

Instrumentos Legais e Normativos do SINASE

Cara(o) cursista, seja bem vinda/o à Unidade 5, que abordará os **Processos de descentralização, regionalização e municipalização**.

Nela, vamos tratar dos seguintes temas:

- 1.Descentralização e municipalização;
- 2.Conceituações de descentralização;
- 3.Descentralização Política;
- 4.Descentralização Administrativa;
- 5.Descentralização e Democratização;
- 6.Descentralização e Controle Social;
- 7.Regionalização; e
- 8.Municipalização.

Nesta Unidade de Ensino temos por **objetivo de aprendizagem** compreender as diretrizes de descentralização, regionalização e municipalização para o atendimento socioeducativo na lógica do SINASE, comparando-as com a realidade vivenciada no seu município/estado.

Capacitação para Operadores do SINASE (UnB e SPH). Uso Permitido com citação obrigatória da fonte

Descentralização e Municipalização

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

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

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

Capacitação para Operadores do SINASE (UnB e SDH). Uso Permitido com citação obrigatória da fonte

Conceituações de Descentralização

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

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

Descentralização política

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

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

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

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

Reflita sobre como o processo de descentralização pode comprometer a efetividade do atendimento socioeducativo.

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

Capacitação para Operadores do SINASE (UnB e SDH). Uso permitido com citação obrigatória da fonte

Descentralização administrativa

A descentralização administrativa, por sua vez, englobaria a forma como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa políticas públicas.

No texto do SINASE, na descentralização administrativa- o Estado pode executar suas atribuições de dois modos: de forma centralizada – quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta; ou de forma descentralizada – quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais.

As atividades referentes à segurança continuam sendo monopólio do Estado, não podendo ser delegadas a terceiros, no caso das unidades de internação.

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

- a)Levar em consideração os contextos regionais e locais, evitando a aplicação de um modelo;
- b)Ser gradual;
- c)Ser progressivo no repasse de cargos e funções, de acordo com a capacidade da entidade executora;
- d)Ser transparente;
- e) Admitir controle social, através dos mecanismos de participação da população.

Descentralização e democratização

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

- a) Relação direta entre descentralização e democratização do processo decisório;
- b) Descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central;
- c) Descentralização e redução do clientelismo.

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

No caso do atendimento socioeducativo, a análise do processo de descentralização deve considerar: a herança institucional concentrada na área federal e estadual - portanto, o atendimento socioeducativo é uma novidade institucional a ser assumida pelos municípios; e a necessidade de reconstrução da prática institucional para se adequar aos preceitos do ECA e dos direitos humanos.

Capacitação para Operadores do SINASE (UnB e SDH). Uso Permitido com citação obrigatória da fonte

Descentralização e democratização

Abrucio (1999) enxerga certo maniqueísmo na visão que opõe de um lado democracia e descentralização e, de outro, autoritarismo e centralização.

Nos anos 80, a defesa da descentralização das políticas sociais deixa de ser consenso entre as forças progressistas, na medida em que o governo federal reduzia sua atuação nas políticas sociais e que geralmente os beneficiários das transferências de serviços sociais eram as forças sociais conservadoras e clientelistas.

Analisando o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, o autor identifica a forma como têm se posicionado os dois atores principais no jogo da Federação brasileira: o governo federal, objetivando manter o controle político e financeiro sobre os serviços, com transferência de responsabilidade para estados e municípios e, por sua vez, governadores e prefeitos, intentando extrair da União mais recursos tributários, desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas.

Nesse cenário, o autor relativiza o binômio centralização-descentralização e enfatiza a necessidade de instaurar mecanismos de coordenação e cooperação no interior da Federação brasileira, que reduzam os custos das barganhas federativas.

Capacitação para Operadores do SINASE (UnB e SDH). Uso Permitido com citação obrigatória da fonte

Descentralização e controle social

A ligação entre descentralização e a participação dos cidadãos no controle das políticas públicas remete ao conceito de controle social.

O processo de democratização desencadeado na década de 80 estabeleceu, no ordenamento jurídico, uma nova relação entre Estado e sociedade que, para Carvalho (1997), se caracteriza predominantemente por uma concepção de um Estado pluralista.

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

Independente da forma de descentralização adotada, o controle social deve estar presente.

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

Capacitação para Operadores do SINASE (UnB e SDH). Uso Permitido com citação obrigatória da fonte

Regionalização

O SINASE prevê a regionalização dos programas de privação de liberdade a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes internos, bem como as especificidades culturais. Deve ser evitado choque com a municipalização do atendimento e observada a proximidade geográfica entre os municípios envolvidos, para viabilizar o acesso dos usuários aos serviços.

Como assinala Oliveira (2006), a descentralização prevista no SINASE “ implica tanto na regionalização das unidades de privação de liberdade, quanto na municipalização das medidas de meio aberto.” A regionalização também pode ser aplicada na execução da medida socioeducativa de semiliberdade, em centros regionalizados que atendam cidades de seu entorno.

A regionalização do atendimento é fundamental para evitar que o adolescente submetido a medida de privação de liberdade seja afastado de sua região, situação bastante presente em estados que possuem apenas uma unidade de internação, sendo muitas vezes também privado do convívio com sua família, posto que muitas famílias não dispõem de recursos financeiros para realizar visitas regulares aos filhos. Quando tal situação ocorre, o adolescente sofre violação do seu direito à convivência familiar e comunitária. A regionalização do atendimento, associada a priorização das medidas em meio aberto, é uma das proposições do SINASE que visa propiciar condições mais favoráveis à reinserção social dos adolescentes. É também um desafio para o redesenho das políticas públicas, no que tange ao equilíbrio entre regionalização e municipalização do atendimento socioeducativo.

O federalismo brasileiro não é igual ao de outros países, sendo uma das instituições que foram reconstruídas após a redemocratização e a descentralização. O federalismo brasileiro não se formou pela dicotomia entre centralização versus descentralização, havendo uma espécie de ruptura e continuidade entre os dois, presente nas relações de poder entre as esferas central, regionais e locais.

Municipalização

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

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

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

A execução das políticas de proteção integral no âmbito dos municípios não pode ser dissociada da definição de mecanismos para assegurar os recursos financeiros necessários à implementação da rede integrada de atenção à criança e ao adolescente, mediante a cooperação técnico-financeira dos estados e da União.

Vale lembrar que a destinação de recursos na área da infância e juventude obedece ao princípio da prioridade absoluta, devendo prevalecer em relação à destinação dos recursos para as demais políticas.

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

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