

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

SARA LUZ

DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE PERNAMBUCO: DIAGNÓSTICO DO QUADRO NORMATIVO SUBNACIONAL ENQUANTO FATOR INDUTOR DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE.

RECIFE -PE,
2022

SARA LUZ

DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE PERNAMBUCO: DIAGNÓSTICO DO QUADRO NORMATIVO SUBNACIONAL ENQUANTO FATOR INDUTOR DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, sob a orientação do Prof. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo.

RECIFE- PE,

2022

L979d

Luz, Sara

Descentralização federativa e plano estadual decenal de atendimento socioeducativo de Pernambuco: diagnóstico do quadro normativo subnacional enquanto fator indutor de efetivação de direitos fundamentais de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativo de privação de liberdade / Sara Luz, 2022.

149 f.

Orientadora: Marcelo Labanca Corrêa de Araújo.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2022.

1. Socioeducação. 2. Direitos Fundamentais.
3. Política Pública. 4. Plano de Atendimento Socioeducativo.
I. Título.

CDU 342.7

Ana Figueiredo - CRB4/1140

FOLHA DE APROVAÇÃO

SARA LUZ

DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE PERNAMBUCO: DIAGNÓSTICO DO QUADRO NORMATIVO SUBNACIONAL ENQUANTO FATOR INDUTOR DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de mestre, sob a orientação do Prof. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo

APROVADA EM: 17/02/2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (Orientador e Presidente da Banca)

Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

SALOMAO ABDO AZIZ
ISMAIL FILHO:71752811453



Assinado de forma digital por SALOMAOABDO AZIZ ISMAIL FILHO:71752811453
Dados: 2022.02.20 20:12:08 -03'00'

Prof. Dr. Salomão Abdo Aziz Ismail Filho (Titular Externo)
Faculdade Católica Imaculada Conceição - FICR



Profa. Dra. Érica Babini Lapa do Amaral Machado.(Titular Interna)
Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

RECIFE, 2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, e sempre a Deus, e primeiramente a Deus, e eternamente a Deus, sobretudo sabendo que esse trabalho é filho da dor, das noites incessantes de choros, das orações desesperadas e questionadoras sobre o porquê de certos males sobrevirem sobre nós, sobrevirem sobre quem amamos, do medo de ver meus sonhos indo pelo ralo, é fruto das muitas mudanças emocionais, mentais e de casa (em todos os sentidos da palavra), é fruto das etapas de dor lancinante que apesar de nos quebrarem, e muitas vezes nos levarem à lona, nos ensinam e moldam, nos machucam, mas também nos fortalecem.

Quando eu entrei nesse mestrado, eu não fazia ideia do que estava por vir, era só mais uma recém formada iniciando a vida profissional, mas há sempre caminhos a serem percorridos que, cedo ou tarde, tiram nossa ingenuidade, nos fazem amadurecer, mesmo que de forma abrupta e dolorosa, mas tenho aprendido paulatinamente que mais do que minhas lágrimas, devo gratidão a esses momentos, pois eles me levam aos meus limites, e surpreendentemente, eu descobri que consigo mais, e posso mais do que jamais imaginei. Parece mesmo um ritual de passagem, onde a vida que nos pergunta insidiosa: Você vai sobreviver ou morre aqui?

Se você estiver lendo esse agradecimento, ou corrigindo essa dissertação, saiba que eu sobrevivi, mas eu precisei de ajuda, e MUITA, e mais do que ajuda acadêmica, precisei de humanidade, de pessoas que estivessem dispostas a me dar suporte, a olhar com empatia minha dor e me ajudar a caminhar, e graças a Deus, eu tive essas pessoas ao meu redor.

Portanto, venho agradecer à Profa. Érica Babini Lapa do Amaral Machado, que tanto me viu chorar esses últimos anos, que tanto me aconselhou, acalentou, alguém com quem eu briguei, birrei, aprendi tanto, e por quem fui tão amparada ao longo dessa jornada.

Agradeço ao Prof. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, que em meu primeiro contato como aluna, me viu violar tantos prazos, mas em nenhum momento me hostilizou, e mesmo diante das pressões burocráticas, sempre fez o seu melhor para tornar a jornada mais palatável.

Agradeço à UNICAP, que foi, literalmente, casa e família, quando eu vi a minha casa e família em desalinho, as pessoas dessa instituição, de fato, tem uma missão linda que transcende a burocracia do ensino, pois realmente trazem para si a educação enquanto um ato de amor, um gesto de humanidade.

Agradeço com sincera gratidão, a Deus e a todos aqueles que ele colocou no meu caminho para me ajudar a trilhá-lo, pois apesar das dores, dos não, dos solavancos, do coração espatifado pelas circunstâncias da vida, do esgotamento, vejo misericórdia, graça e sustento em cada passo do caminho, e a defesa deste trabalho neste dia será para me lembrar que Deus é misericordioso, justo e bom, que ele não me abandonou no dia da angústia e não me desamparou quando meus pés tropeçaram, a defesa desse trabalho de hoje é para me lembrar que milagres são reais.

RESUMO

O presente trabalho visa fazer uma análise de como a política socioeducativa tem sido apreendida dentro de uma perspectiva de subnacionalidade, usando como ferramenta de análise o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, que delimita as diretrizes quanto ao planejamento, gestão e execução da política nacional, estatal, municipal e distrital de socioeducação, num lapso temporal de dez anos. A ideia é perceber como tem se comportado a política socioeducativa dentro de um modelo de federalismo cooperativo, que implica em uma descentralização; e se essa descentralização tem sido um elemento potencializador no processo de socioeducação de adolescentes em conflito com a lei em Pernambuco. No que tange à infância e juventude, apesar de uma legislação garantidora de direitos fundamentais, as violações aos direitos desse público são constantes, por essa razão, parte do intuito da pesquisa é observar até que ponto o gerenciamento descentralizado da política socioeducativa tem contribuído ou prejudicado a garantia de direitos fundamentais para adolescentes que praticaram ato infracional. Será feita, portanto, uma análise documental, baseada em quatro marcos, o ECA, a lei que estabelece o SINASE, o Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo e o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco para perceber quais as estratégias adotadas pelo governo federal e estadual, e se estas estratégias vêm sendo eficazes no atendimento, proteção e responsabilização de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade.

Palavras Chaves: Socioeducação, Direitos Fundamentais, Plano de Atendimento socioeducativo, Política Pública.

ABSTRACT

The present work aims to analyze how socio-educational policy has been apprehended from a subnational perspective, using the Decennial Plan for Socio-educational Service as an analysis tool, which outlines the guidelines for planning, management and execution of national, state policy, municipal and district of socio-education, in a time span of ten years. The idea is to understand how socio-educational policy has behaved within a model of cooperative federalism, which implies decentralization; and whether this decentralization has been a potentiating element in the socio-education process for adolescents in conflict with the law in Pernambuco. With regard to childhood and youth, despite legislation guaranteeing fundamental rights, violations of the rights of this public are constant, for this reason, part of the purpose of the research is to observe to what extent the decentralized management of socio-educational policy has contributed or harmed the guarantee of fundamental rights for adolescents who have committed an infraction. Therefore, a documentary analysis will be carried out, based on four milestones, the ECA, the law that establishes the SINASE, the National Decennial Plan for Socio-Educational Assistance and the Pernambuco State Decennial Plan for Socio-educational Assistance to understand which strategies are adopted by state governments and if they strategies have been effective in the care, protection and accountability of adolescents in compliance with a socio-educational measure of deprivation of liberty.

Keywords: Socioeducation, Fundamental Rights, Socio-educational Assistance Plan, Public Policy.

LISTA DE SIGLAS

CASE -Centro de Atendimento Socioeducativo

CASEM- Casas de Semiliberdade

CENIP - Centro de Internação Provisória

CNJ- Conselho Nacional de Justiça.

CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público

CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRFB- Constituição da República Federativa Brasileira

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente - (Lei 8.069/90)

FUNASE - Fundação de Atendimento Socioeducativo

PEDAS- Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo

PNASE- Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo

SINASE- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo- (Lei 12594/2012)

SGD-Sistema de Garantias e Direitos

SGDCA- Sistema de Garantias e Direitos da Criança e do Adolescente

UAS- Unidade de Atendimento Socioeducativo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. ENTRE O DITO E O FEITO: O PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A CONSTRUÇÃO DA RACIONALIDADE SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL	
1.1 OS (DES)CAMINHOS DA HISTÓRIA DA INFÂNCIA NO BRASIL.....	16
1.2. OS DESAFIOS DA JUSTIÇA JUVENIL: A LEI, AS RACIONALIDADES E OS ENTRAVES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS.....	36
1.3 AS AMBIVALÊNCIAS DA SOCIOEDUCAÇÃO: O ABISMO TELEOLÓGICO ENTRE EDUCAR E PUNIR.....	41
2. A POLÍTICA PÚBLICA DE SOCIOEDUCAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA: ENTRE O LOGRO DAS PROMESSAS ESTATAIS E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS.	
2.1. CIDADANIA, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: ENTRE A QUESTÃO SOCIAL E O MITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	47
2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E AS CONFIGURAÇÕES FEDERATIVAS: A DESCENTRALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
2.3 O SINASE ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE CARÁTER SOCIAL: O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO NO BRASIL.....	81
3. A GESTÃO ESTADUAL DA SOCIOEDUCAÇÃO: ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DA PERFORMANCE DA LEI.....	105

3.1 O PANORAMA DA GESTÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS.....	107
3.2 O PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE PERNAMBUCO: LEI E DESORDEM	123
CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS.....	136

Nós pedimos com insistência:
Não digam nunca isso é natural!
Diante dos acontecimentos de cada dia.
Numa época em que reina a confusão.
Em que corre o sangue,
Em que se ordena a desordem,
Em que o arbitrário tem força de lei,
Em que a humanidade se desumaniza,
Não digam nunca: isso é natural!
A fim de que nada passe por imutável.

Bertoldt Brecht (1986)

INTRODUÇÃO

"...não vês ali, sentadas
nessa casa, essas
crianças que parecem
emergir dum sonho?
Os mesmos que lhes
deviam amor lhes
deram morte..."

(Ésquilo. Orestíada. 498 a.C.)

Pensar a infância e a adolescência brasileira é se desafiar a percorrer um caminho repleto de sobressaltos e inquietude, pois mesmo frente ao aparato legal garantidor delineado pela Constituição e pelo ECA, que confirma toda discussão sobre promoção e proteção de direitos destes indivíduos, depara-se com uma realidade em que crianças e adolescentes veem acumular sobre si uma violência que cresce exponencialmente, somada a um processo de alijamento de garantias fundamentais.

Os jovens brasileiros crescem experimentando uma realidade de estado social fraturado, que quando aliado à desigualdade social e a fragilidade da estrutura familiar, cria um cenário de profunda vulnerabilidade, onde esses jovens são espoliados de direitos, situação que tende a lançar esses indivíduos num espaço de precariedade bastante intensa; precariedade de acesso à serviços, à direitos, à oportunidades, à justiça, enfim, uma precariedade de dignidade.

O estado, a família e a sociedade, na contramão do que é estabelecido pela lei constitucional, se revelam como instrumentos de ratificação do cenário de vulnerabilidade, pois em vez de atuarem conjuntamente para amparar e dar suporte às crianças e adolescentes em questão, vêm se omitindo ou atuando de maneira negligente e violenta, intensificando, portanto, a violação de direitos desse público.

Paralelamente à vulnerabilidade de crianças e adolescentes, “o envolvimento de adolescentes com a violência tem ocupado elevado espaço na escala das preocupações sociais. O debate em torno do adolescente como sujeito ativo das violências tem se evidenciado em detrimento às violências sofridas por esses sujeitos.”(SILVA, 2019, p.17).

O que tem dado ensejo a um processo de “policialização das políticas públicas voltadas para a juventude e a fragilização da garantia dos direitos”(SILVA, 2019, p.22), o adolescente que já está inserido num sistema de proteção social débil, independentemente do cometimento de algum desvio, quando incorre em ato infracional, vê recair sobre si a ideologia punitiva que o coloca no lugar de inimigo social, o que fragiliza ainda mais o processo de garantia de direitos destes indivíduos.

Esse recrudescimento de uma ideologia punitiva tem recaído sobre a responsabilização de adolescentes no país, e culminado num sistema socioeducativo marcado por um ambiente bastante tensionado e contraditório, pois apesar de ter sido legalmente constituído para ser um espaço de responsabilização que não negligencia a garantia de dignidade e direitos, ou seja, mesmo que tenha sido normativamente pensado para ser um espaço onde responsabilização, educação e proteção caminhem juntos, a experiência prática do sistema tem o revelado um ambiente de bastante violência, violação de direitos e intensificação de opressão.

Os direitos humanos têm sido assustadoramente negligenciados no sistema socioeducativo, sobretudo quando se trata das medidas de privação de liberdade, onde os adolescentes “encontram-se sob a tutela do Estado, responsável por incluí-los num processo de reeducação de forma a resgatar a cidadania plena e torná-los aptos ao convívio em sociedade”(SILVA, 2019, p.25) pois tragicamente, parece que quanto mais dependentes das políticas governamentais interventivas, mais negligenciados se encontram os jovens em questão.

A essa altura, a discussão atinge um ponto nevrálgico, que é a inefetividade da lei e a ineficácia das políticas públicas que tocam a proteção e amparo do público infanto-juvenil. Lidar com uma realidade de violação de direitos e de dignidade tão contundentes nos leva a pensar o que tem tornado a lei tão distante da realidade.

Considerando que as violações se tornam ainda mais latentes quando o público juvenil está associado ao cometimento de ato infracional, uma vez que os adolescentes aqui inseridos são vistos pelas lentes da criminalização e marginalização, e que, indubitavelmente, o ato infracional guarda fortes relações com as negligências do estado social¹, percebe-se que o sistema socioeducativo não só tende a ser um espaço bastante

¹ O argumento das desigualdades sociais tem se destacado em outras análises que tratam da violência juvenil. Estudos apontam as injustiças sociais como principais promotoras de violências, colocando jovens oriundos de classes sociais de baixo poder aquisitivo, como principais autores e vítimas de violências.(SILVA, 2019, p.20)

violento e violador, como também entra numa lógica de retroalimentação patológica com o estado social falhado.

Quando um adolescente ingressa no sistema socioeducativo, este apenas está apresentando o atestado de que a sociedade, o estado e a família falharam com ele, mas ainda assim o sistema socioeducativo não pode funcionar como uma UTI social. (SILVA, 2019). Pois, dentro de um sistema de proteção social débil, como é o brasileiro, não se pode esperar que a responsabilização(a punição), traga soluções para problemas sociais complexos.

Diante dessa realidade fica nítida a importância de políticas públicas eficazes e capazes de desviar o jovem da criminalidade, uma vez que a ineficácia destas políticas tem entregue o público juvenil “à própria sorte” e que os “índices relacionados à violência revelam que o estado de vulnerabilidade em que se encontram nossos adolescentes têm alcançado patamares alarmantes.”(SILVA, 2019, p.19)

A partir dessas percepções de ineficácia normativa, e considerando que a lei é o mandamento e a política pública é a ferramenta estratégica utilizada para executar a lei, pretende-se penetrar o sistema socioeducativo em sua expressão de política pública social, ou seja, através do SINASE, e tentar compreender onde, nas relações normativas-governamentais, estão assentados os ruídos entre o proposto e o executado.

Para isso, se utilizar-se-á as relações de subnacionalidade como ponto de partida, de modo a desnudar como as relações de intra-governamentais de descentralização tem contribuído ou falhado na entrega de um sistema socioeducativo que verdadeiramente garanta direitos fundamentais aos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade.

Tomando-se como marcos normativos a Constituição, o ECA, o SINASE, o PNASE e o PEDAS de Pernambuco, pretende-se fazer uma análise documental de como está estruturado o sistema socioeducativo e quais as possíveis dificuldades de articulação entre os entes federativos na execução do SINASE, e como isso tem refletido na prestação estatal da política socioeducativa ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade em Pernambuco.

A ideia é entender o que se propôs e como se propôs estruturar a política socioeducativa, na lei e nos Planos Decenais, e perceber como as relações federativas interferem nessa dinâmica, atentando também para alguns outros fatores que facilitam ou obstaculizam a realização desses planos.

Discutir a política do SINASE é, inevitavelmente, lidar com os diversos fatores que obstaculizam a efetivação desta política pública, pois pensar sobre adolescência em conflito com a lei, implica em lidar com um emaranhado relacional que envolve, família, estado, sociedade e dignidade, de modo que o SINASE precisa articular diferentes interesses:

Historicamente, as concepções teóricas e ações voltadas à infância foram sempre conflituosas, porque englobam interesses das relações sociais, econômicas, políticas e ideológicas se moldando, conforme Faleiros (1995), a forma como o Estado brasileiro foi se constituindo. Assim, se fundamentam por um “processo complexo de relações entre Estado e sociedade, público e privado, entre diferentes forças sociais atuantes na área e com relação a diferentes visões do problema” (ALENCAR; CESAR, 2020, p.1108)

As relações que tangenciam o universo da infância e adolescência são marcadas por uma complexidade que não pode ser desconsiderada, pois a proteção do público infanto-juvenil engloba uma pluralidade de aspectos, setores e perspectivas, de modo que desde a questão social até a coordenação da política pública influenciam na execução promissora ou desastrosa da lei, por isso o estudo fará apontamentos de fatores que obstaculizam o bom e fiel cumprimento da lei no que tange à proteção de adolescentes insertos no sistema socioeducativo.

No primeiro capítulo do presente trabalho tratar-se-á do ECA e da reformulação normativa trazida por esta legislação que estabeleceu o paradigma de proteção integral, para isso, far-se-á um pequeno resgate histórico sobre o tratamento da infância no Brasil, até chegar aos dias atuais. Também será discutida a socioeducação e os óbices e racionalidades que atingem esta prática.

No segundo capítulo a questão social terá espaço, juntamente com a discussão sobre neoliberalismo, políticas públicas e direitos humanos, trazendo à baila questões cruciais para perceber o SINASE, enquanto política social, e suas dificuldades de efetivação.

No terceiro e último capítulo, o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco será abordado à luz das reflexões anteriormente realizadas, e frente a esta análise poder-se-á traçar caminhos que conduzam à maior efetividade do planejamento normativo da socioeducação.

Uma vez que o processo socioeducativo não tem se efetivado, e o que foi positivado não tem refletido na realidade de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, sobretudo as de privação de liberdade, considerando que a restrição de

liberdade é o *locus* de maior acúmulo de violências e de desrespeito a direitos humanos, a ideia deste trabalho é entender como a perspectiva normativa e sua estrutura subnacional tem interferido no funcionamento estrutural da política socioeducativa.

1. ENTRE O DITO E O FEITO: O PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOCIOEDUCAÇÃO NO BRASIL

“Mesmo as leis bem ordenadas são impotentes diante dos costumes.”.
(NICOLAU MAQUIAVEL)

1.1 – OS (DES)CAMINHOS DA HISTÓRIA DA INFÂNCIA NO BRASIL

Crianças e adolescentes nem sempre foram vistos como sujeitos de direitos, na verdade, até meados do século XX, eram “objetos tutelados pelo estado”, inicialmente eram tratados de forma indiscriminada em relação aos adultos, significa dizer que eram atendidos pelo mesmo sistema de justiça criminal quando cometiam delitos e eram direcionados para penitenciárias juntamente com os adultos, as únicas diferenças consistiam no fato de que crianças menores de sete anos não poderiam ser presas e que o critério etário permitia a redução de até um terço da pena; excetuando essas questões, o tratamento de crianças e adultos era igual dentro da justiça penal. (MENDEZ, 2006, p. 9).

Contudo, a modernidade chegou questionando o sentido e os fins da prisão, e pautando a necessidade de reinserção dos indivíduos, atendendo a uma lógica de humanização do sistema penitenciário. A ideia de “moderno papel da justiça”, trouxe à baila a questão da infância e juventude enquanto problema jurídico-normativo- social, e um esforço foi empreendido para que houvesse uma diferenciação/especialização do atendimento. A “justiça moderna” passaria a investir na reintegração social do criminoso, no seu aproveitamento e na sua docilidade. (SCHUCH, 2005, p.56)

A imagem de crianças nas penitenciárias passou a gerar um desconforto de ordem moral, por isso, além do papel da justiça que vinha sendo discutido pelos pensadores modernos, o lugar da infância também passou a ser repensado; médicos, juristas, psicólogos, pedagogos e vários outros profissionais de outras áreas do saber se reuniram com intuito de evidenciar a necessidade do atendimento diferencial, posto que crianças e adolescentes são estruturalmente distintos de adultos, portanto não lhes deviam caber a submissão ao mesmo sistema punitivo. A saber:

Daí a aliança entre médicos e juristas, característica da primeira metade do século XX, uma aliança direcionada à construção de um saber e de um sujeito de conhecimento e controle, visando tanto o melhor aparelhamento

institucional capaz de “salvar” a infância brasileira no século XX, quanto o próprio aperfeiçoamento da população brasileira, através de uma abordagem médica higiênica. A problemática dos aparatos jurídico-estatais para a infância e juventude definia-se, na época, pela sua crucial importância na construção da nova nação republicana brasileira. (SCHUCH,2005 , p.57)

A esse movimento foi dado o nome de salvacionista, pois trazia em seu bojo uma preocupação com a “salvação de crianças que delinquirem”, uma ideia de resgate da infância “transviada”. Com toda essa efervescência social por transformações no atendimento infanto-juvenil, surgiu; em 1929, o código de menores, que especializava o atendimento e tornava distinto o sistema de responsabilização de crianças e adolescentes.

Aqui é preciso observar um problema que tangencia a justiça juvenil desde os primórdios, que é o fato de que ela foi pensada para uma infância pobre, posto que a história da infância no Brasil confunde-se com o processo de criminalização da pobreza; um processo onde a urbanização recente definia novos lugares sociais, processo este que foi intensificado no período posterior à abolição da escravidão e culminou no direcionamento dos aparatos estatais de repressão e controle voltados para uma infância pobre e negra.

Assim, pensar em justiça juvenil é evidenciar uma série de estruturas sociais, políticas e econômicas que marcam determinados grupos pela exclusão e vulnerabilidade; e como decorrência lógica, implica em enfrentar desigualdades e fatores que transcendem a “simples” operação normativa; pois os construtos sociais estruturam um sistema pautado numa dicotomia entre infâncias, violência e exclusão.

Também é preciso mencionar a ambivalência quanto à finalidade de atuação que a justiça juvenil sempre experienciou, posto que está situada num contexto onde abarca diversas variáveis, como as desigualdades sociais, a negligência do estado na proteção, promoção e garantia de direitos fundamentais, o delito cometido por um infante, etc.

Ou seja, a justiça juvenil se vê na responsabilidade de dar respostas para demandas plurais que atingem seu raio de atuação; e que passam não só pela punição do delito praticado, mas pela tentativa de reduzir as vulnerabilidades que acercam aqueles que ingressam no sistema, por isso mesmo, a existência da justiça para “menores”, à época, deixava dúvidas quanto ao teor de sua atuação, nas palavras de SCHUCH (2005) , a “justiça de menores” colocava-se num dilema: é justiça ou é assistência social? Qual a natureza jurídica do trabalho com “menores”?”.

A imensa promiscuidade entre as políticas repressivas e a atuação assistencial do estado colocava a justiça juvenil numa encruzilhada, pois os olhares que se voltavam para

a justiça da infância eram marcados pela desconfiança, uma vez que a ideia da caridade que se imiscuiu em sua formação fez com que fosse percebida sem um propósito definido dentro do ambiente jurídico.

A percepção da justiça juvenil oscilava entre o ambiente da caridade e da responsabilização, e essa realidade era tão latente que com a especialização do atendimento, membros da magistratura chegaram mesmo a alegar que “a intervenção jurídica no campo da infância e da juventude no Brasil, passaria da caridade e da beneficência espontânea para a filantropia sistematizada” (SCHUCH, 2005, p.56).

Contudo, assimilar a justiça juvenil a partir da noção de filantropia cria entraves relevantes, pois apaga as discussões sobre as responsabilidades sociais do estado com o bem estar de crianças e adolescentes, posto que o assistencialismo suplanta a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento e proteção desse público, tornando toda a atuação estatal meramente paliativa, além de manter a discussão da juventude vulnerável dentro do viés do controle penal e numa relação imbricada com a punição.

Para além desses fatores, a percepção da justiça juvenil enquanto filantrópica e benevolente colocava a atuação dos juízes acima de qualquer suspeita, pois estes, presumidamente, agiam visando exclusivamente o bem estar da criança e do adolescente, uma vez que estariam fundamentados em ideais voltados para o ‘amor e caridade’, a partir dessas assimilações, a justiça juvenil vestiu-se de uma informalidade em seus procedimentos que realmente permitia ao juiz uma discricionariedade irrefreada, e a partir dela, todas as consequências advindas dos poderes exercidos sem limites.

Portanto, na justiça juvenil recém criada existia um protagonismo da figura do juiz, que detinha plenos poderes sobre a criança que chegava para o atendimento na justiça juvenil, o juiz era revestido por uma imagem de paternidade, trazendo para si a responsabilidade do “amor e cuidado” paterno associados ao dever de “disciplina do menor”.

Crianças e adolescentes eram considerados objetos de interesse, que ou estavam sob a tutela da família, ou estavam sob a tutela do estado, o problema é que aquele que detinha a tutela da criança, detinha sobre ela plenos e amplos poderes de definir absolutamente tudo sobre sua existência, e esse poder sem nenhum tipo de controle é extremamente perigoso, pelo fato de poder acolher em seu seio violações extremas sem qualquer tipo de instrumento para refreá-lo, o que de fato ocorreu.

Esse poder desmedido e sem freios acabou criando um outro espaço de fragilidade e de violação de dignidade, pois sob o discurso de caridade, filantropia e amor às crianças,

vigia um sistema extremamente violador, com altos índices de institucionalização de adolescentes, denúncias de abusos e violências, e um “paternalismo jurídico” que abria margem para uma extrema subjetividade judicial que quase sempre caminhava para um punitivismo. Portanto, havia a necessidade de dispositivos jurídicos que limitassem a discricionariedade dos juízes, afinal “en el amor no hay limites, em la justicia sí.”(MENDEZ, 2006, p.17)

O sistema que veio eivado por esse imenso paternalismo e assistencialismo já mencionado, abriu espaço para uma liberdade de atuação judicial tão imensa, que somado à informalidade que sempre marcou a justiça juvenil, resultou na quase ausência de regras para a condução do procedimento judicial, dando ao magistrado poder absoluto na condução do procedimento; a moralidade, ideologia e conjunto de crenças do magistrado determinava os rumos de sua atuação, pois toda a intervenção ficava completamente submetida ao seu crivo.

O que se percebe é que a teórica preocupação inicial com o bem estar da infância é na verdade acompanhada por práticas de contenção e repressão de indivíduos, que eram trazidos para dentro de um sistema de responsabilização parcial e pouco garantidor de direitos, uma vez que eram entregues cotidianamente ao crivo despótico dos magistrados.

A tentativa de tornar o atendimento para os jovens um tanto mais humanizado e afastar crianças e adolescentes do âmbito penal, na verdade, deu margem para a criação de um simulacro do sistema penal, tão violador e seletivo quanto, e com menos garantias processuais que pudessem servir de limites à atuação dos juízes.

Outra situação assombrava a sociedade brasileira em 1979, que eram as crianças abandonadas, conhecidas como “meninos e meninas de rua”, que se multiplicavam e circulavam nas metrópoles, hostilizados, sob a atenção espantada de uma elite urbana que tornou segurança pública uma pauta de manutenção das diferenças sociais; pois bem, o incômodo social tornou-se em pressão das autoridades públicas, que no ano mencionado trouxe à luz outro código de menores, dedicado aos “abandonados e delinquentes”.

Os fundamentos trazidos por essa nova percepção legal ficaram conhecidos como doutrina da situação irregular, e eram ainda mais abrangentes e discricionários, pois a intervenção estatal não era dedicada apenas ao jovem que cometia algum delito, e sim a absolutamente todos aqueles que não estavam dentro de um contexto lido como de salubridade familiar e social, o que abre margem para uma verdadeira caça social aos indivíduos tomados como indesejáveis, uma vez que absolutamente qualquer um poderia ser lido a partir de um contexto de inadequação social pelo juiz.

O paradigma guardava semelhanças com os fazeres do código de menores anterior, por exemplo, a centralidade mantida na figura do juiz, a discricionariedade, o foco na institucionalização de crianças e adolescentes, que se tornou ainda mais severo, posto que agora se tornara uma resposta para absolutamente todas as crianças vulneráveis, não apenas aquelas que cometeram delitos.

O que se percebe é um interesse de “solucionar” o problema da infância pobre e vulnerável a partir da contenção e repressão, fica nítido que não se trata de um cuidado e zelo pelas crianças, e sim, uma tentativa de afastar das ruas, de uma maneira rápida, aquelas crianças que estavam sendo um “estorvo” para as elites urbanas, sem se preocupar com o bem estar destes indivíduos.

Portanto, ignora-se os verdadeiros motivos da vulnerabilidade, pois esta não está sendo lida enquanto problema social, e apela-se para contenção (institucionalização) como ferramenta de “proteção” e controle, o que implica em violação de dignidade e direitos, e desvia a atenção das causas do problema, fazendo que o aparato estatal se aparelhe a partir de decisões de caráter paliativo, repressor, higienista e hierárquico.

Também é válido salientar que o código novel trouxe preceitos bastante genéricos e abrangentes, o que perpetua a lógica da discricionariedade na justiça juvenil, potencializando a subjetividade dos magistrados e instrumentalizando uma atuação estatal sem qualquer limite. Veja-se:

Importante aspecto do código de 1979 é o conceito de situação irregular, elemento a partir do qual toda sorte de intervenções e de medidas instituídas ou não (na medida em que o juiz poderia com uma pequena dose retórica, criadas) poderiam ser aplicadas aos “menores” a que se atribuía a referida condição. Era o atributo (ou estigma) da situação irregular a justificativa que autorizava a intervenção do Estado na vida da criança ou do adolescente, ensejando a possibilidade de aplicação de variadas medidas, de ordem legal ou determinadas pelo juiz. O código de menores definia a situação irregular de forma muito ampla, não distinguindo, inclusive para fins de aplicação das medidas que estabelecia, entre os assim chamados “menores” infratores, abandonados ou órfãos. (ALBUQUERQUE, 2015, p.24)

O que se observa é que a doutrina da situação irregular legitimava e reforçava a discricionariedade da atuação judicial no tratamento da infância, o que em si já consiste em uma violação, posto que não há a possibilidade de assegurar dignidade a partir do tratamento arbitrário.

No fim do século XX, os discursos foram refrescados pelos ventos dos Direitos Humanos, declarações e tratados internacionais sobre infância redefiniram a forma de

pensar o tema, a busca por garantir dignidade e direitos fundamentais tornou-se o cerne da discussão.

Esse movimento internacional foi acompanhado pelo processo de redemocratização no Brasil, o fim da ditadura militar trouxe pautas relacionadas a garantia de direitos e cidadania; dentro desse contexto político surgiu um movimento pela reformulação do direito das crianças e dos adolescentes, por maiores garantias, para que a constituinte, que estava sendo criada, transformasse a infância num tema detentor proteção constitucional, tendo em vista “a descoberta de forma empírica que os problemas de infância são problemas da democracia”(SPOSATO, 2006, p.55)

A verdade é que era um contexto auspicioso para discutir as violações que vinham sendo cometidas na justiça juvenil a partir de uma proposta de reformulação dignificante e garantidora, vários atores da justiça juvenil, portanto, adentraram à luta, juízes, membros do ministério público, psicólogos, pedagogos, o movimento de meninos e meninas de rua, enfim, houve uma comoção social no sentido de dar protagonismo e transformar a realidade da infância no Brasil.

Dentre as pautas, existiam algumas que se destacavam, a primeira era uma legislação infanto-juvenil garantidora de direitos e que protegesse, de fato, a infância; também militava-se para que a lei tomasse para si o encargo de criar maneiras de suprimir os espaços para discricionariedade, utilizando-se de dispositivos mais diretivos.

A limitação do poder dos juízes era um dos principais objetivos do movimento, posto que todo “paradigma menorista” foi marcado por uma característica tutelar onde o juiz exercia um papel absoluto na determinação dos destinos das crianças e adolescentes, com limites quase inexistentes em sua atuação.

Havia também um clamor pelo fim da distinção entre as infâncias, pois um traço muito forte do menorismo era associar a palavra ‘menor’, a toda criança em situação de vulnerabilidade, pobreza; havia mesmo o hábito de associar a própria ideia de criminalidade juvenil a estas crianças vulneráveis, já quando a ideia da proteção infantil era trazida à luz, sempre se relacionava a uma preocupação com as crianças de classe média e alta, que eram vistas como ingênuas, inocentes, frágeis, dignas de toda proteção e cuidado.

Então, existiu uma batalha pela supressão da categoria “menor” do contexto da justiça juvenil, posto que “o menor” não é qualquer criança ou adolescente, o “menor” é aquele que está à mercê da tutela do estado, pobre, dissociado da ideia de “criança de

família”, vulnerabilizado, aquele que recebeu o estigma² de delinquente e é tomado por alguém que “deve ser contido, controlado e disciplinado” pelo poder estatal.

O “menor”, portanto, evidencia uma dicotomia entre infâncias feita pela justiça juvenil, dicotomia esta que se mostra seletiva, excludente, preconceituosa e inapropriada, legitimando um tratamento de violências sem fim para determinado grupo em detrimento de outro, por isso até hoje o termo menor carrega um sentido tão pejorativo.

Neste período de lutas pela infância, ganha força o discurso universalista dos Direitos Humanos, que traz em seu bojo a “ênfase numa ideia de “igualdade” entre os homens, noção amparada no pressuposto de sua universalidade ontológica.”(SCHUCH, p.65, 2005) e é aqui que surge a ideia da infância universal, que corrobora a tentativa de reduzir as desigualdades existentes no tratamento da infância, evidenciando a necessidade de proteção de todas as crianças, mesmo aquelas que por terem cometido alguma infração, estejam inseridas no sistema de responsabilização.

Aos poucos, vai se desenhando ideologicamente o paradigma da proteção integral que vigora atualmente, com o foco em proteger todas as crianças e adolescentes e em assegurar seus direitos; a vitória da consolidação desse paradigma veio em 1988 com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, que também ficou conhecida como constituição cidadã, posto que amalgamou os ideais humanistas e democráticos, consolidando normativamente o paradigma da proteção integral em seu artigo 227, onde responsabiliza solidariamente estado, sociedade e família pela proteção de crianças e adolescentes, munindo os direitos destes de proteção constitucional.

Em 1990, é promulgado o ECA para disciplinar o atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, a tão esperada lei para proteger e garantir direitos aos infantes, que foi fruto de toda uma luta e comoção social finalmente vem à tona, seu conteúdo não deixou a desejar, uma vez que foi considerada uma das mais avançadas legislações no tocante aos Direitos Humanos.

“O ECA, portanto, integra o processo de disseminação global dos chamados “direitos da criança” que, no bojo da emergente retórica universalista dos “direitos humanos”, visa ampliar a noção de cidadania para todas crianças e adolescentes e a participação da família e da comunidade nas políticas de atenção aos direitos da criança e do adolescente.” (SCHUCH, p.23-24, 2005)

² A estigmatização acontece quando há discrepância entre identidade social real e a virtual, e essa discrepância tem o poder de afastar o indivíduo da sociedade e de si mesmo de um modo que ele acaba sendo uma pessoa descreditada. (GOFFMAN, 1988 apud VIDAL, 2014, p.16)

O Paradigma da Proteção Integral foi recebido com comemoração, por estar de acordo com ideais democráticos e ser visto como um *turning point* no atendimento às crianças e adolescentes no Brasil; pois traz em seu arcabouço legislativo dispositivos bastante avançados e dignificantes para o atendimento à infância.

Contudo, essa mudança normativa não implicou em transformações efetivas nas práticas cotidianas da justiça juvenil, “o argumento de que o modo de funcionamento contemporâneo do sistema de justiça juvenil é expressão da permanência da “cultura” ou das “práticas” existentes na época dos códigos de menores é recorrente nos debates normativos e acadêmicos sobre as medidas socioeducativas” (ALMEIDA, 2016, p. 28).

Aqui a discussão passa a seguir o caminho da crítica à implementação da lei, e antes de começar a discutir sobre os entraves que a lei enfrenta para sua efetivação, pretende-se tratar um tanto sobre as principais permanências da cultura minorista dentro das práticas da atual justiça juvenil.

A primeira permanência que se observa é com relação ao perfil dos adolescentes selecionados pela justiça juvenil, que continuam sendo os mais vulneráveis socialmente, uma infância pobre e negra (considerando que raça e classe possuem uma interseção estrutural no Brasil) marcada pela exclusão e pelo não acesso aos direitos instituídos em lei, mesmo antes do cometimento de qualquer ato infracional.

Dados do IPEA (2015), evidenciam que 95% dos jovens infratores em 2013 eram do sexo masculino, 60% tinham entre 16 e 18 anos, 60% eram negros, 51% não frequentavam a escola, 49% não estavam empregados e 66% viviam em famílias consideradas “extremamente pobres”. Dados mais recentes do Sinase seguem na mesma direção, veja-se:

(...)nota-se que 59,08% dos adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade foram considerados de cor parda/preta, 22,49% de cor branca, 0,91% de cor amarela e 0,98% da raça indígena e 16,54% dos adolescentes e jovens não tiveram registro quanto à sua cor ou raça, sendo classificados na categoria sem informação.

Quanto à escolaridade, 57% dos jovens declararam que não frequentavam a escola antes da internação. Entre os entrevistados, apenas 8% afirmaram ser analfabetos. Ainda assim, a última série cursada por 86% dos jovens pertencia ao ensino fundamental. (SINASE, 2016)

Esses dados conduzem a algumas percepções muito sensíveis, uma é que a despeito da mudança normativa, a infância mais alcançada pela punição e controle na justiça juvenil continua sendo a mesma, uma infância negra e pobre, que se encontra sobre-representada nos dados referentes a institucionalização e controle estatal.

E tendo em vista que o comportamento desviante não é exclusivo, nem mais comum em determinada etnia ou classe social, ou seja, “não é comportamento de uma restrita minoria, como quer uma difundida concepção [...], mas, ao contrário, o comportamento de largos estratos sociais ou mesmo da maioria dos membros de nossa sociedade”(BARATTA, 2011, p.103), pode-se inferir que mesmo dentro de um contexto democrático e após reformas legislativas significativas, adolescentes negros e pobres continuam sendo mais vigiados, punidos, mais institucionalizados e estão mais vulneráveis a atuação coercitiva e de controle do estado que adolescentes de outras etnias, ou que desfrutem de uma condição financeira de mais abundância.

Numa sociedade capitalista, ter mais dinheiro implica em ter mais poder, oportunidades e perspectivas para evitar e/ou se desvencilhar do controle punitivo do estado, o que confere imunidades a determinados grupos e vulnerabilidades a outros, tornando a atuação punitiva estatal como um todo não mais um simples elemento de defesa social, e sim uma máquina de selecionar e perseguir determinadas pessoas, sendo, na verdade, um “instrumento para controle diferencial das ilegalidades”(FOUCAULT, 2002, p.234)

Além disso, a sociedade brasileira estruturou-se a partir de processos racistas, uma vez que houve no país uma escravidão de cunho étnico, que gerenciou uma difusão ideológica de desumanização das pessoas negras, para permitir que recaíssem sobre essas pessoas todo acúmulo de violência de um contexto escravagista, sem que implicasse em qualquer ressaca moral para aqueles que estavam praticando ou legitimando os vilipêndios.

Pois bem, mesmo com o fim da escravidão contando longa data passada, remanesceu no imaginário social a ideia de desumanização dos indivíduos negros, tanto é que esse processo culminou numa naturalização/banalização da perpetração de violências contra esse grupo social, e ainda hoje as estruturas sociais são fundamentadas num processo de exclusão, negação de oportunidade, marginalização e subjugação dos indivíduos negros; o que houve, de fato, foi um redimensionamento das formas de subjugação e opressão para que coubesse dentro da estrutura político-social e econômica hodierna.

Esse acúmulo histórico de espoliação experienciada pelo indivíduo negro acaba conformando-o a sublugares, pois a conjuntura opressiva atual ainda lhe nega espaços e suprime oportunidades; portanto, como decorrência lógica existe um empobrecimento estrutural da população negra no país, uma vez que ter menos oportunidades implica

necessariamente em ter menos renda, ocupar os cargos menos valorizados, ser menos qualificado e respeitado. Aparece, inclusive, um cenário intencionalmente manipulado para que sobre a população negra permaneça recaindo as mais violentas sobreposições de opressão.

Observando a cadeia de acontecimentos, e de como os sistemas se estruturam e interagem, fica evidente que existe um processo social, cultural e estatal de criminalização da negritude e da pobreza, pois são revestidos de todos os símbolos depreciativos e marginalizantes, se tornando o alvo preferencial da atuação repressiva do estado.

Quando essas variáveis são reunidas dentro do universo da responsabilização dos adolescentes, que é um universo que é construído a partir dessa realidade dialógica entre sociedade, cultura e estado, e considerando também que os adolescentes que cometem ato infracional são vistos com um crivo de ojeriza pela sociedade devido a sua insubordinação característica da fase biológico/estrutural, que culmina com a percepção desses adolescentes enquanto pessoas perigosas, somada a falsa sensação de que os atos deles ficam impune; o que se observa é a perpetuação da atuação classista, racista, violenta e institucionalizante da justiça juvenil, que assim como na justiça de adultos, escolheu o “tipo social manjado” e mais vulnerável para perseguir, punir e mortificar.

Outro fator relevante trazido pelos dados apresentados tangenciam o acesso da população juvenil às políticas sociais, a questão da baixa escolaridade dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa denuncia que as políticas de educação e de emprego e renda encontram-se extremamente sucateadas, pois não têm sido capazes de garantir os direitos e prover aos adolescentes os serviços as quais se destinam.

Essas políticas garantem direitos fundamentais e são fulcrais no processo de desenvolvimento saudável dos indivíduos, porém encontram-se fragmentadas a ponto da maior parte dos adolescentes que são responsabilizados por atos infracionais já chegarem ao sistema de justiça juvenil alienados dessas estruturas. Esses dados revelam, portanto, toda uma gama de desigualdades sociais que são acumuladas socialmente e reproduzidas no âmbito da justiça infracional.

O que fica latente é uma realidade de encarceramento de adolescentes negros e pobres, que são mais vulneráveis socialmente e estão num contexto de desproteção e exclusão de políticas fundamentais para seu desenvolvimento sadio, no fim, percebe-se que antes de qualquer incidência infracional já havia negligência estatal e social quanto a garantia de direitos deste grupo.

A fratura e inefetividade das políticas sociais de atendimento à criança e ao adolescente revelam que o ECA vem sendo desrespeitado não só no procedimento de responsabilização do adolescente, mas na maioria das garantias que assegurou ao grupo que se destina, posto que o estado não tem sido capaz de garantir proteção e direitos fundamentais de crianças e adolescentes nem dentro, nem fora do sistema socioeducativo.

As incongruências e desigualdades que permeiam a sociedade brasileira são também estruturantes de todo e qualquer sistema social nacional, pois as relações sociais se baseiam nos valores apreendidos nesses processos e experiências históricas, de modo que efetivar qualquer intenção protetiva e democrática trazida pelo ECA implica em desconstruir essa base de injustiça social, posto que não há possibilidade de construir qualquer sistema que se queira justo e dignificante a partir das injustiças sociais já assentadas no cotidiano, ou seja, é impossível fazer justiça a partir de uma base solidificada na injustiça.

A despeito de todo movimento contra a exacerbada institucionalização de adolescentes, e da disposição do ECA, em seu artigo 121, pela excepcionalidade e brevidade da medida de internação, “os números de 2016 mostram um total de 26.450 atendidos, sendo 18.567 em medida de internação (70%), 2.178 em regime de semiliberdade (8%) e 5.184 em internação provisória (20%). Há, ainda, outros 334 adolescentes/jovens em atendimento inicial e 187 em internação sanção” (BRASIL, 2018, p.5)

O que evidencia que a internação tem sido a resposta recorrente da justiça juvenil, ou seja, “a institucionalização de adolescentes permanece sendo apresentada como seu próprio remédio”(ALMEIDA, 2016, p.26), e uma vez que a medida socioeducativa de internação vem liderando em disparada a forma de responsabilização dos adolescentes no país, torna-se notório que “excepcional deixa de ser a restrição e passa ser a própria liberdade”(ALBUQUERQUE, 2015, p.33), em outras palavras, há um total desvirtuamento da lei e dos ideais socioeducativos.

Então, quando há apelos para o recrudescimento do sistema de responsabilização juvenil baseados em críticas à eficácia e produção de resultados da socioeducação enquanto estratégia válida para reduzir a criminalidade entre adolescentes, é preciso levar em consideração que a socioeducação não vem sendo efetivada na justiça juvenil, portanto, não há como analisar os resultados de um sistema que não se implantou.

Prova disto é que mesmo diante de diversos estudos que tratam sobre a nocividade da privação de liberdade e da sua ineficácia em permitir a reintegração dos indivíduos à

sua cidadania, a centralidade que a medida de internação assume na justiça juvenil é incontestável, o que constitui um paradoxo considerando os fins aos quais se dispõe o sistema de responsabilização juvenil legalmente proposto.

Para além de todos esses fatores, a internação sempre foi muito criticada por ser um consistente locus de acúmulo de violência, as condições de insalubridade das instituições foram largamente apontadas pelos estudiosos, além das violências que eram perpetradas contra os jovens no interior dessas instituições, “as denúncias de violência contra as crianças e adolescentes internados e as críticas à ineficiência dessas instituições no que diz respeito a seus objetivos oficiais, são recolocadas continuamente ao longo do tempo e fundamentam cada novo projeto de institucionalização” (ALMEIDA, 2016, p.15)

Mesmo após a mudança do paradigma normativo, as violências atreladas a estas instituições permaneceram latentes, contrariando qualquer ideal de valorização de dignidade humana propalado, ou seja, “após a aprovação do ECA, as instituições de internamento continuaram sendo alvo de críticas e denúncias agora pelas violações dos direitos garantidos na legislação. (ALMEIDA, 2016, p.22). A saber:

Uma área em que se nota claramente a importância da clivagem socioeconômica sobre a juventude é a da institucionalização dos que estão em conflito com a lei, no momento em que são privados de liberdade. A desumanidade no atendimento vem sendo denunciada por estudiosos e profissionais que lidam nessas instituições(...)O perfil das unidades de internação existentes no ano de 2002 mostra que, em 71% das unidades, o ambiente físico não é adequado às necessidades da proposta pedagógica, existindo, em média, 25 adolescentes por quarto; em alguns casos, 60 adolescentes coabitam o mesmo espaço. As condições de insalubridade são frequentes (ASSIS, DESLANDES e SANTOS, 2005, p. 88)

Mas não apenas dentro das instituições de internação ou do sistema socioeducativo as violências contra crianças e adolescentes se efetivam, cotidianamente esse grupo é submetido a experiências de violência e abusos, por isso não é exagero afirmar que “a violência presente na adolescência é, sobretudo, reflexo da violência estrutural que há em nossa sociedade” (MACEDO, 2019, p.11).

Esse fator precisa ser levado em consideração para que se evidencie que antes de qualquer experiência delitiva, os adolescentes, sobretudo os vulneráveis, já estão propensos e/ou sujeitos a um cenário de violação, dados do IPEA (2015, p.10) mostram que “do total dos adolescentes agredidos, 2,8% dos brancos e 4,0% dos negros tiveram como agressor um policial ou um agente de segurança privada. As agressões físicas contra os adolescentes cometidas por parentes alcançaram a proporção de 7,26%. É de se notar,

no entanto, que mais da metade das agressões sofridas por jovens adolescentes foram cometidas por pessoas conhecidas (56,78%). Do total dos jovens (405,7 mil) que sofreram agressão física em 2009, cerca de 14 mil não reportaram a última agressão sofrida na delegacia de polícia.”

Apesar da agressão física ter recebido o destaque na pesquisa do IPEA, as violências perpetradas contra crianças e adolescentes são as mais variadas possíveis, passando desde o abuso sexual, violência psicológica/ moral e chegando até a violência letal, contudo o mais irônico é perceber que a maior fonte de violência contra os infantes são os atores que foram constitucionalmente responsabilizados pelo cuidado e proteção destes, observa-se que as maiores violências acontecem em família, por aqueles que estão próximo, por agentes de segurança do estado, entre outros.

No Brasil, diversos estudos têm evidenciado o crescimento expressivo da violência letal de adolescentes e jovens, especialmente os do sexo masculino, negros e com baixa escolaridade. O Mapa da Violência: Adolescentes de 16 e 17 anos (Flacso Brasil. 2015), divulgado em junho de 2015 na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de Assassinato de Jovens no Senado, aponta que o homicídio é atualmente a principal causa de morte de pessoas nessa faixa etária no país. De acordo com o levantamento, produzido pelo sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, 3.749 adolescentes entre 16 e 17 anos foram vítimas de homicídios em 2013, o que representa 46% dos óbitos nessa faixa etária. Os dados indicam que 10,3 adolescentes foram mortos por dia. (...) Hoje, os homicídios representam 36,5% das causas de morte dos adolescentes no país, enquanto para a população total correspondem a 4,8% (BRASIL, 2018, p.6 - 17)

Apesar dos dados da realidade nacional revelarem constantes violações dos direitos das crianças e adolescentes, inclusive o crescimento exponencial da violência contra esse grupo, não raro, a criminalidade juvenil recebe um protagonismo em detrimento das violações sofridas pelos jovens brasileiros.

O senso comum também passou a enxergar em certos “tipos sociais”, marcados pela vulnerabilidade e exclusão, o inimigo, o perigoso, o potencial bandido, e os adolescentes que se enquadram nessa lógica, são sempre vistos a partir das lentes criminológicas, então deixa-se de enxergar nesses indivíduos seres humanos, e passa-se a enxergá-los apenas como potencial perigo, um alvo para se caçar, conter ou abater.

Hodiernamente, o aumento da violência urbana e a constante associação desse fato à atuação de adolescentes, tem gerado uma sensibilidade social recrudescida quanto à questão da responsabilidade juvenil, toda ideologia de sujeito de direitos que foi atrelada

à crianças e adolescentes na formação do paradigma atual, aos poucos vai cedendo espaço para discursos centrados na punição.

A verdade é que o protagonismo dado ao potencial lesivo do jovem em contraposição à inércia frente a situação de vulnerabilidade que aqueles que são selecionados pela justiça juvenil costumam estar; evidencia que:

“os jovens se transformaram em destinatários de um autoritarismo que tende a identificá-los “de maneira obsessiva” com medos e inseguranças. Assim, é reforçado um imaginário que atribui ao jovem o papel de “inimigo da sociedade”. Porém, claramente, não todo o jovem, mas aqueles de bairros periféricos, onde o “ser jovem” se traduz em “ser violento”, “ser drogado”, “ser ladrão” e “ser assassino”, seja real ou potencialmente.” (CIFALI, 2019, p.67)

Atualmente tem se construído um imaginário social que centraliza na “vítima” toda ideia de proteção, enquanto dedica aos “violadores” toda hostilidade possível, esse olhar maniqueísta sobre os conceitos, quase sempre funciona como um óbice para a efetivação de direitos de adolescentes dentro do sistema de responsabilização, pois uma vez lidos como “violadores” são percebidos como indignos de proteção.

Mas existem alguns equívocos nessa percepção que precisam ser esclarecidos, em primeiro lugar quando um discurso de proteção à “vítima” passa a legitimar violências e violações contra crianças e adolescentes, nem se tem, de fato, a proteção da vítima, e ainda se tem a violação de direitos, o que gera outras vítimas, deixa-se de se ter um sistema de responsabilização e passa-se a ter uma estrutura de pura e simples revanche.

Em segundo lugar, quando se trata de justiça juvenil, os papéis de “vítima e ofensor” oscilam com muita frequência, posto que a realidade da infância brasileira, sobretudo a vulnerável, é marcada por um acúmulo de bastante violência e violação de direitos, então quando a criminalidade juvenil se apresenta não há nessa relação quem seja de todo vítima e quem seja de todo algoz, pois a sociedade viola direitos de crianças e adolescentes e, eventualmente, também é violada por atos destes.

Contudo, o olhar punitivista, revanchista e mesmo cruel que é lançado para adolescentes que cometem ato infracional remetem a dificuldade coletiva de perceber o jovem que violou a lei para além do estigma de “inimigo, bandido, perigoso”, o que não só compromete a clareza sobre a percepção das variáveis abrangidas pela justiça juvenil, como dificulta a adoção de medidas mais acertadas para lidar com a questão.

Pois bem, quando a criminalidade juvenil toma a centralidade das discussões, frente a violação dos direitos desta parcela da população, já demonstra uma tendência

pela exclusão e marginalização no próprio direcionamento do olhar estatal e social para a juventude, posto que quando punir e conter se torna mais importante do que dignificar, tornam-se claras as bases e hierarquias nas quais estão assentadas o sistema socioeducativo.

É importante salientar também o imenso paradoxo de exigir do jovem que cumpra a lei, que se submeta às regras, frente a estruturas sociais e estatais que desrespeitam regras, leis e direitos cotidianamente.

É imprescindível observar que durante o processo de “humanização” que vivenciou a construção do direito da criança como é concebido hoje, houve uma perspectiva de universalização do conceito de infância; uma teoria acertada, mas que na realização prática partiu da premissa equivocada de que todos são iguais da mesma maneira, e que todas as crianças e adolescentes seriam/deveriam ser atingidos da mesma maneira por aqueles direitos propostos.

Contudo, esse discurso é equivocado porque visa garantir direitos a partir de uma perspectiva homogeneizante, que desconsidera pluralidades e por isso se torna inócuo, pois não há dignidade em generalismos, e não há humanidade em apagamento de identidades na tentativa de conformar padrões.

A verdade é que as infâncias realmente não são iguais, encontram-se em contextos sociais, familiares, culturais e econômicos distintos, e portanto, necessitam de políticas e estratégias distintas para alcançar uma cidadania plena e digna.

Desconsiderar esse fator é desconsiderar as peculiaridades da existência social de crianças e adolescentes e, portanto, partir de uma premissa equivocada para a construção das leis e das políticas públicas.

A famosa frase de Boaventura de Souza Santos resume bem esse paralelo entre igualdade e singularidade, “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.”

Mas para além da falha flagrante no discurso universalista de direitos, existe a falha no processo de tentativa de implementação deste discurso que acaba ficando retido ao âmbito do dever ser, pois empiricamente o estado diferencia as crianças e adolescentes, mas não para que a observação de suas singularidades se tornem diretrizes mais acertadas para as políticas, e muito menos visando ao tratamento humanizado desses indivíduos, as distinções concretizadas são concebidas a partir de um processo de

importação de hierarquias sociais, que vulnerabilizam alguns em detrimento de outros, ou seja, a desigualdade cultivada nas práticas da justiça juvenil apenas reforçam a vulnerabilidade e exclusão de algumas crianças e adolescentes, dedicando para alguns o lugar da proteção e para outros o controle punitivo.

Mesmo diante do advento do ECA, essa distinção permaneceu no bojo da justiça juvenil, mesmo que mais sofisticadamente. Nas palavras de SCHUCH (p. 84, 2005):

“nesse sentido, ao privilégio de uma “universalidade” corresponde um refinamento das categorias de classificação e especificação do “universal”. Esse refinamento parece se dar, a partir da promulgação do ECA, através da distinção entre as “crianças e adolescentes sujeitos às medidas de proteção especial” e os “adolescentes sujeitos às medidas sócio-educativas”.

Ou seja, o estado sempre fez e permanece fazendo a distinção entre aqueles que “necessitavam de proteção” e aqueles que “necessitavam de controle”, há sempre uma necessidade de traçar perfis, e sistematizar conceitos que permitam que o controle punitivo atinja o público “ao qual se destina”, que não é determinado pelos objetivos oficiais, mas sim pelo acúmulo histórico depreciativo sobre determinado grupo.

Ainda tratando das permanências, na luta pelos direitos infanto-juvenis que culminaram no ECA havia uma pauta voltada para elidir a categoria “menor” de dentro do contexto da justiça juvenil, contudo perante o que foi discutido percebe-se que com algumas reformulações, as ideias de subjugação social, estigma, repressão, assistencialismo e desigualdades que caracterizavam “o menor” continuam presentes no atual contexto, ideias atualmente direcionadas para os adolescentes submetidos ao cumprimento de medidas socioeducativas, que são vistos como “perigosos”.

Essa distinção na estruturação da política permitiu a reinstalação/ manutenção das diferenças e desigualdades entre as infâncias, pois, intensificou-se um processo de imputação de estigma aos adolescentes que são submetidos as medidas socioeducativas, que passaram a ser tão mal vistos e alvejados por uma hostilidade social tão grande a ponto da necessidade de proteção quanto a estes indivíduos ser constantemente questionada, torna-se notório que “se, de um lado temos a proposição de uma universalidade da infância, de outro lado temos a reinstalação da desigualdade de sua existência”.(SCHUCH, 2005, p. 71).

O que se pretende deixar claro aqui é que ainda dentro de um sistema que se diz protetivo, criaram-se mecanismos de manutenção do *status quo* e maneiras de selecionar

um público bem específico que, não por acaso, é aquele mesmo público a que se voltava o código de menores, perpetuando uma lógica de subordinação social.

A essa altura, é necessário que se faça uma ressalva para explicar o motivo da reiteração constante da vulnerabilidade da infância quando se fala em sistema de responsabilização juvenil, não se tem a intenção de colocar a criminalidade juvenil na conta das crianças vulneráveis, inclusive porque fica nítido, a partir da declaração Foucaultiana, que as ilegalidades são gerenciadas desigualmente (FOUCAULT, 2002, p.234. Op.Cit.), o que evidencia que há uma seletividade no sistema punitivo como um todo.

E considerando a sobrerrepresentação das crianças vulneráveis dentro do sistema socioeducativo, percebe-se logo que a estrutura repressiva do estado, historicamente construída para punir e conter determinados “tipos sociais” é absolvida no fazer do sistema socioeducativo, tensionando ainda mais a relação entre classe, raça e punição, e essa é a razão desse dado de realidade está sendo trazido reiteradamente para a discussão, pois não há possibilidade de estabelecer qualquer diálogo verdadeiro e eficaz, sem o enfrentamento dessas questões sociais que antecedem, permeiam e ultrapassam a punição.

A situação de vulnerabilidade de algumas crianças e adolescentes é totalmente desconsiderada e negligenciada, porém o temor que inspiram é crescente, a percepção social maniqueísta cria no imagético das pessoas a ideia do adolescente “vítima ou algoz”, desconsiderando que as experiências juvenis daqueles que estão no sistema socioeducativo oscilam entre violações sofridas e cometidas, contudo aquele adolescente que recebe o estigma de “perigoso” é distanciado ainda mais da humanidade que lhe é inerente, e é aí que se revela um aspecto ainda mais cruel da distinção entre “perigosos” e “em perigo”, “os que necessitam de proteção” e “os que necessitam de controle”, pois essa noção bivalente alija algumas crianças e adolescentes do exercício de seus direitos e lhes rouba a possibilidade de gozar de real proteção, posto que dentro de uma lógica social maniqueísta, só a “vítima” merece proteção.

Então, quando o adolescente comete um ato infracional recai sobre ele um olhar social revanchista, hostil, punitivo, capta-se uma ânsia social de infligir dor para purgar o desvio, o que de certa maneira esvazia a lei com caráter protetivo, pois as formas como os atores sociais apreendem a realidade e decidem lidar com ela, ou como enxergam as soluções para os problemas propostos acaba sendo muito mais resolutiva e concretizante do que qualquer proposição legal.

Olhando todas essas permanências pode nos ocorrer que o paradigma da proteção integral e o ECA foram inúteis no processo de mudança no tratamento da infância, porém a construção da lei é de fundamental relevância, mesmo que não no sentido de alterar plenamente as práticas, mas como espaço de disputa, significação e interpretação do tema.

Portanto, a lei tal como existe é de fundamental relevância para desafiar a sociedade, os costumes e os atores da justiça juvenil para uma verdadeira transformação que conduza à concretização da humanização no tratamento de crianças e adolescentes no Brasil.

Como agravante a este cenário de permanências, atualmente uma racionalidade que clama pelo recrudescimento punitivo vem solapando a justiça juvenil, em contraposição ao contexto que permitiu o advento de leis influenciadas pela ideologia dos direitos humanos, tais como o ECA, a atual realidade aponta para um retrocesso no ideal humanista e aumento de um ideal meramente retributivo.

Cada dia que passa propostas como redução da maioridade penal, extensão do tempo máximo de internação vem ganhando força no entendimento social e político, e as preocupações aos poucos vem deixando de ser implementar o ECA e passando a ser como punir com mais rigor, deixando portanto os objetivos sócio pedagógicos, relacionados à restituição dos indivíduos à sua cidadania, cada vez mais ameaçados.

A partir da discussão, especialmente no ano de 2015, sobre propostas de reformas legais tendentes a alterar o “estado das coisas” da justiça juvenil – caracterizadas, entre outras, pelos projetos de lei que buscam a redução da maioridade penal e o aumento do tempo de internação–, tem-se apontado que o chamado “giro punitivo” observado no campo do controle do crime, o aumento da punitividade observado no campo do controle do delito por autores como Garland (2005), incidiria também na justiça juvenil (MUNCIE, 2008), que estaria sendo “invadida ou colonizada pelo sistema de pensamento da justiça criminal dos adultos” (PIRES, 2006, p. 623). Nesse sentido, a intervenção estatal sobre os jovens acusados do cometimento de delitos teria se afastado da ideia de reabilitação e inclusão social, prevalecendo a ideia de exclusão, a partir da percepção dos adolescentes como inimigos da sociedade (CORNELLIUS, 2018). Assim, questionamos se estaríamos a observar uma nova ruptura em relação ao momento estabelecido pelo ECA. (CIFALI, 2019, p.9)

Muitos fatores contribuem para o fortalecimento da lógica do recrudescimento punitivo da justiça juvenil, mas atualmente quatro fatores se destacam: O mito da impunidade juvenil, o mito da brandura da justiça juvenil, a crise no ideal de reabilitação e a adultização da justiça juvenil.

O aumento da criminalidade urbana é constantemente associado à atuação desviante de crianças e adolescentes, essa percepção do adolescente enquanto “delinquente e ameaça social” é vastamente difundida pela mídia, fator que permite acumular contra esse grupo uma latente hostilidade social, e é aqui que surge o mito da impunidade juvenil, pois as crianças e adolescentes, segundo os diplomas legais vigentes, são penalmente inimputáveis, quer dizer que não são responsabilizados pelas vias criminais, não se sujeitam às sanções do sistema penal, mas isso não quer dizer que ficam impunes, apenas significa que tem seu próprio sistema de responsabilização, sistema este que leva em consideração a sua situação peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Contudo, a inimputabilidade faz com que parte do senso comum apreenda que os crimes cometidos por crianças e adolescentes, tão alardeados na mídia, estão em escala crescente em função da não punição, pois assimilam equivocadamente a ideia inimputabilidade penal como a não responsabilização do adolescente pelo ato infracional cometido.

Um desdobramento desse mesmo pensamento, é o mito da brandura da justiça juvenil, pois alguns atores sociais, mesmo entendendo a especialização da justiça, acreditam que a justiça juvenil é muito branda, por isso não atinge seus fins, estes entendem que há um sistema próprio de responsabilização de adolescentes, porém percebem esse sistema como brando, pois o enxergam com tão baixo grau de punitividade e baixa capacidade de trazer consequências mais dolorosas, a ponto de não atingir prevenção social ou mesmo estimular a delinquência juvenil em função da falsa noção de que para adolescente “ não dá nada”.

Aqui se estabelece um paradoxo relevante e digno de observação, pois se a justiça juvenil realmente funcionasse como estabelece a lei, seria sim um sistema mais brando se comparado ao sistema de justiça criminal, contudo a atuação da justiça juvenil se encontra muito distante dos objetivos oficiais propostos, e como já foi mencionado, o sistema socioeducativo é um lócus de acúmulo de violências, iguais ou piores as encontradas no sistema de justiça criminal, posto que “embora muitas vezes a justificativa de determinadas políticas de atendimento à infância e à juventude tenha sido de assistência e amparo, as práticas institucionais caracterizaram-se pelo “controle” dirigido a este público, pela institucionalização, pela pobreza de recursos destinados ao atendimento e pela reprodução de práticas violentas.” (COSTA & RUDNICKI, 2016, p.390)

Existem até mesmo autores e estudiosos que evidenciam que, na verdade, a justiça juvenil acolhe um sistema mais violador que a justiça criminal comum, pois estando dentro desse local intermediário entre justiça que tem o caráter punitivo, retributivo e justiça que tem o caráter socioeducativo e protetivo, o que de fato ocorre é que crianças e adolescentes ficam expostos a um sistema que acolhe o revanchismo da justiça dos adultos, ao passo que não concretiza os ideais protetivos da justiça juvenil.

“a criança recebe o pior dos dois mundos: ela não recebe as proteções dadas aos adultos, nem o tratamento cuidadoso e regenerador postulado a crianças.(...)Segundo esse diagnóstico, adolescentes seriam atualmente tratados com a informalidade histórica associada à justiça juvenil, isto é, com poucas garantias processuais, ao mesmo tempo em que receberiam sanções mais duras, como é a tendência na justiça criminal adulta contemporânea”(CORNELIUS, 2018, p.13)

Outro fator que hodiernamente vem contribuindo para a corroboração de um clamor de recrudescimento punitivo penal, que acaba atingindo a justiça juvenil em cheio, é a crise no ideal de reabilitação, essa crise controverte a proposta oficial socioeducativa e tem a ver com o desmonte ideológico daquela noção do moderno papel da justiça trazida no século XX.

A crise no ideal de reabilitação consiste no reconhecimento das limitações das estruturas punitivas para atender os ideais de “regeneração” dos ofensores, somado à perda gradual de interesse no alcance desse objetivo, deixa-se de perseguir o “bem estar penal”, a pena perde a função de reintegrar o indivíduo, e passa a existir sob um ideal meramente retributivo, que é purgar o mal causado pelo delito.

Uma vez que é percebido que a realidade deixa a desejar no que tange a concretização dos ideais de resgate da cidadania dos indivíduos punidos, esse reconhecimento em vez de implicar num elemento de busca de transformação para o alcance do ideal, torna-se um elemento de conformação à realidade que rompe aquele ideal, pois gradualmente a punição vai deixando de objetivar a devolução da cidadania aos punidos, e focando seus esforços no controle e contenção dos indesejáveis.

Essa “cultura do controle” refina argumentos complexos para legitimar práticas penais pretéritas, posto que tem seu foco na retribuição, controle, incapacitação e eliminação das pessoas lidas como perigosas. “Com essa crise do ideal de reabilitação, com a naturalização das altas taxas de criminalidade e de um reconhecimento prático dos limites da justiça criminal para lidar com esse cenário, surgiu, segundo Garland (2012),

uma “cultura do controle”, caracterizada por novas funções, bem como por justificativas para a manutenção de antigas práticas penais” (CIFALI, 2019, p.27).

As autoridades admitem suas limitações e passam a garantir apenas a contenção, a intenção passa a ser declaradamente apenas reprimir e conter os lidos como perigosos.

E por fim, também é preciso falar do processo de adultização da justiça juvenil, uma vez que esta vem sofrendo ingerências de racionalidades atinentes à justiça de adultos, o que tem gerado um recrudescimento punitivo para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, além de contrariar os objetivos oficiais das medidas.

“Como aponta Garland, o avanço da cultura do controle diminuiu o status da criança e do adolescente que passaram a receber tratamento punitivo semelhante ao adulto com a absorção da racionalidade penal adulta. Há, portanto, uma onda punitiva. Portanto, apesar dos avanços normativos, em diversos países do mundo, desde 1980, iniciou-se a implantação da lógica do sistema penal no sistema de jovens, a ponto de “a justiça criminal juvenil está sendo invadida ou colonizada pelo sistema de pensamento da justiça criminal dos adultos, tal como ele se constituiu nos séculos 18 e 19”. Prevalendo o modelo de excluir para incluir. (MACHADO, 2020, p.5)

Esse é o cenário que encontra-se a justiça juvenil atualmente, repleto de incertezas e de racionalidades beligerantes que subjazem e concorrem com a lógica elegida pela legislação vigente, essa disputa já prenuncia o campo político que a questão apresenta e, portanto, a imprevisibilidade dos acontecimentos futuros quanto aos entendimentos legais e sociais da questão juvenil.

As percepções apresentadas denunciam também os abismos entre discursos e práticas dentro da justiça juvenil, que se fazem cada dia mais latentes, e encaminham a investigação para os processos que geram os entraves para a efetivação da lei.

1.2 OS DESAFIOS DA JUSTIÇA JUVENIL: A LEI, AS RACIONALIDADES E OS ENTRAVES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS

Mesmo diante de uma legislação tão garantidora quanto o ECA, com ideais e diretrizes claramente estabelecidas no sentido de conformação de direitos e garantias para a proteção de crianças e adolescentes, o que se percebe é que, na prática, entre o antigo modelo tutelar e o atual paradigma da proteção integral existem mais permanências do que rupturas.

Segundo Mendez (2006,p.15), isso ocorre devido à dupla crise que o estatuto enfrenta, a crise de interpretação e a crise de implementação, enquanto a primeira está

relacionada ao processo de aceção, cognição e aplicação da norma, a segunda está relacionada as estratégias adotadas para que a norma seja eficaz e produza seus efeitos, tais como a elaboração de políticas públicas consistentes para concretização da norma. Essas duas crises se retroalimentam e coadunam para formar uma prática de não realização legal.

Talvez nada caracterice mejor los problemas del “Estatuto da Crianca e do Adolescente “ (ECA) en estos últimos años, que aquello que podría denominarse su doble crisis: crisis de implementación y crisis de interpretación. En todo caso, si la primera crisis remite reiterado déficit de financiamiento de las políticas sociales básicas, la segunda es de naturaleza político-cultural. Obviamente, ambas crisis tienden a retroalimentarse. (MÉNDEZ, 2006, p.16)

A crise de implementação refere-se ao sucateamento de políticas públicas referentes à proteção e efetivação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, as carências atreladas à políticas essenciais como saúde, educação, lazer, cultura, entre outros, permitem que fraturas sociais significativas cooperem com a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, tendo até a própria política criminal/socioeducativa problemas graves em sua estruturação.

Além de que a fragmentação das políticas sociais também produz consequências na justiça infracional, que acaba por promover um atendimento igualmente sucateado em decorrência (também, apesar de não só) da má estruturação dessas políticas.

Nesse aspecto, observa-se que as políticas públicas acabam assumindo características assistencialistas e compensatórias, o que torna a atuação estatal paliativa e ineficaz, pois tenta suprir com políticas compensatórias demandas que requerem políticas sociais amplas, transversais e bem estruturadas.

É preciso trazer à baila também as escolhas políticas feitas na estruturação das estratégias, os investimentos financeiros, a forma de enxergar e pensar o problema pelos atores políticos e sociais, que acaba direcionando as propostas de solução, enfim, todos esses aspectos influenciam significativamente nos óbices que o ECA vem enfrentando no seu processo de implementação. Nas palavras de MENDEZ (2006,p.16):

La crisis de implementación remite a las carencias en salud y educación, así como al (inútil) intento de sustituir la calidad y cantidad de políticas universales como la escuela y los servicios de salud con sucedáneos ideológicos, sean estos de corte social-clientelista (inadecuada focalización de políticas asistenciales), sean estos de corte represivo (ineficaces e ilegales políticas autoritarias de ley y orden, sin respeto por las libertades individuales y sin ningún aumento real de la seguridad ciudadana).

Já a crise de interpretação do ECA tem uma natureza político-cultural, está relacionada a permanência de uma visão discricionária e subjetivista no fazer da justiça infracional, que tem o potencial de distorcer mesmo os dispositivos mais directivos e protecionistas, segundo MENDEZ (2006,p.20) “La crisis de interpretación se configura entonces como la relectura subjetiva, discrecional y corporativa de las disposiciones garantistas del ECA y de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dicho de otra forma, la crisis de interpretación se configura en el uso en clave “tutelar” de una ley como el ECA claramente basada en el modelo de la responsabilidad.”

A crise de interpretação se vincula fortemente à excessiva discricionariedade que permeia a justiça infracional ainda nos dias atuais, essa discricionariedade abre espaço para uma atuação arbitrária que conduz a repristinação de um modelo não democrático e não dignificante no tratamento da infância.

Nesse contexto, as arbitrariedades judiciais ganham evidência, posto que inevitavelmente o adolescente que comete ato infracional é submetido a um processo judicial, ou seja, é submetido ao crivo do juiz, que na atividade jurisdicional interpreta a norma e lhe dá contornos de acordo com sua subjetividade, chegando mesmo a atuar contra os princípios postos no próprio ECA, prova disso é o considerável aumento no número de decisões que impõem restrição de liberdade aos adolescentes, percebe-se que a vontade do juiz tem sido um grande óbice, passado e presente, à concretização dos ideais democráticos propostos na lei.

Vive-se, portanto, o paradoxo da “existência de um sistema normativo de afirmação de direitos e garantias para crianças e adolescentes e a latência de um sistema de responsabilização que opera através da arbitrariedade na fase judicial” (ALBUQUERQUE, 2015, p.12).

Muito já se discutiu doutrinariamente sobre a arbitrariedade judicial, e de como o mito da neutralidade judicial e uma hermenêutica subjetivista vem transfigurando a norma num eterno “aquilo que dizem que é”, também se discutiu bastante a respeito da vagueza de alguns dispositivos da norma, e da necessidade de fechar esses espaços de possíveis arbitrariedades.

Porém é preciso trazer à baila que antes de qualquer arbitrariedade, há a interpretação, a hermenêutica, e que esta não é privilégio de apenas um ator da justiça juvenil, o funcionamento duvidoso do sistema de responsabilização de adolescentes no país é a consequência de um conjunto de racionalidades beligerantes de diversos atores

que atuam na sociedade, pois não há interpretação que exista fora de um contexto social, e essas racionalidades oscilam no cenário político-cultural de modo a gerar incongruências no processo de efetivação da lei.

Nas palavras de CIFALI (2019,p.8)

“A lei dificilmente será uma expressão pura dos desejos ou da vontade de apenas um ator ou movimento, será a expressão do possível em determinado contexto, para determinado assunto, mediado por certos atores e racionalidades. **Será, por fim, a expressão das disputas travadas ao redor da definição do problema e de seus protagonistas e das soluções desenvolvidas a partir de tais concepções**” (grifos nossos)

Em outras palavras, o estabelecimento de uma lei não implica em unanimidade ideológica, então não é suficiente que a norma tenha mudado, é preciso que os atores sociais assimilem e acolham o que foi estabelecido pelo preceito legal, pois as racionalidades conflitantes que subjazem a ordem legal estabelecida podem delinear mudanças e distorções no processo de efetivação dessa norma, afinal a lei é um produto social, e como os atores sociais entendem as situações que a lei acolhe é determinante para que atuem em acordo ou desacordo com ela.

Em geral os estudos que tomam a norma enquanto ponto de partida cometem o equívoco de tomar a lei como um dado que se encerra em si mesmo, contudo não há lei cindida das ideologias e contexto social que a circunda, e se para o processo de elaboração legal diversas variáveis sociais, ideológicas, culturais devem ser levadas em consideração, mais delicado ainda é o processo de interpretação da lei, posto que apesar de haver um núcleo significante, o texto escrito em si, não pressupõe nada dissociado de um contexto, que é o que lhe confere significado e concretude.

Aprende-se a aplicar a lei e a interpretá-la como se fosse algo dado, como se surgisse de uma entidade superior, sempre imparcial e alinhada ao mundo jurídico e às normas constitucionais. Expressões como “a vontade do legislador” ou a “vontade da lei”, são utilizadas como lugar comum que servem para embaçar disputas travadas na arena política da atividade legislativa. (CIFALI, 2019, p.7)

O que se quer evidenciar aqui é que apesar de em geral a lei ser tomada como um elemento dado e irrefutável, existem racionalidades que subjazem a ela, e mesmo a sobrepõem, posto que existe um permanente cenário de disputa de sentido, afinal uma ideologia que é hegemônica a ponto de se tornar uma norma, não é necessariamente uma ideologia unânime.

Mais do que isso, mesmo que a lei não seja um pressuposto de mudança concreta da realidade social, percebê-la enquanto ambiente de disputa é fundamental, pois uma vez que se torna notório que construir e executar uma lei é um exercício de interpretação e argumentação, entende-se que o problema não está na vagueza dos dispositivos legais que abrem margem para subjetividades, e sim na assimilação da ideologia sobre a qual se fundamenta a lei.

É preciso perceber também que o fazer do próprio sistema socioeducativo existente forja a realidade e seus significados, isto quer dizer que muito do abismo entre o discurso oficial e a prática é oriundo das racionalidades, percepções e experiências dos atores da justiça juvenil, uma vez que essas experiências são não só produto das ações, como também orientadoras das mesmas.

Encontra-se, portanto, um ponto relevante, onde entende-se que a lógica e as racionalidades daqueles que atuam no sistema são internalizadas, instrumentalizadas e concretizadas a partir de suas ações, e esse conjunto de ações geram os produtos e subprodutos do sistema socioeducativo, portanto fica notório o quão fundamental é o elemento hermenêutico e interpretativo na construção da proteção da infância.

Ficando, portanto, o questionamento de até que ponto a concretização de direitos fundamentais passa pela consolidação social do entendimento sobre o tema, posto que a forma como os atores apreendem o tema, acaba por sinalizar a direção de sua atuação, mobilizando, inclusive, as demandas políticas.

Torna-se evidente que “as normas não são suficientes para dar conta de como se desenvolve o fluxo interpretativo que dá origem à prática comportamental” (ALMEIDA, 2016, p.64). A própria resistência hodierna ao conteúdo do ECA, dentro desse contexto de giro punitivo, já evidencia isso por si só.

Dentro desta crítica aos atores da justiça juvenil e aos processos interpretativos que estes desenvolvem é preciso trazer à baila novamente o terreno político em que se encontra situada a questão da justiça infracional, posto que o funcionamento estrutural do sistema socioeducativo “é muito mais sobre decisões políticas do que sobre criminalidade juvenil e as formas de responder a ela.”(CIFALI, 2019, p.49).

A verdade é que a mudança do paradigma normativo não foi capaz de, por si só, transformar positivamente a realidade social como esperado, e os esforços e desafios da justiça juvenil atualmente tem sido garantir que a legislação seja cumprida, mesmo diante de racionalidades plurais e fluxos interpretativos que atuam de forma autônoma minando,

muitas vezes, a lógica legal já construída, uma vez que entre o dito e o feito na justiça infracional, existem complexidades que ultrapassam o dever ser.

1.3 - AS AMBIVALÊNCIAS DA SOCIOEDUCAÇÃO: O ABISMO TELEOLÓGICO ENTRE EDUCAR E PUNIR

A natureza da socioeducação é marcada por uma ambivalência histórica, que dificulta tanto o processo de hermenêutica, quanto o processo de execução do trabalho com adolescentes em conflito com a lei, pois a socioeducação tenta reunir em si duas propostas difíceis de conciliar, a punição e a educação do adolescente.

O fato é que a proposta socioeducativa é entrecortada por vários discursos que se antagonizam sob os eixos de proteção e punição do adolescente, as propostas oficiais carregam ambiguidades sintomáticas nascidas desde a formação da justiça infracional. Veja-se:

Sistemas de justiça juvenil modernos não adotam exclusivamente um foco no bem estar, nem unicamente um foco na “justiça”. Em vez disso, eles(...)abrangem tipos concorrentes de políticas, nos quais: discursos de proteção à criança, restauração, punição, segurança pública, responsabilidade, justiça, reabilitação, bem-estar, retribuição, diversificação, direitos humanos, entre outros, interseccionam-se e circulam em movimento perpetuamente instável e contraditório.(GOLDSOHN & HUGHES, 2010, p.212 *apud* CORNELIUS, 2018, p.106)

Uma vez que a natureza da socioeducação guarda ideias plurais, e até mesmo antagônicas, os objetivos estabelecidos na proposta socioeducativa acabam sendo crivados pela ambiguidade que existe na essência do conceito, culminando num espaço de constante disputa de significação, uma vez que esta direciona a atuação. Porém "o que se pode ter como certo é que não é possível equilibrar um modelo educativo num espaço judicial, sem excluir parcelas de um ou de outro, afinal a pertinência jurídica e o ideal pedagógico não é simétrica."(MACHADO, 2016, p. 2)

Objetivar uma atuação pedagógica no atendimento de crianças e adolescentes, que seja gerenciada por um juiz, ocorrendo dentro de um processo legal, após o cometimento de um ato infracional, e; restando “claro que há um espelhamento do Direito Infracional com o Direito Penal”(MACHADO, 2014, p.222) é, na verdade, mascarar a predominância dos ideais punitivistas com discursos oficiais de educação, proteção e garantia de direitos.

Esse discurso oficial eivado por essa carga garantista de direitos, gera o grave equívoco hermenêutico de que a justiça juvenil é extremamente branda, extremamente palatável, quando na prática, como já foi explicitado ao longo do trabalho, é um ambiente extremamente retributivo, violador e violento.

No entanto, a percepção equivocada da suavidade da justiça juvenil conduz a um populismo punitivo, onde sociedade, juízes, operadores do direito clamam e criam mecanismos para recrudescer a punição do adolescente, quando deveriam estar militando a efetivação da proposta educativa, humanista e garantidora que pode ser inferida da lei.

É importante salientar que, mesmo diante do reconhecimento do caráter retributivo/punitivo da medida, o ideal educativo não pode, e não deve, ser excluído ou negligenciado da proposta socioeducativa, ou seja, “não obstante a natureza (ontologia) criminal, não pode a medida socioeducativa ser confundida com a pena, posto que a socioeducação cumpre outras funções, devido à condição peculiar de desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei.” (MACHADO, 2016, p.1)

Isso se deve, em primeiro lugar, porque frente ao cometimento de um ato infracional o adolescente não perde sua dignidade humana e seus direitos de cidadania, ou seja, “a universalidade de crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e de proteção integral, não se despindo desta cidadania mesmo quando autores de ato infracional.” (MOREIRA & MULLER, 2019, p.2-3). Portanto, estes direitos não devem ser negligenciados.

Em segundo lugar, porque o adolescente é pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, ou seja, fisiologicamente e cognitivamente este indivíduo está em processo de formação e desenvolvimento; seu processo de relação com o mundo e consigo ainda está em construção. Sobre isso:

(...) Embora o caráter jurídico sancionatório e restritivo de direitos da medida aplicada, a sua execução deve ter conteúdo predominantemente pedagógico. Ou seja, o fato de um adolescente estar cumprindo uma medida socioeducativa não faz com que deixe de ser credor de direitos a ele relativos, em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento. Portanto, sua situação pessoal não se reduz à circunstância do ato infracional praticado, e o fato de imputar-lhe responsabilidade deve ser um meio de auxiliar na organização de seus referenciais de convivência social. (COSTA & RUDNICK, 2016, p.387)

O utilitarismo da vertente pedagógica dentro da justiça juvenil também é algo bastante criticado pelos doutrinadores, pois a diretriz pedagógica que é executada na justiça infracional é voltada para a submissão dos indivíduos, para a conformação de

comportamentos, o que coloca o adolescente num jogo de performance comportamental que é imposto pela força do poder público.

Portanto, o que se chama nesse espaço de educação, não passa de mais uma forma de controle estatal, posto que apenas “adestra” para uma obediência legal, ao contrário de educar para autonomia e convívio social, como o discurso oficial propõe. A saber:

A educação, no direito penal de adolescentes, por sua vez, tem um único objetivo(...), a saber, o do “direcionamento parcial do comportamento no sentido de satisfazer um comportamento legal. Do ponto de vista científico-social, isso não é 'educação' (socialização), mas apenas controle social” (ALBRECHT, 1990, p. 108-109 *apud* COUSO SALAS, 2013, p.3)

Também se chama atenção para o utilitarismo que tem sua base na apropriação neoliberal da pedagogia, que passa a ter na profissionalização e na criação de mão de obra o protagonismo de sua atuação, e que também é uma forma equivocada e difundida de “atender” a função pedagógica do sistema socioeducativo, “pois, somente a compreensão das realidades sociais e suas adversidades, o que se adquire por meio de questionamentos e enfrentamentos das culturas, é que permite a emancipação do sujeito, e não o adestramento em habilidades e ferramentas técnicas, em que o sujeito apenas assimila a ordem, sem ponderar se a ela quer se adequar.”(MACHADO, 2016, p. 549-550).

O problema é que deixa-se de investir numa verdadeira educação crítica e voltada para autonomia, para a potencialização de habilidades, e investe-se em alternativas que são limitantes, que jogam os adolescentes na realidade de subempregos como se fosse a única opção existente para eles, lembrando que eles são, majoritariamente, pobres, negros e vulneráveis, fazendo emergir o questionamento de até que ponto essa escolha política da diretriz pedagógica executada não é um instrumento para manter hierarquias sociais, ou seja, esteja funcionando como um mecanismo dissimulado que visa, na verdade, manter assujeitamentos sociais, culturais e políticos.

Pois, cria-se um cenário de negação das habilidades dos adolescentes, de conformação e tentativa de padronização de comportamentos, ficando nítido que a justiça infracional não educa para a cidadania e devolução da dignidade, “educa” para a subalternidade.

Culminando, conseqüentemente, na falsa ideia de incapacidade dos adolescentes, de falta de habilidades, de incapacidade de adequação ou falta de interesse em seu desenvolvimento pessoal, nas palavras de SPOSATO(2006, p.41) “O resultado final, ou pelo menos o mais perverso deles, é a persuasão dos excluídos sobre a legitimidade de sua exclusão. Na medida que os privilégios da burguesia não aparecem como tais, os

deserdados se convencem de que devem seu destino escolar e social à ausência de dons ou de méritos”.

Pois bem, todo esse contexto confuso da gestão das práticas socioeducativas se devem em parte a essa indeterminação da natureza da socioeducação, que dificulta o gerenciamento da política, mas considerando o que se pode inferir da legislação vigente e da doutrina construída em torno do tema, a aplicação das medidas socioeducativas se direcionam, primordialmente, em três dimensões, a saber:

(...)Responsabilização individual, em razão da prática de uma conduta sancionada pelo Estado; trata-se da possibilidade de vivência de tal processo de responsabilização como apropriação, ou compreensão acerca do ato praticado, seu significado pessoal e social; e também de um processo de aquisição de direitos sociais, em geral violados, ou não garantidos até então. (COSTA & RUDNICK, 2016, p.388)

Em outras palavras, por mais que haja uma característica de retribuição na aplicação da medida socioeducativa, esta deve servir também para garantir direitos fundamentais dos adolescentes; e frente a este panorama, é preciso considerar a atuação e o papel das instituições de execução das medidas socioeducativas.

Pois, historicamente, as instituições da justiça juvenil tiveram uma atuação violenta, marcada pelo modelo tutelar, e se caracterizavam muito mais por uma atuação “como espaços de controle e não de afirmação de direitos” (COSTA & RUDNICKI, 2016, p.385).

Dentro do atual paradigma da proteção integral existe uma gradação da intervenção estatal, que são as medidas em meio aberto, mais brandas, onde a responsabilização ocorre com o adolescente em liberdade; e as medidas de internação e semiliberdade, que são em meio fechado, e ocorrem mediante a privação de liberdade do adolescente.

Contudo, por mais branda ou incisiva que seja a medida imputada, é preciso salientar que as instituições carregam fortes características de controle de indivíduos, mesmo que sejam controles distintos a depender da medida aplicada, então é preciso estar ciente que as instituições acabam produzindo violências em todos os contextos.

De acordo com as determinações legais, as medidas em meio fechado deveriam ser excepcionais, posto que “as instituições que têm responsabilidade de segregar os indivíduos do convívio social exercem controle mais formal e intenso, portanto, mais

reprodutor de violência” (COSTA & RUDNICKI, 2016, p.391) o que é conflitivo com os ideais socioeducativos de garantias de direito e cidadania.

Sem sombra de dúvidas, a medida de internação é a medida mais controversa no tocante aos ideais socioeducativos, posto que seu potencial lesivo e violador já é vastamente conhecido, as instituições que segregam os adolescentes mais aviltam sua dignidade do que asseguram seus direitos, “ao contrário de corrigir, o internato deforma(...)”(SPOSATO, 2006, p.39) .

E não era para se esperar menos, afinal, como se espera educar para o convívio social salutar, excluindo o adolescente do convívio social? Como se espera educar alguém na prisão? porque deixando os eufemismos de lado, privar de liberdade é prender (SEDA,1999 *apud* MACHADO, 2017), e como se espera reintegração de um indivíduo em formação que foi jogado no cárcere? Como se espera que um ambiente marcado por um acúmulo de violências, estigmas, dor, autoritarismos, desvinculação da família, da comunidade, de afeto, gere no adolescente uma conduta empática e respeitosa?

A realidade violadora banalizada, e mesmo, tolerante a condutas ilegais nas instituições, gera o que Goffman chamou de mortificação do sujeito, pois cotidianamente é espoliado de si mesmo pela violência e controle ao qual é submetido nestas instituições.

Essa realidade se dá porque as instituições de controle, tais como o cárcere e as instituições de internação dos adolescentes (que, na prática, não funcionam muito diferente do cárcere), se tornam o que GOFFMAN (1961, p.11) chama de instituição total, “que pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada.”

O fechamento e a violência que estas instituições imputam; viabilizam a criação de uma lógica sistêmica, uma cultura institucional que abarca toda a realidade do adolescente, e acaba por fraturar ainda mais a interação do adolescente com o meio social fora da instituição, posto que, em seu período de formação e percepção do mundo, está sendo regido por um sistema de controle paralelo e distinto dos demais indivíduos. Em outras palavras:

O processo de socialização negativo , ao qual é submetido o sujeito dentro da instituição que priva a liberdade, é abordado sob o ponto de vista da “desaculturação” ou desadaptação das condições necessárias para a vida em sociedade, , redução do senso de realidade do mundo externo, formação de imagens ilusórias deste, afastamento progressivo dos valores da sociedade de onde veio.(COSTA & RUDNICKI, 2016, p.393)

Tendo em vista essas características depreciativas das instituições totais, além da cultura menorista que resiste e sobrevive ao paradigma da proteção integral, e que, historicamente, integram as práticas cotidianas destas instituições, cabe à gestão das unidades criar maneiras de reduzir os danos que estes ambientes causam aos socioeducandos.

Ou seja, cabe à gestão das unidades de internação tentar conter da melhor maneira os efeitos nocivos dessas instituições sobre os internados; pensando e executando estratégias não só para elidir a cultura menorista que ainda (re)existe nas práticas institucionais, como para criar meios de, mesmo dentro de um ambiente com suas complexidades e limitações no tocante a efetivação dos ideais socioeducativos, garantir que a proposta legal protetiva do direito infanto-juvenil seja efetivada.

Então, dentro de uma lógica de garantia de direitos humanos surge a proposta da instituição continente, que visa exatamente conter os efeitos nocivos da instituição de privação de liberdade, criando um espaço salubre para o desenvolvimento das atividades com os adolescentes em restrição de liberdade.

Nas palavras de COSTA & RUDNICKI, (2016, p.397): “Por instituição continente entende-se aquela que seja capaz de viabilizar um ambiente mais saudável possível, calmo e seguro, para os adolescentes que estejam sob sua custódia possam desenvolver suas potencialidades, mesmo nas situações em que sejam privados de liberdade.” Ou seja, a instituição continente é, antes de mais nada, um desafio para gestores e atores das instituições socioeducativas, no sentido de efetivar direitos humanos no processo de execução das medidas de socioeducação.

E é impossível efetivar a proposta legal socioeducativa sem o suporte de uma política pública bem estruturada, posto que a cidadania infanto-juvenil perpassa um complexo de questões sociais que não podem ser negligenciadas, no fim, a política socioeducativa deve promover, inclusive, a retomada de direitos que foram socialmente subtraídos, posto que, na realidade de muitos adolescentes a punição chega antes da vida com dignidade; e esta última, muitas vezes, não chega.

2. A POLÍTICA PÚBLICA DE SOCIOEDUCAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA: ENTRE O LOGRO DAS PROMESSAS ESTATAIS E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS.

2.1- CIDADANIA, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: ENTRE A QUESTÃO SOCIAL E O MITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Quando se trata da cidadania juvenil, e em adição, a cidadania de jovens que estão inseridos no contexto de justiça infracional é preciso levar em consideração as estruturas do estado e suas complexidades, pois o desenho institucional estatal, e o conjunto das ideologias que assentam sobre ele determinam de maneira contundente a prestação política e social da justiça juvenil.

Não raro, as práticas difundidas no sistema socioeducativo “favorecem o reconhecimento desses adolescentes como categoria de não-cidadãos ou, quando muito, dão-lhes uma cidadania fragmentada(...)”(FUCHS, 2009, p.19) esvaziando assim, a proposta normativa constitucional. Percebe-se, que a inclusão se dá pela exclusão, significa dizer que “mesmo estando esses adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, os fatores de exclusão ainda continuam a ser maiores do que os fatores de integração social.”(FUCHS, 2009, p.18)

Ou seja, a retórica legal tem sido falha em garantir direitos humanos e cidadania para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, e “as políticas públicas na área social com recorte no segmento dos adolescentes em conflito com a lei são marcadas por traços de improvisação e inoperância, funcionamento ambíguo e impotência na universalização do acesso a serviços sociais.”(FUCHS, 2009, p.17)

“Ao perscrutar e procurar dar corpo à cidadania do adolescente que chega às instituições socioeducativas praticamente despossuído de direitos, precisamos,(...)situar essas instituições no âmbito do Estado e da política pública e social.”(FUCHS, 2009, p.42) Pois é no corpo estatal que estão inscritos os direitos, a estruturação das políticas sociais, e é o corpo estatal que detém poder para impor o cumprimento da lei.

De modo que, entender o sistema socioeducativo implica num mergulho reflexivo nos conceitos de dignidade, cidadania, política social, direitos humanos e estado.

Existe uma correlação instantânea entre dignidade e direitos humanos, pois garantir dignidade de vida implica em proteger um núcleo de direitos básicos, universais e inalienáveis, que estão atrelados aos indivíduos em função da sua humanidade; esse conjunto de direitos remetem aos direitos humanos, logo:

Os direitos humanos são aqueles princípios ou valores que permitem a uma pessoa afirmar sua condição humana e participar plenamente da vida. Tais direitos fazem com que o indivíduo possa vivenciar plenamente sua condição biológica, psicológica, econômica, social, cultural e política. Os direitos humanos se aplicam a todos os homens e servem para proteger a pessoa de tudo que possa negar sua condição humana. Com isso, eles aparecem como um instrumento de proteção do sujeito contra todo tipo de violência. Pretende-se, com isso, afirmar que eles têm, pelo menos teoricamente, um valor universal, ou seja, devem ser reconhecidos e respeitados por todos os homens, em todos os tempos e sociedades. (PEQUENO, 2016, p.25)

“direitos humanos são exatamente os direitos correspondentes à dignidade dos seres humanos. São direitos que possuímos não porque o Estado assim decidiu através de suas leis ou porque nós mesmos assim o fizemos por intermédio dos nossos acordos. Direitos humanos, por mais pleonástico que isso possa parecer, são direitos que possuímos pelo simples fato de que somos humanos” (RABENHORST, 2016, p.17)

Os direitos humanos são frutos da modernidade e sua estruturação antropocêntrica, onde o homem passa a ser o centro das relações e pautar a construção do direito social, nas palavras de Costas Douzinas (2009, p.99) “se a modernidade é a época dos sujeitos, os direitos humanos coloriram o mundo à imagem e semelhança do indivíduo”.

Em sua essência, mesmo que guardando as devidas distinções, o conceito de direitos humanos se aproxima muito da antiga ideia de direito natural que proclamava que ao ser humano cabia um certo núcleo básico de direitos que prevalece, inclusive, frente ao poder estatal, ou seja, “a discussão inicial sobre os direitos humanos começa com os direitos naturais, que foram os direitos que conseguiram conceber, ainda que ínfimas, concepções de que existem direitos mínimos que são inerentes à pessoa humana independentemente do Estado.” (STURZA & MACIEL, 2016, p.257).

Contudo, existe uma ressonante diferença entre direitos naturais e direitos humanos, que consiste no fato de que os direitos humanos são marcados por um processo de historicidade, isto é, não são direitos prontos e acabados que existem por natureza, na verdade, são oriundos do processo de desenvolvimento da civilização humana e por isso estão sujeitos a alterações a partir das racionalidades temporais predominantes sobre dignidade.

Significa dizer que os direitos humanos, por terem sua legitimidade fundamentada na garantia da proteção e promoção da dignidade humana, são mais fluidos, uma vez que a concepção de dignidade oscila à medida que o ser humano se desenvolve individual e coletivamente, em outras palavras, “os direitos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação” (BOBBIO, 2004, *apud* STURZA & MACIEL, 2016, p.264).

Por isso, apesar do forte apelo agregador da ideologia que pauta a existência de direitos mínimos atinentes à humanidade, é preciso ter certo cuidado hermenêutico quando os direitos humanos se tornam um elemento político, pois; os direitos humanos não equivalem a um conceito fechado ou rol taxativo, mantendo certo nível de abstração em sua substância; e em função disso, podendo ser apropriado pelos mais diversos regimes, inclusive os mais homicidas e violadores, sobre isso, Costas Douzinas (2009, p.129) traz:

(...)Direitos humanos são, então, vistos como um (...)discurso, discurso este que pode ser facilmente co-optado por todos os tipos de oposição, minoria ou líderes religiosos, cujo projeto político não é humanizar Estados repressivos, mas substituí-los por seus próprios regimes igualmente homicidas.

Portanto, já é preciso considerar que há uma dificuldade de concretização de direitos gerada por essa plasticidade no núcleo essencial do conceito de direitos humanos, que é ratificada pelo dado de realidade que aponta para o fato de que mesmo diante de um processo de legislação, estatização e consolidação dos direitos humanos, os registros de violação a estes direitos são estarrecedores, “é um fato inegável, escreve Gabriel Marcel, que a vida humana nunca foi tão universalmente tratada como *commodity* desprezível e perecível como durante nossa própria época” (DOUZINAS, 2009, p.20).

A verdade é que não só na época atual, mas toda a história da civilização humana é marcada por barbárie e violação da dignidade, seja atualmente ou em um passado mais remoto; onde as relações humanas estão presentes, também está presente a violência e a opressão; por isso, apenas quando o ser humano se depara com sua capacidade destrutiva de produzir o caos e a dor coletiva, entende que certos direitos devem ser fixados acima de quaisquer outros interesses, inclusive, para sua própria preservação.

Prova disso é que a luta para a consolidação de direitos humanos avança com mais afinco logo após grandes tragédias humanitárias, os principais documentos sobre direitos humanos foram produzidos após a sociedade global experienciar o horror, a guerra, a fome, a escravidão, etc.

A dor e o sofrimento da humanidade foram os elementos que conduziram ao processo de busca de garantias mínimas capazes de cominar as ações dos estados e indivíduos, na tentativa de prover o mínimo necessário para dignificar a vida das pessoas.

“Pois bem, a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, as mutilações em massa, os massacres coletivos e as explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.” (COMPARATO, 2008. p 24-25)

“Após a experiência terrível dos horrores de duas guerras mundiais, dos regimes liberticidas e totalitários, das tentativas “científicas”, em escala industrial, de extermínios dos judeus e dos “povos inferiores”, época que culminará com o lançamento da bomba atômica sobre Hiroshima e Nagasaki(...)” (TOSI, 2016, p.89) as potências vencedoras da segunda guerra mundial decidiram, em conjunto com a ONU, promover a paz e evitar os horrores de uma possível terceira guerra mundial, para isso impulsionaram a criação da Declaração Universal de Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) é um dos grandes marcos na consolidação de direitos fundamentais e das lutas por dignidade, uma vez que representou não só esse esforço coletivo das nações para garantir um futuro mais pacífico e digno para as gerações vindouras, como reafirmou um conjunto de direitos civis, políticos, sociais e culturais.

A declaração é também uma grande prova da teoria anteriormente apresentada, posto que emergiu logo após toda barbárie da segunda guerra mundial, ou seja, quando se trata de dignidade e direitos, a experiência global evidencia que apenas depois da catástrofe chega a lucidez.

O documento também desencadeou o processo de estatização/constitucionalização dos direitos humanos, isto é, a partir deste documento as nações passaram a inserir em suas cartas magnas conceitos, princípios e fundamentos voltados para a concretização dos direitos humanos, dando aos direitos humanos o suporte legislativo/constitucional necessário para que a pauta se tornasse um compromisso inescusável entre os estados nacionais.

Com um pouco mais de meio século de vigência, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reacendeu a esperança dos oprimidos ao proporcionar bases legislativas nas lutas pelas políticas de liberdade, e, ao inspirar a maioria das

constituições na positivação dos direitos da cidadania. Assim, a Declaração cumpriu com um papel fundamental na história da humanidade, uma vez que lançou a pedra fundamental aos alicerces de uma nova disciplina jurídica, o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ainda, estabeleceu diretrizes para conferir a legitimidade de qualquer governo, em substituição da força bruta pela força ética.(STURZA & MACIEL, 2016, p.262)(Grifos do autor)

Esse processo de estatização de direitos humanos se delineou nas constituições através do conceito de cidadania, pois o ser cidadão acabou por absorver a ideia de direito à dignidade propalada pela doutrina dos direitos humanos, uma vez que ser detentor de cidadania passou a significar reunir em sua titularidade um conjunto de direitos e deveres.

No entanto, os direitos e deveres do cidadão se configuram frente ao estado e frente à coletividade à qual o cidadão está vinculado, ou seja, “o direito a ter direitos” que marca a ideia de cidadania, na prática, se conforma enquanto uma relação entre o estado e seus nacionais.

Aqui fica evidente uma distinção substancial entre a ideia de direitos humanos e a ideia de cidadania, pois enquanto a cidadania confere um status de direitos a um determinado grupo vinculado ao estado-nação, revelando assim sua natureza política; os direitos humanos carregam uma perspectiva mais holística, conferindo a todos os seres humanos os direitos voltados à dignidade, independentemente de nacionalidade. Nas palavras de Freitas (2016, p.104):

“Primeiramente, é necessário observar a existência de um ponto de tensão entre o conceito de cidadania e a noção de direitos humanos, pois, se restringimos a cidadania aos nacionais, aos membros de uma comunidade nacional ou de uma sociedade comum, passa a existir um distanciamento com a concepção mais ampla de direitos humanos, estes últimos, gerais, universais, não diretamente vinculados à instância nacional. O conceito da cidadania moderna, de democracia e a noção de soberania contemporânea partem da existência do Estado-Nação.”

Ou seja, mesmo num contexto de proposição de proteção de direitos fundamentais de todas as pessoas, a realização prática dos direitos humanos perpassa o Estado, e acontece de maneira que distingue nacionais e estrangeiros, pois há certos direitos sociais e políticos que só são garantidos aos nacionais, o que, em termos gerais, restringe a abrangência da ideia de direitos humanos, e leva a pensar igualdade e o exercício da cidadania como um desdobramento da nacionalidade.

O estado nação, portanto, é promotor e limitador dos direitos de cidadania, sendo extremamente relevante no processo de efetivação de direitos humanos, posto que a criação, concessão e garantia de direitos se dá frente a um estado, a partir de um estado e através de um estado.

Uma vez que o estado se mostra um protagonista no cálculo para efetivar cidadania, toda a complexidade de escolhas do regime político e jurídico que direciona o Estado Nacional passa a fazer parte da equação do processo de promoção de direitos humanos, então desde o regime de governo adotado, a forma do Estado, até a estruturação das políticas públicas nesse desenho institucional são fundamentais para concretizar ou erodir as metas humanistas.

Portanto, fica evidente um forte entrelaçamento entre os conceitos de cidadania, democracia e direitos humanos, posto que a cidadania estabelece pressupostos de dignidade da pessoa humana, e “a democracia é o regime político que melhor promove e protege os direitos humanos, uma vez que é um regime fundado na soberania popular, no sentido de que todo poder emana do povo, e na separação e desconcentração dos poderes.”(STURZA & MACIEL, 2016, p.264).

No mesmo sentido, Freitas (2016) aponta que a existência de uma cultura democrática é requisito para efetivação de direitos humanos, posto que o regime democrático além de legitimar a pluralidade de falas distintas da fala do poder, ainda permite um projeto de coletividade igualitária, viabilizando o exercício da cidadania; e considerando que os direitos humanos, mesmo quando individuais, têm uma natureza social e política, não há como negar que a democracia é o regime que melhor instrumentaliza a pluralidade, e portanto, melhor estabelece a proteção de direitos que se propõem universais.

Apesar de adotado pela maior parte das nações atualmente, o regime democrático é fruto de um longo e instável processo de construção que dura até os dias atuais, pois além de ser um regime recente, e portanto, guardar ainda certa fragilidade, a democracia lida com a questão social, e por consequência, com conflito de classes em sua proposta de garantir direitos; o que gera um espaço beligerante, instável, de eterna tentativa de barganha social, em que alguns grupos são privilegiados em detrimento de outros, criando uma persistente disparidade entre o que o regime democrático deveria ser e o que realmente é, dentro do contexto de capitalismo global no qual está inserido.

Ter na proposta estruturante do estado a base democrática implica em criar mecanismo para ampliar a participação e garantir dignidade, além de abraçar uma pluralidade de dimensões relacionadas à vida individual e social dos cidadãos; isso porque “a relação entre estado e democracia flui de maneira dinâmica entre o político e o jurídico, quase sempre esbarrando em outras questões que lhe são estranhas, como as econômicas e culturais”(MARDEN, 2016, p.194).

Sendo assim, salta aos olhos que atender a proposta democrática, efetivando a cidadania e garantindo direitos humanos, implica em acolher uma pluralidade de dimensões de direitos que se interseccionam. A cidadania, enquanto elemento nuclear da democracia, abarca uma pluralidade de dimensões, e apenas se concretiza frente a realização do conjunto de direitos propostos, por isso essas dimensões não podem ser reduzidas, hierarquizadas, dissociadas ou negligenciadas, sob o risco de esvaziar os ideais democráticos, a saber:

Assim, Marshall destaca que a cidadania constitui-se de uma dimensão civil, uma política e outra social, respectivamente composta dos direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Os direitos civis compreendem os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, liberdade de ir e vir, direito à vida, segurança individual etc. Os direitos políticos referem-se ao direito de participação, bem como à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, direito ao sufrágio universal. Os direitos sociais dizem respeito aos direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem estar social.(STURZA & MACIEL, 2016, p.275)

Quando a cidadania democrática alcança a dimensão social dos direitos, alcança também uma das chagas sociais mais profundas, além de um ponto de tensão latente, pois a desigualdade social é empreendida enquanto princípio basilar do regime econômico vigente na maior parte dos países, o capitalismo.

Uma vez que a lógica econômica estrutura a desigualdade porque esta é fator *sine qua non* da construção conjuntural proposta pelo capital, revela-se que um dos principais óbices à efetivação da dimensão social dos direitos humanos é o regime econômico no qual se assenta, atualmente, toda a estrutura do estado brasileiro.

Enquanto sistema econômico, o capitalismo tem um imenso impacto na estruturação e tomada de decisão do estado, e acaba sendo um poderoso instrumento de manutenção de poder para as classes dominantes, pois uma vez que o capitalismo impacta a gestão e a governança, as elites usam o poder do capital para conduzir da realidade social de modo a manter seus privilégios.

Paradoxalmente, existe uma relação intrínseca entre o capitalismo e as conquistas sociais, posto que “o surgimento das primeiras ideias sobre políticas sociais está intimamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo, à luta de classe e ao desenvolvimento estatal.”(AZEVEDO, 2018, p.14)

Isso acontece porque foi perante a versão mais voraz dessa estrutura econômica, durante a vigência do estado liberal experienciado por potências econômicas após a

primeira guerra mundial, que constatou-se a necessidade de estabelecer limites ao sistema capitalista, pois sua atuação é tão atroz, que sem algum tipo de contrapartida, se torna, inclusive, autofágica. Ou seja, ficou nítido que ou o sistema capitalista cedia um tanto de sua voracidade por lucro e acumulação para garantir direitos sociais, ou sucumbiria à sua própria ambição.

A ideologia em que se fundava o estado liberal pregava a não interferência do estado na economia, a filosofia liberal alegava que o mercado se autorregula, que a mão invisível do mercado é capaz de manter a ordem necessária, garantindo melhores condições de vida e entendendo que a questão social era uma questão para a polícia e não para políticas. (TACCA & PHILERENO & BELTRAMI, 2015)

Porém, a crise financeira global oriunda do crack da bolsa de valores de Nova York, em 1929, abalou a estrutura dos pressupostos liberais, posto que ao contrário do que foi propalado, estava provado que o mercado não seria capaz de se autorregular, os pressupostos do liberalismo foram ainda mais tensionados pelas lutas sociais e pelas lutas de classe, que passaram a pressionar o estado e a burguesia por direitos sociais, evidenciando que para continuar existindo o sistema capitalista precisaria barganhar direitos mínimos ao proletariado.

Dentro desse contexto de ameaça e tensão, agravado pela guerra fria onde a ideia do estado social colocava em xeque a lógica capitalista, surge o Estado de Bem Estar Social ou *Welfare State*, que visa alargar os direitos sociais dos trabalhadores que vinham sendo extenuados pela subtração de sua dignidade em todos os aspectos.

O Welfare State seria aquele Estado no qual o cidadão, independente de sua situação social, tem direito a ser protegido de sua situação social, tem direito a ser protegido por meio de mecanismos/proteções públicas estatais, contra dependências e/ou ocorrências de curta ou longa duração, dando guarida a uma fórmula em que a questão da igualdade e do bem-estar aparecem – ou deveriam aparecer – como fundamento para a atitude interventiva do Estado. (MORAIS, 2011 *apud* TACCA & PHILERENO & BELTRAMI, 2015, p. 67/68).

Apesar de não ter se configurado da mesma maneira nas diferentes nações, em geral, através do estado de bem estar social, o poder estatal garante ao cidadão o acesso a determinados serviços gratuitamente, de modo que aqueles que não podem custear serviços básicos, como saúde, educação, etc, possam ter acesso ao mínimo para viver com dignidade.

Nesse momento, o Estado deixa a posição passiva e inerte que assumia no estado liberal, quanto às questões sociais, e é chamado à responsabilidade da intervenção

enquanto garantidor de direitos, a posição e função do estado é repensada a partir da dinâmica social e econômica. Segundo NEVES(2014, p.26), “O Estado do Bem-Estar Social é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente de promoção social e organizador da economia.”

Importante observar que o contexto de surgimento do estado de bem estar social, em relação a toda pressão e crítica que o modelo capitalista vinha sofrendo, denota que nunca houve um comprometimento fático com a garantia de bem estar e sim uma barganha estratégica do modelo econômico para sobreviver às intempéries da efervescência social do momento, de modo que mesmo estabelecendo uma ampliação de direitos ao proletariado, o estado de bem estar social, enquanto proposta política, também é uma forma de consolidar o sistema econômico e manter o *status quo*.

Nas palavras de AZEVEDO (2018, p.14), “o estado de bem estar social era, nesse cenário, como um meio de ampliar os direitos ou riquezas dos trabalhadores; em contrapartida, também era um instrumento de manutenção da força de trabalho e moeda de troca pela elite dominante.” Significa dizer que ao mesmo tempo que o estado de bem estar social é oriundo da luta do proletariado, é também instrumento de pacificação do mesmo para a consolidação da estrutura econômica.

Em função dessa realidade, o estado de bem estar social assume um contorno bastante assistencialista e utópico, pois ao tentar conformar preceitos tão antagônicos como a busca cega pelo lucro e a garantia de dignidade, recai na impossibilidade conceitual da proposta, uma vez que não é possível garantir dignidade frente à desigualdade social, assim como não é possível que haja a real intenção de extinguir desigualdade social, nem de sanar a pobreza, prezando por um sistema econômico que tem a desigualdade social enquanto estruturante, portanto, o estado de bem estar social manifesta-se enquanto uma sistematização da filantropia no âmbito estatal e não a plena garantia de direitos sociais como deveria ser.

É neste contexto que surgem as políticas sociais, propondo a interlocução entre a garantia de direitos sociais, consolidação da democracia, prestação de serviços públicos e espaço de construção coletiva de diferentes atores, contudo já surgem inscritas neste ambiente de ambivalência, onde sua própria existência é parte de um projeto político forjado para propor algo que não será cumprido.

É dentro desse cenário que se constroem as políticas sociais enquanto um conjunto de orientações, diretrizes e ações que visam à continuidade e melhora do bem-estar social, em que os benefícios de desenvolvimento devem alcançar

todas as classes da sociedade de forma universal, com objetivos a curto, médio e longo prazos. É uma política de mediação entre as necessidades de manutenção do estado capitalista e as necessidades de manutenção da classe trabalhadora. Sendo assim, a política social é de administração do Estado, que realiza a gestão da força e do preço da força do trabalho (AZEVEDO, 2018, p.15)

Aqui emerge o fato de que o Estado passa a desempenhar o papel de regulador da questão social³, assumindo a função de mediação entre os interesses antagônicos que se apresentam na tentativa de conciliação da voracidade por lucro do modelo econômico e da concretização da cidadania democrática.

Nesse íterim, é preciso observar que não existe uma imparcialidade do ente que intermedia, apesar de se propor neutro no espaço público, a maioria dos estados nacionais que tem suas bases fundamentadas no modelo capitalista, são geridos e direcionados pelas ideias de propriedade, lucro e acumulação, que se consubstancia a partir da exploração da mão de obra dos menos afortunados.

Logo, cogitar o possível embate do sistema econômico com qualquer proposta estatal que o rivalize, requer lembrar que o sistema econômico sempre está em vantagem devido à imensa força de imposição e ingerência na governança que o capital possui, portanto é comum que o Estado que se proclama capitalista priorize as pautas econômicas frente às sociais, sobretudo considerando que as políticas sociais implicam em demandas que requerem investimento do poder público.

“A etimologia da palavra política provém do grego “politeia”, usada para definir tudo que estava relacionado à pólis (cidade-estado) e à vida em coletividade.”(AZEVEDO, 2018, p.24) Atualmente quando o termo política é mencionado é imediatamente relacionado à ideia de política partidária, porém o sentido de política transcende essa proposição, estando não só vinculado à ideia de regulação da vida em sociedade, como à ideia de espaço de resolução de conflitos, acolhimento das pluralidades e mesmo pautando as relações do estado com a população.

Quando se fala em política pública, a ideia de política está relacionada à articulação da atuação governamental, “a expressão política pública é compreendida como intervenção do Estado nas mais diferentes dimensões da vida tendo por função a transformação da realidade.”(AZEVEDO, 2018,p.15) Assim sendo, trata-se do conjunto

³ a “questão social” diz respeito ao conjunto multifacetado das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. A “questão social” expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediadas por disparidades nas relações de gênero, características etnicorraciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso a bens da civilização. (IAMAMOTO, 2004, p. 17).

de estratégias, programas e projetos do estado criados para atender as contingências da população.

Hodiernamente, essa política é dita pública por várias razões, em primeiro lugar porque são providas pelo ente público, e mesmo que receba o suporte da iniciativa privada, a promoção da política pública é responsabilidade estatal; segundo pelo fato de serem construídas por uma pluralidade de sujeitos políticos⁴, isto é, são públicas no sentido de estarem abertas à participação democrática e à construção coletiva; e em terceiro por levar em consideração o fato de que são destinadas à uma coletividade, universalidade de pessoas. É importante salientar que políticas públicas são gênero do qual as políticas sociais são espécies, “de modo que, nem toda política pública é social, mas toda política social é pública.”(NEVES, 2014) .

As políticas sociais são direcionadas à contingências de caráter social específico, tais como saúde, educação, infância e juventude, etc., carregando em si a responsabilidade de transformação da realidade no processo de combate à vulnerabilidade da população, além de garantir serviços públicos universais, se propõe a garantir dignidade aos grupos em maior fragilidade social.

Mesmo possuindo o importante ônus de confrontar a questão social, e portanto, carregando o dever de possuir uma abrangência vasta, que alcance a todos os cidadãos, no Brasil, as políticas sociais são marcadas por um caráter bastante fragmentário, onde são pensadas e direcionadas a determinados grupos sociais específicos, assumindo um caráter reducionista e comprometendo a ideia de acesso universal.

“Na América Latina, especialmente no Brasil, nunca ocorreu de fato o acesso universal às políticas sociais, o que ocorreu foi a criação de políticas focalizadas, isto é, destinadas a camadas específicas da população,(...)”(AZEVEDO, 2018, p.15), e é importante observar que políticas setorializadas e reducionistas não são capazes de apaziguar os problemas sociais complexos enfrentados pelo Brasil, de modo que esse processo de fragmentação das políticas sociais as tornam débeis, delineando-as apenas como uma tentativa paliativa e pontual de resolver questões complexas, não à toa, “o resultado no campo das políticas públicas na área social, na América Latina, tem sido o reforço de traços de improvisação e inoperância, o funcionamento ambíguo e sua

⁴ Ser sujeito político é ter a capacidade de poder intervir na história, sua atuação se ocorre ao nível político, isto é, a capacidade de definir a orientação da sociedade dentro do espaço que o sujeito está participando, pode ser de forma direta ou indireta. Deve ser uma atividade lúcida, reflexiva e deliberativa.(AZEVEDO,2018, p.25)

impotência na universalização do acesso aos serviços dela derivados.”(IAMAMOTO, 2004, p.3)

O que evidencia que, apesar de se propor enquanto ferramenta de inclusão, a política social opera através de caminhos excludentes, não se fundamentando em uma proposta de garantia universal de direitos, e sim em paliativos sociais emergenciais e fraturados. Sem mencionar que essa inoperância além de não transformar positivamente a realidade daqueles que se servem das políticas sociais, ainda geram prejuízos para estes, uma vez que quando as decisões de um sistema são baseadas no que deveria ser e não no que de fato é, ou seja, quando desconsidera-se a complexidade da realidade que se apresenta, há um ponto cego que permite a configuração e/ou ratificação de injustiças sociais ainda mais graves.

No Brasil, a fragmentação das políticas sociais é agravada pela operacionalidade destas, que se dá inserta em estruturas governamentais fraturadas e fraudulentas, marcadas por uma burocratização, corrupção, pela ausência de transversalidade e dificuldade de diálogo entre os setores, o que compromete cabalmente a efetividade da política.(NEVES, 2014)

Além disso, a própria criação de políticas sociais inseridas dentro de um contexto de sistema capitalista gera um antagonismo que também afeta a concretização eficaz dessas políticas, pois estão sempre entrecortadas por demandas que evidenciam certa rivalidade de interesses, e passam a representar uma batalha por direitos que é sempre manipulada segundo os ideais do capital.

Salta aos olhos que a forma que a questão social emergiu na dinâmica capitalista ainda delinea a estruturação das políticas sociais, de modo que a influência da gênese da questão social não deve ser desconsiderada para entender a fragilidade destas políticas, pois perceber que as políticas sociais foram nascidas e geridas num ambiente inóspito, proposto para barganhar direitos sociais como esmola, em troca da consolidação do sistema econômico, pode ser esclarecedor no processo de busca por respostas de seus insucessos.

Portanto, todas as críticas ao funcionamento e efetividade de políticas sociais são supérfluas se não levarem em consideração a seguinte indagação: Tendo em vista que a gênese das políticas sociais influenciam no seu desenvolvimento, estruturação e funcionamento, até que ponto estas estão sendo ineficazes em garantir direitos, promover igualdade e dignidade em função de problemas estruturais; e até que ponto estão apenas

atendendo aos interesses para os quais foram inicialmente projetadas? - Barganhar o mínimo social pela prevalência do capital.

Pois bem, entende-se que existe um conglomerado de fatores que podem explicar as dificuldades de funcionamento das políticas sociais no Brasil, e obviamente a forma que as políticas sociais emergiram no mundo é uma delas, pois tomando por pressuposto a ideia de que as políticas sociais recebem a influência do seu processo de formação e que dentro da lógica capitalista não há real interesse de implementação dessas políticas, até a inefetividade das mesmas, acaba sim servindo ao propósito de manutenção pacífica da conjuntura sociopolítica do capital e facilitando uma governabilidade descomprometida com as pautas sociais, gerando um sistema de proteção social projetado, manejado e gestado para a falência.

Por outro lado, seria ingenuidade ignorar os diversos outros fatores que ao longo do tempo moldaram e mudaram os contornos e proposições das políticas sociais, de modo que atribuir a inefetividade dessas políticas apenas à forma como emergiram no contexto social, implica em desprezar processos complexos, de ressignificação, lutas sociais e aprendizados coletivos que foram determinantes para o cenário atual, portanto tão importante quanto estabelecer os fatores que tem obstaculizado a concretização da política social, é entender as forças que operam sobre ela e direcionam sua atuação.

Considerando que “a política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores.”(JUNQUEIRA L. A., 2004, p.30) fica nítido que ela está também condicionada às, plurais e mesmo conflitantes, racionalidades sociais, pois estas racionalidades impactam o exercício de gestão do estado, posto que é o processo de inteligibilidade da realidade que estabelecerá as prioridades do ente.

A partir dessa percepção, compreende-se que mais que um conjunto de programas e ações do estado nacional, a política social é um conjunto de diretrizes determinadas pela lógica prevalente, lógica esta que é sujeita à oscilações ao longo do tempo, e mesmo que a política social seja importante ferramenta democrática, nem sequer a democracia foi sempre uma escolha unânime e pacífica, quem dirá o sistema de proteção social.

Em torno da década de 70, surge em diversos países o projeto neoliberal, que além de reiterar o projeto liberal de banalizar a desigualdade e a pobreza, tratando-as como mal necessário ao funcionamento do sistema, visa também desobrigar os estados nacionais da prestação social assumida em função do *Welfare State*, se valendo da inoperância das políticas sociais para questionar sua existência, alegando que as políticas

sociais oneram exacerbadamente os cofres públicos e tem baixa performatividade, impedindo o progresso econômico.

Em outras palavras, o que se propõe é o retorno ao liberalismo, com a diferença de que, em vez do estado inerte, a intervenção estatal se daria apenas para dar suporte ao sistema econômico, gerando o fim das garantias sociais concedidas, por serem ditas ineficazes e caras, não podendo estas serem suportadas por um estado que se proclama operando mediante a escassez de recursos.

O que é defendido pela perspectiva neoliberal é o abandono do estado de bem estar social, que já é reduzido, por um projeto global em que apenas o fator econômico e mercadológico seja levado em consideração, assim sendo, a proposta “é o reinado do minimalismo social para enfrentar a globalização da economia(...). Do trabalho e da pobreza, cada um cuida do seu como puder. De preferência, um Estado forte para sustentar o sistema financeiro; e falido para cuidar do social”. (SOARES, 2003 *apud* IAMAMOTO, 2004, p.3)

Em contrapartida a este entendimento, surge a corrente progressista que “ainda que sem ignorar o déficit público, aspira a garantir os direitos sociais do cidadão, uma das conquistas do Estado social.”(JUNQUEIRA L. A.; INOSOJA, R.M; KOMATSU, S., 1997, p.9). No entendimento destes, é papel do estado perseguir os ideais de igualdade e intervir para garantir o acesso à cidadania para todos, tendo em vista que o acesso à serviços básicos e políticas sociais constituem-se direitos não passíveis de barganha.

É dentro desse contexto histórico que acontece o processo de redemocratização no Brasil, nesse período, a derrocada da ditadura militar abre espaço para uma profunda reforma das instituições políticas, que fica conhecida como “reforma do estado”, e segundo Arretche(2002), teve como principais pilares a criação de uma nova constituinte, as eleições diretas, a descentralização das políticas sociais e a recuperação das bases federativas, ou seja, “a reforma do Estado funda-se em meio a discursividades de maior participação do cidadão e de garantia de direitos sociais, assim como de críticas neoliberais dos efeitos nocivos do Estado do Bem-estar Social que “geram altos gastos sociais aos cofres do Estado”. (NEVES, 2014, p.27)

É relevante salientar que mesmo acolhendo as divergências das propostas neoliberais e progressistas, o estado brasileiro estava saindo de um regime repressor, centralizador, que havia cerceado pautas sociais por anos a fio; e caminhando para um regime democrático, portanto, muito especificamente nesse período, o cenário político estava muito mais aberto a acolher tudo aquilo que representava o oposto do governo

militar, e conseqüentemente, mais aberto a abraçar as questões sociais, uma vez que o Brasil foi inserido tardiamente na proposta neoliberal.

No processo de abandono do regime ditatorial, o Brasil proclamou-se um Estado Democrático de Direito, ou seja, um estado que se assujeita aos direitos propostos legalmente, em que a lei deve ser soberana e cogente para governantes e governados, um estado em que a lei deve ser democrática, uma vez que deve ser feita pelo povo e para o povo, e por fim, um estado em que a lei deve respeitar e assegurar a dignidade humana.

Sendo assim, o que o Estado Democrático de Direito tem de “democrático” é o fato de que se trata de um Estado submetido a um direito construído democraticamente. O Estado Democrático de Direito não é uma síntese do Estado Liberal com o Estado Social, mas sim uma versão sofisticada do Estado de Direito, caracterizada pelo caráter democrático do direito que rege a sociedade (e serve de limite à atuação do próprio Estado).(MARDEN, 2016, p.199)

Portanto, o estado brasileiro passa a clamar pela consolidação de um direito construído democraticamente, sem o autoritarismo e a falta de participação que costumava marcar as passadas estruturas ditatoriais, prezando por um sistema de proteção social capaz de dar conta das demandas que se acumulavam.

Interessante perceber que o conceito de Estado Democrático de Direito guarda certa relação com o Estado de Bem Estar Social, pois mesmo que não seja uma síntese do Estado social e/ou liberal, o Estado Democrático de Direito vela por um conjunto ideológico muito próximo àquele inicialmente proposto pelo *Welfare State*, no que tange à responsabilidade estatal pela garantia de direitos, a criação de políticas sociais e a conciliação dos interesses plurais que perpassam sua estrutura de atuação.

O Estado Democrático de Direito foi uma escolha constitucional, sendo estabelecido logo no primeiro artigo da constituinte de 1988, como uma forma de assegurar cidadania, reforçar os ideais democráticos e impor limitações ao poder do próprio estado. A saber:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.(BRASIL,1988)

Considerando que o estado democrático de direito brasileiro tem na constituição nuclear de sua agenda o respeito aos direitos humanos e à soberania popular, isto é, o estado se propõe enquanto amplo garantidor de direitos, no sentido de estabelecer, através de programas e políticas sociais, as condições de desenvolvimento de cidadania, participação e dignidade de vida para a população, salta aos olhos como a realidade prática se delineia num sentido contrário às proposições da lei, e é aqui que percebe-se o logro das promessas estatais e a existência de um estado democrático de direito mitológico.

Pois, basta observar os dados de violência no país para perceber que o mesmo estado que promete garantir direitos, violenta a dignidade de muitos, ou seja, ainda que a lei proponha que “O Estado Democrático de Direito brasileiro está vinculado à ideia de um sujeito de direitos com ampla proteção social, através de políticas públicas sociais que garantam condições de vida digna e com condições para uma cidadania ativa, participativa na esfera pública.”(BUTIERRES M.C.; DIAS D.D.; LARA L 2012, p.126), o que de fato ocorre é a existência de um direito embuste, que existe no plano legal, mas não se realiza no plano social.

Dito de outro modo, o que se percebe é que mesmo diante de uma escolha constitucional tão progressista de regime político e social, o estado brasileiro não tem cumprido as diretrizes estabelecidas pela legislação estruturante, e além de não está sendo eficaz em garantir os direitos propostos, ainda tem sido um agente promotor de vulnerabilização e violação de direitos de dignidade.

Observando a realidade de diversos grupos sociais vem à tona a percepção da disparidade entre o proposto pelo Estado Democrático de Direito brasileiro e o que é, de fato, experienciado, a partir dele.

Configura-se nesse processo o “mito do Estado Democrático de Direito”, uma vez que esse estado se assenta sobre preceitos sociais democráticos e dignificantes estabelecidos pela lei, contudo concretiza-se a partir de práticas violentas, violadoras e excludentes. Nas palavras de Neves (2014, p.74), o “mito do Estado Democrático de Direito como ideais e valores sociais expressos no plano da lei, mas no plano das práticas os vários mecanismos de governo o integram pela via da exclusão.”

O estado brasileiro, portanto, quando se trata do âmbito social, tem feito promessas paternalistas e utópicas, que não pode e não tem interesse em cumprir, pois enquanto estado nacional inserido, ainda que tardiamente, na economia neoliberal, tem,

em essência, suas prioridades desconectadas da proteção social, uma vez que “a lógica que regula o estado de economia neoliberal não é a lógica distributiva ou igualitária de direitos sociais.”(NEVES, 2014, p.29).

Frente a isso, é preciso entender as complexidades que são agenciadas pelo atual estado democrático de direito, no processo de buscar transformar o mito em realidade, visando concretizar as propostas humanistas insertas na legislação constitucional.

É premente que as leis sejam cumpridas e o Estado Democrático de Direito deixe de ser uma proposta falaciosa nas linhas da carta magna, pois em um país de desigualdades extremas como o Brasil, a inefetividade no processo de garantir direitos sociais, já configura em si, uma violência imensa impetrada sobre determinados grupos.

Portanto, tendo em vista a garantia de direitos fundamentais, as políticas sociais se mostram imprescindíveis, pois são, não só, ferramentas de promoção de igualdade e cidadania, como também instrumentos de concretização da democracia, não podendo ser negligenciadas no processo de consolidação do estado democrático de direito.

No entanto, quando se pensa em política pública de caráter social e sua efetividade, é preciso levar em consideração diversos fatores que têm impacto sobre sua eficácia, e um dos mais relevantes fatores que se apresenta é a estrutura do Estado, sua forma de organização e divisão de poder, pois a depender de como se dá esse processo de organização, nascerá um Estado com maior ou menor aptidão para a prestação pública efetiva.

2.2. AS POLÍTICAS SOCIAIS E AS CONFIGURAÇÕES FEDERATIVAS: A DESCENTRALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Quando se fala em estado ou poder público, deve-se pensar numa forma de atuação voltada para as suas funções, sejam administrativas, executivas ou legislativas, pois não há a possibilidade de tratar de promoção dos direitos da infância e juventude, através de políticas públicas, sem falar em repartição de competências, e neste ponto, encontra-se a ingerência mais nítida do federalismo na política de atendimento socioeducativo.

No Brasil, as políticas sociais sempre guardaram fortes relações com a forma de organização das instituições políticas e governamentais, por isso, durante o descalabro do período ditatorial e ascensão da democracia, essas políticas sofreram grandes

transformações, assim como o Estado brasileiro, uma vez que a reforma democrática implicou em profundas mudanças nas estruturas político-institucionais do país.

O regime ditatorial, que se impunha por uma forte centralização, autoritarismo e concentração de poder nas mãos do governo central, abriu espaço para uma reforma federativa e descentralizadora, que concedia certo grau de autonomia aos entes federados, com eleições diretas em todos os níveis de governo, e retirava a exclusividade da coordenação das políticas públicas da união, descentralizando, assim, a gestão das mesmas.

Importante perceber que ainda que frutos do mesmo contexto histórico, descentralização e federalismo não são a mesma coisa, segundo Arretche (2002, p.26-27), o federalismo e a descentralização das políticas sociais no Brasil, apesar de serem institutos oriundos do mesmo processo histórico, não são conceitos sinônimos, nem foram concebidos simultaneamente.

Enquanto o retorno às bases federativas se deu em meados da década de oitenta, com o resgate às eleições diretas nos três níveis de governo, a promulgação da constituinte em 1988, etc., apenas em 1990, depois de já institucionalizadas as bases federativas, é que foi criado um grande programa de descentralização de políticas públicas, transferindo funções legislativas e administrativas da gestão das políticas aos entes federados, e nesse momento histórico, as políticas sociais receberam grande protagonismo.

Ainda conforme Arretche (2002, p. 27), mesmo diante da crítica de muitos estudiosos que, à época, acreditavam que a federação traria certa paralisia decisória, uma vez que ao transferir poder a estados e municípios, haveria uma dificuldade de implementar reformas abrangentes, pois quanto mais entes com poder de se opor, mais difícil encontrar consenso para mudanças; o Brasil não confirmou essas previsões de paralisia decisória e, ideologicamente, o federalismo se assentou muito bem à nova perspectiva democrática emergente, posto que uma vez que distribuiu poder aos entes federados, permitiu a consideração às pluralidades regionais e estimulou a participação.

Em função desta distribuição de poder, o modelo federal, tal como proposto em sua base ideológica autêntica, tende a gerar um processo de descentralização, e por consequência, tem grande potencial de consecução democrática, uma vez que tem a capacidade de trazer representatividade para as diversidades presentes na nação.

Tendo em vista que acolhe em seu bojo a pluralidade, apresenta-se como um sistema oportuno e alinhado ao ideal de proteção de direitos humanos, assim sendo, “se o instrumento de efetivação dos direitos fundamentais é a democracia, é fato que a

democracia é muito melhor efetivada nos Estados de grandes dimensões territoriais que utilizam o modelo federal.” (NEME, 2007, p.110)

O núcleo central que constitui a ideia de federalismo está relacionado à união da diversidade através de um equilíbrio dinâmico, e essa lógica se expressa no âmbito estatal por meio de um complexo conjunto de arranjos institucionais, políticos e sociais. Portanto:

O federalismo não é sinônimo de hegemonia central: Federar significa reunir elementos diversificados num equilíbrio dinâmico; é a salvaguarda da qualidade de cada minoria, cada região ou nação, é o contrário de simplificação totalitária da uniformidade imposta pelo estado nação centralizador; é um espaço de liberdade, de democracia e de participação num pluralismo de ideias, de cultura, de crenças, assim como de partidos, de empresas e grupos de interesse, evoluindo dentro de um tecido social complexo e diversificado. (RENOUX, 1999, *apud* ARAÚJO, 2011, p. 14)

De acordo com Neme (2007, p. 98):

Federação vem do latim *foedus* que significa aliança, pacto, união, e é esse o fundamento do Estado Federal, a soma de vontades. Assim, os compromissos do Estado Federal foram sempre calcados na ideia de representatividade do poder político, com possibilidades expressas e limitadas no próprio modelo constitucional que o autoriza. É, pelo seu ideal conformador, o instrumento de organização física do Estado de Direito, do regime representativo, da legitimidade do poder. .

A ideia de federação está ligada, portanto, com a ideia de distribuição de autoridade política, e com a independência de governos regionais e locais, desde que resguardado o princípio da soberania, significa dizer que o estado nacional se organiza em um estado federal a partir de uma aliança firmada entre entes federados, em que os entes subnacionais abrem mão de parcela de sua independência em favor da soberania⁵ da união, mas resguardam sua autonomia político-administrativa.

O modelo de estado federalista se opõe ao estado unitário no momento em que não visa uma hegemonia do governo central, e sim um processo de pulverização de poder, barganhando, por conseguinte, uma distribuição de atribuições e poder político que permitam o fortalecimento do arcabouço dialógico intragovernamental na coordenação das políticas.

⁵ Lembrando que autonomia e soberania são conceitos distintos, enquanto soberania é um poder que não se curva a nenhum outro, nem interno, nem externo, tem a característica de poder supremo e ilimitado; a autonomia é uma parcela de liberdade conferida aos estados membros e municípios, no sentido de se autogovernarem, proporcionando-lhes certa independência, sendo, no entanto, restrito ao âmbito interno e podendo ser limitado por outros poderes.

Dito de outro modo, essa forma de organização do Estado conduz a um processo de divisão de atribuições, que implica na distribuição de funções legais, administrativas e tributárias nos três níveis de governo, sendo estas “formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política”(ARRETCHE, 2002, p.29). Portanto, enquanto o federalismo tangencia a autoridade política, a descentralização está relacionada à distribuição das funções nos três níveis de governo.

Essa divisão de atribuições entre os entes federativos é feita pela constituição brasileira, e recebe o nome de repartição constitucional de competências, sendo ponto nuclear da ideia de Estado federal. “A repartição de competências(...) é tarefa estrutural do federalismo e deve garantir a autonomia dos Estados Membros, sem o que não se pode falar, na verdade, em Estado Federal, mas em Estado Unitário “disfarçado”.” (NETO, 2006, p.7). Logo, a repartição de competências é o cerne do modelo federal.

Em função da intersecção do modelo federal com os ideais de democracia e direitos humanos, evidencia-se uma relação umbilical entre federalismo e a criação de um sistema de proteção social, primeiro porque, em tese, é um modelo que acolhe representações sociais plurais, e representatividade e democracia são conceitos que andam de mãos dadas.

Em segundo lugar, porque uma vez que atende uma pluralidade, o federalismo seria uma forma de estado com maiores condições de analisar os problemas sociais e apreendê-los a partir de uma pluralidade de nuances, e por conseguinte, propor políticas públicas mais adequadas que levem em consideração a diversidade da população.

Por fim, uma vez que o modelo federal tem como elemento estruturante uma repartição de competências que visa capilarizar o poder, garantindo autonomia aos governos regionais e locais, infere-se que esta forma de divisão alcança melhor as particularidades de cada território, uma vez que o núcleo de poder encontra-se mais próximo à população e, portanto, mais acessível.

O afastamento do cidadão dos centros de poder e a imposição de barreiras físicas e jurídicas que lhe asseguram a representatividade são certamente fatores contrários à implementação de um sistema constitucional de garantias de direitos. Ao oferecer autonomia e proximidade o modelo federal se aproxima do propósito inicial de preservação das liberdades.(NEME, 2007, p.116).

Considerando que para efetivar direitos fundamentais, sobretudo, aqueles que tangenciam os direitos sociais, o governo precisa estar próximo dos anseios da população, isto é, uma vez que só é possível assegurar dignidade humana aos indivíduos quando se consegue estar próximo das necessidades e demandas destes, o processo de repartição de competências se mostra fundamental para criar um sistema efetivo de proteção social, pois uma vez que confere autonomia aos entes subnacionais, permite que estes tomem decisões levando em consideração suas próprias realidades e particularidades, o que tende a tornar as diretrizes das políticas mais acertadas, posto que estarão em adequação com as nuances e complexidades dos territórios aos quais atendem.

Noutro aspecto, a existência de um governo local acarreta uma maior proximidade deste ao povo, o que traz vantagens principalmente para países de grande extensão, pois, nestes casos, a distância do ente central ao povo provocaria um sentimento negativo entre a população que não se sentiria “representada” politicamente, nem teria suas necessidades supridas, uma vez que seus clamores não chegariam aos ouvidos distantes dos membros de um governo central único (em casos de Estado Unitário, por exemplo). Destarte, a existência de entes governamentais mais próximos ao povo proporciona a integração da população e das suas necessidades ao modelo político-democrático do Estado em questão, ainda mais se tratarmos de países de grandes dimensões territoriais (NETO, 2006, p.13)(grifos do autor)

Dito de outro modo, “dados como extensão territorial e população tem o poder de afastar os indivíduos dos exercentes do poder político. A descentralização imposta pelo federalismo tem como propósito minimizar essa situação, a autonomia das unidades federadas é fato de aproximação entre governantes e governados”. (NEME,2007, p. 116) Por isso, fator fundamental para o exercício da cidadania, e conseqüentemente, para a afirmação da democracia.

A relevância da divisão de competências também é evidenciada pelo fato de que esta é preceito basilar da estruturação das políticas sociais, conferindo-lhes forma, isto é, é a partir do modelo de repartição de competências estabelecido que as políticas são geridas e executadas, e é através deste modelo que as responsabilidades na gestão das políticas são fracionadas entre os entes, portanto, o modelo que o estado escolhe para dividir as competências é fulcral na forma de funcionamento das políticas públicas.

Em outra análise, também é possível perceber que os ideais de conformação democrática perpassam a soma das vontades locais na vontade geral, sendo esta uma das colunas vertebrais do Estado Federal, fica nítido que quando gerenciado para uma perspectiva real de descentralização, ou seja, quando o federalismo não passa por um processo de distorção em função de escolhas políticas, este fortalece o arcabouço

democrático e conseqüentemente torna-se ferramenta extremamente eficaz para proteger e assegurar dignidade humana.

De acordo com Silveira & Guimarães (2017), convém destacar a estreita relação entre repartição de competências e autonomia, e como a autonomia dos entes é elemento fundamental no processo de garantir direitos, pois a repartição constitucional de competências é um veículo de descentralização, que permite aos governos subnacionais organizarem-se com independência política e administrativa, criando sua própria legislação e garantindo para si certa independência no processo de tomada de decisão, sendo essa autonomia fator fundamental para a construção da democracia.

Entendendo o federalismo enquanto espaço de intersecção de poderes e desenvolvimento de atividades de sorte a proporcionar uma participação compartilhada nos rumos políticos de um povo,(...) (ARAÚJO, 2011, p. 36), evidencia-se o protagonismo da divisão de atribuições na lógica federalista, posto que a divisão das atividades é imprescindível para o bom funcionamento de todo e qualquer processo organizacional, afinal, é a repartição de competências que regulamenta o cerne do equilíbrio da distribuição do poder⁶ entre os entes federados, e tangencia possíveis pontos de tensão no desafio de gerenciar unidade e diversidade simultaneamente, além de visar eliminar possíveis conflitos positivos ou negativos na atuação dos entes, buscando delimitar a função de cada um previamente.

O federalismo, que embora se manifeste de formas plurais, variando de acordo com o contexto em que foi implementado e com a experiência político-social de cada nação, possui algumas características fundantes e imprescindíveis em sua constituição, são elas: Repartição constitucional de competências, inexistência do direito de secessão, ou seja, a inviolabilidade do pacto federativo, órgão encarregado de exercer o controle de constitucionalidade, intervenção federal (a possibilidade de intervenção em caso de tentativa de ruptura e independência de um dos entes da federação) e constituição rígida que garanta a autonomia dos entes.(ARAÚJO, 2011)

Sendo a competência a parcela de poder que se confere a determinado ente no momento em que se delimitam as esferas sobre as quais este pode atuar, fica nítido que, em primeiro lugar, a parcela de poder/autonomia pode variar de acordo com os interesses estatais, e em segundo, que a divisão de competências torna-se fator crucial para a

⁶ A porção de matérias que a constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência. (SILVA, 2002, p. 494)

determinação do “*shape*” estatal, podendo tender a um processo de maior ou menor descentralização, ou seja, “a decisão de respeito a repartição de competências condiciona a fisionomia do estado federal para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”.(HORTA, 2002, p.308).

Infere-se, portanto, que nem sempre a existência da federação, implica na existência de alto grau de descentralização, o índice de descentralização, mesmo de governos federativos, variou ao longo do tempo, de modo que a distribuição de funções legislativas e administrativas oscilou ao longo da história sem que a autonomia dos governos locais “fosse ameaçada” e sem que a essência da federação fosse maculada.(ARRETCHE, 2002).

Implica em dizer que apesar dessa coerência do ideal federalista com a proposta democrática, é preciso salientar que “federalismo e democracia não andam necessariamente juntos(...)tudo vai depender do modo como esse poder será gerido(...). Na verdade, é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou o âmbito das decisões.”(ARAÚJO, 2011, p. 19-20) .

Ainda que a estrutura jurídico-legal que organiza o processo decisório seja importante catalisador do processo democrático, o estado federal pode ser um aliado ou um óbice à concretização dos direitos humanos, a depender de como é manuseado dentro do cenário político, então, enquanto na teoria o modelo federal adequa-se harmoniosamente com o ideal democrático, na prática, existem diversas variáveis a serem levadas em consideração para observar o verdadeiro grau de descentralização do Estado Federal.

É relevante salientar que existem formas múltiplas de federalismo, e uma vez que existem federalismos plurais e distintos entre si, percebe-se que a forma de distribuição de atribuições entre os entes federados também variam, ou seja, “considerando que não há federalismos iguais, há, decerto, formas diferentes de repartição de competências que são implementadas de acordo com a evolução histórico-política de cada federalismo”. (ARAÚJO, 2011, p.49), gerando governos federais com características distintas, ainda que assentados sob a mesma forma de estado.

A classificação de divisão de competências mais conhecida e que recebe mais destaque no âmbito do federalismo brasileiro, são os modelos de divisão de competência Clássico e Moderno, respectivamente, Federalismo Dual e Federalismo Cooperativo.

O Federalismo Dual, que esteve em vigor no período da constituição de 1891, é um modelo que criou uma polarização entre Estados Membros e União, colocando-os em situação de disputa por espaços de competência, esse modelo deu origem a um sistema de repartição de competências fundamentado em competências privativas e exclusivas, em outras palavras, competências divididas de modo delimitar individualmente a cada ente determinadas atribuições para evitar a invasão indevida do espaço de atuação um do outro, excluindo, nessa proposta, a possibilidade de colaboração mútua e de diálogo entre os entes, e dificultando a permeabilidade das estruturas governamentais. “Assim, o federalismo dual, mediante uma técnica de poderes reservados (não expressos nem explícitos) aos Estados-Membros e enumerados (expressos e implícitos) para a União caracterizou-se pela rivalidade existente entre essas duas esferas políticas.”(ARAÚJO, 2011, p. 58-59)

Aos poucos o modelo dual foi tornando-se obsoleto, à medida que novas demandas políticas e sociais exigiam maior comunicação e fluidez entre as esferas de poder, e apontavam certa centralização e rigidez deliberativa dentro do modelo dual. A mudança na ideologia sobre a nova realidade permitiu uma mudança nas relações intergovernamentais, que aos poucos foram abrindo espaço para a proposta do federalismo cooperativo.

O Federalismo Cooperativo, que marca a maneira moderna de repartir as competências, foi recepcionado pela constituição vigente atualmente, e é um modelo caracterizado pela ideia de intercomunicação entre os níveis de governo, a proposta do modelo cooperativo é o suporte e colaboração mútuos entre os entes federados, de modo que atuem enquanto parceiros/aliados, para alcançar um objetivo comum na solução de problemas sociais, políticos e econômicos, prezando, portanto, pela definição de atribuições compartilhadas entre os entes da federação. (ARAÚJO, 2011).

Logo, enquanto no federalismo dual as competências são divididas de modo a separar as atribuições dos entes federados, especializando-as e privatizando-as ao máximo, no federalismo cooperativo, a repartição se dá de modo a priorizar um co-exercício de atribuições. Essa forma de compartilhamento de competências, não só estimula uma colaboração mútua entre as esferas de poder, como fortalece princípios democráticos, permitindo um espaço de maior diálogo e participação.

A Constituição de 1988, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu, na repartição de competências, a competência comum, de

caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados e do Distrito Federal, (...) (art. 24, I) (...). No domínio da competência legislativa concorrente, a Constituição limitou a competência da União ao estabelecimento de normas gerais. (art. 24, §§ 1º, 2º e 3º). Na linha da Lei Fundamental, que admitiu o ingresso dos Estados membros no domínio da competência legislativa exclusiva da Federação (art. 71), a Constituição Federal de 1988 dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas. De matérias da competência legislativa privativa da União (art. 22, parágrafo único), em potencial ampliação da competência legislativa dos Estados no condomínio legislativo, que a Constituição implantou na competência de legislação concorrente. (GUIMARÃES & SILVEIRA, 2017, p.100)

O legislador constitucional levou em consideração o princípio da predominância do interesse no processo de repartição de competências no Estado Federal, ou seja, o que é de interesse nacional, é responsabilidade da União, o que é de interesse regional, dos Estados; e o que é de interesse local, dos Municípios, e o Distrito Federal cumula responsabilidades regionais e municipais conforme disposição constitucional. (GONZALES, 2011).

Apesar da oscilação ao longo do tempo, a atual constituição brasileira adotou um modelo híbrido de divisão de competências, onde prevê a existência de competências verticais e horizontais, tendendo a um ideal de federalismo de equilíbrio, mas mantendo o grande destaque do federalismo brasileiro tanto na adoção de competências compartilhadas, como na tripartição de poderes, onde os Municípios se tornaram entes federativos, junto com União, Estados Membros e Distrito Federal. (GONZALES, 2011).

Vale salientar que a este estudo importam as competências legislativas concorrentes, ou seja, quando os entes federados têm competência conjunta para legislar sobre determinada matéria, interessa saber como os entes federados tem se comportado no processo de compartilhamento comum de atribuições legislativas, para que a partir dessa percepção de estruturação legal do cenário federativo, se possa alcançar o desenho normativo que organiza a política socioeducativa nacional, buscando entender como União e Estados Membros, mais especificamente o estado de Pernambuco, tem trabalhado para garantir direitos fundamentais aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação.

Importante evidenciar a relevância normativa no processo de descentralização das políticas públicas, pois é a partir das determinações legais que se estabelecem todas as funções dos entes federados, sejam elas administrativas/executivas, fiscais, e até mesmo

as de cunho legislativo, pois a lei determina a estrutura da lei, isto quer dizer que a norma direciona, ou tenta, todo o processo de gestão das políticas e atinge absolutamente todas as áreas que impactam no seu funcionamento.

Pois bem, a repartição de competência legislativa pode ser classificada em vertical ou horizontal, na repartição vertical de competências a constituição atribui a mais de um ente federativo o poder de legislar sobre a mesma matéria, de modo que constroem verdadeiros condomínios legislativos, a divisão vertical representa um compartilhamento de competência entre os entes, uma atuação conjunta, estão representadas nesta classificação as competências legislativas concorrentes. Já a repartição horizontal de competências está relacionada à atuação de um único ente federativo ao qual a constituição atribui uma determinada função, para a atuação de forma privativa.(ARAÚJO,2011).

Os condomínios legislativos ou competências legislativas concorrentes são estabelecidos no art.24 da CRFB, e conferem à União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, o dever de legislar cooperativamente sobre alguns temas, delimitando a atuação da União à elaboração de normas gerais, e a atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, à elaboração de normas especiais, residuais ou suplementares.

A proteção à infância e juventude está prevista no art.24, XV da constituição federal, sendo portanto, tema de competência concorrente, que União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios devem legislar conjuntamente, e “apesar da omissão dos Municípios no caput do art. 24, entendemos que eles também podem disciplinar as matérias ali previstas”(ARAÚJO e LEITE, 2015, p.295)

Portanto, a política pública de socioeducação tem seu desenho governamental e institucional estruturado por um partilhamento de competências legislativas entre os entes federativos, por isso, a coordenação da política, e conseqüentemente seu sucesso, dependem de como os entes exercem suas atribuições, de como se relacionam entre si, de qual é o grau de desconcentração que a atuação desses entes imprimem sobre essa política, etc..Pois, as competências partilhadas são o ponto de equilíbrio do federalismo cooperativo, e portanto, são elas que dão o tom à construção das políticas públicas sociais que se organizam nos três níveis de governo.

As competências legislativas concorrentes podem ser classificadas em cumulativas ou clássicas; e não-cumulativas ou limitadas. Nas competências concorrentes cumulativas, não há limites prévios para o exercício da competência, ou seja, para a atuação do ente; este atua livremente na elaboração legislativa.(ARAÚJO, 2011)

Por outro lado, na competência concorrente não-cumulativa(limitada) há uma predeterminação do espaço de atuação entre poder central e estadual, “implica numa repartição vertical, em que se verifica uma correspondência entre o nível federativo e a abrangência da legislação, de modo que cabe à união dispor sobre normas gerais e aos estados adotar normas suplementares, dirigidas para seu âmbito e especificidade de atuação”(MOHN, 2010, p.236).

Diante do exposto, “pode-se perceber que a regra que foi positivada no art.24 da constituição federal se traduz na competência concorrente não-cumulativa, ou, (...)limitada. Limitada porque tanto União quanto Estados Membros possuem limites de atuação dentro do âmbito comum”(ARAÚJO, 2011, p.92).

Contudo, mesmo frente uma perspectiva de compartilhamento de competências, que marca a atuação do federalismo cooperativo no Brasil, percebe-se que, na prática, a União concentra um poder excessivo em detrimento dos outros entes, e mesmo que o compartilhamento de competências devesse pressupor a atuação simultânea e harmônica de entes estatais diversos.(ARAÚJO,2011,p.91) , no frígir dos ovos, o compartilhamento de competências legislativas no federalismo brasileiro apresenta-se um sistema hierarquizado e limitante, pois a União exerce certa prevalência, e atua restringindo um tanto a liberdade dos outros entes, no afã de seu ideal conformador e homogeneizante.

Parte da responsabilidade por essa realidade está firmada na própria lei constitucional nacional, que se estruturou de modo a manter a supremacia da União em detrimento dos outros entes federativos, a saber:

Todavia, a previsão de competências concorrentes não conseguiu diluir a feição centralizadora do federalismo legislativo brasileiro, por dois motivos. Primeiro, há uma nítida hipertrofia de competências legislativas para a União Federal, previstas no art. 22 que, inclusive, não são descentralizadas, quando poderiam sê-lo, de acordo com o parágrafo único do mencionado artigo. Um segundo motivo que pode ser apontado para um processo de centralização legislativa diz respeito ao fato de que eventual produção local de leis estaduais e municipais, aparentemente inseridas entre suas competências concorrentes, pode ser reinterpretada tematicamente para ser inserida entre os temas privativos da União. Nesse caso, o jogo hermenêutico tem demonstrado pender mais para a centralização legislativa do que para a descentralização. (ARAÚJO e LEITE, 2015, p.296)

Considerando que a função da União no trato das competências legislativas concorrentes é estabelecer as diretrizes gerais que cominam a atuação legislativa dos entes subnacionais, percebe-se que a própria maneira como as funções da União foram pensadas implicam em um acúmulo de poder deste ente, pois, obviamente que quem

desenha o modelo geral da legislação tem enorme influência na forma de efetivação desta, pois modula sua estrutura e impõe suas diretrizes, condicionando os outros entes à submissão aos preceitos estabelecidos.

Em outras palavras, quando a União é responsável pela criação geral do desenho institucional de programas e políticas sociais, uma vez que é responsável pelas diretrizes gerais da lei, tem o poder de modular as ações dos outros governos, dando margem a um processo de hierarquização entre governo federal e os governos locais, minando assim, a autonomia destes últimos e gerando, ou mantendo, alto grau centralização e concentração da autoridade nas mãos do governo federal.

Além disso, no momento em que existe um princípio de simetria entre a legislação federal e a legislação subnacional, ou seja, os entes subnacionais tem que construir sua legislação de acordo com as diretrizes legais previamente estabelecidas pela União, acaba-se criando uma legalidade hierárquica, impositiva e imobilizadora, pois elide os espaços de criatividade das propostas legais estaduais e locais, tornando as leis regionais um mero espelhamento das normas gerais.

Enfim, trata-se de mais uma distorção do federalismo como a aplicação “de cima pra baixo” da técnica de elaboração das leis. Desprestigiam-se os Poderes Legislativos estadual e municipal, com que haja uma simetria imposta que aniquila a livre capacidade de inovação no plano local, que poderia gerar diversidade na unidade fazendo crer que a relação entre Poder Legislativo e Federação necessita ser ainda muito amadurecida (ARAÚJO e LEITE, 2015.p.300).

Percebe-se, portanto, um descompasso entre a proposta do federalismo cooperativo, e de como vem ocorrendo, de fato, a relação entre os entes na atuação das competências concorrentes, e é importante mencionar que, na medida em que há um processo de centralização, como decorrência, há uma supressão, ainda que velada, da autonomia dos entes subnacionais, e quando os entes subnacionais têm sua autonomia restringida, as formas de participação, garantia de direitos, execução de políticas públicas, exercício de cidadania, etc. também são restringidas, melhor dizendo, ao restringir a autonomia dos entes subnacionais se restringe, conseqüentemente, a viabilização do processo democrático.

Pois bem, num estado nacional de dimensões continentais, que se propõe enquanto estado democrático de direito, o modelo cooperativo é fundamental para a implementação de políticas públicas, pois o compartilhamento de competências, enquanto marcador da cooperatividade, tende a permitir uma integração dos entes, induzir

um processo de descentralização e permitir o diálogo entre as instâncias governamentais, todos fatores essenciais para o bom funcionamento das políticas.

Contudo, salta aos olhos que o federalismo brasileiro parece ter caído na “armadilha da decisão conjunta- *joint decision trap* - onde sob o manto de mútua ajuda, a União encontraria seu maior pretexto para centralizar funções cada vez mais, passando por cima da atribuição dos Estados Membros.” (ARAÚJO, 2011, p.76).

Nesse sentido, é importante reconhecer que a forma atual do federalismo brasileiro é fruto de um processo político que, ao mesmo tempo em que prezou pela democracia do Estado de Direito e pela autonomia dos entes federados, estruturou a Constituição de maneira a permitir um alto grau de centralização na organização do Estado brasileiro (MARINHO, 2016, p.185)

Portanto, mascarado pela ideia de cooperatividade, e compartilhamento de funções, o federalismo brasileiro tem encontrado espaço para recrudescer o processo de centralização, permitindo que a União suplante as atribuições dos outros entes, evidenciando um uso não democrático e acintoso das estruturas políticas criadas pela ideia de cooperação federativa.

Corroborando esse pensamento, “Paulo Bonavides, por sua vez, relata que o federalismo cooperativo(...) está facilmente sujeito a deturpações. Assim o uso da expressão federalismo cooperativo pode representar um eufemismo para encobrir a real intenção de centralização de poder”(ARAÚJO, 2011, p.76-77).

Frente ao processo de desvirtuamento do federalismo, Paulo Bonavides (2004) ressalta que há duas espécies de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático.

No federalismo cooperativo autoritário ocorre uma deturpação do verdadeiro federalismo, as decisões conjuntas que deveriam servir à democratização, se tornam armadilhas que permitem a usurpação de competência pelo ente federal, impondo assim certa centralização, ou seja, as competências compartilhadas que deveriam ser uma ferramenta de diálogo entre os entes, se tornam apenas uma armadilha para maior centralização de poder, uma vez que permitem ao poder central sufocar a autonomia dos estados-membros através da imposição de sua vontade, trazendo uma características autoritárias ao federalismo, posto que suprimir autonomia dos entes, induz a supressão do caráter plural, democrático e participativo.

O federalismo cooperativo democrático, ao contrário, é consentido e não imposto, e coloca o poder diretamente ligado aos valores democráticos de governo. A relação entre o poder federal e os poderes estaduais se dá sob a proteção da Constituição Federal, de

forma a eliminar o autoritarismo e promover a confiança e a solidez do sistema perante os governados.(TAVARES, 2009, p.22)

“A tensão entre união e diversidades (forças centrípetas e centrífugas) sempre foi a tônica do federalismo brasileiro, que requer incessante equilíbrio entre as entidades da federação.”(PERMAN, 2020, p.79), por isso, o Estado Federal sempre carregou certa instabilidade em seu âmago, e passou por muitas oscilações e alterações desde que foi inicialmente instituído até os dias atuais.

Frente a estas mudanças, o estado federal conseguiu se manter estruturado e contornar as turbulências dos diversos momentos políticos, pelo fato de possuir um alto grau de adaptabilidade, contudo essa não é exatamente uma característica louvável, pois esta extrema “elasticidade” é exatamente o fator que permite alterar os graus de centralização a partir de ações políticas a depender da ideologia que direciona o governo vigente.

Permite também que o Estado Federal acolha toda sorte de propostas governamentais, desde as mais dignificantes às mais violadoras, funcionando como um escudo formal e constitucional que esconde o cerne de algumas intenções políticas, pois uma vez que se propõe de forma democrática, mas se adequa a uma pluralidade de governos, pode mascarar racionalidades subterrâneas de caráter não democrático.

O que importa pontuar é que, o fato do texto constitucional dar margem para uma atuação hegemônica da União, a estrutura federalista se encontra sujeita a uma manipulação política centralizadora, que destoa da proposição inicial de descentralização e democracia estabelecida à época da criação da constituição de 1988, o sistema federativo brasileiro pode servir como ferramenta para mascarar, inclusive, intenções políticas escusas do governo federal, uma vez que a união tem o poder de direcionar toda estrutura das políticas do estado nacional.

Podendo ser um disfarce conveniente, no momento em que para alterar o funcionamento do sistema federalista não é necessário alterar sua essência ou a do Estado e seus pressupostos legais, basta mudar seus direcionamentos políticos no sentido de intensificar a centralização de poder.

As vicissitudes às quais está sujeita a federação são tão profundas que por vezes um mesmo Estado Federal pode tender para uma descentralização em um determinado aspecto, enquanto é marcado por uma vertente centralizadora em outras demandas. A saber:

(...)É que alguns modelos federativos manifestam-se com tendências à centralização, em alguns pontos, que os aproximam das formações unitárias, mas caminham em sentido contrário, noutros aspectos, aproximando-os das Confederações de Estados, como se fossem um verdadeiro “elástico”, o que dificulta a apreensão de sua tendência dominante. Assim, um modelo federativo, como o brasileiro, que atribui a maior parte de receitas e competências tributárias à União, pode ser acusado de centralizador, sob esse aspecto, mas, por outro lado, manifesta uma repartição tríplice de entes estatais, o que configura uma tendência descentralizadora. Manifesta-se, portanto, essencialmente contraditório o modelo federativo brasileiro, já que garante aos estados-membros autonomia administrativa, jurisdicional e executiva, mas lhes impõe “uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes” (NETO, 2006, p.15) (grifos da autora).

Todas estas disfuncionalidades e oscilações do modelo federal tem impacto no processo de criação, implementação e execução de políticas sociais, pois estas se assentam sobre as estruturas do estado, e no momento que estas estruturas encontram-se falhadas ou distorcidas, a decorrência lógica é que as políticas produzidas nesse âmbito também o sejam. Ou seja, o modelo federal dá o tom à construção das políticas públicas no Brasil.

Como agravante, não apenas as distorções do modelo federativo brasileiro têm gerado ruídos na estruturação das políticas públicas, a própria desigualdade do país tem sido condição limitante da atuação dos governos regionais e locais.

“O Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades. Vale dizer, os estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica.” (ARRETICHE, 1998, p.4).

Essas desigualdades implicam num processo heterogêneo de descentralização, com entes subnacionais com capacidades distintas para gerenciar políticas públicas, ou seja, os entes podem ter ou não o aparato necessário para conduzir de forma eficaz as atribuições sujeitas a sua competência no que tange às políticas sociais.

Ainda segundo Arretche (1998), boa parte dos entes subnacionais brasileiros caracterizam-se por uma baixa densidade econômica, falta de tradição administrativa e burocrática e bastante dependência dos repasses fiscais do governo federal, o que permite que a União tenha enorme poder de indução sobre as decisões e encaminhamento dos governos locais sobre as políticas sociais, uma vez que a União representa o financiamento, e essa pode ser uma diferença crucial entre a adesão da política social ou não, no âmbito subnacional.

De modo que, não só, o federalismo brasileiro tal como se apresenta atualmente é uma estrutura que reforça a centralização, manipulada pelos interesses do governo central, que pode usar os recursos como forma de direcionar a atuação dos demais entes, como também permite a possibilidade de não alcance, pelos governos subnacionais, da conformação de custos e benefícios das políticas sociais à sua realidade, sendo impelidos a não acolher verdadeiramente as propostas do programa social. Assim sendo, a prestação de serviços do sistema de proteção social, também está sujeita às alternâncias estruturais de estados e municípios.

Assim, objetivos nacionais fixados para políticas sociais nos casos concretos poderão ter sua realização condicionada a que sejam assumidos também como objetivos regionais ou locais por entes governamentais autônomos, o que, não ocorrendo, poderia colocar em xeque sua realização. Em especial no caso daquelas políticas que propõem a realização de garantias sociais plenas a todos os cidadãos, variações decisórias locais podem gerar distintos padrões de ofertas de benefícios ou serviços sociais. (SOARES, 2018, p.65)

Portanto, uma vez que há uma desigualdade horizontal entre os entes subnacionais, existe também um processo de fragilização da autonomia destes, que se dá em função da vulnerabilidade sócio, político, econômica e administrativa que estes entes apresentam em sua realidade, posto que a realidade destes entes implicam na sua capacidade de promover políticas sociais mais ou menos eficazes para suas regiões, isto é, a estrutura político-organizacional da qual se serve o ente federado é fundamental no processo de efetivação das propostas das políticas sociais no contexto de federalismo cooperativo, e compartilhamento de competências.

Isso quer dizer que o verdadeiro grau de descentralização e efetividade da política social fica condicionado a real capacidade de autonomia de estados e municípios, tais como a capacidade política, legislativa, financeira e administrativa, pois “atributos estruturais de estados e municípios são fatores determinantes do sucesso da transferência de funções, a possibilidade de que estes venham a assumir atribuições de gestão em programas sociais depende diretamente da sua capacidade de gasto ou de sua capacitação político- administrativa”(ARRETCHE, 1998, p.13)

Além disso, é preciso pontuar que o processo de administração das políticas sociais por governos subnacionais se deu sem nenhum tipo de preparo ou capacitação técnico-administrativa prévia (ARRETCHE, 1998), a descentralização ocorreu baseada em barganhas políticas e subsídios fiscais para incentivar a adesão de governos subnacionais, a descentralização, portanto, é fruto de um processo um tanto desordenado,

que não considerou as diferenças da realidade dos entes no momento de lhes atribuir novas funções, e muito menos, os preparou para recebê-las, no fim, “transfere-se o jogo do poder para o plano local,(...),sem, necessariamente, modificar a dinâmica do jogo.(NEVES, 2014, p. 27).

Esse processo culminou no desenvolvimento de um sistema de proteção social marcado por políticas setoriais e dependentes do impulsionamento do governo federal para a sua realização, ou seja, a forma que se deu a descentralização das políticas públicas acabou “tornando a gestão de políticas sociais elemento de barganha federativa, nos quais a adesão dos governos locais para execução de determinada política depende de cálculos, que são considerados os custos e benefícios fiscais e políticos para assumir a gestão de determinada política.”(NEVES, 2014, p.27)

Portanto, ainda que a proposta federativa e descentralizadora tenha um forte apelo democrático em permitir na lógica do poder a consideração de realidades locais e plurais, a engenharia operacional da prestação social acaba ficando condicionada a uma série de fatores que vão desde os interesses políticos até a estrutura dos governos subnacionais.

A prevalência da União sobre os outros entes federativos e sua tendência a concentrar poder também produzem efeitos nocivos às políticas sociais sujeitas ao sistema de competências concorrentes, pois segundo Arretche (1998 ,p.20) no processo de estruturação de políticas sociais o governo federal tem poder de definir unilateralmente os procedimentos e ações dos estados e municípios, de modo que estes devem respeitar as regras estabelecidas caso queiram ter acesso às políticas de financiamento e incentivos do governo federal, logo o que a união delibera torna-se base para as decisões políticas dos demais entes, condicionando-as.

Assim sendo, no processo de distribuição de funções intragovernamentais das políticas, a União fica responsável pelo financiamento e formulação nacional, além da coordenação das ações dos governos, significa dizer que o governo federal tem autoridade para tomar as decisões mais importantes atinentes à política, de modo que governos regionais e locais ficam fortemente dependentes das diretrizes do governo federal. “Em outras palavras, o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo”(ARRETICHE, 2004, p.22)

O fato é que “a descentralização das políticas sociais no Brasil envolve um processo de reforma de estado de dimensões consideráveis, sob um estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais” (ARRETICHE, 1998, p.20), e para além dos gargalos que essas características por si só promovem, nota-se uma

deturpação da proposta federativa de cooperação democrática, e fica evidente uma estrutura de estado que continua hierarquizada e centralizada, implicando em políticas sociais fragmentadas e setoriais.

Considerando todo o cenário, percebe-se que as políticas sociais foram sendo desenvolvidas, no que tange a atuação de estados e municípios, de modo bastante aleatório, distinto, e com baixo grau de diálogo entre governos regionais, não houve a oportunidade de trocar experiências sobre os enfrentamentos de, elaboração legislativa, implementação e execução das políticas públicas, e as determinações da União foram mantidas como único elo de intersecção entre estes governos.

Esta baixa capacidade de diálogo não atingiu apenas a relação entre os entes federados, mas atingiu também a relação entre os setores; oriunda de uma longa tradição política de autoritarismo, essa dificuldade de diálogo na esfera governamental, setorial e política remanesce mesmo frente à proposta do federalismo cooperativo e representa um grande entrave à efetividade das políticas sociais, uma vez que as políticas sociais se propõem a solucionar problemas de cunho interseccional.

Logo a reforma do Estado não altera a estrutura de governo nos três níveis da União, Estados e Municípios, que permanece verticalizada e setorializada. A democratização não conseguiu democratizar o Estado, o discurso da democratização é válido para a sociedade, o modelo de gestão do Estado continua sendo burocrático, centralizado, hierarquizado e mesmo autoritário, apesar das reformas de modernização (Silva, 2008), significando a perpetuação de uma organização pautada no poder político partidário, na especialização de saberes e na manutenção nos modos de intervenção. A lógica do Estado Federativo é organizada por ministérios com suas respectivas políticas setoriais e secretarias em nível estadual e municipal. Essa lógica de operação responde melhor à especialização do saber e às corporações profissionais do que às necessidades e expectativas da população a que as ações e serviços se destinam (Junqueira, Inojosa & Komatsu, 1997). (NEVES, 2014, p.26)

É preciso perceber que uma política tangencia a outra, um direito pode cotejar outros, de modo que não há a possibilidade de abordar um tema, ou criar uma política que tangencia direitos humanos sem a perspectiva de intersecções.

Levando à conclusão de que o federalismo não tem uma atuação única e singular sobre as políticas sociais, assim como não produz efeitos sozinho, sendo atravessado por diversos fluxos institucionais, governamentais, sociais, políticos e econômicos, que são igualmente importantes para a eficácia da política social.

Portanto, os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas vai “depende de sua conformação institucional, que não se restringe à sua conformação constitucional.”

(SOARES, 2018, p. 104), de modo que, o processo de coordenação e formulação de políticas públicas, é um complexo conglomerado de escolhas e contexto que delineiam os rumos das ações do Estado.

Considerando que a política de proteção à infância e adolescência está inscrita dentro de uma lógica federativa, e que se estrutura a partir de competências legislativas concorrentes, e portanto, a justiça infracional encontra-se inserida também nesse âmbito; percebe-se que a socioeducação no Brasil enfrenta uma pluralidade de desafios para se estabelecer, que vão desde a estrutura político-econômico-estatal, passando pelas barganhas sociais, e chegando até percepção da justiça infracional e suas ambivalências.

2.3 – O SINASE ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE CARÁTER SOCIAL: O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO NO BRASIL

Inicialmente estabelecido pela resolução 119/2006 do CONANDA e posteriormente instituído através da lei 12.594/2012; o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo(SINASE) é uma política pública social que tem a finalidade de regulamentar o processo de socioeducação no país, ou seja, é uma política pública que visa sistematizar o atendimento de adolescentes em conflito com a lei, de modo a estabelecer a responsabilização àqueles adolescentes que cometeram ato infracional, sem negligenciar a garantia de direitos fundamentais.

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

“A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende, ainda, a ideia do alinhamento conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas”(BRASIL, 2006, p.16).Portanto, o SINASE é uma política pública que se fundamenta em bases humanísticas,e que visa estruturar o aparato estatal para o atendimento na responsabilização de adolescentes que cometeram algum tipo de ato infracional, criando maneiras de garantir direitos de cidadania, reduzir a exclusão social e vulnerabilidade dos adolescentes que são alcançados pela política.

Importante salientar que “conforme art. 2º do ECA, será considerada criança pessoa com até doze anos incompletos, e o adolescente estará na faixa etária dos 12(Doze) anos completos aos 18(Dezoito) anos incompletos. Ressalta-se que à criança não será aplicada uma medida socioeducativa, apenas as medidas protetivas arroladas no art. 101 do ECA.”(ROMEIRO, 2020, p.10).

Assim sendo, o adolescente, mesmo sendo inimputável, ou seja, não respondendo à justiça criminal, estará sujeito à responsabilização por meio da justiça infracional, e ao cumprimento da medida socioeducativa, portanto estão sujeitos às medidas socioeducativas previstas no ECA e sistematizadas pelo SINASE, os adolescentes, isto é, indivíduos entre doze anos completos e dezoito anos incompletos.

O tema responsabilização e socioeducação de adolescentes no Brasil intersecciona vários outros núcleos de direitos, e portanto, requer a atuação eficaz e coordenada de várias outras políticas sociais, temas como dignidade humana, questões relacionadas à formação, desenvolvimento pessoal, segurança pública, saúde, educação, drogadição, exclusão social, vulnerabilidade, raça, condições socioeconômicas, dentre outras, são todas questões que são recepcionadas pelo sistema socioeducativo no atendimento ao adolescente, e que não podem ser negligenciadas a fim de que a proposta socioeducativa não se esvazie.

Ou seja, o SINASE é uma política que só é eficaz e funcional quando cria interfaces com outras políticas sociais, pois promover o atendimento a adolescentes em conflito com a lei implica em tangenciar diversas fraturas sociais que precisam ser levadas em consideração para uma atuação efetiva.(NEVES, 2014)

O SINASE foi pensado para ser uma política que funciona inserta em um sistema que articula um conjunto de outras políticas, ou seja, o SINASE integra, juntamente com outras políticas sociais, um sistema maior chamado Sistema de Garantia de Direitos (SGD), e mesmo dentro da iniciativa do CONANDA, seu funcionamento foi pensado a partir da lógica de integração de políticas, setores e ações.

O SGD “consiste na articulação e na integração de diferentes instâncias do poder público na aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos” (ENS, 2017, p.20).

Em outras palavras, o Sistema de Garantia de Direitos nada mais é que a articulação de políticas sociais, de estratégias e órgãos, em todas as esferas de poder, que visam garantir direitos fundamentais.

O SGD, nesse contexto, funciona como uma cartilha de proteção ampla de direitos, que define atribuições, enumera direitos, dispõe sobre procedimentos judiciais que implicam crianças e adolescentes, fundamentando-se sobre três eixos: Promoção, Defesa e Controle social. A saber:

O Sistema de Garantia de Direitos Humanos de crianças e adolescentes se destina a assegurar a proteção integral e prioritária de crianças e adolescentes. O fato de um adolescente ser acusado de ato infracional não o desqualifica para ser atendido pelo SGD, pelo contrário, impõe ainda mais que as instituições funcionem a seu favor. Quando um adolescente passa a ser atendido pelo Sistema Nacional Socioeducativo, é responsabilizado por suas ações por meio de medidas socioeducativas e ao mesmo tempo deve ser atendido em suas necessidades, tendo seus direitos assegurados. As políticas públicas do SGD devem desenvolver-se estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos destes adolescentes. O adolescente autor de ato infracional tem sua conduta imprópria penalizada com medida socioeducativa que pretende prevenir sua repetição, bem como, assegurar sua reinserção social da melhor forma possível. (MDH, 2019, p.80)



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

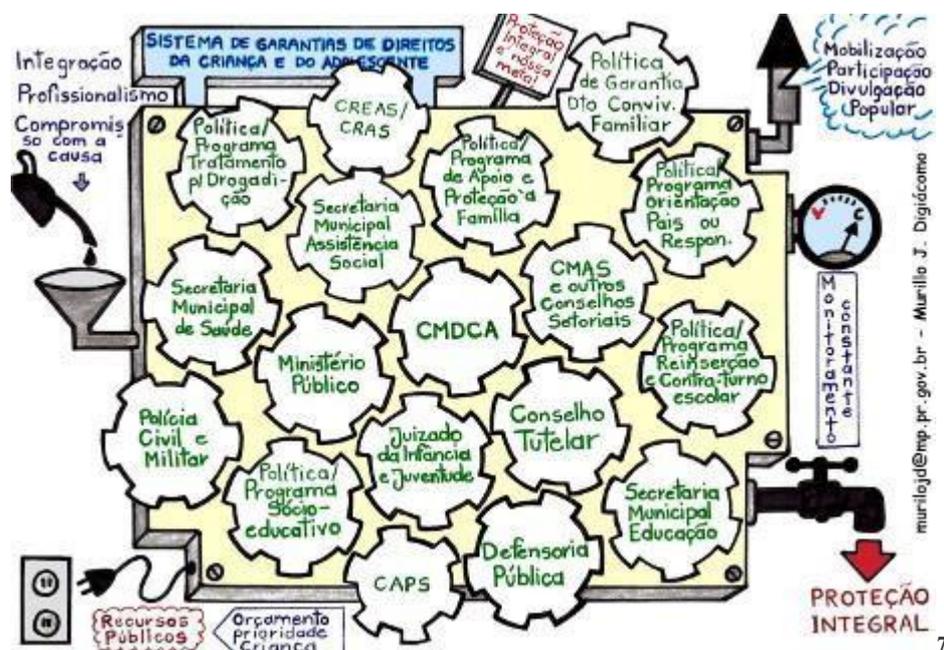
No que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes, o CONANDA instituiu a resolução 113/2006 que criou o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), um conjunto de políticas destinadas a estruturar, de maneira intersetorial e transversal, as estratégias para efetivar a proteção integral desse público.

No SGDCA todos os entes sociais contribuem para proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, de modo que sociedade, família e estado atuam de maneira articulada para a efetivação dos direitos prescritos em lei, pois o mero processo

de legislação de direitos não é suficiente para a concretização dos referidos. Em outras palavras:

“O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) pode ser compreendido como a sistematização das políticas sociais que implementam a doutrina da Proteção Integral. Constitui-se na integração e articulação das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da Criança e do Adolescente nos níveis Federal, Distrital, Estadual e Municipal. Esse Sistema articula-se com todos os demais sistemas que operacionalizam as políticas públicas em diferentes áreas. São políticas que compõem o SGDCA: os sistemas como Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistencial Social, Sistema Educacional, Sistema de Justiça entre outros dispostos como políticas sociais.”(NEVES, 2014, p.16)

O SGDCA estrutura-se em três grandes eixos estratégicos de atuação: Defesa, Promoção e Controle. Essa divisão permite entender as funções de cada órgão no sistema. Enquanto os órgãos de defesa atuam garantindo acesso à Justiça, à proteção legal dos direitos de crianças e adolescentes, fiscalizando e evitando o descumprimento da lei e a violação de direitos de crianças e adolescentes, os órgãos de promoção são responsáveis por concretizar a lei, criando estratégias para sua efetivação, de forma transversal e intersetorial, e por fim, o eixo de controle abrange aqueles órgãos que fazem o monitoramento da atuação dos órgãos de defesa e promoção, além de permitir a construção coletiva com a sociedade.(ENS,2017,p.20).Veja-se na ilustração o sistema como um todo.



⁷Fonte: Atendimento Socioeducativo e Intersetorialidade, 2014.

Podemos verificar na representação gráfica proposta por Digiácomo (s/d), que os órgãos, entidades, programas e serviços estão unidos por meio de engrenagens, mostrando a necessidade da articulação de todos, como prevê o art. 86, da Lei nº 8.069/90, ou seja, é por meio da ação conjunta e integrada de todos que o objetivo do Sistema de Garantia, a Proteção Integral, apresentada pelo art. 1º, da Lei nº 8.069/90, pode ser alcançada. As “engrenagens” desenhadas do mesmo tamanho mostra a ausência de hierarquia, todos são igualmente importantes para o Sistema. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente foi colocado no centro, para mostrar a sua importante função, enquanto órgão deliberativo sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente e articulador, junto aos demais órgãos e entidades. (ENS, 2017,p.19)

Frente a esta complexidade do atendimento socioeducativo, salta aos olhos a necessidade de atuação em rede para o alcance das propostas apresentadas, pois a verdade é que a vida de um indivíduo abrange uma pluralidade de aspectos e áreas que precisam ser levadas em consideração para a efetivação de sua dignidade, seja dentro ou fora de um sistema de responsabilização.

Para BOURGUIGNON, 2001 *apud* NEVES, 2014, p. 29, “rede é o resultado de um processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum [...] pensar rede exige sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social diante de uma determinada administração pública”.

No entanto, atuar em rede é uma proposta desafiante, pois significa compor coletivamente e existem diversos fatores que, na prática, dificultam a implementação dessa estratégia, desde interesses políticos partidários conflitantes, até rivalização de setores por protagonismo; mantendo em vista toda uma estrutura de gestão que ainda se baseia em aspectos hierárquicos e em relações de poder que implicam muito mais em disputas do que em cooperação.(NEVES,2014)

O SINASE, por se tratar de um sistema, e não de uma política individualizada, é regido por um conjunto de princípios que remetem à dependência entre as políticas, a necessidade de integração e o trabalho em rede para a atuação bem-sucedida no atendimento de crianças e adolescentes. São eles: Incompletude Institucional, Intersetorialidade. Co-responsabilidade e Prioridade Absoluta.

O princípio da incompletude institucional remete à falibilidade das instituições, ou seja, a incapacidade das mesmas em, sozinhas, alcançarem os fins socioeducativos propostos, posto de outro modo, o princípio faz menção ao fato de que isoladamente as instituições se mostram ineficazes no processo responsabilização que leva em conta a consecução de direitos humanos, uma vez que, para garantir direitos dentro do sistema

socioeducativo é preciso lançar mão do máximo de serviços e políticas da comunidade para incluir os socioeducandos. Em outras palavras:

A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc).(...) A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido. (Brasil, 2006, p.29) (grifos nossos)

O Sinase se relaciona, interfere e sofre interferências de outros subsistemas existentes dentro do SGD, por isso é orientado pelo princípio da incompletude institucional, que determina que “o atendimento deve ser feito por um conjunto de órgãos e entidades em diversas áreas setoriais posto que a Proteção Integral não pode ser resumida ao atendimento no âmbito de uma única política”(SOUZA, 2018, p.52). As instituições, então, carecem de articulação e atuação conjunta para serem bem-sucedidas em seus propósitos, a saber:

A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc). Dessa forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido. (CONANDA, 2006, p.29)

Portanto, a incompletude institucional “é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência(...) e caracteriza-se pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade” (Brasil, 2006, p.23), de maneira a gerar interlocução de políticas e projetos.

Já a intersetorialidade “constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual aos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses “(Junqueira, 2004, p.27).

Em outras palavras, significa dizer que o processo de socioeducação transcende a política de atendimento socioeducativo em si, pois carrega consigo a necessidade de interdisciplinaridade e da conformação de um trabalho em rede, capaz de tangenciar as outras questões que atingem os adolescentes em conflito com a lei, para que ainda que dentro do processo de responsabilização sejam respeitadas garantias e direitos fundamentais numa tentativa de “assegurar, talvez pela primeira vez, que o adolescente e sua família tenham acesso às políticas públicas que lhe são de direito e que em sua trajetória foram negadas.”(SDH, 2015, p.24)

Essa perspectiva alude ao conceito da intersetorialidade, que é um conceito que compila a necessidade do trabalho em rede, “como uma articulação de saberes e experiências, que compreende procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta às demandas de interesse dos cidadãos, uma nova lógica de gestão, que articula diferentes setores.”(PEREIRA, 2014, p.21 *apud* SDH, 2015, p.6).

A intersetorialidade é tão imperativa para a cultura multidimensional de efetivação de direitos humanos dentro do Sistema de Atendimento Socioeducativo, que não é apenas um princípio estabelecido pelo SINASE, trata-se também de uma estratégia de gestão administrativa, uma ferramenta do processo político e um elemento de descentralização de poder.

É uma estratégia de gestão administrativa, uma vez que propõe a administração pública um novo espectro de atuação no gerenciamento de políticas sociais, além disso propõe toda uma nova forma de organizar e conceber o estado a partir de uma ideia de cooperação mútua e integração, correlacionando-se à própria proposta federalista. A saber:

Nesse cenário da administração pública, a intersetorialidade é compreendida por Junqueira (2004) como um fator de inovação de gestão da política social, uma vez que há uma convocação de diferentes atores sociais para articular seus saberes e práticas constituindo redes sociais, buscando formar uma gestão integrada. Incorpora a idéia de integração, de território e de direitos sociais; segundo o autor, é uma nova forma de abordar os problemas sociais, um olhar integral sobre o cidadão, através da visão e da ação integrada das políticas sociais. É uma ferramenta de gestão pública utilizada em um determinado espaço territorial que agrega forças para um propósito comum. Busca-se uma nova lógica de gestão da cidade, visando superar a fragmentação das políticas ao considerar o cidadão na sua totalidade.(NEVES, 2014, p.29)

A intersectorialidade se propõe enquanto ferramenta no processo político, pois por propor uma nova forma de gestão pública, tem impacto na governamentalidade, influenciando os processos sócio-estruturais que se estabelecem a partir daí. “A intersectorialidade não deve ser reduzida a uma estratégia técnica, administrativa ou, meramente, gerencial, mas sim um processo político. É uma estratégia política que envolve desafios em lidar com interesses diversos e dispersos, que implica em relações competitivas e de jogos de poder.”(NEVES, 2014, p.51)

“Por isso, sob esta perspectiva teórica, a intersectorialidade será tomada como uma estratégia, que opera a partir da racionalidade do poder político, ou seja, de um modo de governar as condutas de populações no contexto e lógica do Estado neoliberal. As práticas intersectoriais podem ser compreendidas como uma estratégia e tática de poder que incidem sob o adolescente e sob os modos de governar os adolescentes que cometem ato infracional.(NEVES, 2014, p.51)

Infere-se que a intersectorialidade acaba sendo uma forma de descentralização de poder, pois no momento em que o trabalho em rede ganha destaque em detrimento da hierarquia de órgãos, setores e propostas, gera mais fluidez no aparato estatal, e conseqüentemente, mais aptidão para garantir direitos de maneira integralizada, tornando o atendimento socioeducativo mais eficaz.

Logo, a intersectorialidade visa atender demandas de cidadania e que comportam o interesse social a partir de uma lógica de gestão que se estrutura em torno de uma cooperatividade entre os entes, setores, saberes e políticas; e através desse sistema integrado que é criado, permite-se a construção de uma política socioeducativa mais garantidora de direitos, e; portanto, mais capaz de atingir os fins aos quais se propõe na socioeducação de adolescentes.

A intersectorialidade está relacionada a uma nova forma de fazer política pública, fundamentada nos ideais democráticos de participação, troca, diálogo, “o termo intersectorialidade toma espaço na esfera pública atual, inscrito no discurso do governo do estado democrático de direito, no contexto das políticas públicas, como ferramenta de gestão e prática social, que ascende junto às discussões de democracia, reforma do estado, políticas públicas, direitos sociais, participação social e do neoliberalismo.”(NEVES, 2014, p.22)

Pensar em intersectorialidade remete, portanto, a ideia de descentralização político-administrativa, além de cooperação, compartilhamento de responsabilidades e

democratização, trabalhar em rede significa cumular esforços para alcançar um fim em comum, e é por essa razão que a intersectorialidade tem três eixos basilares.

A intersectorialidade está fundamentada em três pilares que a sustenta, a saber: (i) a democratização das políticas - não anula os espaços das políticas setoriais, mas universaliza-as;(ii) a descentralização – facilita a integração da realidade territorial, pois o processo de gestão de políticas e serviços fica próximo do espaço de decisão, controle de seus destinatários e possibilidades de acompanhamento e avaliação; e, ainda (iii) o trabalho em rede – diferentes atores trabalhando em prol de um objetivo comum para compreender e atuar sobre os problemas.(SDH, 2015, p.7)

Logo, a intersectorialidade é uma ferramenta que promove direitos humanos, integração de políticas e trabalho em rede, é uma ferramenta que se propõe para prática quotidiana, pois um trabalho construído de forma colaborativa dentro do processo de responsabilização de adolescentes é fundamental para garantir dignidade a estes indivíduos.

O artigo 227 da constituição estabelece tanto o princípio da co-responsabilidade, quanto o da prioridade absoluta, a saber:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Co-responsabilidade está relacionada ao compartilhamento dos deveres na proteção e garantia de direitos para crianças e adolescentes, pois a responsabilidade é solidariamente partilhada por diversos entes sociais, no ambiente infraconstitucional essa co-responsabilidade também é ratificada por outros diplomas, tal qual o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei 8069/1990, que afirma em seu artigo 86 - “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.”(BRASIL,1990)

Significa dizer que além da proteção ao público infantojuvenil implicar vários entes e setores sociais, exige trabalho harmonioso da coordenação federativa; União, Estados, Municípios e Distrito Federal precisam estar alinhados quanto aos propósitos estabelecidos e estratégias desenvolvidas para alcançá-los.

Sem perder de vista que a família, a sociedade e o estado têm papéis diferentes na proteção e promoção dos direitos destes indivíduos, salientando que esses direitos não deixam de existir quando o adolescente está em conflito com a lei ou em cumprimento de medida socioeducativa, pois é permanente seu status de sujeito de direitos.

A prioridade absoluta, por sua vez, informa que o melhor interesse e a garantia de direitos para crianças e adolescentes tem a primazia em qualquer circunstância, de modo que assegurar a proteção integral desses indivíduos deve sobrepujar qualquer outro interesse, mesmo a responsabilização, uma vez que “a situação do adolescente em conflito com a lei não restringe a aplicação do princípio constitucional da prioridade absoluta”(CONANDA, 2006, pg.26).

A despeito de todos esses princípios e mecanismos criados para direcionar e qualificar o atendimento socioeducativo, o Sinase, enquanto política social, enfrenta imensa dificuldade de realização, por diversos fatores, passando pela ambição de articular, de forma estruturante, diversas políticas; uma vez que a lógica estrutural da política vai de encontro a atuação burocrática e hierárquica praticada tradicionalmente, até chegar no acúmulo de toda sorte de preconceito relacionado ao público que o SINASE atende, além do fato de se tratar de uma política social sobrevivendo em tempos de valores neoliberais.

O SINASE é, antes de qualquer coisa, uma política social, e uma política social que se propõe a garantir direitos, dentro do processo de responsabilização, a uma juventude que se apresenta, majoritariamente, vulnerabilizada e empobrecida. Portanto, esta política anda na contramão das mudanças econômico-sociais empreendidas pela intensificação do neoliberalismo no Brasil, mudanças estas que não só tem provocado um forte processo de depreciação da cidadania juvenil, como tem gerado o “enfraquecimento do papel do estado nação (em especial no que se refere a criação e implementação de políticas públicas eficientes)(...)”(KLEIN, RIZZINI & ZAMORA, 2008, p.3).

Os frutos do neoliberalismo são o crescimento, a olhos vistos, do processo de desestruturação dos programas sociais, privatização dos serviços, intensificação do grau de pobreza, aumento da desigualdade, precarização das estruturas trabalhistas, debilitação do aparato estatal quanto a atuação social, supremacia do lucrativo sobre o digno, etc. , e obviamente este cenário atinge brutalmente os adolescentes, sobretudo os das camadas mais pobres da sociedade, gerando não só a sonegação de direitos de cidadania a estes indivíduos, como um processo de vulnerabilidade, falta de oportunidade e desestrutura, de modo que, em muitos aspectos, as medidas socioeducativas se apresentam como a

“gestão penal” da questão social que foi negligenciada (KLEIN, RIZZINI, ZAMORA, 2008)

“Destá maneira, entre os grupos sociais mais afetados pelo neoliberalismo, encontra-se a juventude empobrecida” (KLEIN, RIZZINI, ZAMORA, 2008, p.6) pois á medida que aprofundam-se as chagas da desigualdade, aumentam os índices de exploração do trabalho infante-juvenil, a falta de acesso à oportunidades, a exploração sexual de crianças e adolescentes em vulnerabilidade, e mesmo o início de trajetórias criminais em função da necessidade econômica, tornando ainda mais apertado o nó entre injustiça social, falta de oportunidade, desigualdade, pobreza e criminalidade.

Mesmo que a vulnerabilidade social não seja o único fator determinante para a trajetória infracional de um indivíduo, é, sem sombra de dúvida, um potente catalisador, em “sabendo que, na grande maioria dos casos, a trajetória infracional é iniciada após um percurso de infância em que foram sonogados vários direitos humanos fundamentais básicos.”(BRASIL,2019, p.12)

Sendo o SINASE uma política social que alcança de forma mais contundente uma juventude pobre, negra e vulnerável, e trazendo como principal proposta o processo de socioeducação, que é fundamentado ideologicamente na ideia de reintegrar o adolescente que praticou o ato infracional a partir de processos educativos, incluindo nesse espectro as oportunidades de profissionalização(educação e profissionalização que são dois institutos vastamente precarizados dentro da lógica neoliberal), percebe-se que a política de socioeducação no Brasil colide de maneira brusca com os ideais neoliberais, o que provoca uma imensa debilidade em sua implementação e funcionamento.

No caso dos grupos despossuídos, estes são cada vez mais segregados em sua condição de pobreza - e de forma involuntária (Lewkowicz, 2004). Ou seja, o resultado é uma imposição da falta de acesso a bens e serviços, como por exemplo, a inserção no mercado de trabalho e à educação de qualidade, entre outras. A consequência não limita-se ao fato da população pobre ficar ainda mais pobre, pois a classe média também está mais empobrecida, mas para as primeiras, esta constitui uma situação estrutural: para os indigentes as alternativas para melhores condições de vida são praticamente nulas. (KLEIN, RIZZINI & ZAMORA, 2008, p.4)

Frente ao constatado, as indagações que se impõe gravemente são: Como estruturar um sistema socioeducativo, integrado, fundamentado na educação, na profissionalização de adolescentes, que promove cidadania e a reintegração salutar do indivíduo ao seio social, numa sociedade que está ambientada num contexto neoliberal de exclusão, violência, desigualdades e com as políticas públicas sociais precarizadas,

sucateadas por uma lógica econômica que viola direitos humanos? Como “devolver” a cidadania para adolescentes que cometeram ato infracional quando estes, em sua maioria, foram privados de dignidade preliminarmente? Como “reintegrar”, através de medidas socioeducativas(punição), a quem o Estado e a sociedade, por diversos mecanismos perversos, se ocuparam de excluir?

Somado a esse contexto, a ideia de periculosidade que paira sobre os adolescentes os alijam cada vez mais tragicamente do exercício de cidadania, as instituições que deveriam reintegrar lhes podam ainda mais drasticamente as oportunidades e intensificam seus rótulos, está formado aí o cenário excruciante da socioeducação.(KLEIN, RIZZINI & ZAMORA, 2008, p.7-8)

Uma das primeiras coisas que chamam atenção no estudo do SINASE é a diferença temporal em que foi estabelecido em comparação ao ECA, a despeito do princípio da prioridade absoluta, o lapso temporal entre o ECA e a política estruturante é gigante.

Enquanto o ECA foi instituído em 1990, que foi o período da democratização, do florescimento dos direitos humanos, o SINASE só foi apresentado em 2006 (16 anos de diferença), e só foi legalmente constituído em 2012, uma distância de vinte e dois anos entre a lei que determina os direitos e a política que estrutura as estratégias para a responsabilização frente ao novo paradigma de garantia de direitos.

Assim, “as informações recebidas evidenciam o atraso do Brasil na implementação da política nacional de atendimento socioeducativo, por aproximadamente 30 anos desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, apesar da regra de prioridade absoluta inscrita no artigo 227 da Constituição.”(BRASIL, 2019, p.10).

Esse lapso temporal chama atenção por dois motivos: O primeiro porque quando se pensa no público ao qual essa política atende e considera-se as lógicas punitivas, raciais, neoliberais e estruturais que estavam em vigor, e que inclusive, encontraram maneiras de permanecer até os dias atuais, é impossível não questionar se esse lapso temporal não se deu pela ausência de vontade política de desestruturar, na prática, o modelo tutelar.

Pois, não regulamentar de imediato o aporte legal de uma política que respalde e fortaleça o paradigma de proteção integral no processo de responsabilização de adolescentes, mesmo diante da urgência do tema, e da prioridade absoluta com que deveria ser tratado, não apenas por determinação constitucional, mas pelo próprio

contexto de violações que os adolescentes estavam expostos, e do tangenciamento da pauta socioeducação com tantos direitos fundamentais; denuncia uma lógica estatal de tolerância e conivência com as violações ocorridas dentro da justiça infracional.

Pior, evidencia claramente as nuances que conduzem ao fato de que mesmo no contexto atual proteger e garantir dignidade a adolescentes que estão dentro do sistema socioeducativo não é tratado como prioridade governamental, havendo, inclusive, certa resistência a ideia de proteger estes indivíduos, pois existem umas racionalidades subterrâneas de que ao erro cabe a dor, ao desvio cabe punição severa, e não o restabelecimento da dignidade, muito menos proteção.

Ou seja, além da não priorização da pauta e da política dentro da estrutura hierárquica do estado, ainda há uma resistência em reverter a lógica de punição para a lógica da proteção no que tange a adolescentes que cometeram ato infracional, desnudando-se aí mais um fator de tensionamento da política.

Até os dias atuais, mesmo perante todos os mecanismos legais reformadores, remanesce uma racionalidade de que direitos são devidos aqueles que não têm comportamentos desviantes, ditos populares como “direitos humanos para humanos direitos”, reforçam a tentativa de restringir direitos referentes à dignidade a um grupo específico, desvinculando os direitos humanos da ideia de humanidade, para tentar vinculá-los à ideia de merecimento, o que se mostra totalmente desarrazoado, primeiro porque, como já foi explicitado, o comportamento desviante está presente em toda sociedade, não podendo ser tomado como característica de apenas alguns membros sociais, e depois porque estruturar um conceito de “mérito” para auferir direito à dignidade desconsiderando as desigualdades sociais, é só mais uma forma de promover injustiça.

Pois, o sistema de responsabilização infracional, paralelamente ao sistema penal, também é seletivo, ratificador de desigualdades sociais, e gerenciado para perseguir certos grupos, ao passo que imuniza outros, de modo que não recai sobre todos com o mesmo rigor, e portanto, a única consequência do uso do cometimento da infração como parâmetro para estabelecer direitos, seria o recrudescimento da opressão das classes mais vulneráveis.

Sem mencionar que o governo brasileiro atual tem enfrentado forte retrocesso no que tangencia direitos humanos, as ideologias que pairam no mais alto posto do executivo tem ameaçado os direitos mais básicos, há muito conquistados e legislados.

O outro motivo pelo qual o tempo de distância entre o ECA e o SINASE chama atenção, é pelo fato de que a diferença temporal implica numa diferença de contexto social, enquanto no Brasil de 1990, as pautas sociais, humanitárias e democráticas estavam em claro processo de ascensão e fortalecimento, em 2012, a conformação neoliberal já colocava em disputa, com bastante força, o protagonismo das políticas públicas, sobretudo, as de cunho social.

Então, enquanto o ECA foi fruto de um momento profícuo para debater direitos da infância e juventude, o SINASE já foi estruturado num contexto mais acirrado de disputa de racionalidades, o que já aponta para uma dificuldade de realização e coloca em xeque até mesmo a proposta inicial do ECA, uma vez que SINASE e ECA são institutos legais que se complementam. (COSTA & EILBERG, 2019)

Além destas dificuldades, sendo o SINASE uma política de proteção à infância e adolescência, e portanto, conformando-se dentro da lógica de compartilhamento concorrente de competências legislativas, está sujeito também às dificuldades da coordenação federativa, e como a política é estruturada propondo a cooperação dos três níveis de governo, a fratura desse pilar implica num processo de obstaculização de efetividade, que recai com muita força sobre o processo de execução do atendimento.

A lei 12.594/2012 divide especificamente, e detalhadamente, a competência da União, Estados e Municípios para o gerenciamento e monitoramento da política socioeducativa, encarregando a União das diretrizes gerais, os Estados da execução das medidas socioeducativas em meio fechado (Semiliberdade e Internação), e os Municípios pela execução das medidas em meio aberto, ou seja, replicando a mesma lógica posta no art.24 da CRFB, onde compete à União estabelecer as diretrizes gerais, e financiar os demais entes federados, e aos Estados Membros é dedicada uma competência suplementar, desde que, tal como posto na lei *ipsi litteris*: “respeitadas as diretrizes fixadas pela União”. O que já denota uma supressão de poder e liberdade dos entes subnacionais na proposta legal do SINASE.

Portanto, fica nítido por todos os meios que o que é estabelecido na estruturação da política socioeducativa, nesse contexto, não é o compartilhamento harmônico de competências, e sim uma hierarquização dos entes federativos, onde a União assume um protagonismo em delinear toda a política, sem que suas diretrizes sejam questionadas pelos demais entes, o que se torna uma supressão à liberdade de atuação destes, como torna a atuação dos Estados Membros e Municípios um mero espelhamento do descrito pela União, culminando num processo de homogeneização das desigualdades, e na

desconsideração das individualidades e particularidades sociais, territoriais, culturais e pedagógicas que cercam o adolescente inserido no sistema.

Mais do que isso, coloca a política socioeducativa inteira em total dependência da União, financeiramente e organizacionalmente, limitando os outros membros em sua atuação.

O fato dos outros entes federativos carregarem certa dependência da União para efetivarem suas políticas socioeducativas gera um problema de cunho organizacional imenso, pois a União não dá conta das realidades locais, o que torna a proposta do atendimento socioeducativo um conjunto de regras de dever ser bastante genéricas, e sem grande efetividade, chega a ser irônico que o único ente que não é responsável por nenhuma modalidade de execução da política socioeducativa seja aquele que delinea a diretriz de atuação de Estados e Municípios que se encarregam da execução das medidas socioeducativas.

Essa “hierarquia” estabelecida caminha na contramão da intersetorialidade e da corrente cooperativa do federalismo, obstaculizando toda fluidez pensada para a efetivação de direitos humanos e da perspectiva democrática dentro do sistema.

Quando se trata de uma política que tem como público alvo pessoas em desenvolvimento, como é o caso a política socioeducativa, onde todo o contexto que envolve o adolescente é recepcionado pela política de atendimento na responsabilização, e onde a individualização do atendimento é fulcral para o processo de intervenção, ou seja, a necessidade de levar em consideração as peculiaridades não só do contexto, mas do indivíduo são fundamentais para o sucesso da atuação, toda essa dificuldade de atuar em rede, compartilhar poder, e dar liberdade para os entes atuarem de maneira mais assertiva tornam-se obstáculos que debilitam a execução profícua da política de socioatendimento.

Apresenta-se, portanto, uma política, que ainda que seja extremamente necessária, e ainda que tenha se proposto a atuar de forma intersetorial, construiu-se de maneira fragmentada, setorial e hierárquica, condicionada pelas diretrizes postas pela União, que suprime a liberdade de atuação dos governos locais, que teriam mais aptidão para lidar com suas realidades, e acaba atuando de forma reducionista na tentativa de atender as realidades plurais de um país de dimensões continentais.

Uma das mais importantes propostas da lei 12.594/2012 foi o estabelecimento dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, que como o próprio nome aponta, se propõem enquanto instrumentos de planejamento, um documento que visa reunir as

estratégias de atuação para alcançar as metas e garantias estabelecidas em lei dentro do atendimento socioeducativo.

Os planos são instrumentos de gestão que devem ser elaborados por todos os entes federados, no intuito de planejar o atendimento socioeducativo em seus territórios pelo prazo de dez anos, devendo a União publicar o Plano Nacional, que servirá de base e direcionamento para a elaboração dos Planos Decenais Estaduais e Municipais.

Portanto, os Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo são a manifestação operacional da política estabelecida, um instrumento de planejamento e gestão que vai direcionar a ação daquele ente federativo pelos próximos dez anos, no intuito de tornar o atendimento socioeducativo efetivo. Sobre o plano, a lei do SINASE traz:

Art. 7º O Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei deverá incluir um diagnóstico da situação do Sinase, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes, em sintonia com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 1º As normas nacionais de referência para o atendimento socioeducativo devem constituir anexo ao Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, elaborar seus planos decenais correspondentes, em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da aprovação do Plano Nacional.

Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Parágrafo único. Os Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de suas comissões temáticas pertinentes, acompanharão a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos respectivos entes federados.(BRASIL, 2012)

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNASE) foi publicado em 2013, instituído pela resolução de número 160/2013 do CONANDA, tem a finalidade de definir “expectativas e estratégias de longo prazo, correlacionadas com instrumentos de gestão de médio e curto prazo, determinando a alocação de recursos públicos para cada exercício.”(BRASIL, 2013, p.7), porém “o Plano Nacional do SINASE ficou aquém do que seria esperado de um documento de tamanho porte e responsabilidade.” (LIMA, 2014, p.6)

“O plano nacional é a expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação. Com essa conformação, ele orientará o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais,

Distrital e Municipais Decenais do SINASE, além de incidir diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.” (BRASIL, 2013, p.6)

“Importante destacar que a elaboração dos planos decenais de atendimento socioeducativo não deve ser entendida como mera formalidade em cumprimento a uma determinação legal(...)”(BRASIL, 2019, p.39) posto que o sistema socioeducativo se estrutura a partir de diversos atores, setores e políticas, o que requer um planejamento eficiente.

Apesar de teoricamente promissor, o PNASE mostrou-se extremamente genérico e evasivo, deixando de enfrentar os principais problemas e óbices do atendimento socioeducativo, apesar de apresentar alguns dados que tangenciam questões chave, foi inefetivo em propor soluções, e em muitos aspectos, em vez de apresentar estratégias de atuação, apenas reiterou a letra da lei, o que não é sua função.(LIMA, 2014, p.15). E em vez de solução, o Plano Nacional se mostrou como um marco de reiteração da debilidade da política.

Em primeira análise, já se observa que a forma como o PNASE foi elaborado é marcada por uma vagueza que se consubstancia em ineficiência, pois não adianta definir metas, sem definir os procedimentos para alcançá-las; além de como enfrentar os principais obstáculos que impedem sua realização. Logo, o PNASE que se propunha enquanto projeto estratégico de planejamento, pela falta de apresentação de “estratégias de ação” e “metodologia” mostrou-se, no máximo, como uma cartilha de ‘bons desejos’ para o atendimento socioeducativo.(LIMA, 2014)

Verbos como “garantir”, “propor”, “assegurar” evidenciam a reiteração da lei vazia de propostas, “abundam verbos que denotam pouca efetividade como “fazer acontecer”, “incentivar”, “propor”, “apoiar”, “ofertar”...;” (LIMA, 2014, p.6) que também não deixa claro se o plano está determinando ou apenas sugerindo, o que dificulta o entendimento da proposta pelos outros entes.

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo foi criado para servir de modelo para a construção dos planos estaduais e municipais, alguns talvez entendam que vem daí sua característica genérica, para não restringir muito a atuação dos demais entes federados, porém mesmo enquanto plano base, existem alguns itens essenciais que foram negligenciados e que não se poderia deixar faltar:

a) Definição das prioridades a serem enfrentadas pelo Plano;

b) Formas de financiamento. A ausência desse tópico no Plano é tanto mais grave, pois sem financiamento, priorização de recursos e indicação clara da proveniência desses, nenhum Plano e, por assim dizer, nenhuma Política Pública de adolescente, existe de fato. O financiamento é a base de grande parte das ações a serem executadas;

c) A forma de gestão das ações de atendimento, que se diferenciam das formas de gestão trazidas no Plano e que tratam mais especificamente do tema da governança, das competências e não necessariamente dos mecanismos ou estratégias que poderão garantir efetividade às ações planejadas.

d) Como parte natural de um Plano, que tem por missão primordial estruturar uma política pública do porte do SINASE, faltou, logo de início, a definição do que é o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o que o caracteriza e quem dele participa diretamente. (LIMA, 2014, p 12-13)

A falta de definição de prioridades de atuação do plano se relaciona com uma outra problemática, a ausência de uma análise qualitativa no PNASE, análise esta que serviria para buscar entender os problemas do sistema e, assim, apresentar soluções.

O marco situacional do PNASE apresenta dados quantitativos, porém mais importante que os dados quantitativos, são os qualitativos que podem oferecer um real panorama das principais dificuldades no processo de implementação do SINASE, afinal, dados sem análise são números mortos, ou seja, é importante:

“Saber qual é a condição real das unidades existentes, o quanto atendem ao padrão proposto pelo Sinase ou o quanto atentam contra a dignidade e a segurança dos adolescentes ali internados. Quantas são as unidades que de imediato necessitam ser fechadas. O quanto se tem valorizado ou menos a aplicação da medida socioeducativa de semiliberdade e o quanto se tem privilegiado ou não as medidas de meio aberto.” (LIMA, 2014, p. 21).

A ausência desses dados tiram de perspectiva quais são as urgências do sistema e, portanto, tiram de vista as ações prioritárias que são necessárias, além de nublar o entendimento de quais as ações que devem ser executadas para solucionar os inúmeros problemas que afetam os Sistema Socioeducativo.

E, uma vez que a ideia do PNASE é planejar estrategicamente a atuação dos entes visando a qualificação do atendimento socioeducativo, e não há planejamento estratégico sem identificação de problemas e proposição de soluções, a ausência da análise qualitativa evidencia-se um equívoco que atinge diretamente a razão de existir do Plano.

Além disso, boa parte das metas estabelecidas no PNASE não estão quantificadas e dimensionadas, e portanto, não são realizáveis; não se consegue dizer com clareza o que se espera das coordenações locais em função da vagueza das metas estabelecidas(LIMA, 2014), o que retira a concretude da proposta, pois como tirar do papel uma meta “aberta”? Como um plano que surgiu com a intenção de criar estratégias

para efetivar o SINASE é tão fortemente marcado pela ausência de estratégias e propostas concretas? chega a soar como se o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo houvesse sido intencionalmente elaborado para não se efetivar.

A falta de de uma análise qualitativa também deixou a desejar pela falta de informação quanto a realidade do adolescente inserido no sistema, sua realidade socioeconômica, familiar, a questão da drogadição, realidade escolar, todos esses elementos foram superficialmente apresentados, e mesmo o pouco de esforço crítico que foi feito no PNASE no sentido de evidenciar a realidade desse jovem, foi com um baixo índice propositivo, significa dizer que algumas percepções até foram feitas, mas o PNASE repetiu chavões do dever ser, e não foi eficaz em propor soluções e caminhos.(LIMA, 2014).

O cofinanciamento do SINASE é outro tema extremamente relevante totalmente negligenciado pelo PNASE, pois apesar de ser mencionado a partir da perspectiva federativa no plano, não estabeleceu real compromisso orçamentário, ou seja, repetiu-se o que já tinha sido determinado em lei.

Contudo, não se estabeleceu nenhum tipo de estratégia ou proposta de financiamento no PNASE, não se falou de quanto seria a meta de investimento anual no sistema, não se estabeleceu nem mínimo, nem teto para os investimentos, não se delineou regras claras de financiamento nas esferas de governo, não se definiu de onde sairiam os recursos, quais as ações urgentes a serem realizadas frente ao investimento, nada! Apenas deixou-se uma significativa lacuna sobre o tema, nada além de dúvidas e falta de clareza, e em sabendo que “um plano sem financiamento não é um plano, é uma peça de ficção.”(LIMA, 2014, p.16), é assim que parece o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Algo fundamental de ser pontuado é que, apesar de enaltecer a intersetorialidade e a integração entre as políticas públicas, o Plano Nacional não traça diretrizes de articulação com outras políticas em um âmbito estrutural, não se encarregou de estruturar um sistema articulado que, inclusive, atuasse de forma profilática ao envolvimento do adolescente no mundo infracional, preocupou-se substancialmente com ações pontuais, e setorialmente pensadas para o socioeducativo apenas.

É necessário mencionar também que para ser um plano de longo/ médio prazo deixou muito a desejar no que diz respeito a estudos de projeção, não fez nenhum tipo de prospecção aos desafios futuros do sistema, “deixando de dizer, com maior clareza, onde queremos ou precisamos chegar.”(LIMA, 2014, p.22)

O PNASE levanta várias questões que deixa sem encaminhamento, desde da ausência do Sistema de Informação (SIPIA), até a superlotação e falta de vagas nas unidades de atendimento socioeducativo, sem mencionar a dificuldade de definição de prazos e responsáveis, que em vez de assumir uma postura corresponsável, se portam transferindo as responsabilidades uns aos outros, de modo que debilitam as ações e não se sabe exatamente a quem dirigir a cobrança da execução.

Quanto aos prazos, são longos e imprecisos, não se define com clareza as ações que serão executadas nesses períodos de tempo, afirma-se que o monitoramento será contínuo, contudo o que é um monitoramento contínuo por dez anos? Esta é uma resposta vazia de perspectivas, pois que retorno será dado nos períodos de avaliação? Quais as propostas de ajuste e qualificação? As proposições apresentadas pelo PNASE são muito abertas, de modo que, apesar de soarem adequadas, há uma dificuldade em retirá-las do discurso.

O PNASE divide-se em três períodos, a saber:

1º Período (2014 – 2015): Dois anos (compreende as implantações sugeridas neste documento, formulação dos Planos Estaduais e Distrital do Plano Decenal, bem como a primeira avaliação nacional do SINASE). 2º Período (2016 – 2019): Quatro anos, em conformidade com os ciclos orçamentários federal, distrital e estadual. 3º Período (2020 – 2023): Quatro anos, em conformidade com os ciclos orçamentários federal, distrital e estadual.(BRASIL, 2013)

Mesmo havendo sido estabelecido que no final de cada período haveria avaliação, não se percebe qualquer tipo de modulação ou correção implantada no sistema, a despeito do funcionamento do sistema socioeducativo se manter tão aquém da proposta legal.

A qualificação e avaliação do sistema foram negligenciadas também, a avaliação, que deveria ser um instrumento de qualificação do sistema, é tratada como um mero levantamento de dados, quando deveria ser fator transformador e propositivo, não são definidos sequer critérios para a avaliação, o que é, o que deve abranger ou consistir, nada disso é esclarecido.(LIMA,2014).

Não se estabelece propostas concretas para problemas graves, como o atendimento em saúde mental para os adolescentes, a qualificação de profissionais para trabalhar dentro do sistema, o combate à tortura dentro das instituições de internamento, .“Há que se cobrar e punir o Estado e fazê-lo indenizar as famílias quando chama para si a responsabilidade de redirecionar socialmente os seus filhos e lhes devolve cadáveres ou adolescentes piores do que aqueles que lhes foram entregues pela justiça.” (LIMA, 2014, p.61).

Enquanto a política de gestão do sistema socioeducativo ignorar questões cruciais, todo o sistema estará sujeito à falência, pois “sem uma política que cobre e puna toda violência contra os adolescentes inseridos no Sistema Socioeducativo, qualquer outra medida será apenas um paliativo.”(LIMA, 2014, p.61).

Faltou clareza sobre as ações que seriam adotadas, qual o tempo exato para estarem concluídas estas ações, e se não estiverem, a quem se deve direcionar a cobrança, nada disso é articulado com precisão, mesmo as poucas metas para as quais se estabeleceram prazos, simplesmente são articulações vagas, pois se o plano se utiliza de terminações como “incentivar”, por exemplo, que ações práticas se está propondo promover? Ou seja, o plano não consegue passar com clareza para os demais entes federados o que se espera.

Além de tudo isso, é preciso considerar, por ser preocupante, que este plano, tão cheio de deficiências, foi elaborado para vigor por dez anos, que é um tempo longo, e cada minuto que se passa sem implementar as melhorias propostas, os danos são imensuráveis para os adolescentes, ou seja, “cada ano que uma ação deixa de ser executada, são milhares de adolescentes que entram e saem do sistema sem ter seus direitos garantidos” (LIMA, 2014, p.14)

Ainda no que diz respeito à prazos, é preciso observar dois fatores, o primeiro é que o PNASE estabelece um prazo *contra legis* para a elaboração dos planos estaduais e municipais, enquanto a lei do SINASE estabelece 360 (Trezentos e Sessenta) dias contados da publicação do PNASE, o Plano Nacional, que foi publicado em 2013, estabelece o prazo limite até 2015.

O segundo fator é que apesar do Art.7, § 1º da lei 12.594/2012 determinar que “às normas nacionais de referência para o atendimento socioeducativo devem constituir anexo ao Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei.”, os documentos parametrizadores do atendimento socioeducativo simplesmente não foram publicados com o PNASE, de modo que a ausência destes, compromete holisticamente a atuação dos demais entes federativos, tanto no processo de elaboração dos seus planos, que ficam na dependência de um documento que não foi entregue, quanto na própria execução do atendimento socioeducativo, uma vez que a finalidade desse documento é estabelecer parâmetros para o atendimento.

Talvez, mesmo essa tentativa de “flexibilização do prazo” de elaboração dos planos para os demais entes, que ocorreu no PNASE, tenha surgido da ciência das deficiências do plano nacional por parte da União, e que por sabê-lo um plano “modelo”,

e o quanto suas deficiências, vaguezas e ausências poderiam atrapalhar e atrasar o trabalho de construção dos planos dos outros entes federativos, tentou criar um ambiente menos desesperador concedendo um maior prazo, ainda que por meio incabível.

O que fica evidente é uma negligência gigante ao cumprimento da lei, um Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo com graves problemas em seu âmago, pouco claro, e marcado pela vagueza. “Se depreende, portanto, que um Plano sem estratégias, sem ações bem definidas, ou, se preferirmos, sem metodologia, não chega a ser um Plano, talvez, quando muito a expressão do desejo do que se gostaria no Sistema Socioeducativo.” (LIMA, 2014, p.41)

Aqui abre-se espaço para uma outra crítica, a qualidade da prestação dos entes federativos ao cumprir as responsabilidades estabelecidas no processo de coordenação cooperativa, pois não basta que os entes federativos tenham suas responsabilidades claras, ou que saibam atuar cooperativamente a partir do compartilhamento de poder, ou mesmo que apenas cumpram os prazos estabelecidos, é preciso que atuem com destreza e eficácia no cumprimento daquelas responsabilidades que lhe foram imputadas, sobretudo dentro de uma lógica federativa onde a União recebe poder de influenciar/delinear a atuação dos demais entes, pois quando a prestação da União, que deve servir de “modelo”, já se apresenta defasada, a probabilidade é que os demais entes também não entreguem o melhor de sua atuação no processo de execução daquela política.

Dentro de uma política construída a partir de um processo de “espelhamento” tal como o SINASE, se o Plano Nacional não foi elaborado de maneira clara e concisa, é natural, e inclusive lógico, que os planos estaduais, municipais e distritais também fiquem aquém da proposta estabelecida pela pretensão legal, e os adolescentes tenham que suportar o funcionamento falho da política, ainda que isso implique em violação de direitos e dignidade.

O PNASE também apresentou certa confusão entre os conceitos de objetivos e metas, apresentando propostas confusas nesses tópicos, que não se sabe bem o que é posto como objetivo da política e o que são as metas a serem incorporadas pelo sistema.

Buscando cumprir seus fins, a política socioeducativa nacional se estruturou de maneira a articular os três níveis de governo, regionalizou os programas de atendimento em meio fechado, e municipalizou o atendimento em meio aberto, isso quer dizer, colocou a responsabilidade do planejamento e execução dos programas de privação de liberdade a cargo dos estados membros, enquanto as medidas a serem cumpridas em liberdade ficaram a cargo dos municípios, tendo em vista a necessidade de manter o vínculo dos

adolescentes, com a comunidade, família e mesmo com os elementos culturais que marcam sua realidade, trazer o atendimento para o nível local, é, portanto, uma maneira de preservar as relações sociais, afetivas e identitárias do socioeducando.

Apesar das boas intenções, essa medida gerou certa desarticulação entre meio fechado e aberto, estabelecendo frágil relação entre eles.(LIMA, 2014) quebrando uma conexão dialógica fundamental para o processo de qualificação do sistema.

O fato é que frente a delimitação do campo de responsabilidades os entes passaram a se ater ao que lhes foi legalmente imputado, esquecendo o todo, o que não só fecha as portas da comunicação entre estes e dificulta a qualificação do sistema, como, de muitas maneiras, torna a execução dos programas em meio aberto mais fragilizada, posto que, na maioria das vezes os municípios guardam certa dependência dos estados membros aos quais estão vinculados para a execução de suas política.

Essa fragilidade das medidas socioeducativas em meio aberto, tem impactado negativamente a construção do processo socioeducativo, pois não raro a disfuncionalidade das medidas cumpridas em liberdade tem servido de desculpa para fundamentar a condução de adolescentes ao cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade, o que representa uma intervenção mais recrudescida e violenta, ou seja, o socioeducando é punido com uma medida mais hostil por causa dos melindres das relações intra-governamentais que desembocam na má execução da política.

Quando se olha para o cenário nacional de socioeducação, percebe-se que depois de dez anos de promulgação do SINASE e nove anos de publicação do PNASE, os problemas que atingem o sistema socioeducativo são os mesmos, depara-se com uma realidade de falta de pessoal, falta de apoio técnico e financeiro, violência e superlotação das instituições de internação; e na medida que existe a superlotação, existe também a falta de infraestrutura, o que potencializa a insalubridade do ambiente e gera, conseqüentemente, a violação de direitos humanos frente à precariedade do atendimento.(BRASIL, 2019).

A adoção da Lei do SINASE e sua recomendação normativa a todos os entes federativos, de elaboração e implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo decenais, fez com que o Brasil passasse por um importante processo de reformulação na Justiça Juvenil. Tanto o ECA como o SINASE são diplomas legais importantíssimos para a referência normativa dos países da América Latina e a maior problemática a se enfrentar não é, pois, a falta de previsão legal dos direitos e garantias, mas justamente o descumprimento reiterado das legislações ou, ainda, a racionalidade punitiva carregada de um "moralismo menorista-tutelar" por detrás dos operadores jurídicos na Justiça Juvenil.(COSTA & EILBERG, 2020, p.8)

No que se refere a atuação cooperativa dos entes federados, o sistema está extremamente aquém do projetado, mas dentre as muitas dificuldades, destaca-se a questão do cofinanciamento da política, que vem sendo um enorme entrave à sua realização, pois:

Não obstante a orientação legal, nos últimos anos, a União não contribuiu suficientemente para a implantação de novas unidades de internação e semiliberdade nos estados e não cofinanciou o custeio dos sistemas estaduais e distrital, obrigando os estados e o Distrito Federal a arcarem sozinhos com a manutenção dessa política, que é de natureza obrigatória, continuada e permanente.(BRASIL,2019, p.9)

Considerando que sem financiamento não existe política, evidencia-se uma política de socioeducação sucateada e sabotada, pois com recursos insuficientes não há como prestar um atendimento efetivo aos socioeducandos, mais do que isso, vê-se uma política enredada por um instrumento normativo “estratégico” que propõe a política sem conseguir, verdadeiramente, vincular os entes.

Percebe-se aqui o quanto a política socioeducativa é negligenciada, sendo “uma das políticas menos priorizadas desde a promulgação do ECA (...)uma vez que a grande maioria dos estados brasileiros, sem receber apoio técnico e financeiro suficientes da União, ainda não implementou suficientemente os programas socioeducativos para a execução das medidas de internação e semiliberdade, na forma preconizada pela Lei do SINASE.”(BRASIL, 2019, p.11-12).

E não apenas as implementações dos programas estão prejudicadas, mesmo no aspecto de construção normativa, a política vem sendo desrespeitada, pois apesar de haver prazo assinalado na lei para elaboração e publicação dos planos estaduais decenais, existem estados que até recentemente não tiveram seus planos aprovados. Já no final de 2018 “os estados do AC, AL, CE, MS e RR informaram que seus planos decenais ainda não tinham sido aprovados, mas estavam em fase final de tramitação para a devida aprovação.” (Brasil, 2019, p. 40). E considerando que a aprovação desses planos é fator fundamental para o acesso às fontes de financiamento, infere-se a dimensão da desestruturação que ainda se encontra a política socioeducativa.

Esse dado aguça a atenção para a gestão estadual do sistema socioeducativo, e os eventuais entraves que os estados estão encontrando para executar as diretrizes estabelecidas pela política nacional. E a esse tópico é necessário conceber especial atenção, pois uma vez que os estados gerenciam o *locus* mais controverso da socioeducação, que é a privação de liberdade, é na gestão estadual da política que está situada a chave de questões importantes para a qualificação do sistema socioeducativo.

3. A GESTÃO ESTADUAL DA SOCIOEDUCAÇÃO: ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DA PERFORMANCE DA LEI

“Como é sabido, a lei que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), atribui aos estados a obrigação de criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação (artigo 4o, inciso III).”(BRASIL, 2019, p.9), o que se mostra uma tarefa desafiadora devido à realidade de desigualdade político - estrutural entre as unidades federativas, e de desamparo que se encontram os estados membros em relação ao suporte direcional, legislativo e financeiro da União.

Somado a este fator, as medidas de privação de liberdade constituem os atendimentos mais sensíveis e contraditórios do contexto da socioeducação, pois para além de todas as dificuldades concretas, a privação de liberdade guarda em sua essência inúmeras tensões com a ideia de socioeducar.

Todas essas questões vem afetando a lei e conseqüentemente a execução eficaz da norma, gerando uma fragmentação permanente e contínua da política socioeducativa, pois especialmente quanto às medidas de privação de liberdade, pesquisas e estudos indicam diversas violações de direitos às quais estão sujeitos os adolescentes que são alcançados pela justiça infracional.

Apesar de todos os princípios protetivos criados pela lei, a realidade empírica dos adolescentes privados de liberdade é muito similar à realidade carcerária brasileira, a dimensão punitiva escamoteia o que seriam os objetivos socioeducativos em detrimento de controle, disciplina e vigilância. (ARRUDA, 2021, p.370) , logo a execução das medidas socioeducativas de privação de liberdade é marcada por uma aproximação do sistema de justiça criminal, inclusive porque, “malgrado eufemismos, medida socioeducativa é pena, e internação é prisão”(ARRUDA, 2021, p.370).

A violência e violação de direitos no âmbito da restrição de liberdade de adolescentes tem sido contundente e avassaladora, as notícias oriundas das instituições de internação dão conta de um quadro de violência, abandono, insalubridade e falta de infraestrutura, e nesse aspecto é preciso compreender onde na gestão estatal da política socioeducativa essas disfuncionalidades estão encontrando espaço para se instalar e se

reproduzir, posto que o panorama que se tem dos estados remete a uma realidade desoladora.

O sistema socioeducativo dos estados do Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e São Paulo já foram denunciados na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Destaca-se o sistema socioeducativo pernambucano, que representa 18% do total de óbitos, sendo que, em média, de 2012 a 2017 somou apenas aproximadamente 6% do total de adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade do país. (ARRUDA, 2021, p.369)

Devido a realidade desafiadora da socioeducação nacional, e o destaque negativo à atuação do sistema socioeducativo pernambucano que se mostra um dos mais letais, pretende-se fazer uma análise da gestão estatal descentralizada, de modo que através de certos indicadores de avaliação da gestão se possa ter uma noção do panorama da execução das medidas socioeducativas de privação de liberdade no estados e a partir daí, entender os principais enfrentamentos dos estados na execução da política.

De posse desta análise, pretende-se analisar o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco, e entender como a construção normativa deste documento e a coordenação subnacional para a execução deste plano tem contribuído para o cenário da socioeducação no estado.

A gravidade da realidade da internação, o sucateamento das medidas de liberdade, o conseqüente crescimento dos adolescentes privados de liberdade, e mesmo a frágil infraestrutura para recepcionar esses adolescentes, que gera um cenário de superlotação, insalubridade e violação de dignidade, evidenciam uma realidade de brutal distância daquilo que foi proposto pela lei.

Portanto, é preciso se debruçar sobre os aspectos normativos e como esses são apreendidos pela gestão executiva para entender as falhas entre o proposto e o executado, pois a inefetividade da política socioeducativa parece nascer no berço de uma norma vaga e sem estratégias diretivas e perpetuar-se no desvirtuamento hermenêutico de uma reminiscência menorista.

Considerando que os estados membros carregam a responsabilidade de uma atuação impecável, pois a vida, a dignidade e o desenvolvimento dos adolescentes cerceados de liberdade fica sob o controle estatal no tempo de duração da medida, é preciso ter em mente que a gerência correta da política socioeducativa é uma questão de dignidade humana, sem a qual os adolescentes são apenas (re)vitimizados pelo estado que teria a responsabilidade de, prioritariamente, protegê-los.

Uma vez que entender o contexto em que a norma é posta, é fundamental para compreender sua performance, é preciso perceber como os estados membros têm apreendido as noções trazidas pela política socioeducativa, como a hermenêutica da norma tem ditado os parâmetros da gestão.

3.1 O PANORAMA DA GESTÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS

- **Quanto ao lugar da gestão do SINASE:**

Entender onde os estados membros situam a gestão da política socioeducativa é fundamental para captar o entendimento dos gestores sobre a política, e se esse entendimento está alinhado com os parâmetros normativos da socioeducação, tendo em vista que a gestão do sistema está diretamente relacionada a forma de execução da política, podendo implicar em efetividade ou inefetividade da mesma.

Os legisladores que construíram a política socioeducativa fizeram um esforço gigante para afastar o atendimento socioeducativo do sistema de justiça criminal, “o ECA e a Lei do SINASE são os marcos legislativos essenciais que demarcam a distinção entre a política de atendimento socioeducativo destinada ao adolescente e a política criminal e penitenciária destinada ao adulto.”(BRASIL, 2019, p.15)

Isso significa que o legislador decidiu não misturar o sistema socioeducativo com o penitenciário, pois o sistema socioeducativo deve ser tido e entendido como uma política de promoção e defesa dos direitos humanos fundamentais dos adolescentes aos quais se impute a prática de ato infracional, sem prejuízo da sua função de controle social. Tanto é assim que as diretrizes do SINASE proíbem a construção de unidades socioeducativas próximas a estabelecimentos penais, e o ECA proíbe a internação de adolescentes em prisões destinadas a adultos. Nesse sentido, o propósito maior do SINASE não é buscar a “punição” pelo ato infracional e sim promover a educação do adolescente envolvido para uma existência cidadã no seio da sociedade, reconhecendo como premissa a condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento (ECA, artigo 6o).(BRASIL, 2019, p.15)

Sendo assim, espera-se um movimento no mesmo sentido das gestões estaduais no âmbito político-cultural, de maneira a fortalecer parâmetros que afastem a gestão do sistema socioeducativo da gestão do sistema de justiça criminal.

Partindo dessa premissa, na pesquisa desenvolvida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2019), foi perguntado aos gestores estaduais, dos 26 estados e DF, em que pasta/secretaria, a política socioeducativa estava inserida e as respostas foram as seguintes:

- ✓ Nove estados e o DF situavam o atendimento socioeducativo no âmbito da política de assistência social (AP, BA, CE, PA, PI, RN, RO, RR e SE);
- ✓ Sete estados na política de direitos humanos (AM, ES, GO, MA, MT, PR e RS);
- ✓ Quatro estados na pasta de segurança pública (AC, AL, MG e MS);
- ✓ Três estados na pasta de justiça e cidadania (SC, SP e TO);
- ✓ Um estado na pasta de educação (RJ);
- ✓ Um estado na pasta de desenvolvimento humano (PB);
- ✓ Um estado na pasta de trabalho e justiça (PE).

Fonte: Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos estados brasileiros, Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. 2019.

Na pesquisa do Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2019) constatou-se que 14,28% dos estados compreendem o sistema socioeducativo como uma política que deve ser inserida na pasta de segurança pública, ao lado da política criminal, no estudo apresentado o percentual foi considerado alvissareiro por ser um percentual baixo.

Porém, mesmo que o percentual de unidades federativas que compartilham essa percepção seja razoavelmente baixo em relação ao todo, ainda é preocupante para fins de execução da política, que tanto tempo após a estruturação e delimitação dos paradigmas normativos do ECA, SINASE, PNASE, e depois de tanto debate em torno do socioeducativo, ainda existam gestões que vejam a socioeducação como uma questão de segurança pública.

É bastante desafiador evoluir no processo de efetivação da lei, se uma demanda de hermenêutica das mais básicas ainda não foi superada, ou pior, se ainda há gestões estatais com visões institucionais que distorcem a lei.

O fato é que mesmo os estados que não situam o sistema socioeducativo dentro da pasta de segurança pública, ou o aproximam de alguma maneira do sistema de justiça criminal, não necessariamente o situam dentro de uma pasta adequada à sua gestão, o que

demonstra uma falta de clareza sobre o conceito da socioeducação e suas nuances por parte dos gestores estatais.

Nota-se que essa realidade conecta-se diretamente com a crise de interpretação apontada por Mendez sobre os dispositivos do ECA, e estende-se aos dispositivos do SINASE e de toda política socioeducativa, devido à permanência de uma ideologia herdada da doutrina da situação irregular que se faz presente no fazer cotidiano da justiça infracional, os dispositivos garantistas da norma chegam a ser distorcidos em função dessas permanências, e como resultado, tem-se um sistema socioeducativo projetado normativamente para funcionar de uma maneira protetiva e garantidora de direitos, mas que na prática, funciona como uma máquina de moer gente.

Aqui é preciso chamar a atenção para um fator interessante que está relacionado à disparidade e desencontro das informações prestadas nas pesquisas realizadas sobre o socioeducativo, a pesquisa apresentada, realizada pelo CNMP no fim de 2018, publicada em 2019, obteve as informações através de questionários enviados aos gestores estatais, ou seja, obtiveram as respostas direto da fonte.

Contudo, consta na pesquisa que o estado de Pernambuco situa o socioeducativo na pasta de trabalho e justiça, enquanto no site oficial do estado⁸, consta que desde 2015, isto é, antes da realização da pesquisa, o socioeducativo, nesse caso, a gestão da FUNASE (instituição que tem a finalidade de promover a execução da política de atendimento aos adolescentes envolvidos ou autores de ato infracional, com privação ou restrição de liberdade) está vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (SDSCJ).

Mesmo que, de fato, no passado tenha sim pertencido a pasta de justiça e trabalho, atualmente se vincula a esta outra, que soa, inclusive, mais adequada à proposta da política socioeducativa.

No entanto, a percepção do desencontro de informações quanto ao sistema socioeducativo, leva a outro tópico fulcral de análise da gestão do SINASE pelos entes estatais, a gestão da informação.

- **Quanto ao Sistema de Informações**

⁸ <http://www.sdscj.pe.gov.br/funase/>

Um dos primeiros e mais proeminentes problemas identificados no processo de gestão subnacional do SINASE está relacionado a coleta e sistematização de dados oficiais.

Existe uma imensa falta de transparência com relação a dados do sistema nas unidades federativas, e uma dificuldade de comunicação entre as gestões para que haja a coleta e publicização desses dados, mesmo as iniciativas do governo federal de garimpar os dados do SINASE no âmbito estatal, encaram sérias dificuldades para conseguir obter dados, e dados confiáveis, dos governos estaduais.

Não raro, encontra-se “referências às dificuldades sobre os dados oficiais que vão da incompletude, passam pela desconfiança quanto à eloquência das informações até a completa ausência de dados em si ou, ainda, chegam a própria inacessibilidade ou indisponibilidade de informações”(ARRUDA, 2021, p.356).

Tornando não só a pesquisa sobre o tema hercúlea, uma vez que pesquisadores têm que procurar e entender dados primários e secundários dispersos em documentos institucionais, usando informações não necessariamente confiáveis; como também tem impacto no conhecimento e qualificação do sistema socioeducativo, posto que sem informação sobre o sistema não há identificação dos problemas, e conseqüentemente, não há proposta de soluções viáveis.

Desde 2004, a Secretaria de Direitos Humanos vinculada ao governo federal, atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, elabora e publica o Levantamento anual do SINASE, documento que tem a finalidade de trazer um panorama do atendimento socioeducativo no Brasil, a abrangência do documento variou ao longo do tempo, com dados incluídos ou excluídos a cada ano, mas este ainda tem sido o documento mais relevante do ponto de vista da publicação de dados sobre a justiça juvenil, ainda assim, o documento lida com grandes lacunas, e a falta de confiabilidade de alguns dados informados pelos governos estaduais, de modo que mesmo os dados apresentados no levantamento devem ser observados com cuidado.

“Nenhuma edição do levantamento informou quantos adolescentes e jovens passaram pelas unidades no decorrer do exercício de referência, mas apenas aqueles que estavam nas unidades no último dia do ano.”(ARRUDA, 2021, p.358) deixando de considerar um dado relevante sobre a verdadeira abrangência do sistema.

O último levantamento anual do SINASE, publicado em 2020 com dados referentes ao funcionamento do sistema em 2019, que foi realizado a partir de questionários enviados aos gestores estaduais, contou com a abstenção de 5(cinco)

unidades federativas, a saber, Distrito Federal, Mato Grosso, São Paulo, Santa Catarina e Tocantins, significa dizer que os gestores desses cinco estados não repassaram os dados solicitados na pesquisa, não havendo respondido o questionário que lhes foi enviado.

Durante o levantamento, (SINASE, 2020) identificou-se, inclusive, certo desconhecimento dos gestores em relação à lei e ao funcionamento e monitoramento do SINASE, o que se mostra extremamente preocupante, pois é impossível trazer à concretude um sistema, que já é complexo em suas propostas, se aqueles que o gerenciam não o conhecem o suficiente para manejá-lo com destreza.

O engajamento superficial e mesmo a falta de contribuição de alguns governos estaduais para com a pesquisa, evidenciam uma realidade de negligência para a efetivação da política, ressaltando um gerenciamento estatal da política socioeducativa crivado de poréns.

A abstenção dos gestores estaduais em responder o questionário e repassar os dados solicitados, deixa uma lacuna significativa na avaliação, diagnóstico e qualificação do sistema, mais do que isso, aponta para uma dificuldade da gestão estadual em coletar e tratar os dados sobre seus territórios de maneira a implementar melhorias em sua atuação.

Pois se há dificuldade, inclusive, resistência em repassar os dados, existe não só uma gestão desalinhada com as propostas do SINASE e ECA, que desrespeita a lei em seus mandamentos fundamentais, como há fortes indícios de desorganização e/ou uma gestão estatal ultrajante da política, pois a quem, e porque interessa negar informações do funcionamento política socioeducativa?

Contudo, é preciso salientar que mesmo antes das abstenções serem concretizadas, a dificuldade de acesso às informações já eram percebidas pelos pesquisadores, que chegaram a registrar no documento:

a) A falta de centralização das informações sobre o SINASE em nível nacional, ou mesmo a posse de informações desatualizadas teve impacto negativo na pesquisa, na medida em que foi preciso executar fases intermediárias para a obtenção de dados, como a elaboração de lista com as Unidades de Atendimento Socioeducativo (UAS), seus respectivos contatos e respondentes.

b) Logo nos estágios iniciais da pesquisa constatou-se que muitas unidades federativas não possuíam um site oficial que garantisse o acesso público e facilitado a informações básicas sobre o Sistema de Atendimento Socioeducativo, detalhando o perfil dos adolescentes vinculados à socioeducação em meio fechado, assim como sobre as UAS, o que dificultou a obtenção de informações sobre a localização das unidades, o tipo de atendimento prestado e as formas de contato. (BRASIL, 2020, p.26)

Se torna preocupante a falta de transparência sobre o sistema socioeducativo, pois um sistema em que não se sabe acontece, pode abrigar todo sortilégio de violações, e não apenas por esse motivo, mas sim porque uma política que opera com escassez de dados não pode ser aprimorada, uma vez que inviabiliza o diagnóstico e identificação dos reais problemas.

A gestão da informação do SINASE é extremamente precária, mesmo havendo “estabelecido SIPIA”, o funcionamento deste sistema é marcado por dados desatualizados e inconsistentes, que não demonstram a realidade do atendimento nos diversos estados.(BRASIL, 2020)

O levantamento mais recente apontou em seu escopo algumas discrepâncias de informações, e evidenciou que mesmo os dados recebidos por solicitação direta aos estados estavam marcados de inconsistências e generalismo (BRASIL,2020), não sendo possível avaliar com precisão um sistema do qual não se tem informações completas a respeito.

De modo que, a simples gestão de informações estadual do sistema socioeducativo já quebra as expectativas com relação ao cumprimento de princípios basilares do mesmo, como a intersetorialidade, o trabalho em rede, a necessidade do diálogo entre políticas, etc, e ainda apontam a falta de fluidez da comunicação das estruturas intergovernamentais, e mesmo a falta de transparência do sistema. Conclui-se que:

O SINASE não é um Sistema articulado; não está estruturado da mesma forma em todos os estados; e, ainda, não funciona como uma rede de informações com fluxos de responsabilidades definidos. Ou seja, o estágio de organização do Sistema é anterior à possibilidade de acesso ágil às pessoas que representam as várias instituições que o compõem, as mesmas que poderiam fornecer as informações indispensáveis à qualquer avaliação.(BRASIL, 2020, p.63-64)

A incompletude dos dados ou mesmo a ausência deles torna ainda mais caótico o cenário, avaliações fundamentais do processo socioeducativo simplesmente não são realizadas por alguns estados, deixando um espaço perigoso para diversos pontos cegos na política e na sua gestão, um grande exemplo está no que se refere ao monitoramento de egressos, taxa de reincidência dos adolescentes, etc.

Os dados mostram que o monitoramento de egressos é realizado de maneira insatisfatória, registrando-se a nota de 1,05 em relação ao total de 3 pontos. As gestões estaduais da região Sul e Sudeste não realizam qualquer tipo de coleta de informação a respeito dos egressos, eis que a sua pontuação foi zero neste indicador. As notas das regiões Centro-Oeste (1,50), Nordeste (1,50) e Norte

(1,17) superam a média nacional, e sugerem que, na maior parte dos estados, a função de monitoramento é delegada para ONGs conveniadas com a gestão estadual.(BRASIL,2020, p.42)

Sem o devido monitoramento do sistema é impossível identificar os fatores que tensionam a execução, e portanto, é impossível qualificar o sistema. Quando se está dentro de uma realidade de precariedade de informações, tem-se na verdade, uma precariedade na qualidade da prestação do atendimento, e um atendimento socioeducativo, de privação de liberdade, prestado com negligência significa direitos despedaçados, vidas violadas e mortificação.

Pensar que a gestão estatal, e mesmo do governo federal, em muitos aspectos têm negligenciado a gestão de informação do SINASE, e simplesmente não se perfaz nenhum tipo de reprimenda as más práticas, levanta o alerta de uma intencionalidade subterrânea no mal funcionamento da justiça infracional. Parece mesmo que todo o sistema socioeducativo foi criado para não funcionar, e para manter resguardadas velhas práticas de violação.

- **Excepcionalidade da Liberdade: Unidades de Internação, Tempo da Medida, Vagas, Superlotação e Insalubridade.**

O crescimento do número de jovens privados de liberdade tem sido vertiginoso, os índices têm chegado a superar os da privação de liberdade do sistema penal, fator que chama a atenção pelo fato de ser um movimento *contra legis*, uma vez que a medida socioeducativa de privação de liberdade deveria ter um caráter excepcional.

Chama a atenção o crescimento total (sem desagregação por sexo) de expressivos 523% adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade no período de 20 anos (1996-2016), aumento percentual superior ao do sistema prisional, que no mesmo período cresceu 326%: em 1996 o Brasil tinha 170.600 pessoas encarceradas e chegou a 726.700 em 2016 (DEPEN, 2017).(ARRUDA, 2021, p.358)

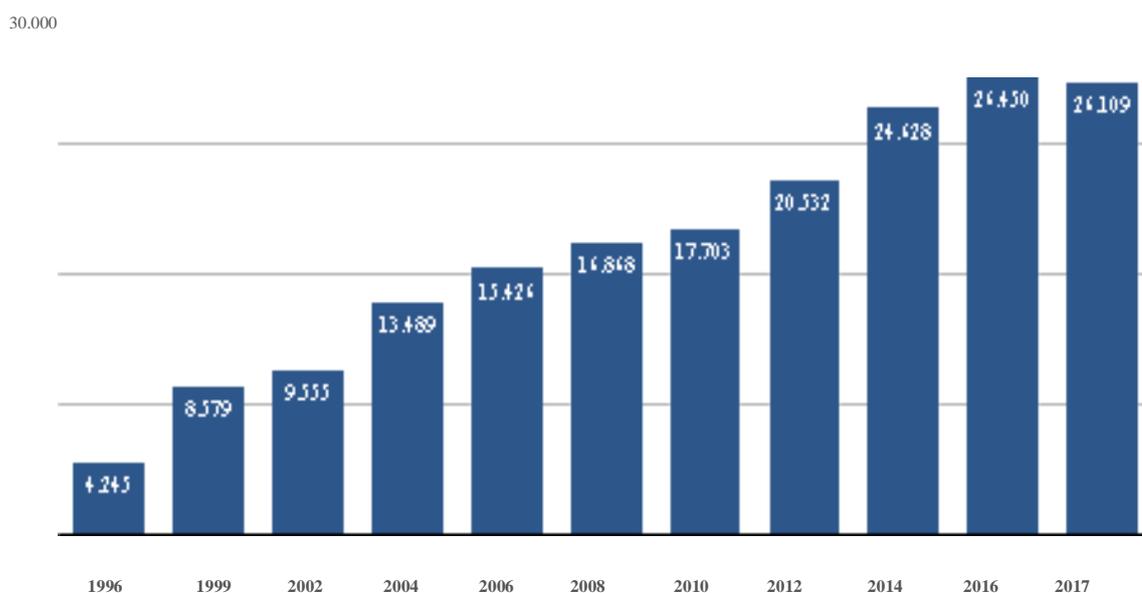
Os dados revelam o crescimento do encarceramento de adolescentes, mas “não devem ser lidos como mero aumento da prática infracional por meninos e meninas, mas precisam ser compreendidos a partir da combinação de fatores que contribuíram para o

alargamento do poder punitivo que não correspondem a uma única relação de causa e efeito.”(ARRUDA, 2021, p.359)

Toda discussão sobre o olhar social para o jovem, as dificuldades de acesso a oportunidades, o giro punitivo e as lentes criminais que repousam sobre determinado grupo de adolescentes cabem nesse espaço, pois é nítido o nexos entre uma sociedade mais hostil a um grupo de adolescentes que atende a determinado perfil social e o aumento desenfreado da restrição da liberdade deste mesmo grupo.

Os dados apresentados no gráfico abaixo, mostram, em números totais, ou seja, sem recorte de gênero e de medidas socioeducativas aplicadas, o aumento do número de adolescentes em privação de liberdade nos últimos vinte anos, veja-se:

Gráfico 1 - Adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade no Brasil (1996-2017)



Fonte: Breve panorama sobre a restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens no Brasil. *O Social em Questão*, 2021.⁹

No último levantamento do SINASE, o número total de adolescentes em privação de liberdade alcançou 46, 193 (Quarenta e Seis Mil Cento e Noventa e Três), considerando o Atendimento inicial, semiliberdade, internação provisória, internação,

⁹ Elaborado pela autora do artigo em questão com base nas edições do documento *Levantamento do atendimento socioeducativo no Brasil* (BRASIL, 2004; 2009; 2010; 2011; 2012; 2014; 2015; 2017; 2018a; 2018b; 2019).

internação sanção, outro tipo.(BRASIL, 2020) o que evidencia que o número de adolescentes privados de liberdade continua subindo, e marcando o socioeducativo brasileiro pela excepcionalidade da liberdade.

O fato de medidas socioeducativas de privação de liberdade estarem sendo vastamente aplicadas, provocou um aumento considerável no número de unidades de internação, gerando um ônus maior para os estados membros.

O aumento exponencial do número de adolescentes e jovens privados de liberdade elevou o número de unidades, que em 11 anos aumentou cerca de 32%. Em 2006 o Brasil tinha 366 unidades destinadas à internação provisória e às medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, em 2013 somavam 466 e em 2017 já são 484, sendo 417 masculinas, 33 femininas e 34 unidades mistas.(ARRUDA, 2021, p.361)

O aumento do número de unidades de internação aponta para uma lógica não apenas violadora da lei, como contraproducente, pois quanto mais inchado o sistema socioeducativo no que diz respeito às medidas de privação de liberdade, maior é a demanda por recursos e investimento do governo federal e dos governos locais para que a gestão dessas unidades esteja de acordo com a política socioeducativa.

Pois, os valores envolvem não apenas os custos da construção de novas unidades, mas também os gastos para mantê-las operando de maneira alinhada com a norma, aquié preciso perceber que punir tem um custo, e que se a política estivesse sendo gerenciada de melhor maneira, os custos seriam reduzidos, pois os custos de medidas profiláticas e eficazes são bem menores que a tendência de super encarceramento de uma política fraturada.

Além disso, o crescimento do número de unidades de internação não tem sido acompanhado pela qualidade do atendimento prestado por essas unidades, as unidades de internação são marcadas por uma realidade de abandono e insalubridade que se abatem sobre a vida dos adolescentes que estão em cumprimento de medida.

Se esses problemas do sistema socioeducativo brasileiros fossem poucos, ainda teríamos a grave questão das condições físicas das unidades de internação e de semiliberdade, com alojamentos precários, esgotos aparentes, animais nocivos circulando e existência de celas de isolamento; condições bastantes para comprometer qualquer intenção séria de constituir uma política de atendimento e respeito aos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente.(ZAMORA, 2005, p.81)

A dignidade dos adolescentes já tão violada quando em liberdade, segue sendo violada quando o estado decide cercar-lhe a liberdade, isso quer dizer que a gestão estadual de todo país tem enfrentado uma fragilidade gigante na administração das unidades socioeducativas de internação, e a despeito de toda insalubridade e desrespeito

vivenciado na experiência da restrição de liberdade, esta apresenta-se como a medida socioeducativa mais recorrente.

Parte da culpa da administração deficitária das unidades de internação claramente decorre do fraco apoio do governo federal e dos investimentos tímidos feitos no campo da socioeducação, que implicam em menor investimento em capacitação profissional da equipe que trabalha nas unidades, que implica em ambientes insalubres e deteriorados, que implica em uma quantidade e espaço físico de unidades que não comporta a demanda de adolescentes encaminhados para a internação.

Porém, é preciso perceber que o fato de haver uma demanda alta de adolescentes encaminhados para internação ou semiliberdade já é um sintoma de um problema anterior na execução da política socioeducativa.

Tabela – Situação das vagas específicas para internação por tempo indeterminado por UF – Brasil, 2018

Estado	Nº total de vagas específicas para internação por tempo indeterminado	Nº de jovens em cumprimento de internação por tempo indeterminado	Quantitativo de vagas livres	Índice de lotação (%)
AC	271	523	-252	192,99%
AL	254	189	65	74,41%
AM	100	67	33	67,00%
AP	84	68	16	80,95%
BA	465	566	-101	121,72%
CE**	528	528	0	100%
DF	676	682	-6	100,89%
ES	533	735	-202	137,90%
GO	385	290	95	75,32%
MA	201	204	-3	101,49%
MG	1123	1090	6	97,06%
MS	225	194	31	86,22%
MT	88	78	10	88,64%
PA	337	305	32	90,50%
PB	279	366	-87	131,18%
PE	702	1469	-767	209,25%
PI	129	103	26	79,84%
PR	648	718	-70	110,80%
RJ	889	1423	-534	160,07%
RN	163	139	24	85,28%
RO**	200	159	41	79,50%

RR	55	67	-12	121,82%
RS	612	992	-380	162,09%
SC	160	158	2	98,75%
SE	101	172	-71	170,30%
SP	6911	6770	141	97,96%
TO	42	31	11	73,81%
Total (Brasil)	16.161	18.086	-1882*	111,91%

Fonte: Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos estados brasileiros, Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. 2019.

A superlotação das unidades de internação tem sido consistente indicador de que a política socioeducativa tem sido negligenciada, que os princípios que a regem têm sido totalmente ignorados, e essa realidade mostra-se como um problema que tem atingido todos os estados.

As informações deste relatório comprovam que o cumprimento das medidas socioeducativas, especialmente as restritivas de liberdade – internação e semiliberdade – está muito longe do que preconiza a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o modelo do ECA: há superlotação, poucas oportunidades de formação educacional e profissional, espaços insalubres, rebeliões nas unidades, fugas, dificuldades de atendimentos de saúde, entre tantos outros. O que se verifica, pelos dados colhidos, no que se refere aos adolescentes em conflito com a lei, é uma grande indiferença à doutrina da proteção integral trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente(...), faltam, em muitas unidades, os espaços para escolarização, profissionalização, práticas esportivas, lazer e cultura. Ademais, é preciso incentivar o protagonismo, a participação e a autonomia dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. (CNMP, 2015, p.85)

Na pesquisa do CNMP(2019), mesmo os estados que não apresentaram superlotação, informaram a existência de fila de espera, isto é, jovens que estão com sentença determinando a internação aguardando vaga para cumprir, o que só realça a ineficiência do sistema, posto que na tentativa de permitir o cumprimento da restrição de liberdade com o mínimo de salubridade, a gestão estadual fica impossibilitada de acolher a demanda de jovens sentenciados, e acaba não cumprindo a medida imposta, e se resolve cumprir dentro da lógica de superlotação, assume o cenário de violação de dignidade do adolescente.

Dados da Fila de Espera.

- ✓ Minas Gerais informou um acúmulo de 879 pedidos pendentes no período;
- ✓ Goiás informou acumular 68 pedidos;
- ✓ Mato Grosso informou acumular 147 pedidos;
- ✓ Mato Grosso do Sul informou acumular 327 pedidos;
- ✓ Paraná informou acumular 245 pedidos;
- ✓ Santa Catarina informou acumular 300 pedidos.

Fonte: Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos estados brasileiros, Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. 2019.

Além da excessiva privação de liberdade, o tempo de duração das medidas também chama atenção, pois ao contrário da brevidade estabelecida pela norma, percebe-se que o tempo médio de duração da medida de internação tem sido consideravelmente alto na maior parte dos estados brasileiros, escolha que também impacta na gestão estatal quanto ao gerenciamento de vagas.

Para além disso, é importante observar que o tempo da medida varia entre as unidades federativas, evidenciando que a percepção do tempo necessário de privação de liberdade para sanar o comportamento desviante varia de acordo com o contexto social/territorial no qual o jovem está inserido, pontuando mais uma vez um forte grau de subjetividade no SINASE.

A medida socioeducativa de internação tem prazo máximo de três anos (ECA, artigo, 121, § 1º) ou até que o socioeducando complete 21 anos de idade (121, § 3º), de modo que o tempo de duração da medida para cada adolescente submete-se, de forma importante, à discricionariedade dos operadores do Sistema de Justiça, assim como dos gestores e das equipes técnicas dos programas de atendimento.(BRASIL, 2019)

Uma vez que não há determinação de limite legal objetivo quanto ao tempo de estabelecimento da medida, exceto quanto ao tempo máximo de duração da medida, o exato mesmo ato infracional pode ter efeitos completamente diferentes no que toca ao tempo da medida, a depender de onde for praticado. A saber:

Tempo médio de cumprimento de internação	UFs	Média dos tempos dos estados por faixa de tempo de cumprimento	Percentual em relação ao número de UFs* que informaram(%)
Até seis meses	PA	06,00 meses	4,16%
De seis meses a um ano	AM, CE, GO, MT, MG, PR, RJ, RN, RS, SC, SP, SE	8,83 meses	50,00%
De um a dois anos	DF, ES, MA, PB, PE, RR, TO	15,78 meses	29,16%
Mais de dois anos	AC, AL, AP, PI	31,50 meses	16,66%

Fonte: Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos estados brasileiros, Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. 2019.

Considerando que o limite temporal de privação de liberdade é de três anos, e as médias nacionais estão entre um e dois anos, conclui-se que a maioria dos estados privam os adolescentes de liberdade por tempo longuíssimo, fato que chama atenção para as lógicas que subjazem a ideia de privação de liberdade e punição, pois privar por longo tempo não só afasta o adolescente do convívio social por tempo considerável, contrariando os preceitos propostos pela socioeducação, como sobrecarrega o sistema de vagas das unidades socioeducativas, além de submeter o adolescente por mais tempo a uma realidade controvertida e dolorosa, a julgar pelo atual estado de funcionamento das unidades de internação.

Novamente a atividade de privar de liberdade por longo período de tempo é, não apenas violadora, no momento que contraria a lei, como contraproducente, pois novamente a gestão estadual fica refém de um cenário ambivalente.

- **Óbitos dentro das unidades**

Sabendo-se que é “dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos” (ECA, Art. 125, BRASIL, 1990), tratar de óbito dentro das unidades se mostra um tema bastante sensível, pois como pode ser tipificado como crime, levando a

investigações mais profundas, os dados repassados pelas administrações locais sobre a morte de socioeducandos dentro das unidades tendem a ser pouco confiáveis.

No levantamento do SINASE de 2020 foram identificadas inconsistências com relação aos dados de óbitos de socioeducandos nas unidades de internação, sobretudo no que tange à homicídio de adolescentes cometidos por funcionários das unidades. veja-se:

Por fim, cabe salientar que na Q93 não foi registrado homicídio praticado por trabalhadores da unidade. Entretanto, no indicador anteriormente analisado sobre tratamento desumano (2.1.12) constam cinco mortes por uso abusivo de força ou maus tratos, o que demonstra, provavelmente, inconsistência nas respostas que foram utilizadas para a elaboração do presente indicador. Isto sugere que, ou outras causas foram referidas nas situações antes destacadas, em substituição aos casos de maus tratos ou uso da força na contenção de conflitos, ou estes cinco casos anteriores não foram informados na Q93.(SINASE,2020, p. 182)

Os óbitos ocorridos foram classificados, em sua maior parte, como suicídios, acidentes e decorrentes de condições pré-existentes, de modo a camuflar uma realidade de violência letal dentro das unidades perpetrada por agentes socioeducativos, práticas que há muito foram reveladas, inclusive pelas denúncias de alguns estados à órgãos internacionais de direitos humanos.

O fato de haver gestões estaduais que distorcem os dados voluntariamente para evitar o comprometimento quanto a sua atuação, grita a má gestão das unidades de atendimento socioeducativo, a ineficiência dos programas e a falta de compromisso na tentativa de modificar a realidade.

A perspectiva do suicídio também é tratada com significativa negligência, pois não há dados sobre a atuação da gestão estatal quanto aos cuidados com a saúde mental dos adolescentes privados de liberdade, seja no desenvolvimento ou agravamento de algum quadro, deixando a desejar sobre os cuidados quanto ao sofrimento emocional oriundos da própria restrição de liberdade e a violência retroalimentada neste contexto.

Também é preciso salientar que 2020 foi o ano em que emergiu a pandemia da Covid-19, tornando o atendimento de adolescentes privados de liberdade ainda mais desafiante, não só com relação ao atendimento em geral, como em relação aos grupos de risco, sobretudo, adolescentes gestantes e lactantes, ou mães de bebês recém-nascidos inseridas no contexto de privação de liberdade.

O socioeducativo não é estruturado o suficiente para acolher nem os adolescentes alvos da política, quanto mais bebês e crianças, o que mais chama atenção é que mesmo diante da crise sanitária, permanece o descumprimento da decisão do *habeas corpus*

coletivo 143.641/2018 que, numa interpretação extensiva, determina que adolescentes gestantes, lactantes e mães de filhos pequenos ou pessoas com deficiência, privadas de liberdade provisoriamente, possam aguardar o julgamento dos seus processos em liberdade.

Segundo dados do CNJ, no monitoramento da COVID realizado em 2020 (BRASIL, 2020), que abrangeu até agosto do referido ano, apesar das altas taxas de infecção, não houve morte de adolescentes dentro das unidades em decorrência do vírus, apesar de ter havido morte de funcionários. Realidade que se manteve em 2021, segundo novo levantamento realizado em maio.

Contudo, é preciso ressaltar que levando em consideração que a crise sanitária foi gerenciada com bastante descaso pelo governo central, e que os estados ficaram por um bom tempo à mercê de suas próprias forças e expensas, chega a ser surpreendente os índices zerados de mortes de socioeducandos dentro das unidades em decorrência da Covid, tendo em vista que a negligência no processo de socioeducação antecede a pandemia.

Também surpreende a falta de clareza com relação ao avanço da vacinação nos adolescentes privados de liberdade, quanto às medidas tomadas para evitar a infecção, identificação e proteção dos grupos de risco dentro das unidades, etc.

Os conflitos entre socioeducandos também são apontados como causa recorrente de mortes de adolescentes privados de liberdade, e não se tem qualquer informação sobre o gerenciamento e encaminhamento desses conflitos, a que eles são atinentes, ou sobre que medidas as gestões estatais têm adotado para evitar essas mortes.

O fato é que a medida socioeducativa de privação de liberdade promove diversas formas de mortificação, apesar do destaque dado à morte física, são inúmeros os lutos aos quais se submetem os adolescentes cerceados de liberdade, pois, não inocentemente, a privação de liberdade é um sistema criado para provocar dor e suplício.

Outro dado que marca a realidade nacional é a prevalência da restrição de liberdade de adolescentes pretos e pardos, que desde 2013, quando as informações sobre raça passaram a constar no levantamento anual do SINASE, constituem sólidos 58% da população internada.(ARRUDA,2021)

O aumento exponencial de restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens e as taxas de homicídios no país desnudam uma faceta indubitável das condições desfavoráveis às quais está relegado o segmento infantojuvenil negro brasileiro, especialmente a juventude masculina negra, no que é das mais

perversas expressões do racismo estrutural e da desigualdade racial do país.(ARRUDA, 2021, p.364)

Considerando que esses desafios apontados perpassam a gestão de todos os estados e que o plano decenal estatal é, em tese, um documento que visa criar estratégias para as gestões estaduais executarem de forma mais eficaz o atendimento socioeducativo, evidencia-se que é imprescindível que os estados conheçam sua própria realidade social e contexto para fazer do plano um instrumento efetivo na proposição de soluções.

Contudo, apesar do pressuposto da divisão subnacional de atribuição de competências, em que admite-se que os estados conhecem melhor seus territórios, podendo propor políticas mais apropriadas, quando se trata do atendimento socioeducativo, percebe-se uma negligência dos entes estatais na avaliação e monitoramento de suas realidades, uma falta de informação tão contundente que afeta a elaboração do planejamento e da gestão, e conseqüentemente a qualidade do atendimento.

Uma vez que mesmo diante da construção do plano decenal o estado de Pernambuco se destacou nos últimos anos com relação à violência letal dentro do sistema socioeducativo, “foi identificado que Pernambuco se manteve nos anos de 2012, 2013 e 2016 na primeira posição de óbitos dentro das unidades”(OLIVEIRA; PEIXOTO, 2020, p,24) e que nos anos que não esteve na primeira posição no ranking nacional de estado mais violador de direitos no que tange ao sistema socioeducativo, esteve no pódio, ocupando um dos três primeiros lugares; é preciso entender porque o plano decenal de atendimento socioeducativo não tem sido eficaz enquanto estratégia na promoção de um atendimento de qualidade no estado, qual a realidade da privação de liberdade de adolescentes neste ambiente e quais enfrentamentos indispensáveis para a mudança dessa realidade.

3.2 O PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE PERNAMBUCO: LEI E DESORDEM

- CARACTERÍSTICAS E ESTRUTURA DO ATENDIMENTO NO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO ESTADO DE PERNAMBUCO

A privação de liberdade de adolescentes vem crescendo exponencialmente, evidenciando a manutenção de uma cultura punitiva e violenta na aplicação das medidas socioeducativas no estado.(OLIVEIRA;PEIXOTO, 2020).

As medidas socioeducativas, sobretudo as restritivas de liberdade, têm sido um lócus de violação de direitos humanos e grande calo na gestão pernambucana do sistema socioeducativo, são constantes as críticas e denúncias que expõem uma realidade caótica no atendimento.

No Estado, o atendimento em meio fechado é realizado pela Fundação de Atendimento Socioeducativo-FUNASE, que surgiu em 2008 e abriga, além da internação e semiliberdade, o atendimento inicial e a internação provisória, que são modalidades de atendimento em que acontece o cerceamento da liberdade antes de haver sentença.

Pois bem, desde 2015 a FUNASE está vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude(SDSCJ), conforme lei estadual nº 15.452, e é constituída em vinte e quatro unidades e atendimento inicial, distribuídas entre os municípios que abrangem as regiões de desenvolvimento do Estado (OLIVEIRA;PEIXOTO, 2020), a saber:

Modalidade de Atendimento	Qtd.	Capacidade	Localização
Atendimento Inicial (UNIAI)	01	15	Recife
Internação Provisória (CENIPs)	06*	262	Recife (02 unidades), Caruaru e Garanhuns (Agreste), Arcoverde e Petrolina (Sertão)
Semiliberdade (CASEMs)	08	160	Recife (04 unidades) e Jaboatão dos Guararapes (Região Metropolitana), Caruaru e Garanhuns (Agreste), Petrolina (Sertão)

Internação (CASEs)	10	702	Recife, Jaboatão dos Guararapes, Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho (Região Metropolitana), Timbaúba e Vitória de Santo Antão (Zona da Mata), Caruaru e Garanhuns (Agreste), Arcoverde e Petrolina (Sertão)
---------------------------	----	-----	---

Fonte: Integrando Olhares e Práticas no Atendimento Socioeducativo, 2020.

Apesar da quantidade significativa de unidades, a superlotação é um dos fatores que marcam o socioeducativo pernambucano, mostrando uma tendência do judiciário estadual de institucionalizar adolescentes, e mesmo de ignorar os relatórios técnicos que recomendam medidas em meio aberto, “quase 60% dos relatórios técnicos cadastrados no SIPIA SINASE sugeriram medidas em meio aberto, mas apenas 22,56% das sentenças acataram as sugestões.”(OLIVEIRA;PEIXOTO, 2020, p.62).

Este fato evidencia a permanência de uma discricionariedade judicial que se manifesta com características higienistas e revanchista, pois ignorar a recomendação dos relatórios é a prova de que o restabelecimento social do indivíduo não está sendo priorizado na imposição da medida, e sim, a sede punitivista do julgador.

Existe também uma aproximação entre as práticas institucionais no sistema socioeducativo e no sistema penal, que geram uma cultura de ‘cadeização’ de adolescentes, cultura esta que implica numa demanda de adolescentes empilhados em unidades, que nem cumprem os fins socioeducativos e ainda violam esses indivíduos.

Segundo dados do IBGE, Pernambuco é dividido em 185 municípios, pensar que as unidades da FUNASE se situam em apenas doze deles, é entrever a realidade de jovens internados longe de casa, o que gera uma outra demanda, posto que é responsabilidade do estado manter e fortalecer os vínculos familiares dos socioeducandos, quando o adolescente é privado de liberdade e recolhido a um município diferente do seu, implica em gastos e deslocamentos para as famílias que nem sempre é capaz de arcar com essas despesas para manter o contato com o jovem, e muitas vezes o direito ao convívio familiar é usurpado frente a essa realidade.

No que tange às onze categorias funcionais que compõem o SINASE, um dado chama atenção, a hiper contratação de agentes socioeducativos no estado de Pernambuco, mostrando um alto investimento estatal na vigilância do sistema e na contenção de adolescentes, o que evidencia que a prioridade do socioeducativo pernambucano está estabelecida longe dos parâmetros pedagógicos e próximo dos parâmetros punitivos, uma

vez que na mais simples comparação numérica dos profissionais da equipe evidencia que são 36 pedagogos, contra 1.239 agentes socioeducativos na equipe. Veja-se:

Meio Fechado – Quantitativo de Profissionais	
Coordenação Geral	23
Coordenação Técnica	22
Coordenação Administrativa	23
Coordenação Operacional	13
Assistentes Sociais	75
Psicólogos	60
Pedagogos	36
Advogados	33
Agentes Socioeducativos	1.239
Assistentes Socioeducativos	47
Total	1.571

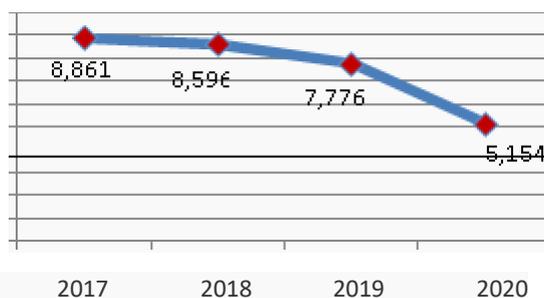
Fonte: Integrando Olhares e Práticas no Atendimento Socioeducativo, 2020.

O perfil dos adolescentes institucionalizados em Pernambuco remonta o cenário nacional, são em sua maioria do sexo masculino, pobres, pretos e pardos, em sua maioria massiva oriundos da região metropolitana, com idade recorrente entre 16 e 17 anos, o ato infracional de maior predominância é roubo (OLIVEIRA; PEIXOTO, 2020).

Também é importante ressaltar que apenas 7% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em Pernambuco não usam qualquer tipo de droga, significa dizer que sólidos 93% da população juvenil internada consome algum tipo de substância entorpecente, sendo a maconha a substância mais consumida, sendo consumida por 41% dos adolescentes institucionalizados (FUNASE, 2020, p.13)

Esse perfil dos adolescentes cerceados de liberdade expõe a forte conexão entre a vulnerabilidade socioeconômica dos adolescentes e o desvio, revelam inclusive um autoritarismo classista e racista de origem colonial ainda muito arraigado à cultura pernambucana, que recai sobre os mesmos “tipos sociais” ao longo dos anos, cercand-os de vigilância, rótulos e brutalidade.

Com relação aos números totais de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de restrição de liberdade em Pernambuco tem-se um crescimento exponencial constante que foi arrefecido no período de pandemia, mas que denuncia uma escolha reiterada pela privação de liberdade considerando-se os altos índices de adolescentes privados de liberdade, o gráfico abaixo traz dados quanto ao número de adolescentes atendidos pela FUNASE de 2017 a 2020, veja-se:



Fonte: Relatório Anual Funase, 2020

(...)Em 2020, esses atendimentos foram realizados(...), com a seguinte distribuição: 1.742 atendidos em cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação, nos Centros de Atendimento Socioeducativo/Cases, localizados nos municípios do Recife, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Petrolina, Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Timbaúba e Vitória de Santo Antão. 764 atendidos em cumprimento de Medida Socioeducativa de Semiliberdade, nas Casas de Semiliberdade/Casems, localizadas nos municípios do Recife, Olinda, Caruaru, Petrolina, Garanhuns e Jaboatão dos Guararapes. 1.458 atendidos em situação de Internação Provisória/Cenip, nas unidades localizadas no Recife, em Caruaru, em Arcoverde, em Petrolina e em Garanhuns. 1.190 atendidos na Unidade de Atendimento Inicial/Uniai, localizada no município do Recife. (FUNASE, 2020, p.6)

Neste mesmo relatório da FUNASE, são apresentados os números dos adolescentes atendidos nos anos de 2019 e 2020 por unidade e quando compara-se esses números à capacidade de cada unidade trazida no anexo do documento percebe-se uma disparidade acentuada, e uma superlotação crônica, que sequer chegou a ser mencionada no relatório da instituição.

Segundo o Relatório anual da Funase (2020, p.50) no ano de 2020, a ouvidoria da FUNASE recebeu através de seus canais o total de 503 manifestações, destas 75,15% se constituíam em denúncias, contudo, não há no documento qualquer apontamento sobre quais foram os temas das denúncias, ou mesmo os encaminhamentos dados pelos gestores às problemáticas apresentadas, existe apenas o dado desprovido de aprofundamento ou análise, e curiosamente uma negligência que se apresenta cegando um mecanismo relevante sobre as possíveis falhas, corrupções e distorções do sistema.

Os índices de reincidência de adolescentes pós cumprimento de medida em meio fechado também revelam a falência do sistema socioeducativo pernambucano e da própria privação de liberdade enquanto meio viável para a socioeducação, pois os índices de reincidência são consideravelmente altos, contando, em 2016, com um percentual de 61,84% de reincidência. (OLIVEIRA;PEIXOTO, 2020).

- VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DOS ADOLESCENTES INSTITUCIONALIZADOS EM PERNAMBUCO

Em seu histórico, a FUNASE, por uma série de fatores políticos, estruturais e de gestão, contabiliza um desagradável número de mortes de adolescentes em várias de suas unidades, além de onde também ocorrem tumultos, fugas e rebeliões. Por esses motivos, vem sendo objeto de denúncias; desde os adolescentes e familiares, até os órgãos e instituições responsáveis pela fiscalização das entidades que realizam o atendimento socioeducativo. Relatórios produzidos por essas instituições dão conta de uma série de violações de direitos em desfavor não apenas da FUNASE como do Sistema Socioeducativo de Pernambuco como um todo, e das gestões sob as quais as violações ocorreram. (OLIVEIRA; PEIXOTO, 2020, p.32)

No socioeducativo pernambucano a violação do direito à vida, que é mais dilacerante e urgente, divide espaço com a violação de diversos outros direitos fundamentais, como o direito à educação, convívio familiar e comunitário, saúde, dignidade sexual, integridade física e psíquica, dentre outros.

A realidade do cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado em pernambuco remonta um cenário de superlotação, ausência/insuficiência de atividades pedagógicas, revistas vexatórias e tortura, aproximações das práticas entre o socioeducativo e o penal, precariedade estrutural das unidades e falta de manutenção, insuficiência de materiais mínimos, equipe profissional sucateada, com vínculos empregatícios precários e com baixos salários.

“(…) preponderância na unidade da lógica da segurança em detrimento da perspectiva socioeducativa; ausência de acompanhamento individual dos adolescentes, destacando que a equipe técnica não participa efetivamente do cumprimento da medida socioeducativa, sendo que isso fica a cargo, sobretudo, dos agentes socioeducativos; precariedade da estrutura física do local, estando muito distante do apregoado pelo SINASE; fragilidade dos canais de denúncia de violações de direitos; limitação do contato com o mundo exterior na unidade e as famílias são violadas pela realização de revistas vexatórias para ingressar no local”. (Mecanismo Nacional de Combate à Tortura, 2017, p. 31)

As denúncias à atuação da Funase são recorrentes e se baseiam sempre nos mesmos pontos, em 2011, a inspeção do CNJ constatou tortura, violência, superlotação e abusos sexuais ocorriam massivamente dentro do sistema socioeducativo pernambucano, havendo, na oportunidade, recomendado a desativação das unidades do Cabo de Santo Agostinho e de Abreu e Lima; em 2012, o CONANDA em visita técnica, emite alerta sobre a quantidade de adolescentes assassinados dentro das unidades de internação, emitindo recomendação sobre o tema e expondo as inúmeras violações de direitos

humanos ocorridas, em 2014 o ministério público estadual entra com ação civil pública sobre as violações ocorridas na unidade de Caruaru, após reiteradas rebeliões e mortes de adolescentes; em 2015 o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate a Tortura também aponta diversas violações de direitos humanos dentro do sistema infracional.(CNDH, 2017)

No final de 2016, o GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares) apresentou denúncia do sistema socioeducativo pernambucano ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), num documento intitulado ‘Relato da Falência do Sistema Socioeducativo de Pernambuco’ oportunidade em que expôs que “nos últimos 5 anos foram registradas dezenas de rebeliões e 40 assassinatos de adolescentes dentro das unidades de privação de liberdade, sendo 10 contabilizados num intervalo de 5 dias.”(CNDH, 2017, p.104)

E em 2017, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, provocado pelo GAJOP, realiza visitas avaliativas no sistema, realiza audiências públicas e trava diálogo com o governo estadual sobre a situação caótica identificada, deixando recomendações sobre a atuação do sistema.

O relato de familiares dos adolescentes sobre o cotidiano das unidades também é estarrecedor de tão brutal, merece destaque um dos relatos trazidos pelo relatório do CNDH(2017), do pai de um adolescente que foi assassinado, na unidade socioeducativa de Timbaúba, veja-se:

Merece registro o depoimento de Paulo, pai de um dos adolescentes assassinados(que foi queimado vivo) na unidade de Timbaúba. Um relato que causou comoção dada à brutalidade dos fatos narrados. Segundo o pai, seu filho estava internado há dois meses (acusação de furto de celular), fugiu, se entregou e ao voltar para a internação foi espancado brutalmente pelos agentes. Após uma semana do fato, a mãe foi visitá-lo e o mesmo estava sem poder andar, “se arrastava de quatro pés”, tal a gravidade dos ferimentos. Sofreu uma tentativa de estupro quando estava na unidade de Abreu e Lima. Segundo Paulo, a juíza e a direção fugiram da responsabilidade, devolvendo-o para a família. (...)Muito emocionado, Paulo concluiu que o Estado assassinou seu filho, o entregou de volta para família, queimado.(CNDH, 2017, p.10-11)

Denúncias dão conta desde mutilação de adolescentes, à falta de colchões para estes dormirem nas unidades, desde a falta de absorvente para as meninas usarem no período menstrual, à ausência de tratamento médico, que ocasiona surtos de doenças de pele, e a falta de tratamento odontológico; em verdade, o que marca a realidade do socioeducativo pernambucano é o abandono(CNDH, 2017).

Aqui é preciso perceber que a realidade do sistema socioeducativo pernambucano carece de medidas urgentes, pois o que acontece nas unidades de internação não se trata apenas de uma gestão negligente, trata-se de um atentado estatal contra a vida e dignidade desses jovens, receber medida socioeducativa de privação de liberdade em Pernambuco pode significar assinar a sentença de morte, e não se pode deixar esse dado se tornar uma mera banalidade, como se aqueles que estão sob o processo de responsabilização não fossem dignos sequer da própria vida.

O fato é que os problemas do socioeducativo pernambucano são vastamente conhecidos e denunciados, contudo a lei não tem sido capaz de conduzir as práticas dentro do sistema, e revela-se uma falta de vontade política em atuar dentro dessa perspectiva e no fazer cumprir a lei, afinal o socioeducativo não é exatamente um celeiro eleitoral, e assim a vida de meninos e meninas que experienciam a institucionalização em Pernambuco é marcada pela morte e violação da dignidade, e o mais contraditório é que isso acontece sob o rótulo de um sistemas normativos mais avançados e dignificantes.

- PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE PERNAMBUCO: A DESESTRUTURAÇÃO DA ESTRATÉGIA

O Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (2015-2024) foi lançado com a proposta qualificar, de forma intersetorial, o atendimento socioeducativo no estado, com a finalidade de ser uma ferramenta estratégica onde o governo estadual pudesse estruturar a política de socioeducação em nível local, considerando as nuances e peculiaridades de seu território.

A principal ideia do plano é criar espaço para a gestão refletir os problemas dos seus sistemas socioeducativos e elaborar soluções de modo a alinhar a atuação com as diretrizes do SINASE, contudo a articulação subnacional no processo de elaboração desse documento se mostra minada desde o princípio.

O Plano Nacional que serve de base para a criação dos planos dos demais entes federativos já foi elaborado com uma série de deficiências, e com lacunas significativas, além disso, percebeu-se as distorções que ocorrem no processo de articulação subnacional, onde o suporte entre os entes é deficitário, o cofinanciamento da política é deficitário, não é uma surpresa que uma ferramenta estratégica aparentemente tão poderosa como o plano decenal fosse condenada ao fracasso diante dessa realidade.

Mas para além da atuação fragilizada da União na elaboração do Plano e no suporte executivo da política, é preciso dizer que o estado de Pernambuco reproduziu, em muitos aspectos, inclusive, nas deficiências o plano nacional, culminando na elaboração de um plano igualmente pouco propositivo e com um nível de abstração que impede a concretização de qualquer proposta.

O PEDAS de Pernambuco sofre com todas as dificuldades apresentadas pelo plano nacional anteriormente analisado, mostra-se igualmente genérico e evasivo, no sentido de apresentar os problemas e não apresentar estratégias para solucioná-los, utilizando-se de verbos que parecem mais sugerir do que determinar as diretrizes.

A realidade local não é considerada em nada para a elaboração de proposições de atuação, é feita uma análise da realidade do sistema socioeducativo estatal que enche o documento de dados, que não são analisados qualitativamente e não impactam na proposição de soluções.

Adota-se clichês genéricos como “promover adequação do tempo da medida” ou “realizar monitoramento” e absolutamente nada do que é identificado sobre a realidade e perfil dos jovens que povoam o atendimento socioeducativo pernambucano é levado em consideração na criação de estratégias e de soluções.

O plano não leva a realidade local em consideração, não se coloca enquanto uma política pensada e adequada à realidade deste território, mostrando-se muito mais como uma repetição de termos genéricos e normativos, criando uma política tão abstrata a ponto de ser inexecutável.

Pois não se diz o que se vai fazer e como se vai fazer para que se traga uma concretude para as ações pensadas, e uma vez que não há concretude nas proposições, não há proposições, posto que não há como estabelecer metas, prazos, monitoramentos, cobranças baseadas em ações estabelecidas por verbos como “assegurar, garantir, promover”, que já foram utilizados na lei, mas não significam nada sem estratégia do como, o plano não é para “assegurar e garantir”, quem o faz é a lei, a finalidade do plano é criar estratégias de como “assegurar e garantir” aquilo que foi estabelecido em lei.

O que é mais paradoxal é que no PEDAS pernambucano há a manifestação clara da importante consciência da consideração da realidade e vulnerabilidade do adolescente para a eficácia do atendimento, implicando que a privação de liberdade não pode ser um sistema ratificador da vulnerabilidade e opressão destes indivíduos. A saber:

Analisando a população atendida pelo Sistema Socioeducativo em Pernambuco, verifica-se que ela é constituída, em sua maioria, de adolescentes que vivem em situação de grande vulnerabilidade social. Ignorar as circunstâncias de vida e as características psicológicas deste período de desenvolvimento é, por si só, uma violência que se comete contra esses adolescentes. As desigualdades sociais, o racismo, a concentração de renda e a dificuldade de acesso às políticas públicas, causas reais da violência social instituída, não serão resolvidas por uma política de encarceramento e repressão. O fortalecimento das políticas públicas e do sistema de atendimento humanizado, por outro lado, poderão possibilitar a diminuição da violência. Oportunizar a superação dos problemas ocorridos no percurso de vida dos socioeducandos é possibilitar uma inserção social. Portanto, proteger os adolescentes de novas violências, garantir atendimento em espaços adequados que privilegiem aprendizado, socialização e desenvolvimento, é uma missão para o estado de Pernambuco.(PEDAS PERNAMBUCO, 2015, p.20-21)

Contudo, o próprio PEDAS desconsidera essa realidade ao não propor nada para mitigá-la, nem dentro do sistema, nem utilizando as interfaces do trabalho em rede e da intersectorialidade para estruturar a acolhida desse adolescente. Ou seja, assim como o plano nacional, o PEDAS PE não traça estratégias relacionais com outras políticas.

Dito de outro modo, apesar de dados presentes em várias pesquisas, e mesmo inseridos dentro da análise dos planos decenais, que denotam a vulnerabilidade socioeconômica dos jovens institucionalizados, no Plano Decenal de Pernambuco não é estruturada nenhuma política profilática para esse público, ou mesmo uma política de (re)integração que faça justiça a uma perspectiva minimamente reparatória às construções sociais disruptivas que levaram aquele jovem ao lugar do desvio e da privação de liberdade.

Aqui se percebe uma grande dificuldade e deficiência dos gestores no processo de elaboração de políticas públicas, importante salientar que essa deficiência é notória, sobretudo, na estruturação de políticas sociais, mais que um problema das relações federativas e coordenações subnacionais, a questão do SINASE parece lidar com constantes sabotadores, que a despeito de um quadro normativo impecável, hackeiam o sistema para transformá-lo no horror das velhas práticas.

A verdade é que os planos decenais não atendem à finalidade a que foram propostos e a sutileza de sua ineficácia se esconde no fato de terem sido elaborados, por má-fé ou ignorância, ou ambos, de maneira a atender à formalidade de existência, mas não de suprir a real carência da política neste âmbito.

Diferente do plano nacional, o PEDAS PE enfrentou o tema cofienciamento e propôs valores concretos, e uma previsão orçamentária que estipulou o valor de “1.876.807.326,93(um bilhão,oitocentos e setenta e seis milhões, oitocentos e sete mil,

trezentos e vinte e seis reais, noventa e três centavos), sendo R\$ 78.804.000,00 (setenta e oito milhões, oitocentos e quatro mil reais) para o meio aberto e R\$ 1.798.003.326,93 (um bilhão, setecentos e noventa e oito milhões, três mil, trezentos e vinte seis reais e noventa e três centavos) para o meio fechado.”(PEDAS PERNAMBUCO, 2015, p.69).

No entanto, não há qualquer apontamento ou estudo que fundamente a estipulação financeira feita no documento, não há ações prioritárias definidas para o sistema, não há sequer o apontamento de como serão investidos os recursos, apenas criou-se 6 categorias, a saber: Construção, Equipamentos, Reforma, Custeio, Pessoal, Capacitação; e se atribuiu valores a cada categoria, sem sequer apontar como se chegou a esses valores.

Tem-se aqui outra realidade assustadora, pois para além da dificuldade de receber repasses e investimento da União, essa realidade de requerer valores que se clamam necessários, com base em não sabe bem o que (uma vez que não fica claro no plano), abre espaço não só para o mau uso, como para a possível corrupção dos recursos.

Pois, como é possível investir bem os recursos sem um estudo que apresente as necessidades e prioridades do sistema? E diante da realidade de violação de direitos do sistema socioeducativo pernambucano é difícil de entender reforma e construção como prioridades.

A falta clareza quanto aos prazos e propostas, e mesmo quanto aos órgãos de defesa e fiscalização transformam as estruturas do sistema em camadas difíceis de acessar e pouco democráticas.

Enquanto elemento normativo oriundo de uma articulação federativa onde os entes deveriam cooperar para o bom funcionamento da política, nota-se que os planos decenais estão formalmente constituídos, mas não materialmente estruturados.

O que se percebe é que se as relações subnacionais fossem estruturadas na prática da maneira colaborativa e eficiente prescrita pela lei, poderia sim ser um fator fundamental na garantia de direitos para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade, uma vez que a gestão subnacional levaria à cabo propostas e projetos mais adequados à sua realidade, contudo o que realmente ocorre são distorções nas relações e prestações intra-governamentais que acarretam a ineficiência da proposta legal como um todo.

O ECA, o SINASE e os Planos Decenais são marcos normativos importantes que foram vítimas de desestruturações frutos de elementos sabotadores que se apresentam na cultura, no contexto, nas práticas, nas escolhas políticas, nas relações

intergovernamentais, na fragilização das políticas públicas, no modelo econômico, nas ideologias sociais, etc.

O que fica nítido no que tange à política socioeducativa e aos planos decenais, é que a autonomia da gestão subnacional que seria fundamental para se construir um sistema socioeducativo mais garantidor de direitos fundamentais não se realiza, e não apenas por causa de uma atuação centralizadora da União, como inicialmente se pressupôs, mas também por uma negligência estatal com esse espaço de liberdade oferecido pela política para alcançar a adequação à realidade territorial.

No que tange aos planos decenais, é verdade que a União não entregou o melhor modelo, mas a experiência do plano de Pernambuco revela que o estado não ficou para trás numa prestação carente de qualidade, o que impacta negativamente a vida de todos os adolescentes que são alvo desta política.

Ao longo do estudo, também observou-se que o Sinase é uma política muito grande e complexa, entrecortada por tantas nuances que apenas o recorte das relações federativas de subnacionalidade não foram capazes de explicar as tantas disfuncionalidades presentes no sistema, é preciso perceber que quanto maior o sistema, maiores os tangenciamentos, e por isso mais fatores interferem em seu funcionamento.

No que se refere à Pernambuco, a desordem do cenário da semiliberdade e internação refletem a desordem da falta de estratégia que deveria ter sido estruturada no plano decenal, que reflete a desordem de um modelo mal elaborado do plano nacional, que reflete a desordem de todo um contexto sociocultural e econômico que leva o processo socioeducativo entre permanências violentas e retrocessos. Não se sabendo exatamente até que ponto o sistema é falho, ou a falha do sistema é uma intencionalidade disfarçada.

CONCLUSÃO

Apesar da construção social que deu margem à criação das legislações de proteção e promoção do direito infanto-juvenil, a realidade da justiça infracional no Brasil revela uma constante violação de direitos fundamentais dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Os adolescentes submetidos a medidas restritivas de liberdade experienciam um massacre generalizado de direitos, onde nem a vida, nem a dignidade lhe são realmente garantidos uma vez que estes adentram o sistema.

Apesar de toda a construção normativa garantidora prescrita pela CF, ECA, SINASE, e Planos Decenais, a realidade que se perfaz é de brutal violência e a experiência da internação revela-se igual ou pior que o cárcere.

Com base nas permanências violentas de um modelo tutelar, a despeito de uma norma protetiva, procurou-se identificar como a gestão subnacional estruturada a partir das relações federativas contribuem para a garantia de direitos fundamentais de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade em Pernambuco, para isso, utilizou-se como ferramenta de análise os Planos Decenais, documentos que dentro da articulação federal tem que ser produzidos por todos os entes, no intuito de garantir adequação da política à realidade local.

O Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo e o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco, enquanto políticas pensadas para longo prazo, mostraram deficiências latentes em sua construção, mostrando tamanha abstração em suas proposições que comprometeram a exequibilidade.

Significa dizer que o plano, espaço onde o estado membro poderia trazer a política socioeducativa para perto de sua realidade social, e assim garantir com mais eficácia os direitos de adolescentes, através da proposição de soluções mais adequadas para os problemas locais, na verdade foi um instrumento negligenciado, não só pela união como pela gestão pernambucana.

Não à toa o estado de Pernambuco é considerado um dos estados que mais mata adolescentes dentro do atendimento socioeducativo, pois importantes ferramentas de estratégia e gestão estão sendo direcionadas para a ineficácia.

Ao longo do trabalho constatou-se que a relação subnacional tal como proposta normativamente na estrutura do SINASE teria sim impacto garantidor de direitos fundamentais para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação

de liberdade, uma vez que ao distribuir poder, distribui-se também uma responsabilidade solidária entre os entes com a política socioeducativa.

Contudo, as próprias relações governamentais, federativas sofrem desvios de suas propostas legais, desvios que se intensificam no processo de interação com a política socioeducativa, que é uma política social marcada de tantas nuances econômicas, sociais, etc, e essa interação disfuncional acaba condicionando a política a uma realidade diferente da proposta normativa.

Também é preciso salientar que a política socioeducativa se constitui de um sistema complexo, que apesar de normativamente bem construído, é marcado por vários sabotadores que transfiguram o real propósito posto em lei.

Assim sendo, infere-se que a norma é um espaço de constante disputa, pois lida com variáveis capazes de torná-la completamente sem eficácia, além do texto, a lei precisa de estratégia e intencionalidade para ser mais do que o direito posto no papel.

No caso da análise apresentada, percebe-se que tanto a estratégia quanto a intencionalidade estão cercadas por fatores desestruturantes, que requerem iniciativa política e social para transformar o presente cenário.

REFERÊNCIAS

ADAMI, Andreza. O ente estadual na política de atendimento socioeducativo: Desafios na implementação a partir do estudo comparativo em Minas Gerais e Rio Grande do sul São Paulo, 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11362/artigo%20individual_Andreza%20Adami.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Acessado em: 10 de dezembro de 2018.

ALBUQUERQUE, Fernando da Silva. Entre a crise de interpretação e a crítica: a hermenêutica como condição de possibilidade para o controle da internação (des)medida. Dissertação- UFPA. Belém.2015.

ALENCAR, Maria Fernanda dos Santos.CÉSAR, Isaura de Albuquerque. POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE ADOLESCENTES INFRATORES DA FUNASE/PE: PERSPECTIVA DOS PROFESSORES QUANTO A PROPOSTA EDUCACIONAL E A PRÁTICA PEDAGÓGICA.Revista Atos de Pesquisa em Educação / Blumenau, v.15, n.4, p.1106-1128, out./dez., 2020

ALMEIDA, Bruna Gisi Martins de. A racionalidade prática do isolamento institucional: um estudo da execução da medida socioeducativa de internação em São Paulo / Bruna Gisi Martins de Almeida ALMEIDA ; orientador Marcos César Alvarez ALVAREZ. - São Paulo, 2016. 241 f.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Direitos da pessoa idosa e repartição de competências entre os poderes públicos no federalismo brasileiro. In: Gilmar Ferreira Mendes; George Salomão Leite; Glauco Salomão Leite; Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsh. (Org.). Manual dos direitos da pessoa idosa. 1ed.São Paulo: Saraiva, 2017, v. 1, p. 93-101.

_____.Teoria da Repartição de Competências Legislativas Concorrentes/ Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, 139 p - Recife: FASA, 2011.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional Um estudo à luz do princípio federativo. RIL Brasília a. 52 n. 207 jul./set. 2015 p. 289-303

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. RELAÇÕES FEDERATIVAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS. Educação Social, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48
Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em: 18/11/2020

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes/ Tese. Campinas - São Paulo.1988. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280172?mode=full> . Acesso em 20 de janeiro de 2020.

ARRUDA, Jalusa Silva de. Breve Panorama sobre a Restrição e a Privação de Liberdade de Adolescentes e Jovens no Brasil. O Social em Questão,p.355-382, Ano XXIV - nº 49- Jan a Abr/2021.

ASSIS, Simone Gonçalves de. DESLANDES, Sueli Ferreira. SANTOS, Nilton Cesar dos. O Impacto da violência na saúde dos brasileiros.: Violência na Adolescência: Sementes e frutos de uma sociedade desigual. Ministério da Saúde.2005. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia.pdf . Acesso em: 23 de Julho de 2020.

_____. Teoria da repartição de competências legislativas concorrentes – Recife: FASA, 2011. 139 p.

AZEVEDO, Vanessa Lúcia Santos de. As políticas sociais como estratégias de enfrentamento da questão social. Política social [recurso eletrônico] / Vanessa Lúcia Santos de Azevedo... [et al.] ; [revisão técnica: Andréia Saraiva Lima Marcia Paul Waquil]. – 2. ed. – Porto Alegre : SAGAH, 2018.

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.Tradução Juarez Cirino dos Santos dos Santos.6a Ed.Rio de Janeiro:Revan e Instituto Carioca de Criminologia,2011

Brecht, B. (1986). Poemas 1913-1956. 2a. ed. São Paulo: Brasiliense

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório de monitoramento da COVID-19 e da recomendação 62/CNJ nos sistemas penitenciário e de medidas socioeducativas II / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

BRASIL. Letalidade infanto-juvenil: dados da violência e políticas públicas existentes / elaboração de Thaís Cristina Alves Passos - Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente – Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018, 110 p. – Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/conada/letalidade-infanto-juvenil-dados-da-violencia-e-politicas-publicas-existentis>. Acesso em 20/06/2019

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Levantamento Anual do Sistema Socioeducativo(SINASE)2020.Eixo 03 -Programas do SINASE. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/SINASE_EIXO03.pdf. Acesso em: 20/10/2021

BRASIL. SINASE 2016. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/todasasnoticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf. acesso em: 05 de setembro de 2018

BRASIL. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília, 2013. Disponível em:

<https://www.mdh.gov.br/biblioteca/crianca-e-adolescente/plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo.pdf/view>. Acesso em : 20 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Brasília, Lei 12.594/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112594.htm. Acesso em : 20 de fevereiro de 2018.

BONAVIDES, Paulo. A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BUTIERRES M.C.; DIAS D.D.; LARA L. O sujeito de direitos. Revista Polis e Psique, Vol.2, n2, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/view/39805/25579>. Acesso em: 30 de Agosto de 2019

CIFALI. Ana Claudia. As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil: atores, racionalidades e representações sociais- Tese .(PUCRS). 229f. 2019

CNDH. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Relatório sobre o sistema socioeducativo do estado de Pernambuco, elaborado no âmbito da comissão permanente dos direitos das pessoas em situação de privação de liberdade, do CNDH / Conselho Nacional dos Direitos Humanos – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2017.

CNMP. Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes – Relatório da Resolução nº 67/2011. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Um_Olhar_mais_Atento_09.06_WEB.pdf. Acesso em 04/01/2020

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONANDA. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Secretaria dos Direitos Humanos. Brasília- DF: CONANDA, 2006.100p. Disponível em:

<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>.

Acesso em: 20 de junho de 2018.

CORNELIUS, Eduardo Gutierrez. O pior dos dois mundos? A construção legítima da punição de adolescentes no superior tribunal de justiça/Eduardo Gutierrez Cornelius.São Paulo.:IBCCRIM,2018. 320p

COSTA, Ana Paula Motta. EILBERG, Daniela Dora. Justiça juvenil em pauta internacional: perspectivas à efetivação da normativa sobre direitos humanos das crianças e adolescentes privados de liberdade. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542019000100263 .Acesso em: 20 de Setembro de 2021

COSTA, Ana Paula Motta. RUDNICKI, Dani. Sistema Socioeducativo: uma proposta de gestão institucional “continente” e garantidora de direitos humanos. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, ISSN-e 2175-6058, Vol. 17, Nº. 2, 2016 (Ejemplar dedicado a: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais), págs. 383-408

COUSO. Jaime Salas. Princípio educativo e (re) socialização no direito penal juvenil. Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade, 2013. Disponível em: <https://revista.pgskroton.com/index.php/adolescencia/article/view/225> .Acesso em: 19 de Julho de 2018

DOUZINAS, Costas. O Fim dos Direitos Humanos. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2009.

ENS. Atendimento Socioeducativo e Intersetorialidade, 2017. 44p. Disponível em: [http://ens.ceag.unb.br/sinase/ens2/images/Biblioteca/modulos_dos_cursos/Nucleo Basico_2015/Eixo_5/EixoV-1.pdf](http://ens.ceag.unb.br/sinase/ens2/images/Biblioteca/modulos_dos_cursos/Nucleo_Basico_2015/Eixo_5/EixoV-1.pdf). Acesso em: 18 de Julho de 2019

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir. 25a Ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p.234.

FREITAS. Fábio Fernando Barbosa de. VIVER A DEMOCRACIA: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA.

Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos / Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Alexandre Antonio Gili Náder, organizadores. - João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. v.1.

FUCHS. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. Telhado De Vidro: As Intermittências Do Atendimento Socioeducativo De Adolescentes Em Semiliberdade. Universidade de Brasília(UNB). Tese de doutorado. 273f. Brasília- DF, 2009.

FUNASE. Relatório Anual 2020. Fundação de Atendimento Socioeducativo. Governo do Estado de Pernambuco. 2020

GOFFMAN, Erving. *Manicônios, Prisões e Conventos*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1961. Disponível em: <https://app.uff.br/slab/uploads/Manicomios-prisoas-e-conventos.pdf>. Acesso em 20/01/2020

GONZALES, Douglas Camarinha. Competência Legislativa dos Entes Federados: Conflitos e Interpretação Constitucional. USP/ Dissertação. 182 p. 2011.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional, 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

IAMAMOTO, Marilda Villela. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2004. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf. Acesso em 20 de Junho de 2021.

IPEA. O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários. Nota Técnica. 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150616_nt_maioridade_penal.pdf Acesso em: 20 de junho de 2019

IPEA. Estudo do Ipea discute redução da maioridade penal e o mito da impunidade. 2015. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2562

0 Acesso em: 20 de junho de 2019

JUNQUEIRA L. A.; INOSOJA, R.M; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública no Brasil: a experiência de Fortaleza. Caracas: UNESCO/CLAD, 1997. Série Concurso de Ensayos CLAD. Disponível em: http://150.162.8.240/PNAP_2013_2/Modulo_4/Organizacao_processos_tomada_decisao/material_didatico/textos/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20intersectorialidade%20na%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20municipal.pdf . acesso em 03 de Março de 2021.

JUNQUEIRA L. A. gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. Revista saúde e sociedade v. 13, n.1,p 25-36, jan-abr 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7105>>. Acesso em: 25 de Janeiro de 2020.

KLEIN,Alejandro, RIZZINI. Irene, ZAMORA. Maria Helena. O Adolescente em Contexto. 2008. Disponível em: http://www.ciespi.org.br/media/Artigos/Artigos%20pag%201/2008_O%20Adolescente_Rizzini_Zamora_Klein.pdf . Acesso em: 25/09/2021

LIMA,Pe. Agnaldo Soares. PLANO NACIONAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO COMENTADO: Uma abordagem crítica para apoiar a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais, Brasília/DF. 2014. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/avaliacao_plano_decenal_sinase_vf.pdf Acesso em: 25 de Outubro de 2021

MACEDO, Aldenora Conceição de (Orgs.) Políticas públicas e socioeducação: A garantia de direitos dos adolescentes [recurso eletrônico] / Aldenora Conceição de Macedo (Org.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

MACHADO.É.B.L.A..Da Racionalidade Normativa à Prática Judicial Da Justiça Juvenil – Uma Revisão Teórica. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 169/2020 .p. 193 - 229 . Editora Thomson Reuters. Jul . 2020.

MACHADO.É.B.L.A.. SOCIOEDUCAÇÃO: DA ONTOLOGIA À TELEOLOGIA – UMA AMBIGUIDADE TEÓRICA. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM - V. 11, n. 2 - artigo. 2016.

MACHADO.É.B.L.A..MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO: DO DISCURSO (EUFEMISTA) À PRÁTICA JUDICIAL (PERVERSA) E À EXECUÇÃO (MORTIFICADORA): um estudo do *continuum* punitivo sobre adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei na cidade do Recife, PE. Tese de Doutorado. XXfl. UFPE. Recife- Pernambuco. 2014.

MACHADO.É.B.L.A. Em Resposta: Para que Direito Penal Juvenil?. Disponível em:<http://www.justificando.com/2017/11/24/em-resposta-para-que-direito-penal-juvenil/> Acesso em:20/11/2018

MARDEN, Carlos. Estado & Constituição [recurso eletrônico] / José Luis Bolzan de Moraes, Bruno Cozza Saraiva. - 1. ed. - Florianópolis, SC : Empório do Direito, 2016. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/uploads/livros/pdf/1505068178.pdf> .Acesso: 05 de Maio de 2021

MARINHO, Marcos Silva. EM BUSCA DO VALOR POLÍTICO DO FEDERALISMO COOPERATIVO. Revista de Teorias e Filosofias do Estado Revista de Teorias e Filosofias do Estado| e-ISSN: 2526 -9652 | Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 183 Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 183 Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 183-197| Jan/Jun.2016 | Jan/Jun.2016 | Jan/Jun.2016.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENDEZ, Emilio García. Evolución histórica del derecho de la infância: Por que uma história de los derechos de la infância? In: ILANUD/ABMP/SEDH/UNFPA (Orgs.). Justiça, adolescente ato infracional: socioeducação responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

MDH. Políticas Públicas, Marco Legal da Socioeducação no Brasil – SINASE: Conceitos, princípios e Diretrizes. Escola de Socioeducação do Tocantins. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/427613/>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na constituição de 1988. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198704>, acesso em: 03 de outubro de 2018

MOREIRA, Dirceia. MULLER, Crisna Maria. A política pública da socioeducação no estado democrático de direito brasileiro. Revista Jurídica FURB. 2019

NEME, Eliana Franco. Revista Seqüência, nº 55, p. 95-118, dez. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15046/13717>. Acesso em: 20 de dezembro de 2018

NETO, Luiz Gonzaga Pereira. A Teoria da Federação e o Estado Federal Brasileiro. Disponível em: http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_VI_junho_2006/LGonzaga_Federalismo.pdf Acesso em 06 de novembro de 2018.

NEVES, Carla Malinowski. A intersetorialidade no sistema nacional de atendimento socioeducativo: experiências no município de porto alegre-rs. Dissertação..167f. 2014 Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/115068?locale-attribute=en> Acesso em:20 de outubro de 2020

OLIVEIRA. Ana Roberta Gomes; PEIXOTO. Roberto Bassan. INTEGRANDO OLHARES E PRÁTICAS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: Especialização em Políticas Públicas e Socioeducação/1º Ed. Porto Alegre: Plus/ Simplíssimo, 2020.Recurso Digital:il

PEDAS PERNAMBUCO. Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco.2015 Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/05202019041251-pedas.final.pdf> Acesso em: 20 de Junho de 2019.

PEQUENO. MARCONI J. P. Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos / Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Alexandre Antonio Gili Náder, organizadores. - João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. v.1.

PERMAN, Renata Gonçalves. OS DIREITOS DO CONSUMIDOR NO PLANO ESTADUAL: LIMITES FEDERATIVOS E OS REGIMES ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. Dissertação, Unicap-Recife, 276p. 2020.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. Revista da EMERJ, v.

, n° 46, 2009. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2019

RABENHORST. Eduardo Ramalho. Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos / Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Alexandre Antonio Gili Náder, organizadores. - João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. v.1.

ROMEIRO. Tamires Moreira. O Paradigma da Proteção Integral e os Parâmetros do SINASE no Âmbito da Medida Socioeducativa de Internação. UNICEUB, Brasília, 2020.

SCHUCH, Patrice. Práticas de Justiça: Uma Etnografia do “Campo de Atenção ao Adolescente Infrator” no Rio Grande do Sul depois do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tese de Doutorado. 345 f. Porto Alegre, 2005.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA. Karla Crítian da. A garantia do direito à educação para adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação/ Karla Crítian da Silva. Tese de Doutorado – Recife, 2019. 206 f. : il.

SDH. Atendimento Socioeducativo e Intersectorialidade. O SINASE e a Proposta do Trabalho Intersectorial – Desafios do Cotidiano da Socioeducação. Escola Nacional de Socioeducação. Secretaria de Direitos Humanos. 2015. Disponível em: http://ens.sinase.sdh.gov.br/ens2/images/Biblioteca/modulos_dos_cursos/Nucleo_Basic_o_2015/Eixo_5/EixoV-1.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2018

SILVEIRA, Sebastião Sérgio Da. GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A JURISPRUDÊNCIA DO STF. Teoria Constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: Vladia Maria de Moura Soares, Diogo Guagliardo Neves, José Luiz Quadros de Magalhães – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e Políticas Públicas/ Marcia Miranda Soares e José Angelo Machado.—Brasília: Enap, 2018, 112p. :ilz

SOUZA, Luciano Aparecido de. CRIMINALIDADE JUVENIL: SIGNIFICADOS E SENTIDOS PARA “REINCENTES” EM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE INTERNAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ. Luciano Aparecido de Souza – 2016, 251 f.: il. 30cm

SOUZA, Rosimere de. Município e a política de atendimento socioeducativo, O/ Rosimere de Souza; Louise Lima Storni Rocha; Herculis Pereira Tolêdo. - Rio de Janeiro: IBAM, 2018. 95 p.

SPOSATO, Karyna Batista.O Direito Penal Juvenil- São Paulo: Editora. Revista dos Tribunais, 2006.

STURZA, Janaína. MACIEL, Renata. Democracia, cidadania e direitos humanos: a conjuntura atual do estado democrático de direitos. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 23. p. 253-281.(2016).

TACCA, Adriano. PHILERENO, Deivis Cassiano.BELTRAMI, Fábio. A Crise do Estado: Perspectivas em Face dos Direitos Sociais. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 15(29): 55-78, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/download/2661/1605> . Acesso em 15 de Maio de 2021

TAVARES, Alessandra Schettino. O federalismo cooperativo no Brasil [manuscrito] : o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988 / Alessandra Schettino Tavares. -- 2009. 55 f.

TOSI, Giuseppe. O SIGNIFICADO E AS CONSEQUÊNCIAS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948. Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos / Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Alexandre Antonio Gili Náder, organizadores. - João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. v.1.

VIDAL, Alex da Silva. Adolescentes em medida socioeducativa: Um estudo sobre estigma. 2014.160 f.

ZAMORA, Maria Helena. A lógica, os embates e o segredo: uma experiência de curso de capacitação com educadores. In: ZAMORA, Maria Helena. Para Além das Grades: Elementos para a Transformação do Sistema Socioeducativo. Rio de Janeiro: Editora PUC-RIO, 2005

