forma mais 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 (CEAG, 2016, p. 178).

Destarte, a Constituição Federal determina que a competência da União se restrinja a coordenação nacional e a formulação de regras gerais de atendimento, enquanto os Estados o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar, coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências.

5 O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO DISTRITO FEDERAL

O Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, no último levantamento realizado pelo SINASE (2016), publicado em 2018, conta com 981 socioeducandos, as informações constantes nesse relatório trazem alguns indicadores, contudo não se detalha esses dados por Estado, gerando um retrato do sistema nacional.

Dos indicadores apresentados na pesquisa, conseguimos inferir alguns dados em relação ao Distrito Federal. Primeiro o percentual de socioeducandos que se autodeclararam negros e pardos, 60,5%, sendo 16,2% dos adolescentes e jovens do sistema socioeducativo se autodeclararam pretos e 44,3% pardos. Em relação ao gênero, em números absolutos temos 949 socioeducandos do gênero masculino e 32 do gênero feminino, ou seja, 96,7% são do gênero masculino. Outro dado apresentado detalhado é a quantidade de obtidos ocorridos em Unidades de Internação, foram registrados no DF quatro casos de morte, sendo três casos de conflito interpessoal e um caso de suicídio.

Contudo não há detalhamento dos demais indicadores como renda, instrução escolar, das medidas socioeducativas por programa, entre outros, que são tão importantes quanto os demais detalhados para compreender as necessidades e particularidades do público-alvo da ação pública.

Em virtude do cenário apresentados, e da disponibilização desses indicadores pelo GDF, utilizaremos como referencial para compreensão do público que compõem o sistema e as condições que se fazem presentes na vida dos socioeducandos, e ao mesmo tempo comparar se as ações delineadas estão condizentes com a necessidade do público assistido, os dados detalhados de 2013, retirados da pesquisa da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Assim sendo o DF em 2013 apresentava 1.147 jovens e adolescentes em seu sistema socioeducativo, desses 549 estavam cumprindo medidas socioeducativas em Meio Aberto, 59 em cumprimento de Medida de Semiliberdade e 539 em Privação de Liberdade. O perfil do adolescente e jovem socioeducativo do DF será apresentado detalhadamente no decorrer do delinear do sistema no Distrito Federal, na seção 3.6 trata da estrutura do sistema socioeducativo, apresentaremos em subitens cada programa e o perfil dos adolescentes atendidos em cada um deles.

É importante destacar o histórico do Distrito Federal quando o assunto é a população infanto-juvenil em conflito com a lei apresenta uma longa lista de variações. De 1960 a 2011, foram 7 órgãos responsáveis pela gestão do Sistema Socioeducativo no DF. Foram inúmeras as

representações, nos mais variados setores. Partilhamos a seguir quadro histórico de instituições responsáveis pela temática nesses 57 anos de Brasília.

Quadro 7 - Histórico das Instituições Responsáveis pelo Atendimento Socioeducativo

ANO	SETOR	HISTÓRICO
1960	Secretaria de Serviços Sociais – SSS	O atendimento aos “menores infratores” era de responsabilidade do juiz de menores (conforme I Código de Menores, instituído pelo Decreto nº 17.943-A de 12/10/1927). Unidades de internação na época: 1960 – 1976: “Casa Mello de Mattos do Menor Trabalhador ¹⁵ ” – localizado na RA Candangolândia 1976 - 1979: “Centro de Observação de Menores (COM)” – localizado na RA Asa Norte – SGA 016/916
1979	Fundação de Serviço Social – FSS ¹⁶	1979¹⁷ – 1980: Por meio da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) ¹⁸ foi operacionalizado o atendimento ao adolescente infrator, com implementação de nova metodologia de tratamento, com termos preventivos, terapêuticos e de treinamento de recursos humanos.
1983	Fundação de Serviço Social – FSS e Juizado de Menores	Nesse ano especificamente o DF passou por uma série de mudanças organizacionais. A FUNABEM redefini as atribuições das instituições envolvidas na temática. FUNABEM – normatizar o atendimento; JUIZADO DE MENORES –dispor sobre assistência, proteção e vigilância; FSS/DF – operacionalizar as medidas indicadas pelo Juizado de Menores. Por conta da impossibilidade da FSS/DF a partir de 1983 o Juizado de Menores passou a administrar o Centro de Observação de Menores (COM). A FSS por conta das dificuldades encontradas elaborou novo projeto de atendimento denominado Projeto de Atendimento ao Menor Infrator – PROAMI , alterando o nome do COM para Centro de Triagem e Atendimento do Menor – CETRAM e absorvendo outras instituições, ficando definido o seguinte modelo: <ol style="list-style-type: none"> 1. CETRAM – Centro de Triagem e Observação de Menores; 2. COMEIA – Comunidade de Educação, Integração e Apoio ao

¹⁵ Criada pelo juiz Jorge (1º Juiz de Menores da América do Sul,), a casa ficava em um galpão conseguido por meio de doação foi batizada com o nome do juiz - “Casa Mello de Mattos do Menor Trabalhador” (DISTRITO FEDERAL, p. 19).

¹⁶ A Fundação de Serviço Social (FSS) era órgão administrativo da Secretaria de Serviços Sociais (SSS).

¹⁷ Em 1979, a legislação nacional para o segmento infanto-juvenil passou por reformulação sendo intuída a Lei 6.697 de 10/10/1979, conhecida como o Segundo Código de Menores. Em seu art. 9º implementa os centros especializados destinados a recepção, triagem e observação, e à permanência de menores.

¹⁸ No ano de 1964, foi instituída pela Lei Federal 4.513 a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com sede no DF e jurisdição em todo território nacional, incumbida de implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). A FUNABEM ficou responsável pelo centro-piloto de atendimento a adolescentes infratores.

		<p>Menor e Família;</p> <p>3. COTEME - Comunidade de Terapia e Educação de Menores.</p>
1985	Fundação de Serviço Social – FSS	<p>Em 1985 o sistema passa por mais uma alteração buscando um atendimento mais efetivo, eficaz e humanizado. Sendo definido o seguinte escopo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recepção e triagem – Na delegacia de menores era feito estudo preliminar da situação socioeconômica do menor e da família prestando apoio a esses durante o período; 2. CETRO – Estudo do interno e encaminhamento para tratamento adequado; 3. COMEIA – sistema de meio aberto – reintegração sociofamiliar; 4. FAZENDINHA – localizado no espaço físico da COMEIA; 5. Núcleos de Convivência Educativa – Localizado nas RA's do Gama e Taguatinga.
1990	Fundação de Serviço Social – FSS	<p>Com a promulgação do novo ordenamento jurídico, o ECA houve nova organização no atendimento a esse publicando buscando adequação a nova lei.</p> <p>COMEIA – é desativado</p> <p>A operacionalização do atendimento ao adolescente passa a ser de responsabilidade do CETRO, que muda de nome para Centro de Reclusão de Adolescente Infrator – CERE.</p> <p>Ficando definido conforme a nova ordem jurídica dos programas de atendimento o seguinte desenho:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade Assistida – executada pelos Centros de Desenvolvimento – CDS localizados nas Regiões Administrativas do Distrito Federal; 2. Semiliberdade – executada pelas Unidades Domiciliares, também localizados nas RA's. 3. Internação – executada por uma unidade de internação, o CERE.
1991	Fundação de Serviço Social - FSS na Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - SDS/DF	<p>Constituiu-se grupo de trabalho para adequação da política de atendimento ao adolescente, para criação do Sistema de Atendimento Socioeducativo do DF – SASE.</p> <p>1992 - Constituída comissão de trabalho para elaboração de proposta de atendimento ao adolescente privado de liberdade no CERE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plano de intervenção; 2. Criação do Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE (Lei nº 663 28/04/1994) <p>Foram extintos da estrutura da FSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ COTEME; ✓ CETRO; e ✓ COMEIA
1994	Fundação de Serviço Social – FSS na SDS e Secretaria de Estado de Ação Social do DF – SEAS	<p>CAJE ocupa o lugar do CERE, com a seguinte composição:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centro de Atendimento Juvenil Especializado; 2. Seção de Serviços Administrativos 3. Seção de Atendimento Médico Odontológico 4. Serviço de Internação Provisória; 5. Serviço de Internação Estrita

		<p>A questão da escolarização foi pauta no GDF para esse público específico, sendo discutido um convênio em 1995 para atendimento dos adolescentes e jovens internos do CAJE por meio do Centro de Ensino Supletivo da Asa Sul – CESAS.</p> <p>Cabe mencionar que os programas de Liberdade Assistida - LA era executado pela Secretaria de Estado de Ação Social do DF – SEAS até o ano de 2007 e em 2004 incluiu a Prestação de Serviço à Comunidade - PSC.</p>
2003	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal – SEDEST/DF	<p>Até 2003 a única Unidade destinada a execução a medida de internação de adolescentes no DF era o CAJE.</p> <p>Contudo foi formalizado convênio (9/2003) com a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores, deuse início a atividades de internação provisória, no Centro Socioeducativo Anmigoniense – CESAMI conhecido popularmente como CAJE II, apesar da criação de um novo centro de atendimento, esse se tornou insuficiente para alojar todos os adolescentes que cumpriram medida socioeducativa de internação provisória.</p> <p>No final de 2003, o GDF por meio do Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA/DF acionou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) visando concessão de medida cautelar por conta da violação de direitos.</p>
2006	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal – SEDEST/DF *CAJE era gerenciado pela Secretaria de Segurança Pública - SSP	<p>Concedida medida cautelar para cumprimento das seguintes ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Enfrentamento da superlotação; ✓ Proteção dos adolescentes internos; ✓ Melhoria das condições de insalubridade do CAJE; ✓ Eliminação da privação do acesso ao pátio e a visita de familiares como forma de punição. <p>Inauguração de duas novas unidades de Internação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Centro de Internação de Adolescentes Granja das Oliveiras – CIAGO (atual Unidade de Internação do Recanto das Emas - UNIRE) ✓ Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina – CIAP (atual Unidade de Internação de Planaltina – UIP)
2007	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF	<p>Por meio da Coordenação do Sistema Socioeducativo – COORSIS, a secretaria era responsável pela gestão e execução das medidas socioeducativas, passou também a gerenciar o CAJE.</p> <p>2010 - Inauguração do Centro de referência em Semiliberdade – CRESEM.</p>
2011	Secretaria de Estado da Criança - SECRIANÇA	<p>Criação da nova Secretaria por meio do Decreto 32.716 de 1º de janeiro de 2011, SECRIANÇA, ficou responsável por articular os programas, projetos destinados a proteção, defesa e promoção da criança, bem como os conselhos tutelares e o sistema socioeducativo, criando uma Subsecretaria exclusiva para a gestão dos programas de atendimento a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – SUBIS.</p>

		<p>Foram alteradas todas as nomenclaturas referentes as instituições que desempenhavam o atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, passaram a ser denominadas de Unidades. Sendo delineados da seguinte forma:</p> <p>Unidades de Atendimento em Meio Aberto – UAMAs</p> <p>Unidade de Internação – U.I.</p>
2013	Subsecretaria do Sistema Socioeducativo - SUBSIS	<p>Construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) para cada medida socioeducativa de forma participativa incluindo familiares e adolescentes usuários do sistema;</p> <p>O antigo CAJE, denominado agora Unidade de Internação do Plano Piloto – UIPP, por meio de várias investidas do Ministério Público e pelas dificuldades constantes vivenciadas, elaborou Plano de Desocupação da UIPP.</p> <p>Com o plano de desocupação, foram previstas novo formato do sistema socioeducativo, implementado:</p> <p>Núcleo de Atendimento Integrado – NAI;</p> <p>Unidade de Atendimento Inicial – UAI, para atendimento de adolescentes apreendidos em flagrante;</p> <p>Construção de cinco Unidades de internação.</p> <p>Desativação da Unidade de Semiliberdade do Gama Leste, sendo criada outra Unidade de atendimento na Região Administrativa de Santa Maria.</p> <p>Fim do convênio com a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinos de Nossa Senhora das Dores, responsável pela CESAMI no lugar foi entregue a Unidade de Internação Provisória de São Sebastião – UIPSS.</p>
2014	Subsecretaria do Sistema Socioeducativo - SUBSIS	<p>Criadas as Unidades de Semiliberdade;</p> <p>Criada a Unidade de Semiliberdade Feminina situada na RA do Guará.</p> <p>Total de 5 Unidades de Semiliberdade: Taguatinga, Recanto das Emas; Gama; Santa Maria e Guará.</p> <p>UIPP (antigo CAJE) - Desativado e demolido, sendo adolescente e servidores remanejados para as demais Unidades.</p> <p>Marco importante no DF: Por meio da Lei nº 5.351 foi criada a Carreira Socioeducativa do DF, devido as reivindicações dos servidores que pertenciam a carreira de Assistência Social.</p>
2015	Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal	<p>Alteração de nomenclatura da Secretaria por meio do Decreto 36. 236 de 1/01/2015;</p> <p>Alteração na estrutura administrativa da Secretaria, sendo incorporada a ela a Subsecretaria de Políticas para Juventude – SIBJUV.</p>

Fonte: I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE), p. 50 a 61.

Nesta unidade da Federação o atendimento do sistema socioeducativo é diferenciado e acumula as competências de Estado e de Município. A responsabilidade pela execução das medidas socioeducativas abrange o Atendimento Inicial Integrado (NAI), a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), a Liberdade Assistida (LA), medidas socioeducativas de Meio

Aberto, e a Privação e Restrição de Liberdade (internação, internação provisória, saída sistemática e semiliberdade), sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude (SECRIANÇA), mais especificamente da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS).

Um dos atores mais importantes no delineamento das políticas públicas e na execução do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal é a Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal (SECRIANÇA), órgão da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, que tem por competência, (1) definir a política governamental na defesa, promoção e garantia dos direitos da criança, do adolescente e da juventude no âmbito do Distrito Federal e coordenar as diretrizes para sua execução; (2) administrar o sistema responsável pela execução de Medidas Socioeducativas de Internação, Semiliberdade e Meio Aberto; (3) elaborar, promover e coordenar programas, projetos e ações intersetoriais de proteção especial; (4) realizar a gestão dos recursos humanos, orçamentários, financeiros e patrimoniais; (5) promover parcerias e a articulação com a sociedade civil e suas organizações no planejamento e execução de ações com vistas à proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes; (6) manter a transparência e a publicidade de seus atos e ações; e (7) desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação. Por sua vez, dentro da organização administrativa da SECRIANÇA, a SUBSIS é responsável por todo sistema socioeducativo do DF, e tem por competência, planejar, coordenar, executar e avaliar programas, projetos e atividades de medidas socioeducativas, sendo diretamente subordinada a SECRIANÇA. É de responsabilidade da Subsecretaria, promover a administração das unidades orgânicas, sendo quinze Unidades de Atendimento em Meio Aberto, uma Unidade de Atendimento Inicial (UAI), uma Unidade de Internação Provisória de São Sebastião, (UIP), cinco Unidades de Internação, uma Unidade de Internação de Saída Sistemática (UISS) e seis Unidades de Semiliberdade.

Destaca-se o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF), configura-se importante processo para o Sistema Socioeducativo, espaço de articulação, interação cognitiva deliberativo da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controlador das ações de implementação da política e responsável por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA-DF).

O CDCA-DF pode representar ao Ministério Público, em caso de infringência às suas deliberações ou aos demais órgãos legitimados no art. 210 da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, visando a adoção de providências cabíveis. O CDCA-DF é vinculado

administrativamente à Secretaria de Estado da Criança, que deve proporcionar os meios necessários ao seu funcionamento. O Distrito Federal deve alocar anualmente dotação específica no orçamento, de forma a garantir o efetivo funcionamento do CDCA-DF.

Em relação à rede de serviços de competência de outras Secretarias de Estado, mas pertencente ao quadro de direitos dos socioeducandos, como saúde, esporte, cultura, lazer, educação, profissionalização e assistência religiosa, no âmbito das medidas de meio aberto, semiliberdade e internação, esses serviços precisam ser garantidos, partindo-se do princípio da incompletude institucional.

É importante ressaltar que, devido à precariedade da maioria dos serviços públicos oferecidos pelo Estado no cotidiano da execução da medida socioeducativa, são muitos os desafios a serem enfrentados na tentativa da garantia de direitos dos adolescentes.

5.1 A estrutura da execução no DF

5.1.1 Medida Socioeducativa em Meio Aberto

Nas medidas em meio aberto, os adolescentes durante o cumprimento do programa permanecem residindo com suas famílias ou em alguns casos nas Unidades de Acolhimento. Esse formato de programa exige uma maior interação entre a rede de atendimento, de caráter intersetorial, sendo indispensável a participação da família, dos servidores executores das medidas, das organizações da sociedade civil, Secretarias de Estado e do Poder Judiciário. As medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) são de responsabilidade, conforme preceitua o SINASE, de execução do município.

No levantamento feito pelo CODEPLAN em 2013, sobre o perfil de adolescente atendidos nas medidas em meio aberto, existem 450 em cumprimento de Liberdade Assistida e 99 em medida de Prestação de Serviços à Comunidade.

Em relação ao percentual segundo o sexo na LA 84,2% são do sexo masculino contra 15,8% do sexo feminino, no PSC os índices apresentados também demonstram um maior percentual de cumprimento de medida para o sexo masculino, sendo 96% contra 4% do sexo feminino.

Em relação à raça/cor apresenta-se majoritariamente a presença de jovens negros¹⁹ cumprindo medidas socioeducativas, 78,8% PSC e 80,2% LA, o que reafirma a histórica vulnerabilidade da juventude negra, discriminada e marginalizada, frequentemente associada à criminalidade, o que exige dos gestores articulação interinstitucional sobre a questão étnico-racial.

Quanto à idade, a maior incidência de adolescentes em cumprimento de medida contava com 17 anos, sendo 35,4% PSC e 22,4% LA. Contudo esse número aumentou consideravelmente no último levantamento realizado pela SUBSIS, por meio do SIPIA/SINASE (2016), existem atualmente cerca de 2.040 socioeducandos acompanhados nas Unidades de Meio Aberto.

No DF existem 15 equipes responsáveis pela execução das medidas de LA e PSC, sendo quinze UAMAs em quatorze RA's do DF, trabalhando de forma coordenada para qualificar o acompanhamento do adolescente e seus familiares, para atender as demandas por diálogo, interação, desenvolvimento da autonomia e criatividade.

A equipe realiza o primeiro atendimento denominado de acolhimento assim que o adolescente é encaminhado pela NAI para a Unidade de Atendimento em Meio Aberto (UAMA), no acolhimento são identificadas preliminarmente as demandas existentes, por meio do Sistema de Informação Para Infância e Adolescência (SIPIA) são verificadas o histórico desse jovem para dar continuidade às ações já realizadas na unidade anterior (NAI).

Após o acolhimento, são realizados encontros para elaboração e realizado um pacto do Plano Individual de Atendimento do Adolescente (PIA), onde são traçados objetos e metas para serem desenvolvidos ao longo da permanência no cumprimento da medida, como por exemplo, providenciar documentação civil, matrícula e acompanhamento da escolarização, inserção em atividades esportivas, cultura e de lazer, cursos profissionalizantes, entre outros. (IPDASE,2016, p. 65)

Para que haja êxito nas ações de atendimento de semiliberdade as equipes responsáveis contam com a ação de atores de diversos setores, constituindo uma Rede Social, como cultura, Conselho Tutelar, Centro de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas para adultos, crianças e adolescentes (CAPSad), centros de saúde, Centro de Referência em Assistência Social

¹⁹ Consideram-se negros aqueles que informam ser pretos ou pardos, conceito adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

(CRAS), Centro de Referência Especializada e Assistência Social (CREAS), entre outros atores e ações (IPDASE, 2016, p. 66)

É importante mencionar também que, para que as ações tenham êxito e que esses adolescentes e suas famílias se sintam acolhidos e partes de uma ação, é necessário que os servidores e colaboradores das políticas intersetoriais do atendimento em meio aberto se reconheçam como corresponsáveis pelo sucesso do adolescente no cumprimento das medidas, bem como proporcionem a eles opção de escolherem seus caminhos com responsabilidade e possibilidades distintas as que foram lhe apresentadas anteriormente.

Os adolescentes nessa medida possuem a “escolha” de ir e vir, nesse sentido faz-se necessário que as equipes vinculadas a essa ação estimulem o adolescente a produzir conceitos e estratégias para acessar e manter-se no mundo do trabalho e emprego, nas políticas de educação, esporte, cultura, assistência social e demais possibilidades. (IPDASE, 2016, p. 68). É trabalhar de forma multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinarmente reconhecendo as necessidades dos indivíduos, visando a integração social.

A PSC difere da LA principalmente em razão da brevidade, podendo ser cumprida pelo prazo de um a seis meses, conforme sentença, por até 8 horas semanais. No DF, geralmente os adolescentes cumprem dois períodos por semana nas instituições que firmam Termo de Cooperação Técnica com o SECRIANÇA. Finalizado o processo, tanto a medida de LA, quanto a PSC, é elaborado o relatório avaliativo considerando os aspectos do PIA.

5.1.2 Medida Socioeducativa de Semiliberdade

A medida socioeducativa de semiliberdade está prevista no art. 120 do ECA, sendo essa aplicada sem um prazo determinado. Contudo, dever ser considerados alguns aspectos em sua aplicabilidade, como o prazo de duração, que não deverá ultrapassar três anos e também a revisão que deverá ocorrer a cada seis meses.

Pode ser aplicada como medida inicial ou como transição para o meio aberto para os adolescentes que receberam como sentença a medida socioeducativa de internação. Esse processo de transição visa a reinserção gradativa ao convívio familiar e comunitário.

A semiliberdade possui características mistas, podendo o adolescente ir e vir, e a privação de liberdade está no meio desses dois aspectos. O adolescente deverá permanecer por um período na Unidade de Semiliberdade, convivendo com os demais socioeducandos e servidores, sem ter a sua liberdade coibida por algemas ou grades, vivenciando atividades externas, indo

sozinho, cumprindo horários de chegadas aos estabelecimentos externos e no retorno à unidade, sendo monitorado pela equipe socioeducativa e pelos parceiros externos.

O SINASE mantém a postura da obrigatoriedade da escolarização e atividades profissionalizantes, sendo oferecidos pela própria comunidade, priorizando a construção de parcerias com a rede de saúde, cultura, esporte e lazer, favorecendo a ressocialização. Essa liberdade monitorada consiste na forma como o adolescente irá lidar com esse percentual de liberdade, essa “avaliação” do cumprimento da medida socioeducativa dar-se por meio do cumprimento dessas regras e/ou limites, para que indivíduo aprenda a usufruir de sua liberdade, visando desenvolver autonomia com responsabilidade.

A convivência com demais adolescentes e servidores no cumprimento da medida de semiliberdade, em locais apropriados para tais, permite excelentes oportunidades para que a equipe socioeducativa trabalhe com os adolescentes conceitos importantes para vida em sociedade, como: liberdade, respeito pelo direito do próximo, educação, organização, limpeza, disciplina pelo direito do próximo. A medida propende desenvolver no adolescente uma autonomia onde o gozo pela liberdade se dá mediado pela responsabilidade.

Nesse contexto, o trabalho coordenado com a família é de extrema importância para o sucesso dessa política. Sem o engajamento do núcleo familiar a medida perde a força e o propósito, auxiliando a superar dificuldades fortalecer vínculos, e dar suporte, com o intuito de inibir a reincidência infracional. É viável na semiliberdade o adolescente passar um período por tempo determinado com a família, no caso do DF, os finais de semana²⁰ se tiver demonstrado um bom rendimento no cumprimento da medida.

No Distrito Federal as equipes das Unidades de Semiliberdade vêm construindo e trabalhando articulação com a Vara de Execução de Medidas Socioeducativas, Promotoria e Defensoria, principalmente no que concerne às questões conceituais da medida. Cabe mencionar que, nos avanços realizados por meio dessa integração entre atores, foram elaborados documentos norteadores da prática socioeducativa, são eles: Regulamento Operacional das Unidades de Semiliberdade, Projeto Político Pedagógico, instrumentais para o PIA, relatórios avaliativos, termos de responsabilidade do socioeducando e do responsável deste.

Das unidades de semiliberdade, o GDF conta com cinco, sendo quatro destinadas a atendimento de adolescentes do sexo masculino (Taguatinga, Recanto das Emas, Gama e Santa

²⁰ Não há referência na legislação quanto a definição de período, ou seja, obrigatoriedade dos finais de semana. Utilizado como base para o consentimento a Resolução nº 47 de 06/12/1966.

Maria) e uma para adolescente do sexo feminino (Guará). Nas unidades que atendem os adolescentes do sexo masculino adotam estratégia de separação dos adolescentes por faixa etária, conforme demonstra tabela:

Quadro 8 - Unidades de semiliberdade por faixa etária

UNIDADE DE SEMILIBERDADE	FAIXA ETÁRIA
UNIDADE DE TAGUATINGA	18 A 21 ANOS
UNIDADE DO RECANTO DAS EMAS E GAMA	17 ANOS
UNIDADE DE SANTA MARIA	12 A 16 ANOS
UNIDADE GUARÁ	TODAS AS IDADES (SEXO FEMININO)

Fonte: Elaborado pela autora.

A estratégia de tratar por faixa etária permitiu maior adequação do trabalho socioeducativo com enfoque nas áreas mais importantes, como por exemplo, trabalho e profissionalização no caso dos adolescentes mais velhos.

O trabalho integrador permite a inserção dos adolescentes na rede de serviços da comunidade, mesmo que esses sejam precários, e configura-se um enorme desafio na garantia de direitos a esses adolescentes. Na educação os socioeducandos da semiliberdade, são matriculados e frequentam as aulas da rede pública de ensino, são inseridos em cursos profissionalizantes mediante oferta e interesse. Em relação às atividades esportivas, foi realizado parceria com as Vilas Olímpicas do DF, a ação transversal possibilita a garantia de direitos por meio das ofertas da rede.

Entretanto, em relação aos índices da medida socioeducativa de semiliberdade, essa apresenta maior percentual de adolescentes no que tange a evasão/fuga: cerca de 59% indivíduos que cumpre a medida fugiram ou não cumpriram a medida durante o processo estabelecido. Pode-se interpretar precipitadamente como ineficiência na execução da medida de semiliberdade.

Vários fatores influenciam o número expressivo de evasão, os quais vão desde a fragilidade da rede de atendimento até a instabilidade típica da adolescência. A família, a escola e o judiciário são parceiros importantíssimos e fundamentais no sucesso da execução desta medida. Outro fator com índice expressivo no grupo que cumpre medida de semiliberdade é o nível de instrução ou não conclusão do ensino fundamental, cerca de 36,2% (CODEPLAN, 2013).

5.1.3 Medida Socioeducativa de Internação

O maior desafio posto ao Sistema Socioeducativo está em articular ações e delinear estruturas para as medidas socioeducativas de internação, uma vez que esses indivíduos carecem de proteção, atenção, educação, saúde e uma série de ações que ultrapassam os planos delineados na política. É a incompletude que se menciona em vários instrumentos institucionais. E como resolver esse dilema ou pelo menos delinear avanços significativos?

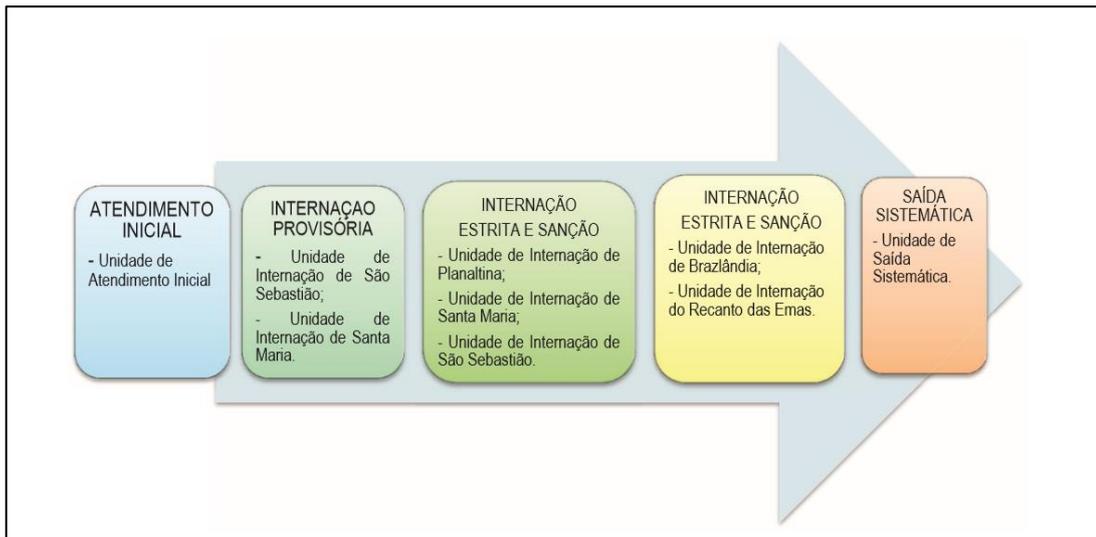
O público atendido pela medida socioeducativa de internação no DF tem número expressivo. Conforme pesquisa detalhada do CODEPLAN (2013) e históricos do levantamento do SINASE (2014, 2015, 2016), foram 539 adolescentes em 2013 apenas na modalidade de internação, 710 adolescentes e jovens em 2014 no programa de internação, 1.014 adolescentes em 2015 registrados no Sistema Socioeducativo sem detalhamento do quantitativo por medidas e em 2016 foram registrados 981 adolescentes e jovens no sistema sem detalhamentos por modalidade das medidas cumpridas.

É importante destacar um dado levantado nos estudos detalhados sobre os adolescentes que cumprem medidas de internação no DF: cerca de 20,6% são residentes dos municípios do entorno do DF (CODEPLAN, 2013). Não há dados atualizados desse percentual.

O Distrito Federal, tendo em consideração o seu histórico recente de denúncias e inadequado atendimento das medidas socioeducativas, vem buscando reestruturar e qualificar o atendimento aos adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas, principalmente de internação.

A partir desse novo formato organizacional criou-se uma coordenação específica de internação, vinculada à Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS). O programa socioeducativo de internação conta atualmente com oito Unidades que operam medidas de internação, conforme delineado nas instituições normativas (ECA e Lei Federal nº12.594/2012), organizadas da seguinte maneira no DF:

Figura 6 - Organização do Programa de Atendimento de Internação - DF



Fonte: Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE, p. 72

Buscando decifrar o atendimento de internação do Distrito Federal, faremos uma descrição dos processos de organização, enfatizando principalmente as inovações e alterações que esses trouxeram para o sistema socioeducativo distrital.

No que tange ao atendimento inicial, esse tem o intuito de compreender o adolescente que ingressa ao sistema socioeducativo em sua integralidade, sendo executado pela Unidade de Atendimento Inicial (UAI)²¹, sendo composta em um mesmo espaço físico: TJDF, MPDF, DPDF, e Secretarias de Estado de Saúde, Educação, Segurança Pública e de Assistência Social. O objetivo de reunir todos esses órgãos é prestar atendimento imediato, eficiente, humanizado e educativo ao adolescente apreendido em flagrante, a quem se atribuiu autoria de ato infracional.

Para qualificar o atendimento, o Poder Executivo do DF, criou a Central de Vagas (CV) do Sistema Socioeducativo, responsável por gerenciar todas as vagas do sistema socioeducativo, realizando vinculações imediatas e transferências entre as Unidades do DF e de outros Estados da federação²². Visando a especialização, definiu-se perfis de atendimento para cada Unidade do SSE/DF, de acordo com o quadro abaixo:

²¹ Obedece ao disposto no art.88, inciso v, do ECA e art, 4º, inciso VII da Lei 12.594/2012, que prevê atendimento inicial ao (a) adolescente. A capacidade de atendimento do UAI/DF é de 28 adolescentes/dia, tendo como média 500 adolescentes mês.

²² Portaria Conjunta 001/2013

Figura 7 - Especialização das Unidades de Internação e Semiliberdade

Sexo /Idade	Unidade de Internação	Unidade de Semiliberdade
Feminina	UISM	UASFG
Masculina (Maiores)	UNIRE/UIBRA	UAST
Masculina (Menores)	UIP/UISM/UISS	UASG/UASSM/USRE

Fonte: PDASE (2016, p. 74).

O trabalho desenvolvido pela CV é articulado com o Sistema de Justiça e demais atores, dando brevidade às ações, sendo possível equilibrar os atendimentos nas Unidades, mesmo não estando ainda dentro do ideal previsto. A Portaria nº 233 de 11 de junho de 2014, definiu atribuições e gerenciais para a Central de Vagas, ratificando sua relevância para o SSE/DF. Além disso, foi integrado ao CV os serviços de segurança, transporte e acompanhamento²³ de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação, por meio da Portaria nº 114, de 22 de junho de 2015 sendo revogada e reestruturada em 11 de janeiro pela Portaria nº 7, onde prevê o atendimento para as todas as unidades

Para coordenar as ações do CV, foram compostas duas gerências responsáveis pelos andamentos, são elas: Gerência de Vinculação, que tem como objetivo gerenciar as vagas disponíveis para cumprimento de medidas e acompanhamento dos adolescentes que foram encaminhados para audiências nas Varas da Infância e Vara de Execução, e a Gerência de Acompanhamento, determinando quando necessário a transferência dos adolescentes em cumprimento de programas, possibilitando maior articulação com o sistema de justiça, recambiamento e brevidade das medidas socioeducativas impostas, evitando o cumprimento de medidas desproporcionais.

O SSE/DF conta também com um sistema denominado, Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), com gerência própria (Gerência do SIPIA/SINASE)²⁴ administrado pelo Governo Federal por intermédio da SDH. Uma ferramenta de gestão integrada que permite o acesso simultâneo de todas as informações sobre os atendimentos realizados.

No que tange aos aspectos de individualização, as questões de gênero dentro do SSE/DF apresentam-se desproporcionais uma vez que existe somente uma possibilidade de serviços de

²³ Serviços instituídos pela Portaria nº105, de 27 de maio de 2015.

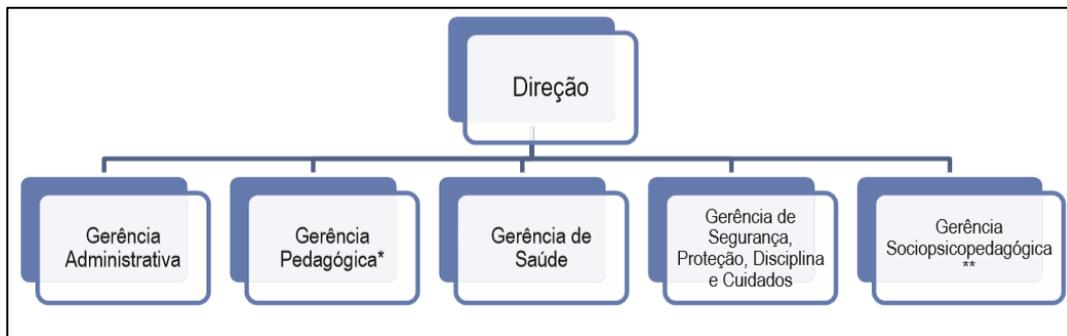
²⁴ Instituído dentro da estrutura organizacional do sistema na CV, por meio do Decreto nº 35.300/2014.

atendimento para o gênero feminino (UISM), se mostrando como clara lacuna na política socioeducativa, tendo em vista que para o gênero masculino existem previsões de um serviço estratificado de atendimento, considerando faixa etária²⁵, gênero ao qual se identifica²⁶ e maior oferta de unidades (UIP, UISS, UISM, UNIRE, UIBRA) próximas à residência do adolescente.

Ressalta-se que a política de atendimento socioeducativo não pode estar isolada das demais políticas públicas, relevando a importância e a necessidade de intersetorialidade entre as Secretarias. Essa conexão entre os múltiplos atores demonstra o nível de compromisso das secretarias locais com a temática socioeducativa, tanto em relação a prevenção da ação quanto ao enfrentamento.

Alinhado ao SINASE, as Unidades de Internação estão estruturadas administrativamente conforme Decreto nº 36.265, de 13 de janeiro de 2015, com estrutura “mínima” para executar a proposta socioeducativa, com funções distintas, porém complementares, delineadas da seguinte forma:

Figura 8 - Organização Administrativa das Unidades de Internação



Fonte: PDASE (2016, p. 84).

Na interação entre setores no Distrito Federal, para garantir oferta de escolarização para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, a SECRIANÇA junto com Secretaria de Educação (SEDF) firmou Termo de Cooperação Técnica nº 002/2013, definindo obrigações para cada uma das secretarias, sendo de responsabilidade da SECRIANÇA disponibilizar, dentro das unidades, espaço adequado e material para os socioeducandos, e da SEDF disponibilizar os professores e fornecer materiais de expediente escolar para a realização das aulas. Essa oferta tem por instrumentos:

²⁵ Existem três Unidades de internação no DF, para atendimento a adolescente em cumprimento de MSE até 18 anos de idade, são elas: UIP, UISM e UISS e duas Unidades destinadas a jovens entre 18 e 21 anos (incompletos), são elas: UIBRA e UNIRE.

²⁶ Ressalta-se a importância da publicação da Portaria nº 12 de 27 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o Registro do Nome Social de travestis e transexuais em documentos de atendimento nas Unidades.

1. Termo de Cooperação Técnica nº 002/2013 - Termo de cooperação entre SECRIANÇA e Secretaria de Educação (SE/DF), atuação pedagógica no Núcleo de Atendimento Integrado – NAI;
2. Portaria Conjunta SEDF/SECRIANÇA nº 09/2013 – dispõem sobre rotinas de acompanhamento da escolarização;
3. Portaria Conjunta SEDF/SECRIANÇA nº 03/2014 – dispõem sobre a lotação de profissionais da educação que atuam nos núcleos de ensino das Unidades;
4. Portaria SEDF nº 278/2014 – diretrizes pedagógicas para a escolarização na socioeducação.

É importante ressaltar que a configuração do sistema socioeducativo do Distrito Federal conta com a Unidade de Saída Sistemática (UNISS), proposta pioneira de atendimento a adolescentes que se encontram em processo de finalização de sua medida socioeducativa de internação originários de outras Unidades do DF. O objetivo é contribuir no processo de reinserção sociocomunitária e promoção da autonomia do adolescente/jovem enquanto sujeito político e cidadão.

A UNISS é composta por quatro casas de convivência e tem capacidade máxima de atendimento para oitenta socioeducandos. Conta com quatro refeitórios, escola e um espaço multiuso para realização de diversas atividades e trabalhos com a equipe multiprofissional. A meta da UNISS é a preparação do adolescente para o seu desligamento institucional e o enaltecimento de sua autonomia cidadã.

5.2 Panorama geral da gestão do sistema socioeducativo do Distrito Federal

O Sistema Socioeducativo do Distrito Federal encontra vários desafios frente à sua organização e metas devido ao seu arranjo federativo. O fato de assumir “dupla” responsabilidade, atribuições definidas no ECA e Lei do SINASE referente a Estados e Municípios, gera no cenário múltiplas adversidades frente à resolução de problemas.

A ação intersetorial e coordenada é necessária para garantir avanços significativos. O GDF, a partir da SECRIANÇA e após relatórios e denúncias sofridas em 2016 pelo Sistema Socioeducativo, buscou primeiramente solucionar os problemas apontados ampliando as unidades de internação e criação de instrumentos normativos para garantir dentro do sistema as ações futuras, dentre eles a elaboração do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE).

O I PDASE/DF é fundamentado pelo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNAS) e norteia quaisquer ações, programas, projetos e atividades implementadas ao atendimento socioeducativo.

Como Plano Distrital, torna-se uma Política de "Estado", uma vez que o Governo do Distrito Federal passa a ter um referencial normativo específico para ações a curto, médio e longo prazo.

Com base nas diretrizes elencadas no Plano Decenal, a SUBSIS elaborou seu Planejamento Estratégico em quatro frentes de atuação:

1. Ampliação e adequação da infraestrutura das Unidades de Atendimento;
2. Qualificação no Atendimento Socioeducativo;
3. Promoção e Articulação institucionais;
4. Preservação da dignidade humana dos socieducandos, familiares e servidores.

Há que se destacar que o Planejamento Estratégico definido pela Subsecretaria prevê a importância da ação de uma representação denominada Comitê Gestor do Sistema Socioeducativo, criado pelo Decreto 37.124 de Fevereiro de 2016, cuja previsão legal consta tanto do ECA, quanto do SINASE. É responsável por acompanhar a execução do Plano de Atendimento do Socioeducativo, conforme dispõe seu Decreto de criação.

O Comitê Gestor conta com a participação dos seguintes atores (órgãos):

1. Secretarias de Estado da Cultura do DF- SEC;
2. Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude;
3. Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade racial e Direitos Humanos do DF - SEDESTMIDH;
4. Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do DF;
5. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF;
6. Secretaria de Estado de Saúde do DF;
7. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social do DF;
8. Secretaria de Estado de Mobilidade do DF;
9. Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF;
10. Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do DF;
11. Defensoria Pública;
12. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA/DF;
13. Conselho de Assistência Social – CAS/DF;
14. Delegacia da Criança e do Adolescente;

15. Conselho Tutelar;
16. Vara de Execução de Medidas Socioeducativas; e
17. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O Comitê Gestor passa por processos de interação por meio de reuniões que ocorrem uma vez por mês, sendo elaboradas a construção de estratégias de intervenção intersetorial de atendimento aos/as socioeducandos/as e suas famílias.

Além das ações do planejamento decenal, o DF vem ampliando a parceria e o portfólio de projetos para o Sistema Socioeducativo, *outputs* dos processos de interação do sistema socioeducativo do DF, apresentado no relatório da Subsecretaria e sistematizado por meio de quadro de informações as parcerias que veem sendo delineadas ao longo do ano de 2017/2017, visando a melhoria e a efetividade de ações para adolescente e jovens em situação de vulnerabilidades sociais e cumprimento de medidas socioeducativas, bem como o corpo de profissionais que atuam no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.

Essas ações visam “tirar” do papel o planejamento decenal traçado, bem com efetivar as ações intersetoriais e transversais ampliado a rede de atores.

Quadro 9 - Projetos para o Sistema Socioeducativo DF

PROJETO	DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES
Parceria com o Centro Universitário de Brasília – UNICEUB	Projeto que culminou na assinatura de Termo de Cooperação, que proporcionou a realização de projetos por estagiários de Psicologia, especificamente na UAMA Guará e na Sede da Secretaria. Na UAMA Guará, os estagiários realizam atendimentos junto aos adolescentes, e, na Sede, atendem os servidores da pasta.
Projeto “Meu Olhar Aberto”	Projeto realizado pela SUBSIS, por intermédio da Coordenação de Políticas e Saúde Mental -COORPSAM e da Coordenação do Meio Aberto - COORDEMA, em parceria com o fotógrafo Milton Moraes, no qual se promove a produção de material audiovisual pelos adolescentes, utilizando seus próprios celulares.
Esporte à Meia Noite	Projeto que é realizado por esta Subsecretaria em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social, e permite que haja a prática desportiva pelos socioeducandos.
Coaching	Projeto desta SUBSIS, que, em parceria com o Ministério Público Federal, prevê atuação junto aos servidores da pasta, promovendo a capacitação de gestores por intermédio da metodologia <i>coaching</i> .
Constelação nas UAMAS	Projeto desta SUBSIS, em parceria com um grupo de Consteladoras Voluntárias. O projeto baseia-se na utilização da metodologia de constelação familiar e promove o atendimento dos adolescentes, abordando temáticas relacionadas à prevenção da auto-sabotagem, repetição de padrões negativos, dentre outros.

Aprendizagem e profissionalização	A SUBSIS monitora e coordena parcerias e articulações que tenham por objetivo a realização de cursos e ações que promovam a profissionalização dos adolescentes atendidos.
I Fórum de priorização do meio aberto	Idealizado pela SUBSIS e COORDEMA, trata-se de um espaço de discussão há muito ambicionado pelos servidores do meio aberto, e consistirá em um espaço de discussão e debate acerca do trabalho desenvolvido nas UAMAs.
Brinquedoteca virtual e pedagogia dos valores	Projetos realizados em parceria com o Centro Universitário IESB e que visa à iniciação científica e atendimento dos socioeducandos
Compartilhando Histórias e Mudando Trajetórias	A SUBSIS, por intermédio da COORDEMA, em parceria com o MPDFT e UnB promoverá capacitação dos gestores das UAMAs, com foco nas metodologias de atividades coletivas, comunicação não-violenta, e pedagogia colaborativa.
Outras Expressões, Novas Trajetórias	Parceria da SUBSIS com projeto Vida e Juventude, propõe a realização de rodas de conversa e oficinas que abordam temáticas relacionadas às realidades juvenis.
Justiça Restaurativa nas UAMAs	Parceria com a SEAT/DEMSE, insere práticas restaurativas no contexto das medidas em meio aberto
Estágios supervisionados	A SUBSIS, por intermédio da DINT e DISEMI, vem buscando e firmando parcerias com instituições universitárias – UNIP e UNB – visando à construção de espaços para estágios de serviço social.
Reconstrução da história e da memória do Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE	Parceria da SUBSIS/DINT com a instituição ANIS, que recuperará arquivos e documentos do antigo CAJE, organizando um acervo memorial.
Horticultura e Socioeducação	Projeto da SUBSIS que visa à implementação de hortas as unidades de internação, capacitando os adolescentes e jovens em produção agroecológica de hortaliças, flores e insumos orgânicos, promovendo uma alternativa de geração de renda.
Festival de Curta	Projeto da SUBSIS que tem por finalidade o estímulo aos socioeducandos no engajamento de atividades audiovisuais e que desenvolvam habilidades de comunicação e produção crítica e criativa
UNESCO	Projeto da SUBSIS que contribui para a consolidação das políticas públicas da Secretaria, contemplando o aperfeiçoamento das ações prestadas, com a finalidade de promover os direitos que assegurem oportunidades para o desenvolvimento integral às crianças, aos adolescentes e aos jovens do Distrito Federal.
Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA	Projeto que visa à construção de uma cultura de paz no sistema socioeducativo e que propiciará vivências e aprendizagens de diversos conhecimentos e técnicas de administração de conflito. Além disso, favorece o protagonismo juvenil e o empreendedorismo, inovando os mecanismos e estratégias de inclusão no mundo do trabalho.
Oficina de música Plena Harmonia	Oferecer aulas de música para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.
Visitas externas	Atividades realizadas pela SUBSIS/DISEMI, que proporcionam aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade a realização de atividades externas, consistentes em visitas ao Parque da Água Mineral, ao Centro Cultura Banco do Brasil, ao Centro Cultural da Caixa e ao Jardim Zoológico, dentre outros.
Projeto OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos	Dois conjuntos de atividades. O primeiro refere-se à padronização das ações de gestão e comunicação da SUBSIS e ampliação da capacidade técnico-profissional dos servidores. O segundo consiste em uma proposta de sistema de monitoramento e avaliação das ações executadas sob a gestão da SUBJUV e

	SUBSIS.
Palestras do ex socioeducando egresso do Sistema Socioeducativo – Jeconias Capoterapia Terapia comunitária	Em articulação com a ONG União Planetária e Ladainha

Fonte: Relatório de Gestão SUBSIS (2016).

A Subsecretaria do Sistema Socioeducativo vem ampliando o campo de atuação no contexto do Sistema Socioeducativo, promovendo a elaboração e consecução de projetos que diversificam o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal, buscando a promover a qualificação e melhoria no trabalho e na saúde dos servidores que atuam no sistema.

Em relação aos recursos destinados para ações que o Governo do Distrito Federal vem construindo e executando, trata-se da efetividade do que foi planejado no PDASE/DF, unindo planos, orçamento e financiamento, constituindo ponto fundamental para a criação, implementação e manutenção das políticas elencadas. Nesse sentido, as ações só serão viáveis a partir do momento em que houver sintonia entre PPA, LDO e LOA (2015–2024).

Assim, o GDF, por meio da SECRIANÇA, elaborou um plano orçamentário para garantir prioridades, destacar objetivos e metas durante 10 (dez) anos, refere-se a uma projeção orçamentária na importância total de R\$ 4.029.452.741,00 (quatro bilhões, vinte e nove milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais), com o objetivo de fortalecer o sistema de garantias de direitos das crianças, adolescentes e juventude do Distrito Federal.

5.3 Considerações sobre o SINASE no DF

Para compreender a complexidade na qual o SINASE enquanto ação pública está inserido no Distrito Federal especificamente, aplicaremos a abordagem inovadora no estudo de políticas públicas que vem sendo desenvolvida por Lascoumes e Le Galès. Primeiramente cabe destacar que, a instrumentalização de políticas públicas parte de uma abordagem sociopolítica, reconhecendo o papel dos instrumentos na estruturação da ação pública, corroborando na compreensão da composição e interação do sistema no DF, ultrapassando as perspectivas funcionalistas, ao evidenciar as relações de poder e as dinâmicas de despolitização associadas a tais instrumentos. Estudar as políticas públicas, a partir de seus instrumentos, permite-nos

assim entender como se dão suas mudanças e quais os padrões de relação e governança entre os diversos atores de uma arena de *policy* (AMORIM, BOULLOSA, 2013).

A análise da ação pública observa os elos das articulações entre (1) *atores*, (2) *representações*, (3) *instituições*, (4) *processos* e (5) *resultados* - constituídos em diversos níveis, formas de regulação e coordenação. Os atores têm motivações materiais e/ou simbólicas, contam com estratégias, recursos e capacidades próprios, e têm alguma autonomia, podendo ser individuais ou coletivos; as instituições, por sua vez, orientam as interações por meio de instrumentos, procedimentos, normas, rotinas e regras; os processos seriam as formas de composição e recomposição das interações no tempo; os resultados seriam os efeitos da ação pública; e as representações seriam aquilo que dá sentido às ações, os elementos normativos e cognitivos que as condicionam e refletem (LASCOURMES, LE GALÈS, 2012, pp. 45-6). Por meio dos instrumentos conseguimos compreender como se dá ação pública (sistema socioeducativo) no Distrito Federal, para além de uma reprodução das interações nacionais e das coordenações que possibilitam a execução do Sistema instituído pelo instrumento normativo base, Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012. Um marco na construção e instauração de um novo instrumento apurado como produto de um processo político, gerado em grande parte pelo processo de interação e intensas negociações de multiatores no CONANDA.

No cenário do DF, podemos identificar os atores mais importantes na viabilidade do Sistema Socioeducativo, são eles a Secretaria da Criança de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude (SECRIAÇA) que é órgão central na administração da política governamental na defesa, promoção e garantia de direitos no âmbito do Distrito Federal, com o objetivo específico em relação ao sistema socioeducativo apresenta-se como principal ator articulador a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBIS), o Ministério Público do Distrito Federal, Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMS), Defensoria Pública, o Governo do Distrito Federal.

Para garantir a completude do sistema socioeducativo a SECRIANÇA conta com uma rede de atores adjacentes, são eles a Secretaria de Educação, Secretaria de Estado de Saúde, o Sistema Judiciário (MDFT, DP, VEMSE), Secretaria de Estado de Cultura, Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer, Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (SEJUS), Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social, Secretaria Adjunta de Políticas para Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), entre outros.

Além dos atores apresentados, o sistema socioeducativo do DF, apresentou com resultado das ações transversais parcerias com atores que poderão qualificar o atendimento, no quadro 9, apresentamos uma lista de projetos, e podemos identificar os atores que auxiliaram nesse desafio, são eles: Universidades (UNB, UNIP, UNICEUB e IESB), ONG's (União Planetária e Ladainha),

além dos organismos internacionais que veem cooperando na ascensão das ações do sistema, especificamente no DF, conseguimos identificar ações da UNESCO, Organização dos Estado Ibero-americanos (OEI).

Para garantir a promoção de articulações transversais o Comitê Gestor é composto por dezessete atores (órgãos e entidades) do Distrito Federal, as representações serão praticadas pelos representantes de cada órgão, sendo titular e suplente, com vistas ao fortalecimento e fomento das redes socioassistenciais.

Os membros do comitê são designados mediante indicação dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades neles representados e a coordenação por sua vez é exercida pelo (a) Secretário (a) de Estado de Políticas para Crianças e Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, contudo em contato com a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS), foi informado que desde a sua constituição o comitê convocou algumas reuniões de caráter informativo, não sendo esses processos deliberativos, em decorrência do processo de troca gestão no Governo do Distrito Federal, ainda em decorrência da troca de Secretário da SECRIANÇA não foram publicados oficialmente designados as representações dos órgãos que compõem o Comitê. As (2) *representações*, no Distrito Federal são as ações relacionadas a garantia de direito para adolescentes e jovens em conflito com a lei e conseqüentemente a assistência a esse público por parte do poder público, condicionados também as representações políticas dos interesses desses adolescentes e jovens assim como das suas famílias, dar-se-á pelos Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA/DF) e Conselho Tutelar.

As (3) *instituições*, governam as orientações entre os atores e possibilitam as ações transversais, definem as responsabilidades e obrigações de cada um dos elementos que configuram o sistema, como descrito ao longo do trabalho as principais instituições do DF são: Lei Orgânica do Distrito Federal, as portarias que balizam e orientam as relações, os termos de cooperação e os Decretos.

Em relação aos (4) *processos*, que configuraram e qualificaram o sistema socioeducativo do Distrito Federal, destaca-se as conferências distritais dos Direitos da Criança e do Adolescentes, em especial a 8ª Conferência que produziu os eixos do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, as reuniões da Comissão Intersetorial de Discussão, Avaliação e Acompanhamento do I PDASE, principalmente nesse processos houve ampla participação, reuniões como o CONANDA com orientações acerca do SINASE, Fóruns para consulta virtual sobre o sistema socioeducativo do Distrito Federal, audiências públicas realizadas com os socioeducandos para ouvi-los em relação as necessidades e ao atendimento do sistema, com a participação da Câmara Legislativa do DF (CLDF), MPDFT, Defensoria

Pública, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA/DF, além de oficinas para tratar os temas como a redução da maior idade penal, família, sistema entre outros, seminários com a participação de diversos atores em especial a Universidade de Brasília, Grupo de Trabalho, para tratar dos avanços e melhoria do sistema quanto as articulações e temáticas do Plano Decenal (IPDASE, 2016,p. 13 – 16).

Além disso são realizadas reuniões periódicas coordenadas pela SECRIANÇA por meio da SUBISIS com os gestores das Unidades e profissionais do sistema socioeducativo, Reuniões do Comitê Gestor, além de fóruns e discussões promovidos pela Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal (VIJ/TJDFT) (LC/SECOM/VIJ-DF).

E por último e não menos importante os (5) *resultados*, no caso do Distrito Federal nos últimos anos foram várias as consequências do processo de dinâmicas e interações entre os atores e elementos que compõem o sistema, essas interações provocaram inúmeras preposições para melhora dos atendimentos no DF, demonstrado no quadro nove, o quadro em questão apresenta os Programas e Projetos ampliando a oferta de serviços para adolescentes e jovens em conflito com a lei.

O DF, pela configuração diferenciada que possui, assume responsabilidades do Estado e Município, entretanto o sistema se fragiliza quanto as interações e coordenação, as Regiões Administrativas (RA) do Distrito Federal são totalmente dependentes quanto a execução de ações, não possuem recursos próprios e suas administrações estão voltadas apenas para ações de infraestrutura básica, distanciado da realidade dos municípios, que possuem uma estrutura de governo, podem, em alguns casos, ser limitados quanto a capacidade de gestão mas nos documentos nacionais, estão definidos responsabilidade e demonstrados caminhos de articulação. Por sua vez as RA's não possuem autonomia orçamentária o que acarreta concentração de responsabilidade inerentes ao sistema socioeducativo do DF no processo de delegação de ações e incumbências. Dadas as dimensões do Distrito Federal e para que os objetos traçados possam ser minimamente concretizados, o DF conta com a articulação e delegação de atividades para as Secretarias locais e subsecretarias no que tange ao alcance das metas.

Esses entraves de delegação geram no sistema socioeducativo do DF fragilidades frente ao cenário nacional, se comparados a outros Estados. O GDF apresenta um dos mais altos índices de superlotação nas Unidades de Internação, conforme *Relatório Nacional* do RENAME 2017, é apresentado também um sucateamento no sistema devido à falta de funcionários para atendimento dos programas de meio aberto, em detrimento dos programas de meio fechado.

Houve um alto investimento ao longo dos últimos anos na construção de Unidades de Internação, devido a medida cautelar aprovada pela OEI, pela falta de Unidades para atendimento dos adolescentes e jovens em conflito com a lei.

Devido a esse cenário, a gestão do sistema socioeducativo realocou os profissionais do meio aberto para os programas de privação de liberdade, deixando as medidas de PSC e LA, sem profissionais suficientes para atendimento.

Se comparado ao restante do país os profissionais do DF são bem preparados e reconhecidos, no que tange a formação desses para lidar com as especificidades do sistema, esse cenário se apresenta devido a articulação entre os atores locais na realização de fóruns de especialização, de grupos de trabalho, de oficinas, muitas delas com os órgãos do Sistema de Justiça, conseguimos inferir que ao longo dessa jornada foram convidados para habilitação dos profissionais, profissionais vinculados as Universidades públicas e privadas, dos variados campos do saberes, para discutir e colaborar com o sistema socioeducativo do DF. Mesmo com essa qualificação ainda foram indicados casos de violação de direitos por partes dos agentes socioeducativos.

Os atores do sistema socioeducativo do DF, vem se articulando para cumprir as determinações, orientações e diretrizes do SINASE, seja por meio de reuniões e grupos de trabalho, seja pelas ações, há um claro esforço de se alinhar ao desenhado nas instituições. Seja pela fiscalização, ou mesmo pela execução e cumprimento das obrigações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como forma de concluir esse trabalho, sem obviamente cessar as reflexões sobre o sistema socioeducativo, vale a pena tecer algumas considerações e inquietações acerca da temática.

O SINASE se apresenta como objeto multidimensional, que carece de atenção imediata e prioritária do poder público e da sociedade. Ele se encaixa perfeitamente nos conceitos escolhidos para tratar das heterogeneidades existentes, da necessidade de compreensão e do porquê trabalhar ações transversais, na clareza da aplicação da coordenação federativa na definição dos compromissos, ações e obrigações de cada ente, no desenho da política, considerando suas autonomias e capacidades.

Assim, este capítulo apresenta uma breve discussão dos impactos das relações transversais e das multidimensionalidades, na caracterização e na implementação da ação pública nacional de atendimento socioeducativo. Foi feita uma análise articulando os instrumentos normativos, os referenciais teóricos e a revisão histórica e contextual da pesquisa. A partir desta investigação, foram propostos apontamentos em relação ao avanço da política, especificamente no DF, e a efetividade dos programas e projetos resultados da ação pública das articulações dos atores locais.

Nesse contexto, deve-se considerar que a política pública proposta pelo ECA e pela instituição que constitui o SINASE implica em um significativo esforço de mudança organizacional. Ao mesmo tempo propõe uma alteração radical de paradigmas nas divisões de atribuições entre unidades federativas, de atribuições entre os Poderes e de prerrogativas no interior dos sistemas estaduais, dentre outros.

É evidente que a implementação de mudanças organizacionais da magnitude proposta por instituições com tantos detalhes operacionais como o ato normativo do SINASE, depende da existência no serviço público das unidades federativas de categorias de servidores com conhecimento, habilidade e motivação para auxiliar no planejamento e implementação de novas rotinas e fluxos de trabalho na área de atendimento socioeducativo, de modo a transformá-lo de espaços de repressão em estruturas organizacionais capazes de concomitantemente garantir os direitos dos adolescentes e promover a sua integração social.

Além disso, importa salientar brevemente que os sistemas foram considerados por meio da lógica do pacto federativo, sem esquadrihar a perspectiva histórica que torna a análise sensível, assim como observar as, assim ditas, diferenças regionais, mas igualmente às diferentes histórias propriamente ditas, ou seja, às diferenças de trajetórias e às alternativas de

futuro que se impõem (DRAIBE, RIESCO, 2011). Analogamente a unidade da federação proposta, com traços administrativos diferentes o que intrinsecamente responsabilizar-se.

Quanto mais a ação pública é definida por seus instrumentos maiores os seus desafios, produzindo um campo de investigação vasto, identificando os desafios e as responsabilidades institucionais e a compreensão dos seus efeitos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 2009 – 2012). A implementação e representação do SINASE vai de encontro a concepção dos autores, objetiva por meio dos instrumentos um desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, alinhada conceitualmente, estrategicamente e operacionalmente e estruturada por bases éticas e pedagógicas. Compreendendo que a execução desta ação garante o atendimento a adolescentes e jovens em realidade social que carecem de atenção.

É evidente que, para que o SINASE, se transforme em prioridade nacional, não só na atenção a garantia de direitos como também na definição de orçamento para efetividade dos Projetos e Programas, é necessário um processo de metanoia social.

Desta forma, buscou-se analisar o sistema e a historicidade apresentada desde os marcos internacionais referente às garantias de direitos humanos e o modo como esses influenciaram o desenho institucional brasileiro e garantiram um avanço significativo de instituições e espaços de representações para discussões e debates, compreendendo um importantíssimo ator nesses processos, o detentor do direito.

Os atores e os processos internacionais geraram metas para o desenvolvimento social mundial, essas por sua vez são balizadoras dos movimentos e dinâmicas desses atores nas arenas de negociação e nas definições das ações, do mesmo modo que impactam os resultados sejam eles econômicos (desenvolvimento) ou políticos que eles geram.

O SINASE, traz ainda um caráter mais “coordenador” em relação ao Estado apesar do advento do enfraquecimento da esfera estadual, conforme menciona as autoras Lotta e Bitelman (2014) “*o que se percebe nos esboços dos arranjos apresentados é que, na maioria das vezes, os governos estaduais aparecem como apenas mais um ente federativo, em graus similares aos dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciais, inclusive em termos de coordenação de municípios*”. O SINASE, delinea uma hierarquização dando ao Estado um “poder” de auxiliar e integrar.

Analisando pela ótica da coordenação federativa a instituição SINASE propôs rupturas com o modelo do velho paradigma da situação irregular prevista no código de menores (LEI 6.697 de 10 de abril de 1979), principalmente por meio do reconhecimento da criança e do adolescente como ser dotado de direito e necessidades especiais, respeitando a sua situação de

pessoa em desenvolvimento como direito à cidadania e dever do Estado ser assegurado por políticas econômicas e sociais mais abrangentes.

A visão que marca o papel coordenador federal frente aos desafios de compartilhar e dividir responsabilidades traduz dilemas relacionados a própria essência do federalismo: a manutenção da unidade em meio a adversidade e a busca de regras comuns para o equilíbrio federativo em face de relações princípios não-hierárquicos.

Os procedimentos delineados nos quadros apresentados (um a nove) no sistema socioeducativo, visa garantir não só atendimento das medidas de caráter pedagógico mas tratar a partir das interações dos instrumentos aqui postos, as multidimensionalidades apresentadas, tanto nas faltas (vulnerabilidades do cenário brasileiro) quanto nas peculiaridades e particularidades de cada ação, indivíduo (PIA) e ator do sistema procurando apesar dos entraves quanto a execução das responsabilidades definidas, assim como a ação dos atores na alocação de recursos, que deve ser igualmente multidimensional e transversal.

No que diz respeito a coordenação federativa do SINASE, essa apresenta a seguinte limitação, definido a distribuição de competências, não há definição de transferência de recursos para garantir a ação, oriundos da seguridade social, sugere-se um dos fundos que compõe a seguridade social como fonte de recurso de utilização para o desenvolvimento da ação, mas não há um fundo específico destinado a ação.

Contudo a maior limitação/contradição enfrentada pelo sistema é a falta de financiamento exclusivo da política. Não há fundo para o SINASE, as fontes de recursos para execução da ação são variadas e partem do pressuposto das vontades e prioridades dos atores em tratar/financiar a ação pública.

As dinâmicas apresentadas pelo GDF, podem ser explicadas pela ideia de governamentalidade de Foucault, ou seja, as práticas complexas e múltiplas obrigações e competências (Estado e Município) de governar.

Nesse interim, no sistema socioeducativo do DF, ao longo dessa última década, apresentaram movimentação, os atores, nacionais e internacionais, em especial a UNICEF e OEI, órgãos do sistema jurídico do DF, destaca-se a VEMSE, a SECRIANÇA, para estabilizar as necessidades do público-alvo no que diz respeito a garantia de direitos, definição e qualificação de instrumentos e processos em busca de um desenvolvimento de bem-estar social.

Esses processos são políticos, e carecem da ação dos multiatores e da sociedade para dar “força” política a agenda e essa se tornar prioridade absoluta para o Estado. A política de atendimento socioeducativo, ao longo dessa última década vivenciou o aumento dos índices de vulnerabilidade que assolam a juventude brasileira, principalmente no que diz respeito a

violência, essa pata vem propiciando espaços nas arenas de discussão para necessidade de prioridade, ao mesmo tempo demonstram a capacidade de recomposição do Estado frente a essas demandas que carecem de atenção imediata do Poder público, caso concreto é o Decreto de Ações Emergenciais para o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios (Decreto 9.197 de 14 de novembro de 2017).

A instrumentação da ação pública, é o meio de orientar as relações entre sociedade política e sociedade civil, por meio de dispositivos que misturam componentes técnicos e sociais (LACOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 202). Deste modo o GDF, por meio de Termos de Cooperação Técnica e Decretos instituiu parcerias com o intuito de atender a completude do sistema e garantir os direitos adquiridos.

Por meio dos instrumentos conseguimos vislumbrar o papel da SECRIANÇA e da SUBISIS no sistema socioeducativo do DF, na coordenação da política, destaca-se o desafio de sistematizar e articular os atores multisetoriais e lidar com a heterogeneidades.

Como resultados das dinâmicas do sistema socioeducativo, com a finalidade de tratar e solucionar as demandas relacionadas à adolescentes e jovens em conflito com a lei, o GDF ampliou suas ações na oferta de projetos e programas com o intuito de garantir por meio dos diversos setores (saúde, educação, transporte, esporte, assistência social, *etc.*), apresentados no quadro nove (9) – Projetos para o Sistema Socioeducativo DF, da mesma forma que ampliou a parcerias com novos atores para garantir um avanço na efetividade da garantia de direitos.

Essas interações ainda geraram agendas políticas que impactam significativamente no processo de execução da ação SINASE, são eles a Redução da idade penal e criação do fundo de financiamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Reduzir a idade penal não é uma solução para violência, que é um problema complexo que, para ser combatido, precisa de medidas coordenadas. Acredita-se que a educação de qualidade, tempo integral e formação profissional e aprendizagem, aliadas as políticas sociais eficazes, além de lhes possibilitar alternativa de futuro, podendo reduzir a evasão escolar e a incidência da criminalidade entre jovens. O SINASE, é a possibilidade para que o adolescente em conflito com a lei torne-se um sujeito de direito efetivamente e a preposição de redução da maior idade penal representa um retrocesso nos avanços propostos pelo ECA e SINASE.

Além disso, esse processo de retrocesso de garantia de direitos, põem em “*xequê*” a existência do SINASE, uma vez que a política representa uma oportunidade de um novo projeto de vida para, segundo o último levantamento que utilizamos de 2016 (*Relatório Anual SINASE*), 26.450 adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas e estão inseridas no sistema. Aprovar a PEC da redução da menor idade é declamar a esses jovens que não há

possibilidade de futuro para quem nasce em meio a heterogeneidades brasileiras, como por exemplo a desigualdade social e a raça. É afirmar categoricamente que o Estado não está preocupado no desenvolvimento da sua nação e descartar seis anos de avanço de possibilidades de garantia de direito.

Ademais, as causas da violência, como as desigualdades sociais, o racismo, a concentração de renda e a dificuldade ao acesso a políticas públicas, não se resolvem com a adoção de leis penais mais severas e sim através de medidas capazes de romper com a banalização da violência e seu ciclo perverso.

Como *outputs* em relação a temática do financiamento do SINASE, existe em tramitação na Câmara Legislativa Federal, um Projeto de Lei (PL N°866/2015) de elaboração de um Deputado Federal do Distrito Federal, acompanhado e apoiado por diversos grupos que compõem o Sistema socioeducativo, os Conselhos, ONG's, órgãos do Sistema de Justiça e Assistência social, entre outros. Um dos mais relevantes desafios das políticas públicas para crianças e adolescentes é a manutenção dos serviços públicos atendendo aos padrões de qualidade estabelecidos nos instrumentos, posterior à construção dos equipamentos.

O Brasil ainda carece que a concentração de recursos para o financiamento de construção de novas unidades ampliação de vagas, embora seja uma demanda real, contraria os preceitos legais nacionais e a normativa internacional com a qual o Brasil se comprometeu, onde a medida de internação e privação de liberdade deve ser o último recurso de responsabilização. A proposta para o fundo deve zelar para que a qualidade do atendimento provido pelos estados e pelo Distrito Federal atenda aos requisitos de qualidade de atendimento estabelecidos pela Lei. 12. 594/2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, vol. 14, n. 40, jun/99. Disponível em: <<https://goo.gl/de6CSu>>. Acesso em 09 jun.2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, Celso (Coord.). **Por uma nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; AMORIM, Simone. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **AOS Brazil**, v.2, n.1, jan./jun. 2013, p. 59-69. Disponível em: <<https://goo.gl/5x5nva>>. Acesso em 05 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: **Diário Oficial [da] União**, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/X9yBd5>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, RJ. **Diário Oficial [da] União**: 12 out. 1927. Disponível em: <<https://goo.gl/8Qih1r>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Brasília, DF: **Diário Oficial [da] União**, 19 jan. 2012. Disponível em <<https://goo.gl/FHGcHF>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Brasília, DF. **Diário Oficial [da] União**: 11 out. 1979. Disponível em: <<https://goo.gl/EW3ocL>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial [da] União**, 16 jul. 1990. Disponível em <<https://goo.gl/Hoa1LG>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual SINASE 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/wRpD7R>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Organograma**. Disponível em: <<https://goo.gl/rjDiU2>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo 2013-2022**. Brasília: Coordenação-Geral do Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/sKeCVb>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE**. Brasília, 2013.

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. **Perguntas & respostas**. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/q1kejn>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, vol. 21, n. 1, [S.l: s.n], 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Portaria nº 130, de 19 de março de 2008**. Disponível em: <<https://goo.gl/i1qpmh>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/otn2iJ>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.896, de 27 de dezembro de 2016. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**: 28 dez. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/QbnXFe>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. **I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude, 2016.

DISTRITO FEDERAL. **I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de estado de políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/6jE5uZ>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.033, de 18 de julho de 2002. Dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal –CDCA. Brasília, DF. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**: 19 jul. 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/NnUDT6>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 7, de 11 de janeiro de 2018. Reestrutura a Diretoria de Serviço de Segurança, Transporte e Acompanhamento – DISSTAE. Brasília, DF. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**: 15 jan. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/jwLJT9>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Anjos do amanhã promove palestra para auxiliar no trabalho comunitário**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/cdtdM8>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Juiz da VEMSE participa de simpósio nacional em socioeducação**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/1YydJD>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Juíza da VEMSE participa de lançamento do I Plano Decenal De Atendimento Socioeducativo do DF**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/VrbAfg>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Juíza da VEMSE participa de seminário sobre o sistema socioeducativo na embaixada da França.** Brasília, 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/KR3Q6F>>. Acesso em 09 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **VEMSE-DF capacita voluntários para atuarem na justiça restaurativa.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/K4RkQx>>. Acesso em 09 jun. 2018.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil.** 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/rBfW3s>>. Acesso em 09 jun. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil.** 2015. Disponível em: < <https://goo.gl/GGhajL>>. Acesso em 09 jun. 2018.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63. São Paulo: 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 35, n. 2, São Paulo, mar./apr. 1995. Disponível em: < <https://goo.gl/32S3uj>>. Acesso em 09 jun. 2018.

Gill R. Análise de Discurso. In: Bauer MW, Gaskell G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes; 2002. p.244-70

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. São Paulo: 1995.

HOCHMAN, G; FARIA, CAP. **Federalismo e políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Adolescentes em conflito com a lei e responsabilidade penal. In: Congresso Pan-Americano da Criança e do Adolescente, 21., 2014, Brasília. **Documentos...** Brasília: OEA, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/BgyH57>>. Acesso em 09 jun. 2018.

KRIPPENDORFF, K. **Metodologia de análisis de contenido:** teoria e práctica. Barcelona: Ediciones Paidós, 1990.

LANFREDI, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). **Regras de Pequim:** regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores. Brasília: CNJ, 2016.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **Sociologia da ação pública.** Maceió: Editora da Ufal, 2012.

LIMA, LD. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030.** Prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, vol. 3. p. 73-139, 2013. Disponível em: < <https://goo.gl/eVHg3H>>. Acesso em 09 jun. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, São Paulo, jan./jun. 2014;

MARQUES, Verônica Teixeira; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; SANTOS, Adriana Caetana dos. Democracia, representação e a participação social na construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. In: AREL FAAR, Ariquemes, **RO**, v. 4, n. 1, p. 54-71, jan. 2016.

MORAES, R. Análise de Conteúdo: limites e possibilidades. In: ENGERS, M. E. A. (Org). **Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)**. Disponível em: <<https://goo.gl/UXJE2t>>. Acesso em 09 jun. 2018.

Por que Direitos Humanos virou ministério no governo Temer, 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2017/02/17/por-que-direitos-humanos-virou-ministerio-no-governo-temer_a_21716464/. Acessado em 11 jul. 2018.

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. (Coord.). **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: marcos normativos nacionais e internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, CEAG, 2016.

SILVA, Marco Junio Gonçalves da. Tratados internacionais de proteção infanto-juvenil. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 106, nov 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/m6Mc5V>>. Acesso em 09 jun. 2018.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Org) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. Unidos pela infância e adolescência, base da justiça e da equidade no novo milênio. In: Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo – Declaração do Panamá. 10., 2000, Panamá. **Documentos...** Panamá: UNICEF, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/DRUd9y>>. Acessado em 09 jun. de 2018.

VIANA, Ana Luiza d’Ávila; MACHADO, Cristiani Vieira. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciência & Saúde coletiva**. 2009, vol.14, n.3, p. 807-817. Disponível em: < <https://goo.gl/Tmd1uP>>. Acesso em 09 jun. 2018.