



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARA ALVES DE SOUSA

**“TECENDO OS FIOS DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL”: UMA
AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO-SINASE.**

São Luís, MA
2023

MARA ALVES DE SOUSA

**“TECENDO OS FIOS DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL”: UMA
AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO-SINASE.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de doutora.

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

São Luís, MA
2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

SOUSA, MARA ALVES DE.

TECENDO OS FIOS DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL:
UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO-SINASE / MARA ALVES DE SOUSA. - 2023.

168 f.

Orientador(a): Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa Santos Sousa.
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, SÃO LUIS, 2023.

1. Política socioeducativa. 2. Políticas Públicas. 3.
Sinase. I. Santos Sousa, Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa. II.
Título.

MARA ALVES DE SOUSA

**“TECENDO OS FIOS DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL”: UMA
AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO-SINASE.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão como requisito parcial para obtenção do
título de doutora.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Orientadora)

Prof.^a Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Prof.^a Dra. Carla Cecília Serrão Silva

Prof.^a Dra. Lília Penha Viana Silva

Prof.^a Dra. Cleonice Correia Araújo

À eterna flor de maio. Minha inspiração para além. Minha mãe:
Maria Alves de Sousa.

À linda flor (primaveril) de setembro. Meu girassol. Minha filha:
Tirza Maria Alves de Sousa Oliveira.

Às crianças e adolescentes dos projetos que acompanhei ao longo da trajetória profissional: Projovem Adolescente (CRAS/Vicente Fialho); Projeto Adolescente Cidadão (SESC/MA); Programa Adolescente Saudável (Plan Internacional); Projeto Escola de Liderança para Meninas (Plan Internacional). Trabalhar e conviver com vocês me deu chão para fazer do conhecimento uma fonte de luta por uma sociedade mais humana e acolhedora às crianças e adolescentes.

AGRADECIMENTOS

Nossa vida é feita de pequenos passos que somatizam longas, singulares e resilientes caminhadas.

Escrever uma tese tem um significado singular para mim, visto que, até os 10 anos de idade o meu sonho era aprender a ler ("as palavras dos livros", como eu costumava dizer). Sim, tive muitas dificuldades de aprendizagem, bloqueios cognitivos (que eram apenas a ponta do iceberg diante de muitos acontecimentos experienciados na primeira infância). Situação agravada pela estigmatização vivida na escola: era nomeada como "a menina que não sabia ler", entre outros adjetivos.

O sonho em "ler as palavras dos livros" parecia-me tão distante, que descobri uma "leitura paralela": para além das letras, das sílabas, dos vocábulos, das frases! Lembro-me que folheava os livros e como não conseguia decodificar as palavras, fazia a leitura do não-escrito, do não-dito, do não-literal.

Assim, "a menina que não sabia ler", lia muito! Especialmente, sobre Deus, sobre o mundo, sobre a vida, sobre as pessoas. Na medida em que lia tudo isso, fazia uma imersão para além. Quando menos imaginei, lá estava a ler também o vocábulo literal! Foi umas das sensações mais marcantes que já experimentei! A alegria era tamanha que guardava meus livros na parte superior do beliche que dormia. Queria os livros o mais perto possível. E os tinha, literalmente.

Olhando para o hoje, revisito/elaboro o ontem e projeto o porvir! Essa foi, sem dúvida, a aprendizagem necessária para minha vida: *"o caminho é mais importante do que a chegada!"*.

Aprendi também que a vida é plural. Nossas conquistas são coletivas. Nossas aprendizagens são frutos das vivências cotidianas. Nossa caminhada é acompanhada de pessoas, de afetos construídos e entrelaçados.

Então, deixo aqui registrado meu agradecimento às pessoas "plurais" dessa minha caminhada:

Ao meu Deus: amor transcendental.

À minha filha Tirza Maria, por ser sinônimo de um amor tão puro e desmedido. Neste percurso de estudos, foi a surpresa mais linda e necessária à minha vida. Trouxe luz, explosão de sentidos e me fez viver a "antítese" mais complexa até aqui: maternar uma criança e ser fonte alimentadora do seu

desenvolvimento afetivo, emocional, psíquico, espiritual, intelectual e físico. Que desafio!

À minha saudosa mamãe Maria (a querida “doninha”, como meu pai ainda a nomeia). De fato, ela é a dona das minhas imemoriáveis inspirações.

Ao meu esposo, Antônio Leisom, por ser uma companhia leal e encorajadora nos cotidianos tão difíceis. Por compreender minhas ausências durante este processo solitário da escrita e por sempre estar disposto a ser família para nós. Por seu esforço e renúncias pessoais para me proporcionar as condições objetivas de elaboração deste trabalho. Sei que tudo isso é sobre bem-querer e amor.

Ao meu pai Manoel Silvestre de Sousa, símbolo maior, para mim, de Fé, coragem e fascínio pelo conhecimento.

À minha (mais que irmã) Mary: símbolo de amor e propósito de vida. Ela que é a própria personificação dos versos da Cora Coralina: *“aquela mulher que faz a escalada da montanha da vida, removendo pedras e plantando flores”*. Bem verdade que a parte mais pesada das minhas pedras, ela carregou comigo e me inspirou a mirar o alvo. Gratidão incalculável a essa mulher que transborda virtudes.

À minha (grande e amada) família: a tela perfeita da minha história. O amor, o cuidado, o carinho e a credibilidade de vocês me fizeram chegar até aqui.

À minha admirável orientadora, prof.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, pela competência e sensibilidade com que conduziu este trabalho. É uma inspiração como professora, desde a disciplina de Administração e Planejamento em Serviço Social (na graduação). Como testificam (em unanimidade) as suas alunas e ex-alunas que tenho contato: *“- Profa. Salviana é outro nível!”*. Especialmente, neste agradecimento, quero externar o quanto essa minha admiração se potencializou na jornada da tese. Então, minha gratidão pela sororidade materializada no seu primeiro contato de orientação (via *e-mail*), em que, sabendo da minha condição de “recém-mãe”, interessou-se em saber, primeiramente, como eu e a bebê estávamos. Foi uma pergunta simples e objetiva, mas necessária para que me sentisse acolhida e respeitada naquele momento singular que vivia. Pois, como característico dessa fase, me via inadequada e distante dos projetos profissionais e acadêmicos, mas sua postura de empatia e cuidado foi um lenitivo e estímulo para mim. Gratidão por ser uma mestra que, parafraseando Paulo Freire: *“diminui a distância entre o que diz e o que faz, de tal forma que, a sua fala é a sua prática”*. Só gratidão!

Às professoras Eunice Pereira, Carla Cecília e Lílian Penha pelas contribuições necessárias e oportunas durante a qualificação do texto da tese. Especialmente, pela generosidade na revisão do texto. Imensa gratidão a todas! Com extensivo agradecimento a todo corpo docente e administrativo do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas-UFMA.

Às minhas professoras e professores da Educação Básica, por acreditarem que “uma caneta e um livro” são ferramentas de transformação humana e social. Com especial gratidão à professora Tereza Cristina Ribeiro, por ter contribuído para minha inserção na pesquisa como bolsista PIBIC/Jr da FAPEMA, ainda no Ensino Médio. Muito orgulho das minhas raízes e trajetória na Educação Pública.

Às professoras do Departamento de Serviço Social da UFMA pela trajetória aguerrida e comprometida em qualificar o processo da formação profissional crítica, reflexiva e propositiva. O fôlego de vocês em construir uma educação pública qualitativa, emancipatória e transformadora é uma inspiração. Com especiais menções às professoras Nonata Santana e Leidinalva Miranda pelo incentivo e credibilidade que me impulsionaram na jornada da formação profissional.

Às companheiras e companheiro da turma de doutorado 2018, em especial à Marlene Torreão, Glaucejane Galhardo, Alcione do Socorro e Emanuele Bani pela parceria e partilha durante esta jornada.

Dizem que a gratidão é a memória do coração. Pois bem.

Os ninguéns:
os filhos de ninguém, os dono de nada.
Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo
a vida, condenados e mal pagos:
Que não são, embora sejam.
Que não falam idiomas, falam dialetos.
Que não praticam religiões, praticam superstições.
Que não fazem arte, fazem artesanato.
Que não são seres humanos, são recursos humanos.
Que não tem cultura, têm folclore.
Que não têm cara, têm braços.
Que não têm nome, têm número.
Que não aparecem na história universal, aparecem
nas páginas policiais da imprensa local.
Os ninguéns, que custam menos do que a bala que
os mata.

(EDUARDO GALEANO)

RESUMO

Este trabalho tematiza acerca do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-Sinase e propõe como objetivo central: desenvolver uma avaliação política, com foco na concepção e desenho do Sinase, considerando as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais que condicionaram o processo de sua formulação, bem como, os princípios centrais que fundamentam essa política. Ao longo desta pesquisa, contextualiza-se acerca da construção sócio-histórica da política de proteção infanto-juvenil no Brasil, destacando um olhar sobre as infâncias e adolescências e os marcadores da questão social desde o contexto de formação da sociedade brasileira. Busca-se, para tanto, demarcar as políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil a partir da década de 30, período marcado pela consagração da doutrina da situação irregular. Situa-se o percurso da construção do paradigma da Proteção Integral na agenda pública brasileira, a partir da década de 80, apontando alguns (des)encontros no que se refere à política de atendimento socioeducativo. Apresenta-se, com ênfase, o Sinase como Política Pública, destacando sua trajetória e emergência na agenda pública e sua formulação. A pesquisa é fundamentada na metodologia de avaliação política da política, conduzida pela vertente teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético, considerando o Sinase como um complexo de múltiplas determinações e parte da dialética do movimento societário. Utiliza-se a abordagem da pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e documental, visto que esta permite refletir sobre a complexidade das questões em análise. Como resultados principais do estudo, foram identificados alguns dissensos referentes aos princípios do Sinase, que se fundamentam na superação de modelos anteriores e na afirmação da socioeducação pautada nos direitos humanos, no entanto, a análise nos indicou que este processo tem se expressado através de continuidades e descontinuidades (em permanente disputa) na sociedade brasileira, acompanhando as inflexões presentes nas diversas conjunturas sociopolíticas e no trato à questão infracional.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Política socioeducativa. Sinase.

ABSTRACT

This work focuses on the National System of Socio-Educational Assistance - Sinase and proposes as its central objective: to develop a political evaluation, focusing on the conception and design of Sinase, considering the political, economic, social and cultural dimensions that conditioned the process of its formulation, as well as the central principles that underlie this policy. Throughout this research, the socio-historical construction of the child protection policy in Brazil is contextualized, highlighting a look at childhood and adolescence and the markers of the social issue from the context of the formation of Brazilian society. The aim is, therefore, to demarcate the policies of assistance to adolescents in conflict with the law in Brazil from the 1930s onwards, a period marked by the consecration of the doctrine of the irregular situation. The trajectory of the construction of the paradigm of Integral Protection in the Brazilian public agenda, from the 80's, is situated, pointing out some (dis)encounters with regard to the policy of socio-educational assistance. It presents, with emphasis, Sinase as a Public Policy, highlighting its trajectory and emergence in the public agenda and its formulation. The research is based on the methodology of political evaluation of politics, conducted by the theoretical-methodological aspect of historical-dialectical materialism, considering Sinase as a complex of multiple determinations and part of the dialectic of the societal movement. A bibliographic and documental qualitative research approach is used, as this allows for reflection on the complexity of the issues under analysis. As the main results of the study, some disagreements were identified regarding the principles of Sinase, which are based on overcoming previous models and affirming socio-education based on human rights, however, the analysis indicated that this process has been expressed through continuities and discontinuities (in permanent dispute) in Brazilian society, accompanying the inflections present in the different socio-political conjunctures and in dealing with the infraction issue.

KEYWORDS: Public Policies. Socio-educational policy. Sinase.

RESUMEN

Este trabajo se centra en el Sistema Nacional de Atención Socioeducativa - Sinase y propone como objetivo central: desarrollar una evaluación política, centrándose en la concepción y diseño del Sinase, considerando las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales que condicionaron el proceso de su formulación, así como los principios centrales que sustentan esta política. A lo largo de esta investigación, se contextualiza la construcción sociohistórica de la política de protección del niño y del joven en Brasil, destacando una mirada sobre la niñez y la adolescencia y los marcadores de la cuestión social a partir del contexto de formación de la sociedad brasileña. El objetivo es, por lo tanto, demarcar las políticas de asistencia a los adolescentes en conflicto con la ley en Brasil a partir de la década de 1930, período marcado por la consagración de la doctrina de la situación irregular. Se sitúa la trayectoria de la construcción del paradigma de la Protección Integral en la agenda pública brasileña, a partir de los años 80, señalando algunos (des)encuentros con respecto a la política de asistencia socioeducativa. Presenta, con énfasis, el Sinase como Política Pública, destacando su trayectoria y surgimiento en la agenda pública y su formulación. La investigación se basa en la metodología de evaluación política de la política, conducida por el aspecto teórico-metodológico del materialismo histórico-dialéctico, considerando al Sinase como un complejo de determinaciones múltiples y parte de la dialéctica del movimiento societario. Se utiliza un enfoque de investigación cualitativa bibliográfica y documental, ya que permite reflexionar sobre la complejidad de los temas bajo análisis. Como principales resultados del estudio, se identificaron algunos desacuerdos respecto a los principios del Sinase, los cuales se basan en la superación de modelos anteriores y en la afirmación de la socio-educación basada en los derechos humanos, sin embargo, el análisis indicó que este proceso se ha expresado a través de continuidades y discontinuidades. (en disputa permanente) en la sociedad brasileña, siguiendo las inflexiones presentes en las diferentes coyunturas sociopolíticas y en el tratamiento de la cuestión de la infracción.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas. Política socioeducativa. Sinase.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CP – Código Penal
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DCA - Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente
DNC - Departamento Nacional da Criança
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA - Educação de Jovens e Adultos
FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
LOS – Lei Orgânica da Saúde
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MSE- Medidas Socioeducativas
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIF – Programa de Atenção Integral às Famílias
PIA's - Planos Individuais de Atendimento
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PSC - Prestação de Serviço à Comunidade
SAM - Serviço de Assistência aos Menores

SDHE – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SEMCAS - Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social

SGD - Sistema de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O processo das políticas públicas.....	27
Figura 2: Processos decisórios.....	28
Figura 3: O Sinase.....	75
Figura 4: Desenho Sinase.....	88
Figura 5: Sistema de garantia de direitos.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceituando a avaliação política da política.....	30
Quadro 2: Responsabilidade e competências.....	76
Quadro 3: Medidas socioeducativas e sua aplicação com o ECA.....	77
Quadro 4: Quadro conceitual.....	80
Quadro 5: Princípios da Sinase.....	95

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1. Avaliação Política (da Política): tessituras e demarcações metodológicas	26
2. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO DEBATE CONTEMPORÂNEO	32
2.1 Revisitando abordagens clássicas	32
2.2 As vertentes de análise das políticas públicas: pluralista-funcionalista, neoinstitucionalista-compreensiva e marxista-dialética	36
2.3. As Políticas Sociais no debate contemporâneo: apontamentos	42
3. A CONSTRUÇÃO SÓCIOHISTÓRICA DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL	48
3.2 Desvelando as políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil a partir da década de 1930: o revés da situação irregular	57
3.3 Os caminhos da construção do paradigma da Proteção Integral na agenda pública brasileira: alguns (des)encontros	64
3.4 O Sinase como Política Pública: teia de construção e significados	73
4. UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SINASE: ENGENHARIA, DESENHO, PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DA POLÍTICA	79
4.1 Engenharia e desenho do Sinase: entre a racionalidade legal e a complexidade da política pública	80
4.2 Descortinando a composição tridimensional do Sinase	86
4.3 Princípios e fundamentos centrais do Sinase: tecendo os fios da dimensão conceitual	93
4.4 O Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030) e o Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023) : considerações à luz das prerrogativas previstas no Sinase	111
5. CONCLUSÕES	120
APÊNDICES	133
Quadro 1. síntese principais abordagens teórico-conceituais sobre Estado	134

Quadro 2: principais vertentes e seus aspectos centrais:	136
Quadro 3: Linha do tempo dos direitos infanto-juvenis no Brasil.	138
Quadro 4: comparativo Código de Menores de 1927, Código de 1979 e ECA 1990.	139
Quadro 5: conceituando a pesquisa avaliativa	140
Quadro 6: Dimensão estratégica do SINASE.	141
Quadro 7: Dimensão conceitual do Sinase.	142
Quadro 8: Dimensão operacional do SINASE.	143
ANEXOS	144
ANEXO 1: Lei nº12.594 de 18 de janeiro de 2012	145
ANEXO 2: Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo 2021-2030	167
ANEXO 3: Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto de São Luís 2013-2023	168
ANEXO 4: Quadro de Síntese dos serviços por nível de complexidade – MDS	Error! Indicador Não Definido .

1.INTRODUÇÃO

A presente tese, intitulada “TECENDO OS FIOS DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL”: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO-SINASE, resulta de uma pesquisa desenvolvida no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Trata-se de uma avaliação política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-Sinase voltada para desvelar os fundamentos de ordem política, econômica e sociocultural desse Sistema, bem como analisar seus princípios, fundamentos teórico-conceituais e as contradições inerentes à sua concepção e desenho. Vincula-se à linha de pesquisa Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais, na área de concentração Políticas e Programas Sociais.

A escolha do tema da pesquisa é fruto de três motivações centrais: a) minhas vivências acadêmicas e profissionais num esforço de compreender a realidade social como totalidade determinada pelo movimento da história comportando as ideias de contradição e de movimento; b) os sujeitos em enfoque na composição do Sinase, adolescentes autores de ato infracional, que carregam traços históricos de criminalização da juventude empobrecida e alijada de seus direitos no Brasil. Tal problema se acentua na atual conjuntura marcada por práticas institucionalizadas de violências pensadas como alternativas para resolução de problemáticas estruturais, num movimento que dicotomiza os debates de proteção x punição infanto-juvenil; c) a escassez de pesquisas avaliativas sobre a proteção dos direitos humanos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei que contribuam para o processo de construção do conhecimento sobre a realidade.

Vejo, portanto, na pesquisa avaliativa sobre o tema proposto, uma possibilidade de investigar e refletir sobre uma refração da questão social no Brasil, mas também como forma de resistência e afirmação dos princípios da dignidade e defesa dos direitos humanos fundamentais. Nesse sentido, considero as bases do processo de institucionalização e do tratamento dado, pelo Estado brasileiro, a adolescentes que cometeram ato infracional. Demarco, também, uma conjuntura pautada por demanda punitivista contra crianças e adolescentes que se expressa no âmbito parlamentar influenciando as normas formuladas. Evidenciando, um contexto

em que “crianças e adolescentes de classes subalternas, de formas diversas, ainda são vistas como ameaça à coesão social” (CARVALHO, 2001). É o caso das iniciativas como as que propõem a redução da idade penal (como formulado na Proposta de Emenda Constitucional – PEC 171), que têm como substrato ideias baseadas na repressão fundada no autoritarismo, na dominação e na violência, marcas históricas de uma “cultura menorista” (RIZZINI, 2005) expressa nos códigos de 1927 e 1979.

Vale destacar que no Brasil o processo de institucionalização da questão social inicia-se, entre os anos de 1920 e 1930, através da estratégia de “conciliação de classes”, empreendido por parte do Estado. Período este marcado por profundas alterações sociais, resultantes do processo de transição do modelo agrário-exportador para o modelo urbano industrial, em que se buscou desenvolver ações com vistas a “amenizar” as sequelas da questão social. Assim, como reflete Behring; Santos (2009), é preciso compreender que os modos de produção e reprodução do capitalismo envolvem as mudanças no mundo do trabalho; manifestações e expressões concretas na realidade social; estratégias de seu enfrentamento articuladas pelas classes sociais e pelo papel do Estado nesse processo, em que se destaca a institucionalização da política social e dos direitos sociais.

Há que se considerar, ainda, que o papel interventivo do Estado brasileiro, em certo aspecto, instituiu caracterizações de uma ‘cidadania regulada’, que não se mostrou efetiva no atendimento às necessidades sociais da população. Isto porque, é muito difícil assegurar direitos, bem como garantir os “mínimos sociais básicos” em um país com profundos marcadores de desigualdades e exclusão social. Pesquisas e análises acerca da constituição de políticas sociais, no contexto brasileiro, indicam que estas se caracterizam, historicamente, pela pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos, configurando “o aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado” (YAZBEK, 1999).

Referente à questão da infância no Brasil, vê-se que durante anos foi tratada de forma invisível, e quando incorporada à agenda estatal, foi marcada por políticas repressivas e coercitivas. Neste ínterim, contextualizo, com base nos estudos de Pinheiro (2004), sobre “as forças sociais que efetivaram a institucionalização de políticas à criança e ao adolescente, no Brasil, que se deram a partir dos anos 1970 e 1980”, período em que se consolida um forte movimento de luta pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Este movimento foi impulsionado pela onda

crescente de redemocratização do nosso país, contexto em que diferentes setores se articularam em torno da retomada das liberdades democráticas e justiça social. Nesse processo, emergiram novas demandas sociais que, colocadas na pauta de reivindicações da sociedade brasileira, buscavam a ampliação dos direitos de cidadania e da participação política. Como fruto deste amplo processo de organização coletiva, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal Brasileira, conhecida como *Constituição Cidadã*, “uma vez que esta oferece um amplo sistema jurídico de proteção aos direitos humanos dos diferentes segmentos sociais” (OLIVEIRA, 2013).

A “era dos direitos”, designação que Norberto Bobbio consagrou para os anos 1980, inclui a forte movimentação no sentido de reformular as leis voltadas ao segmento infantil e juvenil. A Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), endossada por um significativo número de países, firma-se num momento histórico que revoluciona as concepções existentes sobre a infância. No Brasil, o movimento pelos direitos da criança foi fortemente marcado por lutas e embates que culminaram na inclusão do artigo 227 sobre os direitos das crianças, na Constituição Federal de 1988. Assim, a década de 80 do século XX trouxe avanços (pelo menos da ótica legal), na legislação brasileira no que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes. Assim, demarcou-se uma tendência em “homogeneizar” uma diversidade de compreensões sobre tais sujeitos sociais, concretizadas em um conjunto de políticas públicas que incluem diretrizes e princípios de defesa dos direitos sociais, mediadas por diferentes instituições de atendimento.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, estabeleceu as prerrogativas da doutrina da proteção integral. A partir de então, “têm-se o entendimento que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e não simples objetos de intervenção”(PEREZ; PASSONE, 2010). Estes avanços legais resultaram na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8069 de 1990, que inaugurava um novo modelo de assistência e de atendimento a esses segmentos populacionais, pois passam a ser reconhecidos também como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, cabendo ao Estado garantir a efetivação de seus direitos. Nessa perspectiva, o Estatuto se fundamenta no paradigma filosófico-político da Doutrina da Proteção Integral, o qual preconiza que crianças e adolescentes estão numa idade em que não podem suprir por si mesmo suas

necessidades, dependendo da lei, da Família e do Estado, a quem cabe o dever de atendê-los.

Na mesma compreensão e defesa, Volpi (2001) argumenta que “a garantia de direitos da infância e da juventude no Brasil, está solidamente fundamentada na Constituição Federal de 1988”, que a define como prioridade absoluta em seu artigo 227, consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente e nos documentos internacionais tais como, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. O ECA, portanto, condensa os acordos e tratados internacionais sobre os direitos infanto-juvenis, sobretudo no que se refere ao estabelecimento da maioridade penal.

A atenção à criança e ao adolescente brasileiro, na contemporaneidade, materializada em diferentes institucionalidades, portanto, conjuga as lógicas do direito, da solidariedade e do controle da violência pela repressão (CARVALHO, 2001). Neste viés, esta pesquisa avaliativa analisa a emergência e formalização do Sinase, assim como os elementos que contribuíram para a composição de sua arquitetura, os princípios explícitos e implícitos que o fundamentam e as razões que o tornaram preferível a qualquer outro. Portanto, analisar a situação dos adolescentes em conflito com a lei sob o viés de uma questão incorporada na agenda estatal, requer situar a trajetória histórica em que esta emerge no cenário social como objeto de intervenção, desde a doutrina menorista até a doutrina da proteção integral que tem como fulcro a defesa dos direitos sociais. Considerando a atuação do Estado em relação às políticas sociais, vê-se que as estruturas administrativas do governo têm como premissa o controle e regulação sobre a questão social em que passa a designar, num nível da realidade, um campo de intervenção centralizado em estudos de questões populacionais. Neste ínterim, “a formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos; e, de outro, pelos processos de evidenciação dos temas” (RUA, 1995).

Outro mecanismo legal que incorpora a primazia no atendimento aos direitos da criança e do adolescente é a Lei federal nº 8.742- Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de Dezembro de 1993 na qual pressupôs maior visibilidade à Assistência Social no Brasil e preconiza em suas diretrizes ações articuladas sob um sistema descentralizado e participativo, fortalecendo o ideário de ruptura do modelo vertical e centralizador das decisões fundamentadas por uma política filantrópica e

assistencialista que comprometiam a distribuição dos recursos a serem aplicados na esfera municipal.

Nesse contexto de prevalência e efetivação de direitos sob a vigência da LOAS, são preconizadas em suas diretrizes, ações articuladas sob um sistema descentralizado e participativo. Há, portanto, um fortalecimento dos compromissos com a distribuição dos recursos a serem aplicados na esfera municipal, incluindo os serviços de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas na Política de Assistência Social.

O debate sobre a trajetória histórica das alternativas de “proteção às crianças e adolescentes, pressupõe a análise sobre as diferentes formas de incorporação dessa questão na agenda do Estado, ponto de partida para a elaboração de propostas de políticas públicas e de ação governamental, e que envolve uma série de etapas que têm início com o “acatamento” de um assunto pelo governo, podendo-se identificar, assim, a forma como ele chega ao debate público (MELO, 2008) e como captura a atenção dos elaboradores da política (definição da agenda), gerando opções de política pública. Em seguida, torna-se necessária a legitimação da decisão, momento no qual se busca apoio político dos agentes sociais envolvidos com a política pública, para a obtenção da sua aprovação. Finalmente, implementa-se a política formulada, através da operacionalização em programas e projetos.

Partimos da análise de que a política não pode estar restrita ao seu aspecto formal de enunciado oficial. A política precisa ser vista como uma prática de embates e conflitos de interesses, de posições e percepções do mundo, que produz acordos momentâneos e dinâmicos e que, em última instância, expressa uma forma historicamente construída de viver e reproduzir da sociedade. Neste sentido, as questões-norteadoras desta pesquisa buscaram desvelar:

- O SINASE apresenta consistência e coerência interna de acordo com a sua concepção e o seu desenho?
- Quais as racionalidades legais expressas no Sinase? E como estas denotam concepções e valores do campo jurídico-político destinado a adolescentes?
- Quais são os princípios centrais do SINASE? E como estes expressam os fundamentos do atendimento infanto-juvenil?
- Qual a pertinência e coerência do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030) e do Plano Decenal Municipal de

Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023), considerando suas adequações às prerrogativas do SINASE?

Têm-se como objetivo central deste estudo: desenvolver uma avaliação política do Sinase, com foco na sua concepção e desenho. Como objetivos secundários: analisar o referencial teórico, fundamentos e concepções do SINASE; avaliar a pertinência e coerência do SINASE em relação ao desenho da Política; configurar os princípios ético-políticos centrais que fundamentam o SINASE; analisar os elementos constitutivos do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030) e do Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023), e sua pertinência em relação ao SINASE. À vista disso, situo esta pesquisa avaliativa a partir das dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais que condicionaram o processo de formulação desta política.

A pesquisa tem orientação teórico-metodológica baseada no materialismo histórico-dialético. Nesse sentido, a investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste, precisamente, em situar e compreender “os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade” (MARX, 1984). Na conexão entre método e teoria se manifestam três categorias fundamentais através das quais estabeleceu sua perspectiva teórico-metodológica: totalidade, contradição e mediação.

O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo e desempenha uma função dupla: definir a si mesmo e definir o todo, ser ao mesmo tempo produtor e produto, conquistar o próprio significado e ao mesmo tempo conferir sentido a algo mais (SWEEZY, 1983).

Para tanto, os fenômenos sociais analisados (e aqui se inserem as políticas sociais) devem ser compreendidos em sua múltipla causalidade, bem como em suas múltiplas determinações. A respeito da contradição Marx postula que “cada qual é imediatamente o seu contrário”. Nesse sentido, por exemplo, a produção é imediatamente consumo e o consumo é imediatamente produção (MARX, 2008,

p.247). Já a mediação diz respeito ao “estabelecimento de conexões por meio de algum intermediário

Nesses termos é que Carvalho (2004, p.3) entende que pesquisar é “[...] pôr em questão, questionar representações, classificações do senso-comum, desnaturalizando o que é dado por ‘natural’, desconstruindo o que se apresenta como ‘construído’”.

Nessa perspectiva, a proposta teórico-metodológica parte da compreensão que a realidade social não é neutra, e que toda a possibilidade em desvelá-la começa por sua problematização. Para tanto, a construção de categorias teóricas que fundamentam o estudo, “adolescentes em conflito com a lei”, “justiça juvenil” e “socioeducação”, são o resultado de correlações de forças e ensinam sobre as preocupações sociais de uma época e sociedade.

Na reconstrução deste objeto de estudo considere: a) quando e como passa a constituir-se como expressão da questão social, sendo então incorporada para a agenda pública no Brasil; b) se os fundamentos e princípios do Sinase estão reificados em termos absolutos e homogeneizadores, posto que se relaciona com as determinações econômicas, políticas e culturais em cada momento histórico, e que adquirem caráter específico, dada a configuração das políticas sociais como uma síntese de múltiplas determinações.

Do ponto de vista político, entende-se que é importante conhecer as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam. Essas dimensões – história, economia e política – não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam.

Como já indicado, esta pesquisa foi balizada por critérios metodológicos da avaliação política da política, em que se examinam os pressupostos e fundamentos de um determinado curso da ação pública. Sendo assim, destaco a proposição de Arretche (2009), que considera esta tipologia de pesquisa avaliativa oportuna para analisar o desenho institucional de uma política, a partir da reconstituição de suas diversas características, de forma a apreender como o todo se superpõe ou se complementa.

Destaco, a seguir algumas proposições acerca do percurso metodológico escolhido para esta pesquisa: *avaliação política (da política)*.

1.1 Avaliação Política (da Política): tessituras e demarcações metodológicas

Para o recorte teórico-metodológico desta pesquisa avaliativa faremos menções às contribuições de importantes intelectuais e estudiosos da temática, a citar: Maria Ozanira da Silva e Silva; Marcus Faria Figueiredo; Argelina Maria Cheibub Figueiredo; Maria Cecília Minayo; Elaine Behring; Ivanete Boschetti; Maria das Graças Rua; Cohen, dentre outros. Quanto ao levantamento e pesquisa bibliográfica acerca das principais categorias teóricas do referido estudo (direitos infanto-juvenis, adolescente em conflito com a lei, e justiça juvenil, medidas socioeducativas, socioeducação, Sinase), temos as contribuições de Irene Rizzini; Del Priore, Alba Zaluar; Flávia Impelizeri; Eduardo Rezende Melo; Eugenio Raúl Zaffaroni, dentre outros. No referente à pesquisa documental, propomos um levantamento, com especial alusão, do conjunto de leis e normativas que transversalizam a construção do Sinase.

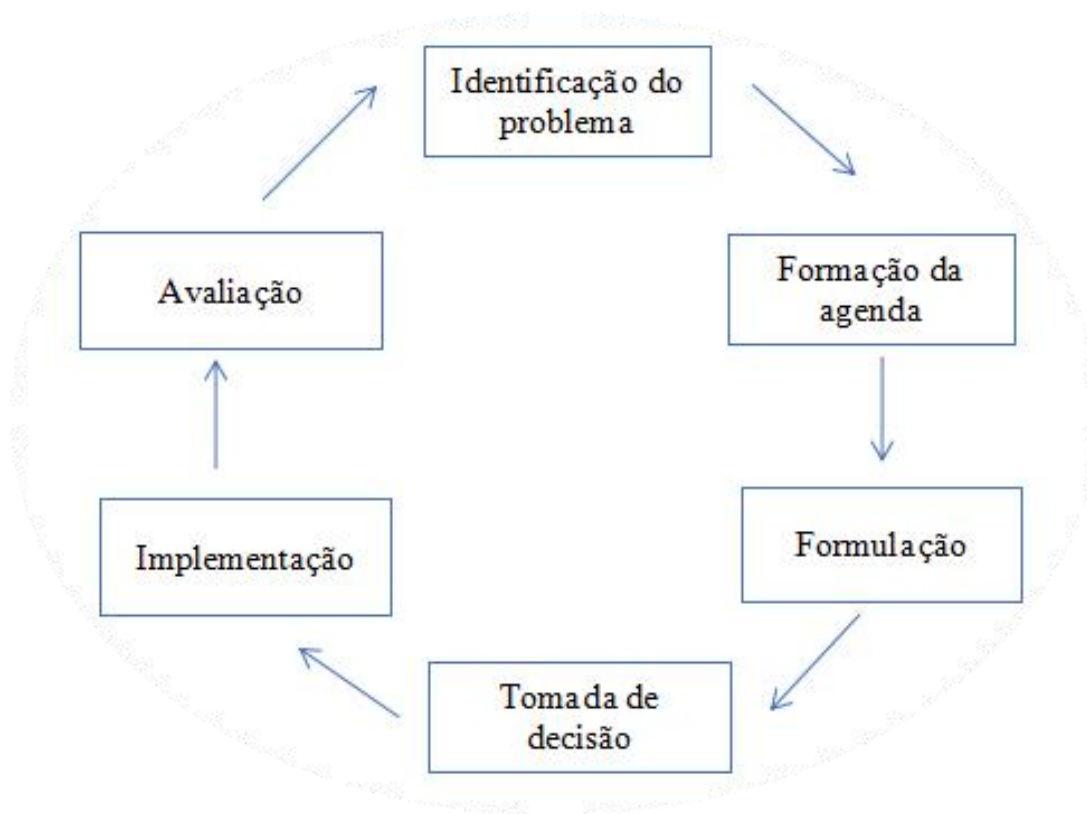
Um breve retorno à conceituação sobre políticas públicas nos indica que estas representam o conjunto de ações coletivas voltadas à garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público. Assim, as políticas públicas são respostas dadas às demandas, em diversas áreas, transformando aquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Destacamos, ainda, as proposições dos estudos do GAPI¹ (Grupo de Análise de Políticas de Inovação), ao conceituar a política pública e como esta pode influenciar a vida de todos os sujeitos da esfera pública (*policy*) e política (*politics*). Por conseguinte, analisa-se que as políticas públicas representam a soma de processos e sujeitos envolvidos.

A seguir sistematizamos o processo das políticas públicas:

¹ Grupo de Estudos ligado a UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas - SP).

Figura 1- O processo das políticas públicas

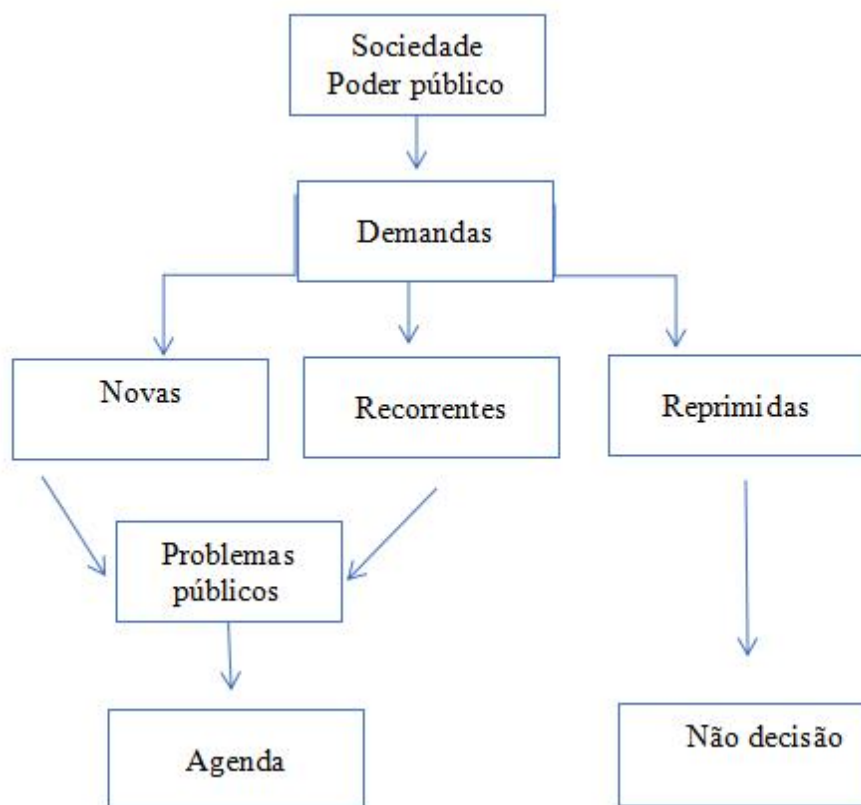


Fonte: Elaboração própria.

A partir do esquema apresentado, vemos que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, considerando que as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões, que têm no aparelho de Estado um lócus privilegiado de expressão.

Nesta análise, ressaltamos também os estudos de Silva (2015), que afirma: “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. O esquema abaixo nos ajuda compreender esta análise:

Figura 2- processos decisórios.



Fonte: Elaboração própria

Pontuamos, a insurgência de críticas acerca da avaliação de políticas públicas como ferramenta de controle no processo de reforma gerencial do Estado brasileiro (que promoveu uma minimização da intervenção estatal nas demandas sociais, supremacia do mercado e a consolidação do neoliberalismo), sobretudo a partir dos anos de 1990. É fato que algumas dessas críticas enfatizam apenas a utilização da avaliação de políticas públicas como elemento eminentemente técnico da gestão, sem considerar sua dimensão sócio-histórica e sociopolítica.

Ante ao exposto, entende-se que a pesquisa avaliativa, numa perspectiva crítico-dialética², é um importante elemento que contribui para análise e gestão de

² Infere-se, que no método dialético a relação sujeito-objeto busca a origem e os processos históricos que os constituem. Isto posto, o método marxiano é dialético, histórico e estrutural, pois busca compreender as particularidades que o objeto assume em determinado momento e na dinâmica de suas relações com a totalidade sócio histórica por meio das mediações. Através do método dialético, Marx demonstra que a realidade social não se apresenta imediatamente na sua essência; o que se identifica, no imediato, são *expressões* do real. Assim, é

políticas públicas, e como tal pode desempenhar relevante papel no exercício da participação e do controle democrático por parte da sociedade. Tendo como referências esses elementos, é consenso na literatura sobre análise avaliativa a importância de se avaliar o desenho ou engenharia do programa.

Ao considerar as reflexões de Minayo (2005), vemos que a avaliação, como técnica e estratégia investigativa, é um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de determinado assunto, proposta ou programa, devendo ser útil, viável, ética e precisa.

Nesta finalidade, a proposta metodológica desta tese se centraliza em um estudo de natureza avaliativa, pela variedade de possibilidades que pode ser explorada no processo de análise na avaliação de políticas sociais, de acordo com os objetivos e intenções da avaliação (Silva, 2001).

Mister destacar que, em concordância às reflexões de Silva (2001), a avaliação política da política vista como uma das vertentes de avaliação das políticas públicas, é aqui entendida como parte da relação dialética no movimento que comporta dimensões *política* e *técnica*. A dimensão política é constituída e orientada por intencionalidades, que é parte do jogo de interesses de diferentes sujeitos envolvidos. A dimensão técnica diz respeito à utilização de um conjunto de técnicas e procedimentos que geraram conhecimentos acerca do objeto analisado.

Para os critérios de uma avaliação política da política, portanto, se examina os pressupostos e fundamentos de um determinado curso de ação pública, independentemente de seus resultados prováveis. Neste ínterim, Figueiredo & Figueiredo (1986), afirmam que esse tipo de avaliação pode ressaltar “o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, os valores e critérios políticos nela identificáveis”. Os referidos estudiosos, preconizam desta feita, que a necessidade da avaliação política propriamente dita, tem como objetivo único: “deixar claro o critério que deve informar a avaliação de políticas específicas. Por avaliação política entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tomam preferível a qualquer outra” [...] (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 107).

necessário ir além das aparências, buscar a essência do que se pretende investigar. Compreender esse movimento e desvendar o real a partir de sua inserção sócio-histórica, esse deve ser o objetivo do investigador.

O quadro a seguir esboça o alinhamento conceitual da metodologia de avaliação política da política:

Quadro 1: Conceituando a avaliação política da política

Avaliação política da política	
1. Formulação ou planejamento do programa (em dupla dimensão):	❖ O mérito do programa : fundamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o processo de formulação ou de elaboração do programa;
	❖ Os princípios de justiça norteadores (caráter mantenedor, distributivo e redistributivo).
2. Desenho ou engenharia do programa	❖ Consistência e estruturação do programa em relação aos objetivos propostos.
	❖ Diagnóstico da realidade.
	❖ Pertinência e coerência interna dos componentes do programa.
	❖ Sujeitos envolvidos (Partidos, Associações de Classe, Agentes políticos, pesquisadores, mídia, grupos religiosos, ONG's, funcionários públicos).
	❖ Prioridades.
	❖ Impactos potenciais (relação com a dimensão do problema).
	❖ Estratégias de divulgação.
	❖ Articulação com outros programas (parcerias).
	❖ Modelos de gestão e avaliação propostos.
	❖ Financiamento (montante, fonte).
❖ Critérios de elegibilidade e cobertura.	

Fonte: Elaboração própria (com referência em SILVA, 2001).

Como apontado no quadro conceitual, a avaliação de determinada política pública implica o exame de diversos elementos, passando pela "engenharia institucional" e os "traços constitutivos" dos programas e projetos que a operacionalizam. Nesse sentido, adota-se o referencial de Silva (2008) ao explanar que a avaliação política da política propriamente: "[...] se centra nos fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica, sociocultural que determinaram o processo de formulação da política (SILVA, 2008, p. 149).

No caso desta pesquisa avaliativa, examinamos os princípios que norteiam o Sinase, buscando compreender as diretrizes, os fundamentos, as razões e os condicionantes históricos e factuais que ensejaram a formulação desta política pública. Pois, assim, consideramos ser possível alcançarmos a compreensão da realidade e a complexidade de determinações e contradições que envolvem o objeto em análise.

Como abordagem de categorização e sistematização dos dados, foi utilizada a análise qualitativa, considerando que ela permite refletir sobre a complexidade das questões em análise, bem como busca compreender os processos dinâmicos, possibilitando um entendimento de variadas particularidades do objeto de pesquisa.

O resultado do esforço de investigação está expresso nesta tese a qual está organizada, além dessa introdução, em quatro seções. Na segunda seção apresentamos algumas reflexões sobre as abordagens e concepções das políticas sociais, demarcando a centralidade da tessitura teórico-metodológica do objeto de estudo. Considera-se, nesta seção, uma análise à luz das teorias clássicas e das perspectivas contemporâneas acerca de Estado e Políticas Sociais. Na terceira seção têm-se a contextualização a partir de um breve resgate histórico sobre a construção da Política de Proteção para crianças e adolescentes no Brasil. Assim, retoma-se, a gênese das políticas de atendimento a esse segmento no contexto das transformações políticas, sociais e econômicas, na transição do século XIX para o século XX e a promulgação da Lei 12.594/2012, instituinte do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE. Na quarta seção desenvolveu-se uma avaliação política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com foco na sua concepção, desenho, referencial teórico, fundamentos e suas concepções. Nesta seção também estão destacados elementos centrais do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030) e do Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023), considerando suas adequações às prerrogativas do SINASE. Encerramos a exposição trazendo algumas conclusões onde se buscou retomar aspectos da análise procurando adensar reflexões no intuito de dirimir possíveis dúvidas e ao mesmo tempo, destacar os elementos que tem contribuído para que, dentro das condições postas, minimamente, os objetivos do programa venham sendo perseguidos.

2. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO DEBATE CONTEMPORÂNEO.

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la” (Eduardo Galeano).

Nesta seção são tecidas reflexões sobre as abordagens e concepções das políticas sociais, demarcando a centralidade da tessitura teórico-metodológica do objeto de estudo. Para tanto, busca-se empreender uma análise à luz das teorias clássicas e das perspectivas contemporâneas acerca das discussões sobre Estado e Políticas Sociais, enfatizando a compreensão e o olhar sobre sua natureza, determinações e processos complexos e contraditórios situados na dinâmica das relações societárias.

2.1 Revisitando abordagens clássicas.

O debate sobre as políticas sociais na cena contemporânea, requer primeiramente, um resgate sócio-histórico e um aprofundamento sobre o conceito de Estado, políticas sociais e sociedade. Tecendo algumas reflexões, Pereira (2009), argumenta que o Estado não se trata de um conceito amplo e complexo, mas deve ser apreendido como um fenômeno histórico e relacional, o que na perspectiva dialética, se concebe como um complexo de múltiplas determinações.

Ao retomarmos o debate clássico acerca da origem do Estado, têm-se duas frentes de interpretação: a teoria contratualista e a teoria econômica. Na corrente contratualista, encontram-se as abordagens de Thomas Hobbes³, John Locke⁴ e Jean-Jacques Rousseau⁵.

³ Thomas Hobbes, teórico político e filósofo inglês. Sua obra de maior destaque é "Leviatã", um tratado político cuja ideia central é a defesa do absolutismo e da necessidade de instituir-se um contrato social, visto que há uma situação de permanente conflito: “uma guerra de um contra todos e de todos entre si”.

⁴ John Locke, filósofo inglês, um dos principais representantes do empirismo, doutrina filosófica que afirmava que o conhecimento era determinado pela experiência. Defendeu a monarquia constitucional. Pode ser considerado um precursor da democracia liberal. Durante a Revolução Gloriosa Inglesa, quando esteve exilado na Holanda, entre 1682 e 1688, o filósofo desenvolveu sua teoria do liberalismo político.

⁵ Jean-Jacques Rousseau, filósofo social, teórico político e escritor suíço. Foi considerado um dos principais filósofos do Iluminismo e um precursor do Romantismo. Suas ideias influenciaram a Revolução Francesa. Em sua obra: O Contrato Social propõe um estado ideal (considerada uma utopia política), resultante de consenso e que garante os direitos de todos os cidadãos. Seu princípio básico se mantém. Assim, no “estado natural, os homens são iguais: os males só surgem depois que certos homens resolvem demarcar pedaços de terra dizendo: essa terra é minha”.

Considerando as proposições de Hobbes (em *Leviathan*), o ser humano guiado por sua tendência natural à violência, em estado de natureza estava em uma constante guerra de todos contra todos. Para o autor, o poder absoluto pode ser justificado, na medida em que o homem não é naturalmente sociável (como preconizado nos postulados aristotélicos). Haja vista que no estado de natureza o homem era inimigo feroz dos seus semelhantes. Cada um devia se defender contra a violência dos outros: cada homem era um “lobo para os outros homens”. Para saírem desse estado caótico, todos indivíduos teriam cedido os seus direitos. Assim, por medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor de um Estado (soberano/monarca absoluto), que possa garantir a paz e a segurança para seus cidadãos.

Seguindo as proposições de Locke, vê-se que ele desenvolveu o contratualismo em bases liberais, opondo-se ao absolutismo de Hobbes. O ser humano não delegou ao Estado senão poderes de regulamentação das relações externas na vida social, pois reservou para si uma parte de direitos que são indelegáveis: as liberdades fundamentais, o direito à vida, como todos os direitos inerentes à personalidade humana, são anteriores e superiores ao Estado. Assim, o direito à propriedade é um direito natural do homem e o Estado deve agir como garantidor desse direito. Portanto, o Estado deve resolver os conflitos gerados por interesses opostos, como poder mediador ao qual todos devam estar submetidos. Segundo o autor, o contrato social representa a aceitação e validação do poder mediador do Estado em sua capacidade de preservar a vida, a liberdade e, sobretudo, a propriedade.

Para Rousseau *os homens no estado de natureza estão sem moralidade e sem maldade*. Já o Estado é convencional, pois resulta da vontade geral (soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos). A nação (povo organizado) é superior ao rei, portanto não há direito divino da coroa, mas sim, direito legal decorrente da soberania nacional e o governo é instituído para promover o bem comum. Considerando, nesta análise, que a sociedade civil (civilizada) é quem vive em estado de guerra e a sua superação (recuperação do estado de natureza) sedá com a sociedade política surgida mediante contrato social. Segundo Behring (2011), na perspectiva rousseauiana, o Estado foi até aquele momento uma criação dos ricos para preservar a desigualdade e a propriedade, e não o bem-comum. Posto

que para Rousseau, a saída para o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da vontade geral⁶.

Na teoria econômica, partindo-se de uma leitura marxista, existem diversas vertentes e perspectivas sobre o Estado, entre as quais destaco as abordagens que compreendem o Estado como produto do desenvolvimento econômico e que surge com a propriedade privada dos meios de produção, sendo criado para legitimar este domínio. Neste viés, as classes economicamente dominantes passaram a ser também, as classes politicamente dominantes, subjugando cada vez mais a classe proletária. Assim, o Estado e o Direito surgem para defenderem a propriedade privada (interesse puramente econômico das classes dominantes). Situo também a abordagem que interpreta o Estado sob a dimensão relacional, posto que, “é uma relação entre lutas e práticas (exploradores-explorados, dominantes-dominados), porque o Estado é em especial a condensação de uma relação de forças” (POULANTZAS, 1985, p. 173).

Destacamos, nesta demarcação teórico-conceitual, os postulados de Gramsci (1980) e Poulantzas (1985). Para o filósofo marxista italiano, Antonio Gramsci, o Estado é concebido como arena de lutas contendo contradições de classe e atravessada pelo movimento da sociedade. Para o autor, em sentido amplo, o Estado é composto por duas esferas relativamente autônomas, mas nunca independentes: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política (ou Estado-coerção) comporta o conjunto dos aparelhos de repressão e violência sob controle das burocracias executiva e policial-militar. Já a sociedade civil (Estado - ético) comporta os aparelhos privados de hegemonia, chamados privados porque neles a adesão se dá de maneira voluntária. Coutinho (2006), ao analisar os escritos de gramscianos sobre o Estado nas sociedades ocidentais, disserta que o Estado ampliado é a junção dessas duas esferas, como exemplo: **1. sociedade política / Estado-coerção**, formado pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e violência, que se

⁶ Sobre a corrente contratualista vemos que o Estado surge a partir de um processo que envolve três fases: 1) O Estado de Natureza (momento de total insegurança e medo; guerra de todos contra todos. 2) O Contrato Social (pacto que forma o Estado e a Sociedade Civil). 3) O Estado e a Sociedade Civil (entes que compõem a sociedade).

identifica com os aparelhos coercitivos/ repressivos de Estado; e **2. sociedade civil / Estado ético**, composto por organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação. Para Pereira (2008), o Estado-coerção legitima-se não só por meio dos aparelhos coercitivos, mas pela sua forte presença na economia.

O filósofo marxista grego Nicos Poulantzas (1985), avançando na perspectiva do Estado Ampliado de Gramsci (1980), disserta que o Estado é uma relação social⁷, visto que expressa “a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 1985, p.145). Assim, ao situar o Estado na estrutura das relações de produção capitalista, o autor inscreve a constituição dos elementos econômicos a partir dos políticos. Neste sentido, as políticas de Estado, serão também resultantes desse conflito e da relação de forças e de suas contradições, que transpassam seus aparelhos verticalmente e horizontalmente. Não obstante, considera que a própria organização do Estado é parte constitutiva do estabelecimento de relações de produção capitalistas como processo histórico específico que constitui as classes em luta de “ponta a ponta”.

O teor da análise de Poulantzas (1985), considera que o Estado capitalista não representa diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas sim os seus interesses políticos, isto é, a manutenção das relações de forças necessárias para a reprodução da dominação de classe. Estado capitalista, muitas vezes, pode garantir alguns interesses econômicos das classes dominadas, posto que o “*Estado de todo povo*” não representa apenas os interesses das classes dominantes, mas também alguns interesses das classes dominadas. Portanto, a representação dos dominados é sempre uma possibilidade inscrita na própria estrutura desse Estado, apesar do nível dessa representação ser uma variável em relação à luta política, econômica, ideológica e conjuntural. À guisa disso, o autor afirma que “as lutas populares⁸ estão inscritas⁹ na materialidade institucional do

⁷ Assim como o 'capital' (para Marx), é uma relação de forças ou, mais precisamente, a condensação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe, o Estado não é uma coisa, mas uma relação social entre pessoas, mediada por sua relação com coisas.

⁸ Coutinho (2006), reflete que Poulantzas ao inscrever a luta de classes e, mais particularmente, a presença das classes dominadas na própria materialidade do Estado, recolocando sua natureza relacional como condensação material de uma relação de forças, o autor grego amplia o conceito de Estado, introduzindo novas determinações

Estado, a citar:

A relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas (POULANTZAS, 1985, p. 36).

As elaborações teóricas poulantzianas não buscam dissertar, especificamente, sobre a natureza das políticas sociais ou da própria questão social, no entanto, as análises do autor nos permitem apreender as funções econômicas e políticas do Estado e como estas se tornaram historicamente cada vez mais necessárias ao enfrentamento das diversas manifestações das desigualdades sociais, nas diferentes formações sociais. Assim, como nos possibilita considerar os avanços e recuos como determinação da complexa e antagônica relação capital x trabalho.

2.2 As vertentes de análise das políticas públicas: pluralista-funcionalista, neoinstitucionalista-compreensiva e marxista-dialética.

Ressalta-se que, na era moderna, surgem também diversos paradigmas com diferentes concepções sobre Estado. Entretanto existem abordagens predominantes nesse campo de análise das políticas públicas, as quais destacaremos a seguir: *a abordagem pluralista-funcionalista sobre as bases do pensamento positivo; a abordagem neoinstitucional-compreensiva sob as bases da análise Weberiana; a abordagem Marxista/ visão dialética.*

A abordagem pluralista sobre as bases do pensamento positivo tem como principais axiomas as teses de Durkheim¹⁰, com ênfase nos postulados presentes na

para sua compreensão, na esteira de um processo de ampliação conceitual que reconhece uma linhagem específica dentro do marxismo.

⁹ Para Gramsci, elas se fazem presentes, concomitantemente, na sociedade civil, entendida como arena de conflitos, através dos aparelhos privados de hegemonia (GRAMSCI, 1980).

¹⁰ Émile Durkheim, sociólogo francês, publicou sua obra fundamental em 1895: “**As Regras do Método Sociológico**”, que constituiu uma síntese da Sociologia como uma nova ciência social. Nele, Durkheim delimita o

obra *As regras do Método Sociológico* (1987). Como axioma central têm-se o entendimento da sociedade como um sistema (corpo social), onde cada indivíduo tem funções a desempenhar. A coesão social se dá pela solidariedade e desenvolvimento de corporações e instituições, vistos como fatos sociais (coisas), exteriores ao indivíduo e com alto poder coercitivo. Há uma centralidade nas ações dos indivíduos e seus grupos de pressão que são guiados por suas preferências e valores. De acordo com Oliveira (1989), de uma perspectiva pluralista, os grupos que ocupam o poder de Estado (a burocracia, os políticos profissionais) são movidos, basicamente, por uma lógica de automanutenção no poder e, por esta via, de realização de seus próprios interesses (materiais e simbólicos) de grupo.

O Estado como instituição neutra é instituído para manter o bem comum tem a função também de coesão social. Assim, a atuação estatal termina sempre, de alguma forma, e em síntese, por auxiliar na constituição e preservação de privilégios ("de classe") que estruturam intimamente a organização da sociedade civil (OLIVEIRA, 1989).

A sociedade representa um conjunto de indivíduos e sua coesão está fundamentada na manutenção de valores e preferências dos indivíduos e grupos. A sociedade é regida por leis naturais e imutáveis e deve ser estudada de forma objetiva e neutra. O que leva a conclusões conservadoras, a exemplo, apontar a desigualdade social como lei natural e imutável e a revolução como algo tão impossível quanto os milagres (BEHRING, 2011).

Na abordagem pluralista, as políticas sociais são respostas do Estado à diversidade de preferências colocadas por indivíduos e organizações. De caráter residuais, devem ser implementadas para resolver situações marginais: espécie de condução mórbida e patológica geral da sociedade, marcada pela desagregação e pelo desequilíbrio social. Assim, a política social tem um papel importante no reestabelecimento do equilíbrio, no contexto do colapso das instituições que "harmonizavam" a sociedade. O modelo incremental, que tem significa buscar

campo da nova ciência e propõe uma metodologia de estudo, condição indispensável ao estabelecimento da legitimidade de qualquer ciência. Para Durkheim, o objetivo do estudo da Sociologia não pode ser baseado em uma soma de indivíduos e sim em um fato social. Dentro de sua perspectiva, os fatos sociais devem ser considerados como "coisas", com existência própria, exteriores às consciências individuais.

solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes, e sem provocar rupturas de qualquer natureza (RUA, 1995)

Na abordagem neoinstitucional (que se ancora em bases da análise Weberiana), vemos que a compreensão dos processos sociais se dá a partir das intencionalidades e ações dos sujeitos, que se sobrepõem às condições objetivas que as circunscreveram: o Estado racional, dirigido por uma elite política e elite burocrática (BEHRING, 2011).

Segundo Weber¹¹ (1999), o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima[...], ou seja, a única fonte do direito de exercer coação. Posto que o poder que consegue condicionar o comportamento dos membros de um grupo social emitindo comandas que são habitualmente obedecidos na medida em que seu conteúdo é assumido como máxima para agir (BOBBIO, 1987).

A perspectiva neoinstitucional recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas públicas. Skocpol (1985), considera, inicialmente, a sociedade civil permanentemente influenciada pelo Estado, e esse muito mais que um espaço onde as demandas sociais são colocadas e atendidas. A autora parte da ideia geral da autonomia dos Estados, que:

Concebidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade (SKOCPOL, 1985, pág. 86).

Nesse sentido, o Estado, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua

¹¹ Maximillion Weber, historiador, sociólogo, economista e político, nascido na Alemanha. Suas grandes obras são, "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo" e "Economia e Sociedade". Formulou o método dos "Tipos Ideais", que descrevem a intencionalidade dos agentes sociais mediante casos extremos, puros e isentos de ambiguidades, uma vez que tais casos não estariam condizentes com a realidade. Contribuiu para a formulação dos fundamentos do método de trabalho da "Sociologia Moderna", uma base para se construir modelos teóricos centrados na análise e na discussão sobre conceitos rigorosos.

autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda.

Dessa forma, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressão do “insulamento” da burocracia.

Para o modelo racional compreensivo, parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto. Neste modelo de tomada de decisão, os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados. A seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa e suas consequências. As políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior (efeito *feedback das políticas*), “como a política cria políticas, estas também reelaboram a política” (ROCHA 2005).

Sob este prisma, Oliveira (1989), disserta que as políticas sociais passam a configurar uma não problematizada e consensual busca de “ações racionais voltadas a fins”, promovida por “elites técnicas” crescentemente internacionalizadas, “racionalizadoras” e “neutras” frente ao complexo de interesses. Neste ínterim, Behring (2011), reflete que as políticas sociais são consideradas iniciativas exclusivas do Estado que molda a sociedade, ele é capaz de formular por si mesmo as políticas públicas. Assim, “a política social seria um mecanismo institucional típico da racionalidade legal contemporânea.” (BEHRING, 2011).

A abordagem Marxista, considera as relações entre economia, classes sociais e Estado. Sendo que o Estado é funcional ao capital (Estado Capitalista). Segundo Oliveira (1989), isto pressupõe um vínculo (qualquer que seja sua natureza, e este sim é o ponto crítico da questão): entre por um lado a atuação estatal e, por outro, a preservação de uma dada forma de organização da vida social, na qual interesses constituídos no plano da sociedade civil são privilegiados.”

Nessa perspectiva, a tradição marxista oferece uma leitura da dinâmica da sociedade burguesa, de como ela se produz e reproduz e, dentro disso, de como a desigualdade social é inerente a estas relações sociais (Marx, 1988 e 1997). Oferece também o estudo das transformações ao longo do século XX, produzidas pelos movimentos da economia e da política, dos quais se desdobram hipóteses orientadoras para pensar a

política social, seu significado, suas possibilidades e limites na contemporaneidade. ((Behring, 2011, p. 16).

Ao considerarmos a dimensão da natureza relacional do Estado, vemos que esta relação é determinada pela luta de classes em que as imposições históricas da classe dominante expressam a dinâmica desta correlação de forças. Processo este evidenciado no contexto da crescente expansão do processo de acumulação capitalista. Conforme Montaño (2001):

Constitui-se num tipo privilegiado de organização dentro e a serviço da sociedade capitalista que o criou e o mantém. Não sendo possível pensar um sem o outro, um independente do outro, não pode se entender o Estado, na sociedade comandada pelo capital, como à margem ou até antagônico ao Modo Capitalista de Produção (MONTAÑO, 2001, p. 143).

Neste prisma, “[...] o Estado não se encontra fora ou acima da sociedade, mas é atravessado pelas forças e lutas sociais que condicionam a articulação das exigências econômicas e dos processos em cada conjuntura” (FALEIROS, 1991). Nesta perspectiva, Pereira e Bravo (2001, p.39), também afirmam que o Estado:

Não é um fenômeno dado, ahistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações e correlações de forças, criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam em defesa de seus próprios interesses.

O Estado é visto como uma instituição própria do sistema capitalista, expressando interesses das classes hegemônicas e sua constituição não está ausente de conflitos, assim como as políticas sociais enquanto resultado dessas lutas:

A articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista: para exercer no plano estrito do jogo econômico, o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho (NETTO, 1992, p. 23).

Considera-se, para análise do objeto de estudo desta pesquisa, que as políticas públicas são gestadas na relação, recíproca e antagônica entre Estado e

Sociedade. As lutas são travadas na esfera pública, na busca por hegemonia, na busca por igualdade e justiça social, visto que:

Estado como a sociedade são partes constitutivas e integrais de um todo contraditório que se publiciza à medida que se torna permeável aos conflitos e às diferenças, assim como à definição negociada de políticas públicas, isto é, de todo (PEREIRA, 2009, p.18).

Esta demarcação nos possibilita a compreensão de que as “políticas sociais são processos e resultados de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING, 2011, p. 36), o que caracteriza: a natureza do Estado, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação; o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo, na condução das políticas econômicas e sociais; o papel das classes sociais na conformação das políticas sociais, de modo a identificar os sujeitos coletivos de apoio ou resistência e seus interesses de classe.

Ainda segundo Pereira (2009, p.10), “estudar o Estado é estudar uma arena tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos e opostos se confrontam”. A política social sob a ótica marxista só pode ser apreendida sob a perspectiva dialética, analisando as suas múltiplas determinações: “o concreto só é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade na diversidade”.

Para Behring (2011), a tradição marxista oferece uma leitura da dinâmica da sociedade burguesa, de como ela se produz e reproduz e, dentro disso, de como a desigualdade social é inerente às relações sociais capitalistas burguesas, evidenciando nos diferentes contextos sócio-históricos, variadas manifestações da questão social, entendida como:

O momento de emersão e consolidação da sociedade burguesa –, sendo a questão social uma inflexão deste processo, trata-se da produção e reprodução (movimentos inseparáveis na totalidade concreta) de condições de vida, da cultura e da riqueza. Não há, pois, nenhuma redução economicista, politicista ou culturalista, donde se evitam as interpretações unilaterais dos processos sociais e os monocausalismos de várias espécies, sobretudo nestes tempos de fragmentação e pós-modernismo. Essa perspectiva de abordagem da questão social está delineada nas diretrizes quando se aponta a “apreensão do processo social como totalidade, reproduzindo o movimento do real em suas

manifestações universais, particulares e singulares, em seus componentes de objetividade e subjetividade, em suas dimensões econômicas, políticas, éticas, ideológicas e culturais, fundamentado em categorias que emanam da teoria crítica” (ABESS, 1997, p. 152).

Sobre esta afirmação, reflete-se que as políticas sociais, no âmbito da corrente marxista, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética dos fenômenos e da essência. Neste viés, consideramos que a política social envolve mediações complexas: socioeconômicas, políticas, culturais, e sujeitos políticos, forças sociais, classes sociais que se movimentam e disputam interesses nas esferas estatal, pública e privada.

2.3 As Políticas Sociais no debate contemporâneo: apontamentos.

No debate contemporâneo acerca das políticas sociais destacamos Vicente de Paula Faleiros (1991); Potyara Pereira (2009); Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2011); José Paulo Netto (2003). Tal escolha de tessitura teórica se alinha às discussões que sucedem este estudo, sobretudo, no recorte contextual à realidade das políticas sociais no Brasil.

Ao refletir sobre as políticas sociais, Faleiros (1991) sintetiza como: “formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra-hegemonia da luta de classes” (FALEIROS, 1991, p. 80), e segue afirmando que:

O trabalhador que produz mercadorias ou serviços também produz suas condições de sobrevivência através do salário que recebe e gera riquezas que são apropriadas pelos capitalistas. (...) As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. (FALEIROS, 1991, p. 80).

A análise do autor situa as políticas sociais no bojo do modo de produção capitalista, entendendo que neste modo de produção, as políticas sociais representam um elemento de contradição e antagonismo entre as duas classes: trabalhadores e capitalistas. Neste contexto,

Os trabalhadores, por sua vez, têm interesse em valorizar ao máximo sua força de trabalho, desenvolvendo lutas e greves para aumento de salários e benefícios e melhoria de seu meio de vida. [...]. Aos capitalistas não interessa a permanência do conflito aberto que perturbe a produção e possa levar ao questionamento da própria “ordem social”, ou seja, das relações de exploração. [...]. Os gastos estatais na área social compensam, assim, certas perdas e desgastes da força de trabalho e possibilitam sua reprodução num nível que ao mesmo tempo garanta a produção e a paz social e não modifique a relação fundamental entre os donos dos meios de produção e os assalariados. (FALEIROS, 1991, p. 34).

A partir da análise proposta, vemos que o Estado assume uma postura interventiva como forma de responder às grandes demandas socioeconômicas postas. Nasce assim, o Estado capitalista regulador ou intervencionista. Esse modelo de Estado foi adotado de maneira diferenciada nos países de capitalismo avançado, respondendo, principalmente, as demandas trabalhistas e providenciárias, garantidas por lei.

As políticas sociais, de acordo com as proposições de Potyara Pereira (2009), estão demarcadas em três grandes fases importantes, a citar: o pleno emprego, com John Keynes, como meio de regulação econômica e social; a construção da Seguridade Social, com o plano Beveridge, integrando um conjunto de ações e iniciativas estatais na assistência social, saúde, trabalho e educação, com base no keynesianismo; e a sistematização dos direitos de cidadania, com Marshall, que amplia a visão sobre a política social. Para a autora estas fases são próprias do “paradigma dominante de Estado de Bem-Estar”.

Outro estudo contemporâneo em destaque acerca das políticas sociais é das autoras Elaine Behring e Ivanete Boschetti, cuja obra intitula-se *Política Social: fundamentos e história* (2011), que traz como eixo de análise a configuração histórica da política social, classes sociais e Estado. Considerando assim, que o surgimento das políticas sociais e seu caráter gradual e diferenciado entre os países, foi determinado pelos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

Neste estudo, Behring e Boschetti (2011) apontam as determinações sociais a partir de alguns marcadores: as protoformas de políticas sociais, com a experiência histórica das Leis dos Pobres e as lutas dos trabalhadores industriais em meados do século XIX; a negação do Liberalismo em relação à questão social do

século XIX; as respostas repressivas às expressões da questão social. Considera-se, segundo as autoras que as iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas nas relações de continuidade entre Estado Liberal e Estado Social. O protagonismo e mobilização da classe trabalhadora foi importante para conquistas, como os direitos políticos, em contraposição aos direitos civis, o que contribuiu significativamente para a expansão e conquista dos direitos sociais. Assim,

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (...), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945). (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 47).

Nesta mesma análise, Netto (2003) destaca que a exigência de tais políticas é decorrente da eclosão da “questão social”:

Como se explica a “questão social” e sua renovada reposição? Explica-se cabalmente pela lei geral da acumulação capitalista, que responde pela dinâmica da produção potenciada de riqueza social simultânea e necessariamente acompanhada pela produção de pauperização relativa (e, às vezes, não necessariamente, absoluta). No século XX, o modo de produção capitalista propiciou a produção de riquezas sociais em volume e em magnitude muito maiores do que todo o período anterior da vida da humanidade; desenvolvimento capitalista é produção expansiva de valores, mas é, necessariamente e simultaneamente, produção expansiva de pauperização relativa ou de pauperização relativa e absoluta (NETTO, 2003, p. 25).

Ainda segundo o que reflete Netto (2003),

No domínio da saúde, da habitação, da educação, da renda, do emprego etc., o foco das políticas sociais recai sempre sobre uma expressão ou expressões da chamada “questão social”. O Estado apresenta respostas quando os afetados por essas expressões são capazes de exercer, sobre ele, uma pressão organizada. Não basta que haja expressões da “questão social” para que haja política social; é preciso que aqueles afetados pelas suas expressões sejam capazes de mobilização e de organização para demandar a resposta que o Estado oferece através da política social (NETTO, 2003, p.15).

Face ao exposto entendemos, portanto, que as políticas sociais não são automaticamente implementadas pelo Estado somente porque há necessidade delas.

Mas, elas precisam, antes de tudo, ser requeridas pelos tais “protagonistas histórico-sociais” que se fazem presentes na cena pública demandando por elas.

Retomando ainda a análise de Behring e Boschetti (2011), demarco também a expansão e consolidação da política social no período pós-crise de 1929-1932 e pós Segunda Guerra Mundial, período marcado pela fase madura do capitalismo. Situam-se, nesta conjuntura, os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo pós-segunda guerra mundial. Visto que o keynesianismo e o pacto fordista somam-se à produção em massa para o consumo de massa e acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista e estes foram os elementos decisivos que marcaram o período pós-guerra. Assim, a possibilidade político-econômica e histórica do Welfare State propunha um modelo de intervenção mediador civilizador.

Desta perspectiva, as autoras destacam o keynesianismo e o fordismo como estruturantes das configurações dos processos de reestruturação na esfera produtiva, da questão social, da luta de classes e das políticas sociais neste contexto. Destacando as reflexões de Behring:

Que necessidades vão demandar a articulação de políticas sociais nesse período? A crise de 1929/1932, como já se viu, vai promover uma inflexão na atitude da burguesia, quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado que se expressa na chamada revolução keynesiana. As proposições de Keynes têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas. Mandel interpreta que tais medidas, entre as quais as políticas sociais, tiveram, no máximo, a capacidade de reduzir e amortecer a crise. Mas, veja-se como se explica, pela ótica marxista, o longo período de expansão após a Segunda Guerra Mundial, bem como o significado das políticas sociais naquele contexto(...) Dentro disso, qual foi o lugar da política social? Sua evolução enquanto estratégia anticíclica ocorre na era do keynesianismo. No entanto, existiram movimentos anteriores em que houve pressão do movimento operário em torno da insegurança da existência que peculiariza a condição operária (desemprego, invalidez, doença, velhice). Superando o recurso à caridade e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impõe o princípio dos seguros sociais, criando caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas. Esse processo levou ao princípio da segurança social, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura contra toda perda de salário corrente. (BEHRING, 2000. p. 14 e 15)

A partir destas reflexões, compreende-se que a política social ocupa uma posição político-econômica no período histórico fordista-keynesiano. Também se reflete que a política social se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas, não devendo ser reduzida à mera distribuição ou

redistribuição de renda e riqueza, nem tampouco à emergência do sistema capitalista.

Dentro desse contexto, Behring e Boschetti (2011) também analisam a experiência histórica no capitalismo central com o Plano Beveridge, a seguridade social e o Welfare State na Europa¹². O Plano Beveridge (1942), a exemplo, baseava-se nas teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência. Consoante Faleiros (1991), quanto à cobertura mais ou menos universal, padrão de financiamento (redistributivo ou não, contributivo ou não), dentre outros aspectos que poderiam compor uma avaliação desse universo, das relações entre as classes sociais e as condições econômicas gerais, que interferem nas decisões políticas e econômicas dos governos.

A partir dos anos 1970, ainda segundo as autoras, a expansão capitalista fordista teve como umas das principais causas da crise¹³: a superprodução. Assim, o capitalismo na tentativa de recuperação dos lucros acelera o deslocamento do trabalho vivo para o trabalho morto, a diminuição da rotação do capital, a aceleração da inovação tecnológica, aumento da taxa de mais-valia etc. Têm-se um contexto em que as dívidas públicas e privadas eclodiram significativamente. A grande recessão (provocada pela alta dos preços do petróleo entre 1973 e 1974) também contribuiu para colocar em xeque o sonho do pleno emprego, da cidadania e da proteção social no capitalismo central, assim como na periferia do capital, onde os sistemas de proteção social não havia ainda se efetivado.

A crise fordista provocou a expansão das políticas neoliberais, o que gerou o aumento de desemprego e a diminuição da taxa de crescimento. Ao analisar os reflexos da crise, Behring e Boschetti (2011) destacam que esta desencadeou: a

¹² Destaca-se a experiência de construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental, com destaque para o Plano Beveridge (Inglaterra, 1942), incluindo uma diversidade de padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia. O Plano Beveridge consagrou-se pelas proposições de William Henry Beveridge dirigiu a London School of Economics entre 1919. Em 1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico.

¹³ A reversão do ciclo econômico, mais especialmente, a partir de 1973, dá um novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do Welfare State (BEHRING; OSCHETTI, 2011).

redução de gastos públicos com políticas sociais; um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária; contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.

Esta análise nos possibilita desvelar as transformações ao longo do século XX, produzidas pelos movimentos da economia e da política, que incidem na formação das políticas sociais no Brasil, dentre estas a política de proteção infanto-juvenil que apresentaremos na seção subsequente.

3. A CONSTRUÇÃO SÓCIOHISTÓRICA DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL.

“Que nunca se diga: isso é natural, para que nada passe por imutável...” (Bertold Brecht)

Para as reflexões postas nesta seção, inicialmente, fizemos uma contextualização a partir de um breve resgate histórico sobre a construção da Política de Proteção para crianças e adolescentes no Brasil, demarcando a caracterização desta Política numa tessitura histórica e social. Evidencia-se, em seguida, a gênese das políticas de atendimento no contexto das transformações políticas, sociais e econômicas, na transição do século XIX para o século XX. Contextualiza-se, também, a Lei 12.594/2012, instituinte do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE, que regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes que pratiquem ato infracional. Considera-se ainda a importância desta legislação para a consolidação dos direitos humanos fundamentais de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

3.1 Um olhar sobre as infâncias e adolescências e os marcadores da questão social no contexto de formação da sociedade brasileira: do Período Colonial à República Velha.

Contextualizando a realidade das crianças e adolescentes ao longo da história, destacamos a contribuição dos estudos sócio-históricos de Phillipe Ariès¹⁴ (1981), que situa o conceito de infância a partir de uma abordagem multidimensional. Neste aspecto, para o autor, a infância seria não apenas uma fase caracterizada por

¹⁴ Historiador francês. Sua obra principal: História Social da Criança e da Família, livro fruto de dez anos de pesquisas, entre 1950 e 1960. O autor se inspirou nas observações e nas “transformações contemporâneas dos modelos familiares”, documentos iconográficos e a literatura. Apresenta um quadro da criança/família em lenta transformação. Seus estudos apontam que até o século XI, as crianças foram tratadas como adultos em miniatura: na sua maneira de vestir-se, na participação ativa em reuniões, festas e danças. Os adultos se relacionavam com as crianças sem discriminação, falavam vulgaridades, realizavam brincadeiras grosseiras, todos os tipos de assuntos eram discutidos. Crianças como adultos em miniatura (roupas, expressões faciais), A arte medieval “desconhecia” a infância. O sentimento de infância surge entre os séculos XIII e XVIII. Nos séculos XV e XVI A criança se torna uma personagem mais frequentes nas pinturas: crianças com seus companheiros, com sua família. Já entre os séculos XVIII e XIV, a sociedade burguesa começa a perceber a criança como ser coletivo: mão de obra para o capital; necessário profissionalizar as crianças; Educação moral para o trabalho. Ainda não se poderá falar em um reconhecimento generalizado da sua identidade e de sua importância, já que esse processo de autonomização não ocorre da mesma maneira em todos os países [...]”

questões biológico-geracionais, mas estaria intrinsecamente ligada a processos históricos representados por transformações societárias.

Um olhar sobre a infância e as estratégias de intervenção social e política, no cenário brasileiro, começa antes mesmo do contexto de transição para uma sociedade urbano industrial. Sobre esta perspectiva, têm-se estudos de Del Priore (2013), Rizzini e Pilotti (2011), cujas narrativas evidenciam traços de uma infância subordinada às estruturas de poder dos colonizadores, bem como o uso da mão de obra infantil indígena, e posteriormente, da subordinação das crianças negras, em uma condição de servidão para a estrutura colonial.

Del Priore¹⁵ (1996), reflete que a história da infância no Brasil foi marcada por tragédias, pela escravidão de crianças, violência, luta pela sobrevivência nas instituições assistenciais, por abusos sexuais e exploração de sua mão de obra, pela subordinação. No período colonial, a exemplo, a educação cotidiana das crianças nativas era um dos instrumentos de dominação (em nome de *uma ideia civilizatória*), cujas relações de poder incidiram no processo de construção das infâncias no Brasil. Como disserta Rizzini e Pilotti, 2011:

A catequização e o ensino dessas “crianças da terra” estariam entre as principais estratégias criadas no processo de colonização, pois convertendo-as e disciplinando-as haveria “futuros súditos dóceis do Estado português e ainda influenciariam a conversão dos adultos às estruturas sociais e culturais recém-importadas” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 17).

Vê-se, então, que a própria construção do conceito de infância foi marcada por influências das nações colonizadoras. Destaca-se, neste aspecto, que essa influência incidiu também na dinâmica de intervenção das políticas educacionais e assistencialistas direcionadas ao público infanto-juvenil. Desta feita, a criança se torna o alvo do processo civilizador e das estratégias dos jesuítas. A Companhia desempenha sua *missão colonizadora* e a criança é o “[...] ‘papel branco’, a cera virgem, em que tanto desejava escrever” (DEL PRIORE, 2013).

Ao analisar a história das crianças no Brasil, Oliveira (1999), afirma que esta narrativa precisa ser compreendida a partir da presença de diferentes grupos de crianças nativas, escravas e filhas dos senhores de engenho, que dão visibilidade a diferentes segmentos da população. É preciso, pois, considerar as perspectivas:

¹⁵ No livro organizado por Mary Del Priore (2013): “História da Criança no Brasil”, nesta obra é feita uma abordagem acerca da história das crianças desde a Colônia até meados do século XX.

étnico-racial, de gênero e de classe social, e como estas manifestam vivências de riscos pessoais e sociais também diferenciadas.

Entre os séculos XVI e XVIII, a situação das crianças no Brasil, foi marcada pelas distinções de classes e grupos sociais. Del Priore (2013), ao discorrer sobre este período, destaca que:

O reconhecimento de códigos de comportamento e o cuidado com o aspecto exterior eram fenômenos naquele momento, em via de estruturação até mesmo entre as crianças. Tais códigos eram bastante diferenciados entre os núcleos sociais distintos: os livres e os escravos; os que viviam em ambiente rural e em ambiente urbano; os ricos e os pobres; os órfãos e os abandonados e os que tinham família etc. (PRIORE, 2013, p. 104-105)

Em 1871, a promulgação da Lei do Ventre Livre, que por um lado visava a proteção das crianças do trabalho escravo, por outro lado, também contribuiu para o agravamento de uma problemática: o aumento de crianças e adolescentes em situação de rua, vivendo em condições precárias e ficando sob o poder da intervenção do Estado, ao serem recolhidos pela Roda dos Expostos¹⁶:

A Roda dos Expostos foi criada na Europa durante a Idade Média, e implantada no Brasil ainda no período colonial, no ano de 1726, e perdurou até a década de 1950. Essa instituição cumpriu importante papel. Quase por século e meio a roda dos expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil” (MARCÍLIO, 2011, p. 53).

Já os anos iniciais da Primeira República foram marcados por muitas mudanças, com destaque para: o fim da escravidão e a consolidação de um novo regime político-administrativo no país. Havia, neste contexto, uma preocupação do estado brasileiro em incorporar os ideais europeus de modernização e uma preocupação entre os dirigentes políticos com o “futuro da nação” (RIZZINI, 2011).

Sobre este viés, Prado Jr (1996), disserta acerca dos impactos que sofreu a população negra no Brasil neste período de transição para uma estrutura urbano-industrial, que demandava o trabalhador europeu como assalariado. Sendo assim, a

¹⁶ [...] dispositivo onde se colocavam os bebês que se queriam abandonar. Sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criancinha que enjeitava. A seguir, ele girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se uma cordinha com uma sineta, para avisar ao vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor furtivamente retirava-se do local, sem ser identificado (MARCÍLIO, 2011, p. 57)

população negra no Brasil, estava formalmente livre, no entanto, condicionada ao processo histórico de exclusão no Brasil¹⁷.

Ademais, com a lei da abolição da escravatura, novos agentes sociais, muitos deles ex-escravos e filhos de escravos recém-libertos, migraram para as cidades em busca de trabalho e moradia, gerando assim um progressivo crescimento populacional urbano. No entanto, este intenso processo migratório tornou-se um problema social para o Estado, levando-o a formular medidas públicas de contenção ou afastamento das classes sociais mais pobres para as periferias. Tais medidas foram caracterizadas por uma reorganização do espaço público urbano e na criação das políticas sociais voltadas para a família e para a infância (RIZZINI, 2011).

Ao analisarmos sobre a estrutura da formação do Estado brasileiro e seu processo de transição histórica do colonialismo para o urbano industrial, vemos que se caracteriza por uma adaptação à nova ordem do capital internacional. Essa transição marca, sobretudo, a sucessão do secular trabalho escravo pelo trabalho assalariado. Há, nesta perspectiva, o reforço aos ideais de uma nação mais enquadrada ao mundo moderno, o que tem como efeito a organização interna que proporciona a socialização da sociedade cada vez mais urbana. Considerando esta realidade, Prado Jr. (1996), analisa o referido movimento no Brasil, que no começo do século XX, ainda se adequava a organização da mão de obra assalariada, e que tentou romper com um longo (e recente) período escravocrata, no entanto, preservou antigos meios de dominação e exploração do trabalho.

Neste íterim, as reflexões de Yamamoto e Carvalho (2014), também analisam essa transição para o trabalho livre, numa sociedade que tem raízes profundas na cultura escravocrata em seu (recente) passado:

E fecunda com grande potencial a desigualdade em uma realidade que, como vendedor livre de sua força de trabalho - a certo estágio de desenvolvimento da produção capitalista - sucumbe inexoravelmente à exploração desmedida do capital. Sua existência e reprodução só se tornam possíveis enquanto

¹⁷ “Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamante; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção e considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura social, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra de que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira” (PRADO JÚNIOR, 1996, p. 22).

elemento de uma classe social, através da “verdadeira guerra civil” que trava para garantir e ampliar suas condições de existência (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 134)

Os autores ainda analisam que a “questão social”, neste contexto, teve seu agravamento, e à proporção que a urbanização ganha forma, emergiam demandas de grupos específicos, que no espaço urbano, evidenciavam as contradições e desigualdades sociais inerentes ao modelo de produção capitalista. Como analisa Santos (2012, p. 37): *“era flagrante a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, o desprezo pelas condições de vida operária, significativos níveis de morbidade, mortalidade da população infantil e adulta, habitações em locais insalubres, doenças, fome, baixos salários”*.

Nesta tônica, Marcílio (2011), reflete que essas desigualdades afetaram diretamente as crianças e adolescentes em situação de pobreza, uma vez que estes pareciam ser designados a assumirem o papel de “vadios, moleques, delinquentes”, e a toda imagem de desordem face ao novo projeto de reformas urbanas preconizado pelas autoridades públicas e pelos médicos sanitaristas, que sustentados no pressuposto de higienizar e sanear os espaços ‘imundos’, almejavam melhores condições de saúde coletiva através da força e da repressão policial. Evidencia-se, então, um contexto em que as crianças e adolescentes foram novamente vítimas da pobreza que se constituiu como moeda do capital frente ao sistema capitalista, que no curso pela obtenção do lucro esmagou o segmento da população mais pauperizada, lançando-os na linha da pobreza que consistia em mínimas e inexistentes condições de reprodução social no novo modo de vida urbana e do trabalho assalariado.

Destaca-se, neste contexto, a criação da Santa Casa, Instituto de Proteção e Assistência à Infância e Casa dos Expostos. Os serviços assistencialistas disponíveis neste período de transição, tinham como bases de condução a organização colonial, com exceção da formalidade da Lei Áurea de 1888, que não proporcionou reais condições de igualdade às crianças negras para socialização em uma sociedade. Como explicitado por Faleiros (2009):

Nesse contexto político adverso à legislação social durante os primeiros 20 anos de República, alguns projetos de lei para infância, no entanto, são apresentados (por exemplos, de Lopes Trovão, Alcino Guanabara e João Chaves), mas não implementados como uma política geral, existindo, no entanto, iniciativas pontuais para criação de escolas, liceus, subsídios às santas casas, asilos, numa articulação entre poder público e

privado, sem enfrentamento dos problemas de mortalidade infantil, do abandono, da péssima qualidade dos asilos, da falta de instrumentos jurídicos para a proteção da infância. (FALEIROS, 2009, p. 41)

O autor analisa ainda que na primeira metade do século XX, a desigualdade social já era profunda e por isso existiam graves rebatimentos, principalmente para a infância *pobre e desvalida*. Diante deste cenário, o Estado Republicano passa a assumir uma nova concepção, demonstrada em seu papel paternal e protetor, retirando da família o poder de decidir o destino daqueles que necessitavam da atenção afetiva e material, e que representava *um perigo para si e para a sociedade*. A partir de então, a infância e a adolescência, em condição de pobreza, ganham destaque como questão pública que necessita de intervenção para sanar suas irregularidades sociais.

De tal modo, as ações do Estado estavam pautadas no princípio de corrigir os menores desvalidos ou expostos. As instituições também ganharam novos contornos diante dessa (nova) fase assumindo um caráter científico e técnico sobre *a infância desvalida*:

Não se trata mais - e apenas - de salvar as almas dos bebês encontrados pelas ruas, nas portas de casas ou deixados nas Rodas, ministrando-lhes o batismo, e de praticar a virtude o amor ao próximo; tratava-se de dar à assistência pública bases científicas e equipamentos bem estruturados. Era preciso salvar primeiramente o corpo da criança (MARCILIO, 2011, p.201).

Essa nova ideia de assistência à infância e adolescência: a filantropia científica, focalizava como solução para esse problema *“uma intervenção de cunho higienista e filantrópico”* (RIZZINI, 2011). Dessa forma, a fragilização do sistema das rodas dos expostos, e da assistência caritativa pressupunham essa nova modalidade e mentalidade de assistência à infância desvalida: a fase da filantropia.

Destaca-se, neste momento, que as práticas de controle e de cuidados com o corpo eram extremamente rigorosas, e tinham a finalidade do autocontrole e das condutas civilizadas, para a formação de um cidadão domesticado e higienizado que pudesse contribuir para o “progresso da Nação”:

Os higienistas acreditavam que, se o controle do corpo fosse feito desde a infância, as condutas na fase adulta já estariam condizentes com o ideal desejado. Segundo as normas

higiênicas, isto é, uma criança bem fiscalizada seria um perfeito adulto higiênico (LUENGO, 2010, p. 30).

As práticas higienistas afetaram a população das cidades que foram alvos de várias políticas de controle e limpeza e que disseminava a vacina obrigatória face às grandes epidemias, como a febre amarela, e ameaçava destruir as habitações coletivas ou espaços "imundos" como consideravam as autoridades públicas pelo bem da modernização da cidade, bem como a fim de educar a população aos novos hábitos (MARCÍLIO, 2011).

Dessa forma, o olhar de atenção à infância era propenso à exploração do trabalho, diante do problema da falta de mão de obra devido à abolição da escravatura e às epidemias que massacravam e aniquilavam a mão de obra das fábricas e lavouras. As ações de proteção foram formuladas pautadas no pressuposto de acolher os menores desvalidos e tirá-los da ociosidade através da qualificação profissional. Todavia, o interesse estava concentrado em suprir a carência da mão de obra e prepará-los para serem bons cidadãos, que transmitissem os novos valores e padrões para as futuras gerações da nação. Consoante, Marcilio (2011):

Em 1855 emergia o projeto de política pública em favor dos menores abandonados, inspirado na nova mentalidade filantrópico-científico. Esse projeto surgiu em razão da abolição do tráfico de escravos, que provocou nas elites o temor de passarem por carências no suprimento da mão de obra (doméstica e agrícola), mas vinha também no rastro das duas grandes epidemias que assolaram o País e que deixaram uma legião de crianças órfãs e desamparadas: a da febre amarela e a do cólera. (MARCILIO, 2011, p. 30).

Tais ações interferiam na vida privada da população, focalizando a família como aliada para combater qualquer conduta desviante e imoral, através da disciplina e orientação para o cuidado científico dos filhos, favorecendo assim a ordem e adaptação de novos hábitos e comportamentos, pois a imagem da família, por vezes, era culpabilizada pelas atitudes corrompidas dos filhos. Como afirma Luengo (2010):

A família passou então a ser moldada segundo o código médico, e a casa converteu-se em local constante de vigilância da saúde, controle de doenças. Invadindo a forma de funcionamento familiar, pouco a pouco foi se configurando o

conceito de família “perfeita”, a família nuclear, na qual o filho era sadio e respeitador, mãe amorosa e dedicada ao lar e o pai responsável pelo sustento da casa. (LUENGO, 2010, p. 31).

Assim, para Luengo (2010), essas reordenações e intervenções são resultados da disseminação dos ideais higiênicos que foram regulados pelo poder estatal com interesses de perpetuar o controle e domínio, disfarçadas pelo discurso de bem-estar da população.

Sobre este contexto, as análises de Rizzini (2011), evidenciam o quanto essa preocupação “sanitarista-higienista” era segregadora, na medida em que a atenção médica, sob a organização familiar, se limitava apenas para as crianças que possuíam esse núcleo, aos outros foi negado o direito à moradia, ao alimento e se tornaram órfãos, restava apenas calçadas úmidas e sujas como opção para se acolherem. Segundo a autora, sobre esses, estavam os olhos da vigilância policial e como destino os asilos. Eram sujeitos estigmatizados por uma sociedade moderna e moralizadora que se sente constrangida e ameaçada pela presença do *menor*.

Eram, pois, *os menores abandonados*, as crianças que povoavam as ruas e centros das cidades, os mercados, as praças e que, por incorrer em delitos, frequentavam as prisões, neste caso, passando a serem chamados de menores criminosos. “Menor não era chamado o filho ‘de família’ sujeito à autoridade paterna, ou mesmo o órfão devidamente tutelado, e sim a criança ou adolescente abandonado tanto material como moralmente” (Rizzini, 2011).

Naquele contexto, as palavras do chefe de polícia Ovídio Trigo de Loureiro, no relatório de 1880-1881, expressam essa concepção:

Esta outra chaga de nossa sociedade, tão bem estudada e descrita por meus dignos e ilustres antecessores, não tem melhorado de feição nem de caráter. Grande é o número de menores que, órfãos ou abandonados por seus próprios pais, vagam pelas ruas da cidade entregues à ociosidade e à vadiagem. Esses menores, sem educação, sem ocupação e sem trabalho, ou vão engrossar as maltas das capoeiras, ou tornam-se auxiliares dos vagabundos, que os aproveitam para suas excursões criminosas. No propósito de beneficiar a esses jovens desgarrados com a expectativa de melhor futuro, tem a polícia os mandados apresentar aos juizes de órfãos, que por sua vez os têm empregado a alguns de nossos fazendeiros do interior, para empregá-los na lavoura. Esta medida, sugerida pela falta de estabelecimentos apropriados, colônias agrícolas, onde pudessem ser admitidos tais menores, era a única providencia que em nossas circunstâncias atuais poderia ser tomada. (Ovídio Trigo de Loureiro, no relatório de 1880-1881)

Vê-se que a infância passa a ser dominada pelos interesses da ciência (lógica que contribuía para consolidação do capitalismo), cuja finalidade era constituir um ser enquadrado dentro dos seus princípios higiênicos e disciplinares, que se concretizavam num homem trabalhador e cidadão, consciente de seu dever para com a nação. Em 1889, com a Proclamação da República, o cenário de violação de direitos permaneceu, as crianças e adolescentes pobres continuavam no trabalho precoce. Como observa Faleiros (2009, p.48): “os asilos expandiram-se, mas foi por iniciativa privada, já que as relações entre igreja e Estado foram rompidas. Predominou a política da omissão do Estado, apesar dos discursos de preocupação com a infância abandonada”.

Foram instituídos métodos coercitivos legitimados pelo Estado, a Lei n. 947 de 29/12/1902, que autorizava o governo a criar organizações de repressão através dos aparelhos policiais e que tinham como alvos específicos os “*vadios, capoeiristas e meninos viciosos*”. Mesmo sendo útil ao sistema de produção capitalista, a infância brasileira, sobretudo a infância negra e pobre, não escapou de repressões pautadas pelo Estado (FALEIROS, 2009).

As crianças carentes e sem família eram recolhidas da rua e encaminhadas para instituições no interior da cidade, na qual estavam subordinadas a disciplinas rigorosas, rotinas extenuantes e atividades de cunho religioso e profissional, com a finalidade de retornarem preparadas e aptas a conviverem na sociedade. A obediência e a disciplina reinavam nos corredores e organização interna (RIZZINI, 2011).

Ao refletir sobre a intencionalidade das práticas disciplinares e coercitivas impostas às crianças e adolescentes pobres, consideramos as contribuições de Foucault (2008), em que disserta: “*a disciplina fabrica corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. É dócil um corpo que pode ser submetido, utilizado, transformado e aperfeiçoado, impondo uma relação de docilidade – utilidade*”.

Ainda segundo Foucault (2008), estas instituições de recolhimentos (ou prisões), assim como as escolas e hospícios, eram como “*instituições de sequestro*”, onde os indivíduos são retirados do seu espaço social e internados durante um determinado período para moldar sua conduta e disciplinar seu comportamento, assim: “*as instituições de sequestro são prisões, fábricas, hospitais, conventos e escolas que têm como objetivo isolar, excluir e normalizar indivíduos, a fim de torná-los dóceis*”. (FOUCAULT, 2008).

Para o autor, a disciplina seria um instrumento de dominação e controle dedicado a excluir ou domesticar os comportamentos categorizados como inadequados na sociedade. Dessa forma, refletimos como as *instituições de recolhimento* visavam excluir tais crianças e adolescentes do convívio social e incluir em um sistema normalizador, para que seus corpos e mentes humanas pudessem ser moldados por esta instituição. Nesta linha de reflexão, Bobbio (1993), considera que “a força coercitiva é a maneira mais eficaz para condicionar comportamentos”. Assim, o Estado mantém o controle e domínio sobre a população. Desta forma:

O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve, em toda sociedade organizada, na direção da monopolização da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coerção física. Esse processo de monopolização caminha passo a passo com o processo de criminalização e penalização de todos os atos de violência que não foram cumpridos por pessoas autorizadas pelos detentores e beneficiários desse monopólio (BOBBIO, 1993, p. 164).

Neste cenário, com o objetivo de educar e propiciar a regeneração dos “*menores*”, através da internação, o estado brasileiro criou um conjunto de regulamentos jurídicos (o Juizado Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes-1924, sob a influência da Declaração de Genebra-1923, Código Mello Mattos-1927), para assistência e proteção aos “*abandonados e delinquentes*”. Deste modo, o Estado passa a se responsabilizar pela questão da infância e moderniza os meios de opressão diante de uma problemática que expressa problemas históricos, econômicos e estruturais Segundo Faleiros (2009), o primeiro Código de Menores de 1927 (Mello Mattos) expressava um projeto de sociedade que temia a infância pobre e marginalizada.

3.2 Desvelando as políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil a partir da década de 1930: o revés da situação irregular.

Como demarcado na seção anterior, considera-se que as políticas de atendimento infanto-juvenil, no contexto brasileiro - desde o período colonial, desenvolveram-se por meio de ações fragmentadas e pontuais. Até então, as ações sociais ficavam sob a responsabilidade das instituições religiosas e filantrópicas. Já

a partir da década de 1930, o Brasil vivencia profundas mudanças impulsionadas, principalmente, pela transição do modelo econômico agrário exportador para um modelo urbano industrial. Aliada às transformações políticas, sobretudo, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, iniciando um modelo intervencionista de governo, de caráter populista. Neste cenário, institucionalizam-se, as primeiras políticas de atendimento à infância na agenda estatal.

Contextualizar acerca da emergência de intervenção do estado brasileiro com políticas direcionadas ao público infanto-juvenil a partir dos anos de 1930, pressupõe compreender essa dinâmica de intervenção numa perspectiva de análise da institucionalização das políticas sociais no país, empreendida por alguns autores, como: Faleiros (2009), Netto (2007) e Behring (2011).

Para Netto (2007), a partir de 1930, sobretudo na fase áurea do capitalismo monopolista, ou na aclamada fase do imperialismo capitalista, o Estado promoveu a expansão das políticas sociais para o enfrentamento às refrações da “questão social” que se agudizavam. Para tanto, intervinha marcadamente nas condições gerais de produção e acumulação do capital, assumindo as funções de controle e de preservação da força de trabalho, com a criação das políticas sociais. Posto que:

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes. [...] Sincronizadas em maior ou menor medida à orientação econômico-social macroscópica do Estado burguês no capitalismo monopolista, o peso destas políticas sociais é evidente, no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista. É, no nível estritamente político, elas operam como um vigoroso suporte da ordem sociopolítica: oferece um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes. Esta resultante não se produz apenas pelo real atendimento [...] de demandas de segmentos das classes subalternas (NETTO, 2007, p. 30 e 31).

Neste contexto, Behring e Boschetti (2011) apresentam a dinamicidade do processo de formação social brasileiro, perpassando por suas características de escravismo, colonialismo e imperialismo. Afirmam, pois, que “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”. As autoras também destacam as facetas do capitalismo brasileiro e a

emergência das políticas sociais como mecanismos de regulação da força de trabalho, sendo essa a base material que propiciou a expansão dos direitos sociais, cujos marcadores expressam: uma resposta do Estado à crise de 1929, estratégias para aumento do emprego e, portanto, as possibilidades de consumo da população trabalhadora (como premissa do modelo keynesiano¹⁸).

Esse movimento se relaciona com a infância no sentido de que a torna objeto de intervenção do Estado, a partir do até então vigente Código de Menores de 1927, e outros serviços filantrópicos que foram institucionalizados pelo Estado. De acordo com Faleiros (2009), considera-se, por exemplo, que o conceito de “menor em situação irregular” expressava a privação de condições de subsistência básicas de saúde e instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, bem como situação de maus-tratos, perigo moral etc. Nesta análise, Figueiró (2014) et al, disserta:

As pessoas em situação de pobreza eram exatamente aquelas que se encaixavam em situações de irregularidade. Para essas pessoas deveria existir uma atitude assistencial. Se a questão era voltada para problemas de saúde básica, abandono, negligência e maus-tratos, a assistência social deveria ser acionada. Se o caso fosse ligado a uma atitude de criminalidade e infrações da lei, atuaria uma atitude punitiva e repressora do Estado (FIGUEIRÓ, et al., 201 4p. 25).

O Estado brasileiro, a partir do decreto do Código de Menores, passou a intervir de forma mais sistemática nas questões referentes à assistência ao público infante-juvenil. O Código propunha a adoção de inúmeros princípios de proteção e assistência à infância do país, como a proibição do trabalho para os menores de 12 a 14 anos e para aqueles que estivessem na educação primária. Ainda segundo Figueiró (2014) et al, em todos os casos, a lei deliberava que o juiz deveria definir o futuro da criança: se seria internado, colocado em família substituta, se deveria ser punido pelos pais ou responsáveis ou mesmo direcionado a um reformatório.

Já dentre as medidas de reintegração dos menores à sociedade, sob autorização do juiz, eram impostas as seguintes condições:

Desligar condicionalmente o educando, que se ache apto para ganhar a vida por meio de ofício e não tenha atingido a idade legal, desde que a própria escola ou uma sociedade patronato encarregue de lhe obter trabalho e velar por ele até atingir a idade legal;

¹⁸ “O estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Desligar o educando, dando-lhe trabalho em oficina da escola, como operário, passando, neste caso, o educando a viver sobre si, recebendo semanalmente o salário, que lhe será fixado de acordo com o que for ordinariamente pago, atendendo à sua habilitação e capacidade de trabalho. À saída do estabelecimento serão dados ao menor um diploma do ofício ou arte, em que for julgado apto e um certificado de sua conduta moral durante os dois últimos anos (MARCÍLIO,2006, p.24).

As práticas desenvolvidas nos Reformatórios eram baseadas no Código de Menores de 1927¹⁹, que trazia em si uma grande contradição. Se, por um lado, ele “significou a hegemonia das orientações moralistas e repressivas de juristas e higienistas, por outro ele representou um avanço em relação aos direitos de adolescentes institucionalizados” (BASÍLIO, 1998, p.106).

Já a partir de 1941, sob o governo de Getúlio Vargas, a questão da infância e juventude se torna alvo de iniciativas legislativas e administrativas a fim de promover proteção às duas categorias distintas: ao “menor” e à criança. Essa dualidade no atendimento, marcou o paradigma da situação irregular que se consubstanciou na reformulação do Código de Menores.

A criação de órgãos como o Departamento Nacional da Criança (DNC) em 1940; o Serviço de Assistência a Menores (SAM) em 1941; e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, tais órgãos tinham como objetivo: ofertar assistência social pública para os segmentos com desajustamento social, focalizando nas crianças, adolescentes e a família como vetores para o fortalecimento de suas ações. O SAM, a exemplo, representava:

[...] um órgão do ministério da justiça, caracterizado por uma orientação correcional repressiva, que funcionava como o equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade. O sistema de atendimento era construído por internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e por patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos, para menores carentes e abandonados (RIZZINI,2004 p. 34).

As análises de Rizzini também destacam que as fraudes nesse sistema, os abusos aos “menores”, as péssimas condições nos estabelecimentos foram cruciais para a falência da iniciativa à defesa dessas crianças e adolescentes. Outro fator inerente à ruína desse órgão está no atendimento ao público que se restringia à

¹⁹ O Código de Menores de 1927 foi reformulado pela Doutrina da Situação Irregular, instituída através da Lei 6.697 de 1979, que manteve a mesma concepção de outrora, de exposição das famílias pobres à repressão do Estado, por sua situação de miserabilidade, vigorando assim por 63 anos em nosso país (OLIVEIRA, 2013).

triagem e internação dos “menores” encaminhados pelos Juizados de Menores. Logo, esse serviço se esvaziava de seus objetivos iniciais de promover atividades de cunho educacional e corretivo, e se caracterizava como “*Escola do Crime, Fábrica de Criminosos, Sucursal do Inferno, Fábrica de Monstros Morais, Presídios de Menores, SAM - Sem Amor ao Menor* (RIZZINI, 2004, p. 36).

Essas irregularidades suscitarão o surgimento de denúncias ao Ministério da Justiça que averiguou a situação e constatou a afirmação de tais dissonâncias, e assim efetuou a extinção do Serviço que se concretizou a partir da Lei 4.513, de 1/12/1964, quando foi criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que tinha como proposta:

A nova proposta de atendimento ao menor estará ancorada na ideia de que a FUNABEM, e suas correlatas nos demais estados brasileiros, não são instituídas dentro de fundamentos paliativos, mas no de ser uma instituição *diferente*. Onde o importante não será a internação. “Ao contrário, vai proteger a criança na família: vai estimular obras que ajudem neste mister; vai ser auxiliar dos juízes de menores; vai cuidar da formação de pessoa especializada para o trato com menores; vai dar assistência técnica especializada aos Estados, Municípios ou entidades públicas ou privadas que solicitarem; vai enfim, atualizar os métodos de educação e reeducação de menores infratores ou portadores de graves problemas de conduta. E, mais que tudo, adotar meios tendentes a prevenir ou corrigir a causa do desajustamento (PASSETTI, 1996, p. 151)

A *Doutrina da Situação Irregular* era a regência normativa destas instituições que visualizavam as crianças e adolescentes de forma estigmatizante e discriminatória. Dessa forma, vemos o quanto as iniciativas de promoção da assistência da infância e juventude estiveram centralizadas nos interesses da classe detentora do poder, regida por princípios autoritários. Ainda segundo Passeti (1996), as influências do Regime Militar, neste contexto, revelavam um olhar cada vez mais repressivo sobre a infância e a juventude, processos de criminalização da pobreza infanto-juvenil. Assim, tanto a atuação da Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (FEBEM), quanto a atuação coordenada da FUNABEM (em âmbito nacional), reforçavam a perspectiva policlesca sobre as demandas emergentes do público infanto-juvenil em situação *irregular*.

A criminalização da pobreza²⁰ e a judicialização da questão social foram características marcantes nesse período, amparadas pelo Código de Menores, que

²⁰ Segundo Oliveira (2013), “a Justiça de Menores no Brasil tinha como objetivo de atuação a infância pobre, acreditavam que sua família não era habilitada para educar os filhos pobres, de acordo com os padrões de moralidade da época. Assim, os filhos dos pobres se encaixavam nesta definição e por isso eram alvo da intervenção judiciária, identificados como “menores”.

procurava destacar o direito do menor como ramo específico do Direito, independente do Direito Penal. Entretanto, a prática do juizado de menores demonstrou que a estratégia de distinção, isto é, a lógica da não punição como no Código Penal, mas sim da proteção, assistência e reeducação, nem sempre foi efetiva (BRITO, 2007, p. 64).

O discurso de “*proteção às crianças e adolescentes*”, nesse contexto, ocultava a real preocupação: retirá-los das ruas para maior segurança dos cidadãos²¹. Ou seja, a preocupação era afastá-los do convívio social, sem importar-se com garantias mínimas de direito. Mello (2009), reflete que as crianças e adolescentes, em situação *irregular*, eram objetos de intervenção da justiça do menor, considerados sujeitos perigosos, os quais deveriam ser contidos com medidas de caráter repressivo. Nesse sentido, como afirma Costa (2006, p. 15):

Carentes, abandonados, inadaptados e infratores eram encaminhados à justiça de menores, que passou a atuar como um pêndulo, oscilando com regularidade entre a compaixão pela carência e o abandono e a repressão sistemática à inadaptação e ao delito.

Até então, as marcas do processo de intervenção estatal se apresentam sob forte cunho de medidas policiais, o que segundo RIZZINI (2005), começa a ser demarcada “numa cultura de intervenção menorista, baseada na normatização da pobreza”. Ainda segundo a autora, mesmo com a reelaboração do Código de Menores, em 1979, o “menor” era retratado a partir da Doutrina da Situação Irregular, na qual se incluíam os “menores” privados de condições de subsistência, saúde e instrução obrigatória, por ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis²², por

²¹ No sentido de “proteger” a infância para proteger a sociedade, também diretamente implicado com ele estava a possibilidade de moldar a infância de acordo com o que se queria para o país. Criam-se mecanismos que “protegessem” a infância dos desvios do trabalho e da ordem. Para uma nação civilizada, era preciso ter um povo Educado, trabalhador e amante da pátria, de modo que não houvesse conflito com os detentores do poder estatal, mas sim que se submetesse docilmente a um modo de existência que contribuísse com a “ordem” e “progresso” da nação. Isso evitaria a repetição no Brasil, diante dos exemplos que podiam ser vistos nos países europeus, de insubordinações populares ou da propagação de ideias nascidas das uniões de classes trabalhadoras (FIGUEIRÓ et al apud Rizzini, 2008).

²² Situa-se, neste contexto, que a prática de contenção de menores e as penas até então aplicadas com base no discernimento e o encarceramento como forma de punição passaram a ser vistas como contraproducentes diante da nova necessidade que era a de “salvar” a criança. No entanto, o principal alvo dessa “assistência” e da justiça continuou sendo os filhos das famílias pobres, que eram consideradas inabilitadas para a educação dos seus, como é possível verificar no Código de Menores, quando consubstancia a categoria “menores”, como disposto na Lei: consideram-se abandonados os menores de 18 anos: que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência. Por serem seus pais falecidos, desaparecidos, desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob

ser vítima de maus tratos, por perigo moral, em razão de exploração, ou por encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Segundo Brito (2007):

O que se percebe é que havia uma ambiguidade no agir dos atores jurídicos e políticos que se estende até os dias atuais, pois em que pese a tentativa do Código de Menores de se apoiar no caráter familiar, educativo, assistencial e protetivo, como nova leitura jurídica do desvio, que deveria guiar o juizado de menores, o que se praticava era a ideologia meramente punitiva, no sentido de aplicar o castigo a quem desviava a conduta (BRITO, 2007, p.67).

Dessa forma, caberia aos juízes o poder de decidir sobre o que seria melhor: assistência, proteção ou vigilância. De acordo com Mary Beloff (2001, p. 9), a doutrina da situação irregular tinha como características:

I) As crianças e os jovens aparecem como objetos de proteção, não são reconhecidos como sujeitos de direitos, e, sim, como incapazes. Por isso as leis não são para toda a infância e adolescência, mas sim para os “menores”.

II) Distinção entre crianças bem-nascidas e aqueles em “situação irregular”, entre criança e menor, de sorte que as eventuais questões relativas àquelas serão objetos do direito de família e destes dos Juizados de Menores.

III) O Juiz de Menores deve ocupar-se não somente de questões tipicamente judiciais, mas também, de suprir deficiências da falta de políticas públicas adequadas. Por isso se espera que o juiz atue como “um bom pai de família” em sua missão de encarregado do “patronato” sobre estes “menores em situação de risco ou perigo moral ou material”. Disso resulta que o Juiz de menores não está limitado pela lei e tenha faculdades ilimitadas e onipotentes de disposição e intervenção sobre a família da criança, com amplo poder discricionário.

Nas reflexões de Figueiró et al (2014), a reformulação do Código de Menores, em 1979, visou unicamente adaptar o instrumento legal à realidade já vivenciada na prática. Manteve a distinção entre menor e criança, e substituía a diversificada terminologia que dava conta dos desvios, objeto da atenção do Estado: a criança exposta, abandonada, delinquente, transviada, infratora, vadia, libertina, agrupando-a agora na categoria denominada de *situação irregular*. O Código de Menores de 1979 entrou em vigor nos últimos anos da ditadura militar, tornando-se

cuja guarda viva; que vivem em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoas que se entreguem habitualmente à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes.

mais um exemplo do autoritarismo militarista. O referido Código consagrou a doutrina da “situação irregular”, que previa a “assistência, proteção e vigilância” a menores “de até dezoito anos de idade”. Esse direcionamento teórico e político vai ser mantido em todas as ações voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes até que segmentos da sociedade passam a se organizar e discutir a situação desses sujeitos sociais e a questionar essa perspectiva teórico-conceitual.

3.3 Os caminhos da construção do paradigma da Proteção Integral na agenda pública brasileira: alguns (des)encontros.

A Constituição Federal de 1988 teve como um dos principais objetivos estabelecer uma nova institucionalidade político-jurídica, considerando que o fim da ditadura militar ainda era recente. A nominada “Constituição cidadã” representou a materialização de uma forte onda de mobilização social na década de 1980, com vistas ao fim do regime autocrático comandado por militares há décadas no país. As demandas e pautas de reivindicações de amplos setores da sociedade civil foram incorporadas no texto constitucional.

Naquele contexto, os movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conquistaram a institucionalização de pautas históricas de lutas e direitos fundamentais, que passaram a ser inseridos na agenda pública estatal como questão prioritária. Consoante às legislações internacionais²³, a Constituição de 1988, representou um novo olhar para o direito da criança e do adolescente, deixando de lado o paradigma da “*situação irregular*”, passando a pautar-se pela “*doutrina da proteção integral*”, sobretudo o que se expressa no artigo 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. (BRASIL, 1988).

²³ Destaca-se os importantes marcos legais internacionais que serviram como mecanismo de pressão para que os países adotassem políticas de proteção infanto-juvenil. A exemplo, em 1959 (período pós Segunda Guerra Mundial), ano em que a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração dos Direitos da Criança. Por meio de tal declaração, supera-se a visão da criança e do adolescente de mero objeto de proteção de direitos e se reconhece à criança e ao adolescente como ser sujeito de direito. Também, em 1985, a aprovação das Regras Mínimas das Nações Unidas para administração da Justiça da Infância e da Juventude-Regras de Beijing, realizadas em Milão, visando promover o bem-estar da criança e do adolescente e de sua família, bem como tem como traço diferenciador no cenário normativo internacional o reconhecimento da Justiça da Infância e da Juventude como parte integrante do desenvolvimento de cada país.

Essa Doutrina fundamenta-se em três princípios fundamentais da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança da ONU (1989), a saber:

- O conceito de criança como sujeito de direitos e que tem condições de participar das decisões que lhe dizem respeito;
- O princípio do interesse superior da criança, isto é, que os direitos da criança devem estar acima de qualquer outro interesse da sociedade; e
- O princípio da indivisibilidade dos direitos da criança, ou seja, não se trata de assegurar apenas alguns direitos e sim, todos (VOLPI, 2001, p.32).

Este cenário nos mostra que, a partir da década de 1980, houve uma expansão de iniciativas que objetivavam tanto a assistência social direta quanto a defesa e promoção dos direitos das crianças. Destaca-se, assim, a intensa articulação política desenvolvida por entidades nacionais de coordenação como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e o Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), tais iniciativas obtiveram avanços reais conseguindo a substituição do Código de Menores de 1979 pelo Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, em 1990. Paralelamente, às pressões por uma mudança profunda na legislação, os movimentos sociais de defesa da infância e adolescência também foram responsáveis pelo desenvolvimento de propostas e alternativas de assistência voltadas para esses segmentos que hoje integram um conjunto de políticas públicas de atendimento à infância, também controladas e fiscalizadas pelos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes nos níveis federal, municipal e estadual. (IMPELIZIERI, 1995, p.25).

Com amplo repertório de afirmação dos direitos sociais de crianças e adolescentes no Brasil, o ECA, instituído em 1990, consolida a tentativa de desconstrução de uma doutrina baseada na situação irregular que 'visava sanar os problemas do menor institucionalizado', e sustentava-se numa linha de arbitrariedade e repressão à população infanto-juvenil. A doutrina da Proteção Integral fundamenta-se na concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, sob a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Nessa perspectiva, o ECA consagra o princípio da Proteção Integral, com caráter de política pública (SOUSA, 2017).

Sob esta ótica, Perez e Passone (2010, p.18) argumentam que o ECA expressa de forma clara os direitos das crianças e dos adolescentes, bem como norteia toda política de atendimento distribuída em quatro linhas de ações:

- a. as políticas sociais básicas de caráter universal, como saúde, educação, alimentação, moradia, etc. (art. 87, item I);
- b. as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II), de caráter supletivo, para aqueles de que delas necessitem;
- c. as políticas de proteção, que representam serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos (art. 87, IV);
- d. as políticas de garantias de direitos, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude (art. 87, item V).

Além de buscar romper com as práticas e discursos anteriores, a Lei 8.069/90 (ECA) vislumbra com primazia a defesa e garantia dos direitos à infância e adolescência como prioridade absoluta²⁴, como afirma Marques (2010, p. 102):

A proteção ao adolescente, que emergiu no Brasil após a Constituição de 1988, formulou um sistema de grande complexidade que exige interface com outros campos como o da política de saúde e de assistência social, que compõem a seguridade social; a política de esporte, lazer e cultura. Esse sistema foi construído ao longo dos anos 90 sob a égide do Estado de direito e fez emergir, uma clara definição de políticas para a adolescência.

Nesta perspectiva, Sousa (2017) reflete que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227 já propunha a superação de práticas anteriores e vislumbra a primazia da defesa e a garantia dos direitos da infância e adolescência como prioridade absoluta, ainda que este processo de superação tenha sido perpassado

²⁴ O ECA se constitui em um instrumento jurídico de plena legitimidade histórica, em primeiro lugar porque se configura como uma ferramenta de cidadania, pois viabiliza a todo cidadão acionar os meios para a defesa de direitos da criança e do adolescente. Em segundo lugar porque, segundo COSTA (1990), este processo congregou, à época de sua formulação, inúmeras entidades, destacando-se especialmente: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil), a Frente Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Articulação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos, a Coordenação dos Núcleos de Estudos ligados às Universidades, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Associação Brasileira de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Cabe citar ainda na área governamental os dirigentes e técnicos ligados à articulação “Criança e Constituinte”, bem como o FONACRIAD (Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas para a Criança e ao Adolescente). Também é importante mencionar a frente Parlamentar pelos Direitos da Criança, articulando deputados e senadores de todos os partidos. (COSTA, 1990, p. 9).

por movimentos de continuidades e descontinuidades (em permanente disputa) na sociedade brasileira. Mister considerar que embora o ECA seja simbólico para a tentativa de construção de um novo paradigma de proteção social às crianças e adolescentes, ele é uma legislação que apresenta um misto de rupturas e continuidades com as legislações anteriores no trato à infância e juventude brasileira:

Qualquer outra lei apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca irá satisfazer a todos os interesses. É algo novo vivo, em movimento – sempre sujeito às pressões para constantes reformulações, em todos os tempos (RIZZINNI, 2000, p.7).

O ECA apresenta elementos que o diferencia dos antigos códigos, pois segundo Rizzini (1995, p.20): “promoveu a ampla participação de setores da sociedade civil na mobilização e aprovação da lei. Ele abandona o paradigma da infância em situação irregular e adota o princípio de ‘proteção integral à infância’”.

Seguindo as normativas das instâncias internacionais de defesa dos direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes, o ECA também condensa os acordos e tratados internacionais sobre os direitos infanto-juvenis, sobretudo no que se refere ao estabelecimento da maioridade penal. Dentre as normativas, destacamos: as Regras de Pequim, 1959, que estabelece cautela quanto à fixação da maioridade penal para a Administração da Justiça levando em conta o princípio da proporcionalidade e o objetivo de proteger crianças e adolescentes; a Convenção sobre os Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas - ONU, 1989), estabelece os 18 anos como marco de idade penal e coloca que nenhum de seus signatários poderá tornar suas normas internas mais gravosas do que as que estão dispostas na Convenção, em que estabelece ainda que criança é o sujeito que se encontra até os 18 anos.

A adesão do Estado brasileiro aos tratados internacionais, Costa (2006, p.25) revela que este novo *modus* de intervenção do Estado, expressa “o grande avanço da Doutrina da Proteção Integral, em relação à Doutrina da Situação Irregular porque introduziu na Justiça da Infância e Juventude os princípios universais do direito”. O referido autor ao parafrasear Emílio García Méndez (2008), considera que “esse avanço chegou no Brasil com duzentos anos de atraso”.

Bazílio (2003), também considera que o ECA apresenta elementos que o diferencia dos antigos códigos, posto que:

Expressa a ampla participação de setores da sociedade civil na mobilização e redação da nova lei;
[...] o novo texto legal incorpora a ação de um movimento social;
[...] do ponto de vista conceitual, o Estatuto abandona o paradigma da infância em situação irregular e adota o princípio de 'proteção integral à infância (BASÍLIO, 2003, p. 20 e 21).

Em síntese esta Lei minimiza a intervenção arbitrária estatal na vida de adolescentes em conflito com a lei, que outrora foram alvos de discriminação, injustiça, exploração e preconceitos, e os aponta como protagonistas de seus próprios direitos numa perspectiva emancipatória.

Os direitos fundamentais da criança e do adolescente estão enumerados nos art.7 a 69 do ECA: a) direito à vida e à saúde; b) direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; c) direito à convivência familiar e comunitária; d) direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; e) direito à profissionalização e à proteção no trabalho (BASÍLIO, 2003).

Válido ressaltar que os princípios da *Proteção Integral e da Prioridade Absoluta* se baseiam no ideário da efetivação dos direitos humanos fundamentais das crianças e adolescentes. Esse novo modelo agregado ao Sistema de Garantias de Direitos:

[...] trouxe como desafio ao Estado brasileiro a construção e execução de um sistema de proteção que coloca a infância e a adolescência no centro das políticas públicas e do debate nacional, em torno dos direitos humanos (MARQUES, 2010, p. 123).

Assim, a articulação do Sistema de Garantia de Direitos surge como uma nova lógica para fundamentar o princípio da prioridade absoluta e da proteção integral. Atua em conjunto com os demais segmentos da sociedade civil (Estado, família e sociedade), tornando-se instâncias fundamentais na concretização das medidas de proteção. Essa nova lógica exige que o Estado busque medidas para reorganizar suas ações, articulado a essas instâncias em defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Sousa (2017) considera que esse modo ou conjunto de ações, para que se efetivasse o princípio da Proteção Integral em defesa da garantia dos direitos humanos da população infanto-juvenil, fez emergir o SGD, que se estrutura a partir de três eixos de organização da Proteção Social para adolescentes. Como destaca Marques (2010, p.126):

Os três eixos de estrutura e organização da proteção social são: o eixo de promoção de direitos responsável pela formulação de políticas públicas fundamentadas nas necessidades de crianças e adolescentes, com vistas à garantia dos direitos fundamentais estabelecidos no ECA (título II). Nesse eixo articulam-se todas as políticas públicas necessárias à proteção social da adolescência numa perspectiva de universalização de direitos. O eixo de defesa e responsabilização têm como objetivo a responsabilização do Estado, família e sociedade, quando da violação dos direitos individuais ou coletivos de crianças e adolescentes, por ação ou omissão. E o terceiro e último eixo, o de controle social, tem por objetivo a vigilância do cumprimento das leis e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Esta é uma responsabilidade dos Conselhos de Direitos.

O trabalho em rede, portanto, se complementa e cada eixo tem um papel fundamental para o funcionamento do sistema de proteção. Para que não haja falhas no sistema é necessário o comprometimento desses órgãos e o trabalho em conjunto com o objetivo de atingir o desenvolvimento integral da população infanto-juvenil, assim como preconiza o ECA.

A nova concepção de proteção integral, traz uma inovação para a legislação brasileira, ao assegurar direitos a todas as crianças e adolescentes, respeitando sua condição peculiar de desenvolvimento. O ECA, em seu art. 3º, estabelece o seguinte:

A criança e adolescente gozam de todos os direitos fundamentais à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, art. 3º).

O ECA representa uma inovação, não só ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, mas, ao propor romper com o antigo conceito de *adolescente infrator*, conceito este carregado de estigmas e preconceitos, que reconhecia o adolescente que praticava algum delito como *menor* definido por atos antissociais. “Medidas eram aplicadas com o intuito de contê-los e excluí-los, sem a preocupação em garantir condições mínimas de desenvolvimento enquanto pessoa, pois estes adolescentes eram vistos como causadores da desordem social” (SOUSA, 2017).

Para tanto, o ECA passa a definir, em seu art. 103, que ao adolescente que comete ou prática conduta descrita como crime ou contravenção penal, se imputa a autoria de ato infracional, tornando inimputáveis os menores de 18 anos (art. 104 do ECA). Rosa (2001) apresenta uma definição clara de inimputabilidade e

afirma que tal definição se fundamenta justamente no preceito de que adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento físico, psíquico e, mais vulneráveis a riscos pessoais e sociais, portanto, não têm total entendimento da ilicitude dos seus atos e de todas as suas consequências. O ECA, pautado no princípio da proteção integral e no respeito a essa condição, determina a aplicação de medidas protetivas ou medidas socioeducativas a adolescentes que transgrediram a lei, visto serem estes sujeitos com direito a atendimento especializado: o atendimento socioeducativo.

Dessa forma, o atendimento socioeducativo “deve ser prestado a partir de um conjunto articulado de ações (organizados no SGD) de modo a garantir todos os direitos sociais conquistados no ECA” (MARQUES, 2010, p. 137). Conforme estabelece o ECA em seu art. 112 são seis as medidas socioeducativas: Advertência, Obrigação de Reparar o Dano, Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), Liberdade Assistida (LA), Regime de Semiliberdade e Internação.

As medidas socioeducativas são organizadas dentro de dois regimes de atendimento, meio aberto e fechado. No *regime aberto*, que não os priva da liberdade, as medidas são mais brandas, de acordo com o ECA são elas: a *advertência*, que se constituirá em admoestação verbal, devendo esta envolver os responsáveis no procedimento. A Advertência que será redigida a termo e assinada; *Obrigação de Reparar o Dano*, que se faz a partir da restituição do bem, do ressarcimento e/ou pela compensação da vítima. Havendo manifesta impossibilidade de aplicação, a medida poderá ser substituída por outra mais adequada; *Prestação de Serviço à Comunidade*, que consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários e governamentais.

A Prestação de Serviço à Comunidade é uma medida que possibilita a experiência da vida comunitária, de valores sociais e compromisso social; *Liberdade Assistida*, que se constitui no acompanhamento ao adolescente. Sua intervenção educativa manifesta-se no acompanhamento, garantindo-se os aspectos: proteção, inserção comunitária, cotidiano, manutenção de vínculos familiares, frequência à escola, e inserção no mercado de trabalho ou cursos profissionalizantes. A autoridade designará pessoa capacitada (orientador social) para acompanhar o caso.

O prazo mínimo de cumprimento da medida é de seis meses, podendo a qualquer momento ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida (BRASIL, 1990).

As medidas de regime aberto como Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida devem ser executadas e “gerenciadas pelo órgão executor no nível municipal em parceria com o judiciário, que supervisiona e acompanha as ações” (VOLPI, 1997, p. 25). Destaca-se que a aplicação das medidas socioeducativas parte de uma perspectiva pedagógica de cunho educativo, que objetiva a responsabilização e o correto atendimento do adolescente autor do ato infracional.

No *regime fechado*, as medidas são mais rígidas com internação em tempo parcial ou integral. Como determina o ECA, as medidas são: o regime de *Semiliberdade* que restringe, mas não priva totalmente a liberdade do adolescente. Esse regime pode ser aplicado como primeira medida ou transição da internação para a liberdade (regressão), possibilitando atividades externas. São obrigatórias a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, utilizar os recursos da comunidade; *Internação* constitui medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de brevidade e excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. O cumprimento da medida em nenhuma hipótese excederá o prazo de três anos (BRASIL, 1990).

Sousa (2017), reflete que a natureza da socioeducação é a reinserção social, familiar e comunitária dos adolescentes que transgridam a lei. As atividades dirigidas ao adolescente devem atingir um propósito superior e comum, que é desenvolver o seu potencial para ser e conviver, isto é, prepará-lo para relacionar-se consigo mesmo e com os outros, sem quebrar as normas de convívio social. Assim, o fato de o adolescente ter transgredido uma norma social ou a lei, não exclui seus direitos enquanto cidadão

Segundo Costa (2006), o processo de cumprimento de medidas socioeducativas, faz parte da política de atendimento socioeducativo e deve ser implementado adequadamente seguindo alguns princípios, para que haja eficácia dessa política. Compreende Costa (2006) que:

Faz-se necessário o desenvolvimento de um adequado conjunto de métodos e técnicas de ação socioeducativa e a estruturação de um conjunto apropriado de programas de atendimento de retaguarda nas áreas de aconselhamento, terapia, reabilitação e, como não pode deixar de ser, educação básica, e profissional (COSTA, 2006, p. 37).

O atendimento aos direitos da criança e do adolescente é previsto também na Lei federal nº 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A LOAS, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, traçou uma linha de ação prioritária expressa no art. 2º:

A Assistência Social tem por objetivos: I- a proteção à família, à maternidade, à maternidade, à infância à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; III- promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovarem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993, Art. 2º grifo nosso).

A LOAS/1993 prevê o fortalecimento dos compromissos com a distribuição dos recursos a serem aplicados na esfera municipal, incluindo os serviços de atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas na Política de Assistência Social. Tanto o ECA quanto as legislações posteriores que priorizaram as demandas infanto-juvenis, expressam as forças sociais de um movimento histórico de luta para que se radicasse a política de atendimento visando a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil; assim como, para que fosse respeitada sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, tendo como parâmetro o modelo de uma política pública de Proteção Social.

Esse conjunto de instrumentos legais volta-se para o desenvolvimento da população infanto-adolescente do país. Para Marques (2010), a inclusão do atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas na Proteção Social é resultado do que preconiza o ECA que revolucionou o Direito Infanto-adolescente adotando a Doutrina da Proteção Integral, que tem seu fundamento jurídico e social na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e na Constituição Federal de 1988.

Face ao cenário de expansão dos direitos infanto-juvenis, foram engendradas várias discussões em torno da efetividade das medidas socioeducativas, que ao invés de cumprirem seu papel educativo, poderiam deixar os adolescentes mais expostos às diversas violações de direitos no atendimento. Diante dessa realidade, se iniciou um amplo processo de discussão coletiva envolvendo sociedade civil, sujeitos sociais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente nas regiões do país, resultando na consolidação do

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE (2012), cuja contextualização será apresentada a seguir.

3.4 O Sinase como Política Pública: teia de construção e significados.

A tessitura do Sinase como política pública demarca-se como uma frente de luta política e de disputas na arena pública brasileira. Posto que a sua efetivação, não se correlaciona apenas com os aspectos jurídicos, mas também com a disputa de participação de setores políticos e sociais, considerando a própria dinâmica do processo de formação social brasileira, e as distintas correlações de forças e interesses da sociedade, que circunscreveram diferentes concepções de políticas públicas para o atendimento à infância e à adolescência. O atendimento destinado ao adolescente autor de ato infracional é permeado por contradições e dissensos. Nesta trama de correlações de forças, situa-se que:

O processo democrático e estratégico de construção do Sinase concentrou-se especialmente num tema que tem mobilizado a opinião pública, a mídia e diversos segmentos da sociedade brasileira: o que deve ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas. Por sua natureza reconhecidamente complexa e desafiadora, além da tamanha polêmica que o envolve, nada melhor do que um exame cuidadoso das alternativas necessárias para a abordagem de tal tema sob distintas perspectivas, tal como feito de forma tão competente na formulação da proposta que ora se apresenta. (CONANDA, 2006).

No ano de 2006, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) apresentam o documento que definia a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase, fruto de uma construção coletiva, sustentada nos princípios dos direitos humanos e organizado por um sistema articulador nos três níveis de governo: União, Estados e Municípios.

Destaca-se que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo²⁵ condensa “um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde a apuração do ato infracional até a execução das medidas” (BRASIL, 2006b, p. 22). Foi instituído originalmente pela Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e regulamentado pela Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, vislumbrando materializar o que já está disposto no ECA, posto que:

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, contrapõe-se historicamente a um passado de controle e de exclusão social sustentado na Doutrina da Proteção Integral. O ECA expressa direitos da população infantojuvenil brasileira, pois afirma o valor intrínseco da criança e do adolescente como ser humano, a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento, o valor prospectivo da infância e adolescência como portadoras de continuidade do seu povo e o reconhecimento da sua situação de vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado; devendo este atuar mediante políticas públicas e sociais na promoção e defesa de seus direitos (CONANDA, 2006).

Para tanto, o Sinase preconiza o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, tendo como premissa básica:

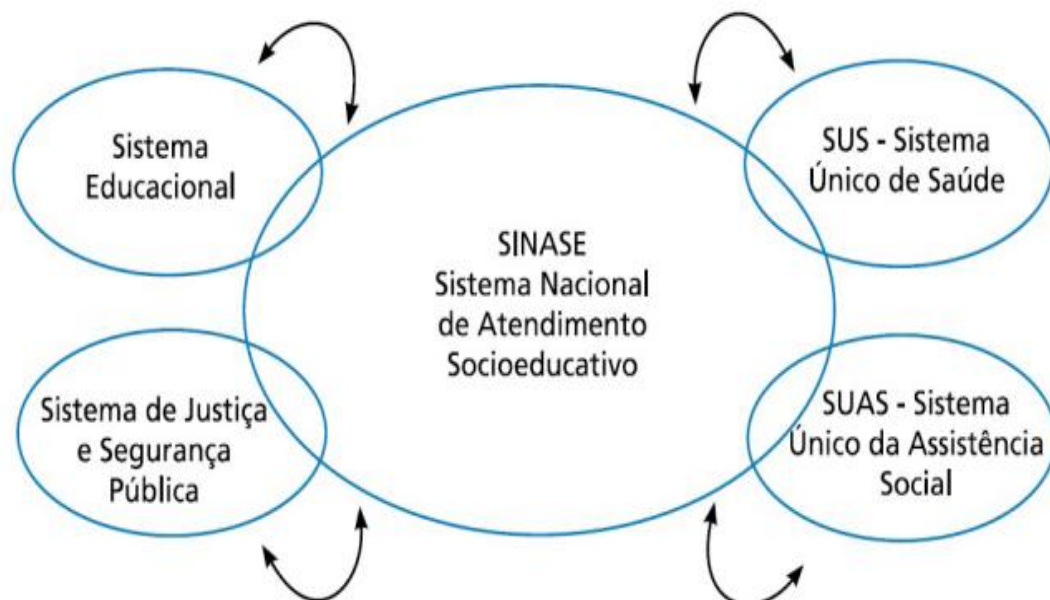
A necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade, o Sinase reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Para tanto, este sistema tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, em especial na área dos direitos da criança e do adolescente (CONANDA, 2006).

Segundo TEIXEIRA (2006), o Sinase se constitui uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Por isso, objetiva ordenar e sistematizar o atendimento voltado ao adolescente autor de ato

²⁵O Sinase se orienta hierarquicamente pelas normativas nacionais (Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990) e internacionais das quais o Brasil é signatário (Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Internacional dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade). Seus princípios e significados estão elencados com o que preconiza o Sinase.

infracional, sentenciado ou aguardando a apuração do ato cometido, no que concerne à saúde, ao sistema de justiça, à assistência social, à proteção social, à segurança, como exposto na figura abaixo:

Figura 3. O SINASE



Fonte: CONANDA, 2006.

Nessa perspectiva, tem como base a articulação dos demais campos das políticas sociais e dos diferentes sistemas, como o sistema educacional, de justiça e segurança pública, de saúde e o Sistema Único de Assistência Social. A articulação desses sistemas funciona como redes de apoio, sendo fundamental a efetiva participação e a integração das ações a fim de garantir as condições necessárias, para que de fato ocorra a socioeducação destes adolescentes. Ademais, propõe uma ação de base sociopedagógica, em que o adolescente deve ser visto e tratado levando-se em conta necessariamente os vínculos com a família e com a comunidade, bem como o conjunto das causas e efeitos distintos relacionados com o ato infracional praticado. Para o CONANDA (2006), Entre outras ações que podem favorecer o desenvolvimento da articulação destacam-se as seguintes:

- 1) estímulo à prática da intersetorialidade;
- 2) campanhas conjuntas destinadas à sociedade em geral e aos profissionais da área, com vistas à concretização da Doutrina de Proteção Integral adotada pelo ECA;
- 3) promoção de discussões, encontros, seminários (gerais e temáticos) conjuntos;

- 4) respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e de seus órgãos, evitando-se a sobreposição de ações.
- 5) discussão e elaboração, com os demais setores do Poder Público, para expedição de atos normativos que visem ao aprimoramento do sistema de atendimento;
- 6) expedição de resoluções conjuntas, disciplinando matérias relacionadas à atenção a adolescentes inseridos no Sinase.

Para o fortalecimento dessas ações mencionadas, o Sinase organiza e delega os poderes e responsabilidades dos diversos órgãos, em cada esfera, pelo controle administrativo e judicial das ações desenvolvidas na área da Infância e da Juventude, como apresentado no quadro abaixo:

Quadro 2: Responsabilidades e competências

Entes federativos	Órgãos de controle
União	Conanda; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.
Estado	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar
Distrito Federal	Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA); Órgãos de controle interno à Administração Distrital; Poder Legislativo Distrital; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
Município	CMDCA; Órgãos de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

FONTE: CONANDA (2006).

O quadro acima evidencia a importância da integração de todas as instâncias governamentais e instituições do sistema de garantia de direitos. Destaca-se, pois, a necessidade de articulações que se estabelecem entre os órgãos federais, estaduais e municipais, além da corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado, em efetivo cumprimento ao princípio da prioridade absoluta.

Quanto à tipologia do ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente medidas socioeducativas: em meio aberto; advertência; obrigação de reparar o dano prestação de serviço à comunidade; liberdade assistida. Ou pode

aplicar as medidas socioeducativas em meio fechado, que são: inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional e, ainda, quando se aplicar, internação provisória. Como apresentado no quadro abaixo:

Quadro 3: Medidas socioeducativas e sua aplicação, de acordo com o ECA

MEDIDAS	OBJETIVO	REGRAS DE APLICAÇÃO
1 Advertência	Alertar o adolescente e seus genitores ou responsáveis para os riscos do envolvimento no ato infracional.	Poderá ser aplicada sempre que houver prova da materialidade da infração e indícios suficientes de autoria (art. 114, § único).
2 Reparação de danos	Reparar ato infracional com reflexos patrimoniais em terceiros.	Determinação para que o adolescente restitua o patrimônio, promova o ressarcimento do dano, ou por outra forma compense o prejuízo da vítima. Para evitar que sejam os pais dos adolescentes os pagadores dos danos, e para que não se perca o caráter educativo, essa medida poderá ser substituída por outra mais adequada a fim de que o próprio adolescente repare o dano.
3 Prestação de Serviço Comunitário	Proporcionar oportunidade, ao adolescente infrator, de realizar trabalho de interesse geral e gratuito em áreas de interesse da comunidade.	A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não superior a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.
4 Liberdade Assistida	Destina-se a acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente, mantendo-o na família e na comunidade sob a supervisão da autoridade judiciária, com o objetivo de impedir a reincidência.	O Juiz destaca um assistente técnico/orientador (em geral um psicólogo ou assistente social) para acompanhar o adolescente no fórum. Se o juiz preferir ele pode recomendar que uma entidade ou programa de atendimento acompanhe o adolescente. Tem prazo mínimo de seis meses, com a possibilidade de ser prorrogada.
5 Semiliberdade	Trata-se de medida que implica em privação da liberdade e busca preservar os vínculos familiares e sociais, possibilitando a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.	Pode ser aplicada como medida inicial, desde que a decisão seja fundamentada, tendo em vista o princípio da excepcionalidade da restrição à liberdade do adolescente. Ou pode ser decretada como transição de uma medida mais grave ou menos grave. Deve ser executada em estabelecimento adequado as condições do adolescente, e não pode ser cumprida em estabelecimento prisional. É obrigatória a escolarização e a profissionalização. Pode ser decretada por tempo indeterminado, mas não pode durar mais do que três anos ou até 21 anos (o que chegar primeiro)
6. Internação	É medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à	A medida comporta prazo máximo de três anos, com avaliação a cada seis meses. Atingido o limite de três anos o adolescente será colocado em liberdade, e, dependendo do

	condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. É a medida mais severa de todas as medidas previstas no ECA por privar o adolescente de sua liberdade de ir e vir.	caso, ainda será submetido à medida de semiliberdade ou liberdade assistida. Ocorrerá nas seguintes hipóteses: ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça; reincidência em infrações graves (punidas com reclusão) e descumprimento reiterado e injustificável de outra medida imposta (máximo de três meses).
7. Internação Provisória	É a medida socioeducativa cautelar com caráter privativo de liberdade (o adolescente fica detido).	Em nenhuma hipótese poderá ultrapassar 45 dias. Deve ser cumprida em estabelecimento especial, sem qualquer proximidade com adultos.

FONTE: ECA. Elaboração: IPEA/DISOC

Volpi (2010, p. 20) sinaliza que as medidas socioeducativas são aplicadas e operadas de acordo com as características da infração, circunstâncias sociofamiliares e com a oferta de programas e serviços em nível municipal, regional e estadual. Vale pontuar que tais medidas estão dimensionadas por um processo socioeducativo com o objetivo de inserir socialmente o adolescente e sua família, de forma a reconstruir seu projeto de vida e a ruptura com a prática do ato infracional.

Como foi possível contextualizar neste resgate histórico, o Sinase representa um avanço ao ordenar e articular um conjunto de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo (que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a execução de medidas socioeducativas). No entanto, é válido refletirmos também quais as intencionalidades e racionalidades dos princípios que regimentam esse sistema. Nessa perspectiva, apresentaremos na seção subsequente, uma avaliação política do Sinase, com ênfase na sua engenharia, desenho e princípios da política, considerando que sua proposta não é apenas um instrumento legal, mas uma política pública permeada de rupturas e continuidades.

4. UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SINASE: ENGENHARIA, DESENHO, PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DA POLÍTICA.

*(...) Em vão percorremos volumes, viajamos e nos colorimos. A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua. Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos. **As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.** Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra... (Carlos Drummond de Andrade)*

O complexo contraditório e multidimensional que envolve a formulação e consolidação desta política pública enseja a construção deste capítulo. Posto que será desenvolvida uma avaliação política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com foco na sua concepção, desenho, referencial teórico e fundamentos. Ademais, avaliaremos a pertinência e coerência do SINASE em relação ao desenho da Política, configurando os princípios ético-políticos centrais que o fundamentam e contextualizando os desafios para a efetivação dos direitos socioeducativos dos adolescentes em conflito com a lei. Por fim, situaremos elementos centrais do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030) e do Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023), considerando suas adequações às prerrogativas do SINASE.

Reforço que o objetivo central desta avaliação não abarca o processo da operacionalidade da política em foco, e sim do seu próprio formato e racionalidades (sua engenharia e desenho), como expresso:

Quadro 4: Quadro Conceitual



Fonte: elaboração própria

Nesta perspectiva, retomamos aqui as questões norteadoras que orientaram a construção desta seção e buscaram desvelar:

- O SINASE apresenta consistência e coerência interna de acordo com a sua concepção e o seu desenho?
- Quais as racionalidades legais expressas no Sinase? E como estas denotam concepções e valores do campo jurídico-político destinado a adolescentes?
- Quais são os princípios centrais do SINASE? E como estes expressam os fundamentos do atendimento infanto-juvenil?

4.1 Engenharia e desenho do Sinase: entre a racionalidade legal e a complexidade da política pública.

Para situar esta análise, retomamos as indicações metodológicas que embasam a construção deste estudo avaliativo, posto que as bases do materialismo histórico-dialético nos permitiram compreender a avaliação política do Sinase a partir da superação de sua aparência, buscando a ruptura com visões unilaterais, pois os fenômenos sociais se inserem no contexto histórico e sofrem constantes transformações. Nessa tônica, através do método dialético, demonstra-se que a realidade social não se apresenta imediatamente na sua essência. É, pois, necessário ir além das aparências, buscar a essência do que se pretende investigar. O que é aparente, visível numa primeira aproximação, deve ser desvendado através dos nexos internos que constituem o real, que não estão visíveis, mas compõem uma totalidade dinâmica e em constante movimento (MARX, 1984).

Nesta linha de análise, compreendemos que esse movimento de desvendar o real a partir de sua inserção sócio-histórica, deve ser o objetivo do investigador. Portanto, a realidade constitui-se como síntese de uma totalidade, deste modo, é preciso apreender as particularidades que o objeto assume em determinado momento na dinâmica de suas relações com a totalidade sócio-histórica. Assim, buscamos analisar, nesta seção, as nuances postas entre a racionalidade legal e a complexidade do Sinase.

Sob este prisma, situamos o Sinase, em suas principais determinações históricas, econômicas, sociais e políticas, como uma expressão (recortada) da funcionalidade de um sistema de responsabilização (penal) inserido no ordenamento das relações burguesas. Carvalho (2015), ao analisar a constituição do Sinase considera as nuances que o demarcam no aparelho ideológico do Estado,

escondendo por trás de si a velha necessidade de manutenção da ordem, visto que,

o modelo socioeducativo representa a continuidade histórica da proposta de controle social presente nas formas de atendimento anteriores — modelo indiferenciação e tutelar, porém, com inovações oriundas das novas estratégias neoliberais: subjetivação. O modelo socioeducativo, através da utilização de práticas “pedagógicas” e do discurso de direitos humanos procura inculcar nos adolescentes valores liberais como a responsabilização e o mérito, trata-se de formar outro tipo de adolescente, o “sujeito de direitos”. Este sujeito é o adolescente cobrado do “autocontrole”, “individualizado”, “polivalente”, capaz de superar as atrocidades da vida, sendo, portanto, funcional ao sistema capitalista de produção. (CARVALHO, 2015, p. 14)

Por este ângulo, entendemos que o Sinase, para além de uma lei, se constitui enquanto uma política correlacionada à governamentalidade, visto que é constituída por relações de poder “elaboradas, racionalizadas e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições do Estado” (FOUCAULT, 2008, p. 247).

Nesta perspectiva, interpretamos a constituição do Sinase a partir das bases jurídico-normativas e institucionais que denotam a positivação e construção do chamado direito moderno²⁶, o qual desempenha papel fundamental na construção do consenso sobre a condição de igualdade na atualidade. Sobre esta análise, situamos as proposições de Gramsci (2002):

Esta é precisamente a função do direito no Estado e na sociedade; através do “direito”, o Estado torna “homogêneo” o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha do desenvolvimento do grupo dirigente. A atividade geral do direito (que é mais ampla que a atividade puramente estatal e governativa, e também inclui a atividade diretiva da sociedade civil, naquelas zonas que os técnicos do direito chamam de “indiferença jurídica”, isto é, na moralidade e costume em geral) serve para compreender, concretamente, o problema ético, que na prática é a correspondência “espontânea e livremente aceita” entre os atos e as omissões de cada indivíduo e os fins que a sociedade se propõe como necessários, correspondência que é coercitiva na esfera do direito positivo tecnicamente entendido e é espontânea e livre (mais estritamente ética) naquelas zonas em que a “coação” não é estatal, nas de opinião pública, de ambiente moral, etc. (GRAMSCI, 2002, p. 240).

²⁶ Dallari (1999), argumenta que o Estado de Direito surge em um contexto histórico marcado pela eclosão da Revolução Industrial, cenário em que as precárias condições de vida e de trabalho provocaram manifestações operárias por melhorias salariais, de jornada de trabalho, segurança nas fábricas, demandando respostas estatais. Posteriormente, estes direitos se positivaram nos grandes textos constitucionais. Já no século XX, predominam as concepções de direitos individuais, direitos sociais, direitos humanos, direitos da liberdade etc.

Diante desta afirmação, pontuo que embora as bases da estrutura do Estado estejam alicerçadas no modelo jurídico-político capitalista, o que representa limitações às possibilidades de mudança tanto da forma de governo como das ações propositivas dos sujeitos, é preciso, como afirma Poulantzas (1985), explorar e extrapolar as poucas brechas existentes e, conseqüentemente, criar espaços que abarquem uma participação cada vez mais efetiva e deliberativa.

Destaco que nossa via de análise concebe o Estado com dupla função “de coerção e consenso”, na medida em que, segundo Sposati (1995):

Não se nega que a política social é um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições que a relação capital trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho, ou, ainda, que cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessa relação. É ela uma forma de gestão estatal da força de trabalho e, nessa gestão, não só conforma o trabalhador às exigências da reprodução, valorização e expansão do capital, mas também é o espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pela ampliação do atendimento de suas necessidades e reivindicações. (SPOSATI, 1995, p.34).

Pontuo, como apresentado na seção 2 deste estudo, várias *Declarações de direitos* foram formuladas ao longo do século XX, dando forma à chamada “*A Era dos direitos*”, contextualizada por Bobbio (1993). No entanto, é válido situar que o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais, os Pactos e as Convenções Internacionais²⁷, os dispositivos normativos e regulatórios em sua defesa não foram suficientes para garantir a efetividade de tais princípios e valores.

Neste contexto, para Tonet (2001), a luta pelos direitos humanos na contemporaneidade assume duas perspectivas distintas:

Terá um caráter reformista, e, portanto, contribuirá para a reprodução dessa ordem social desumana, se tiver como fim último o aperfeiçoamento da cidadania e da democracia. Terá um caráter revolucionário se tiver clareza quanto aos seus limites e se estiver articulada com lutas claras e radicalmente anticapitalistas. Infelizmente, o que predomina, hoje, é a primeira perspectiva. Essa perspectiva fundamenta-se no pressuposto, falso, de que são as dimensões jurídicas e política que fundam a sociedade ou, pelo menos de que elas

²⁷ A Declaração Universal (1948); Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças

integram a insuprível natureza do ser social, devendo, portanto, continuar a existir numa sociedade socialista. O que quer dizer que sem direito e sem política não é possível existir sociedade. Se isso for verdade, não faz sentido pensar e lutar por uma sociedade onde não exista nem direito nem política. Trata-se, então, de aperfeiçoar a sociabilidade por elas integrada ou, então, eliminar os obstáculos que impedem a sua plena efetivação (Tonet, 2001, p.20).

Ao ponderarmos a análise do autor, vemos a necessidade de que a afirmação dos direitos humanos não seja reduzida às dimensões jurídicas e políticas, considerando as limitações e inconsistências desses dispositivos na efetivação dos direitos sociais. Ante ao exposto, avistamos que a análise desta pesquisa avaliativa concebe o Sinase para além dos postulados legais e constitucionais. Neste sentido, esta legislação é demarcada a partir da sua historicidade, complexidade e contraditoriedade que constituem a realidade. Assim, “a lei e/ou a norma é uma mediação histórica: é produto de necessidades humanas, que se constituem nas relações sociais concretas. Relações que são dialéticas e contraditórias” (Borgiani, 2012, p.17). Neste sentido, esta legislação é demarcada a partir da sua historicidade, complexidade e contraditoriedade que constituem a realidade.

Frente a esta contextualização, Carvalho (2015) pondera:

O protagonismo social dos representantes dos direitos da criança e dos adolescentes no Brasil poderá imprimir na história desta política uma perspectiva de conservação da ordem estabelecida ou de superação, dependerá do comprometimento que estes atores tiverem com o projeto coletivo de transformação da realidade. Pois a ideologia expressa no modelo socioeducativo de responsabilidade penal juvenil, não depende exclusivamente dos defensores do Sinase, mas antes no modelo de sociedade que vivemos (CARVALHO, 2015, p. 129)

Consoante ao viés analítico apresentado, as reflexões empreendidas neste estudo consideram o Sinase a partir das relações sociais, e como estas que vem configurando processos de lutas pelos direitos sociais no campo infanto-juvenil. Avaliamos que, no campo jurídico-político, o Sinase é composto por termos racionalizadores, tais como: ato infracional, sujeito de direito e socioeducação. Compreendemos, à guisa de Sousa (2017, p.28), “que os termos não são neutros e que toda a conceituação começa por sua problematização. Os vocábulos destinados a exprimir determinados conceitos são o resultado de relações de força expressam as preocupações sociais de uma época e sociedade”.

Nesta premissa, os termos: sujeito de direito e socioeducação não podem

ser substantivados, reificados ou considerados em termos absolutos e homogeneizadores.

Demarcamos as reflexões de Edelman²⁸ (1980), baseadas nos postulados de Hegel²⁹, em que disserta sobre a construção da categoria *sujeito de direito*, entendido como parte da construção de um discurso ideológico que exalta a *liberdade do indivíduo* como uma máxima potência, quando na realidade, em sua essência ideológica, constitui-se uma “expressão jurídica da comercialização do homem” (Edelman, 1980, p. 123). Refletimos, pois, até que ponto o termo “*sujeito de direitos*” pode ser considerado fetichista e homogeneizador, considerando as estruturas de desigualdades estabelecidas nas relações sociais capitalista e o lugar de cada “*sujeito*” neste sistema.

Nesta convergência de análise, Carvalho (2015), disserta que este termo pode ser “enganoso porque se cria uma ideologia de que: *o futuro do adolescente só depende dele*, que as políticas sociais irão auxiliá-lo na objetivação de suas metas, quando na verdade o papel do Estado ali é responsabilizá-lo pelas suas práticas infracionais” (Carvalho 2015, p. 141).

Corroborando com estas reflexões, a análise de Pinheiro (2006) sobre o processo de uma *desrealização do adolescente como sujeito de direito*, na medida em que a “representação social do adolescente como objeto de disciplinamento, controle e repressão social estão na essência da dinâmica atual de criminalização da juventude e da pobreza” (PINHEIRO, 2006, p. 123). Analisamos, assim, que tais processos parecem instituir, para as classes subalternas, muito mais a (contínua) condição de objeto do que de sujeitos sociais (ou pretensamente, *sujeitos de direitos*). Consideramos, pois, que no âmbito da justiça juvenil, *ser sujeito de direito* não está em total contraposição com a concepção anterior de que a população infanto-juvenil é “objeto de proteção” do Estado, como refletido ao longo deste estudo.

No que refere-se a *socioeducação*, para Costa (2006), esta concretiza a ação socioeducativa, posto que, ela consiste na preparação do jovem para o convívio social. A escolarização formal, a educação profissional, as atividades artísticas e culturais, a abordagem social e psicológica de cada caso, as práticas

²⁸ Bernard Edelman, na obra, *O Direito captado pela fotografia: elementos para uma teoria marxista do direito*.

²⁹ 3 HEGEL, G. W. F. Enciclopédias das ciências filosóficas: em compêndio (1830).

HEGEL, G. W. F. Linhas Fundamentais da Filosofia do Direito ou Direito Natural e Ciência do Estado em Compêndio.

esportivas, espiritualidade e todas as demais atividades dirigidas ao adolescente devem estar ligadas a um objetivo comum: desenvolver seu potencial para ser e conviver; isto é, prepará-lo para relacionar-se consigo mesmo e com os outros. Esta ação educativa está prevista no PIA (Plano Individual de atendimento), que foi formulado no Sinase (2006) como “ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento de sua medida socioeducativa”.

O PIA, em conformidade com a Lei 12.594, tornou-se exigência para o cumprimento da medida socioeducativa. No seu capítulo IV do Sinase, nos artigos 52 a 59, fica estabelecido a regulamentação e normatização do Plano Individual de Atendimento nos programas de execução das diferentes medidas socioeducativas. O art. 53 da lei 12594/2012, deverão constar no plano individual, e que será acompanhado (leia-se controlado) pela equipe técnica do programa de atendimento deverão ser:

- I- Os resultados da avaliação interdisciplinar;
- II- Os objetivos declarados pelo adolescente;
- III- A previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;
- IV- Atividades de integração e apoio à família;
- V- Formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e
- VI- As medidas específicas de atenção à sua saúde (BRASIL, 2012).

Vemos nesta definição que as diretrizes do modelo socioeducativo, considera o adolescente responsável pelo projeto de vida construído coletivamente (com a família, equipe técnica de referência). Neste sentido, analisamos até que ponto esta ferramenta pode reforçar a individualização das questões sociais e a culpabilização do indivíduo por estes. Nesta dualidade complexa, temos por um lado, adolescentes sujeitos (*juridicamente livres e de ‘direitos’*), e por outro, um modelo socioeducativo baseado numa imposição legal pretende produzir sujeitos obedientes a partir de uma tônica coercitiva. Destarte, Pereira (2005, p. 98-99):

Passa-se a entender que a Justiça tem um duplo caráter: jurídica e material ou substantiva. De um lado, ela se identifica com a justiça jurídica, a qual ao mesmo tempo em que zela pelos direitos do cidadão, deve punir os que desrespeitam esses direitos, incluindo o próprio Estado.

À base dessas ponderações, retomamos também os postulados de Foucault, (1995), em que reflete sobre como as formas de dominação (político-jurídicas) visam

“produzir um tipo específico de sujeito, dócil politicamente e útil economicamente, que esteja amplamente disposto a corresponder aos interesses do sistema”. Assim, pontuamos que o modelo socioeducativo, pautado em diretrizes “*positivistas*”, pode ser utilizado como instrumento na construção de uma política preocupada em ‘produzir adolescentes dóceis e obedientes’ ao plano sociojurídico que lhe é imposto.

Ademais, destacamos as reflexões de Valente (2015), em que disserta sobre a utilização de conceitos e argumentos jurídicos interferem direta e indiretamente na esfera social, política e econômica e na produção de consensos e ideais de justiça³⁰, igualdade, cidadania, autonomia etc. Desta feita, as medidas socioeducativas, assumem aparentemente um ideal de justiça juvenil, “mas podem representar uma imposição de penas disfarçadas” (Valente, 2015, p.2).

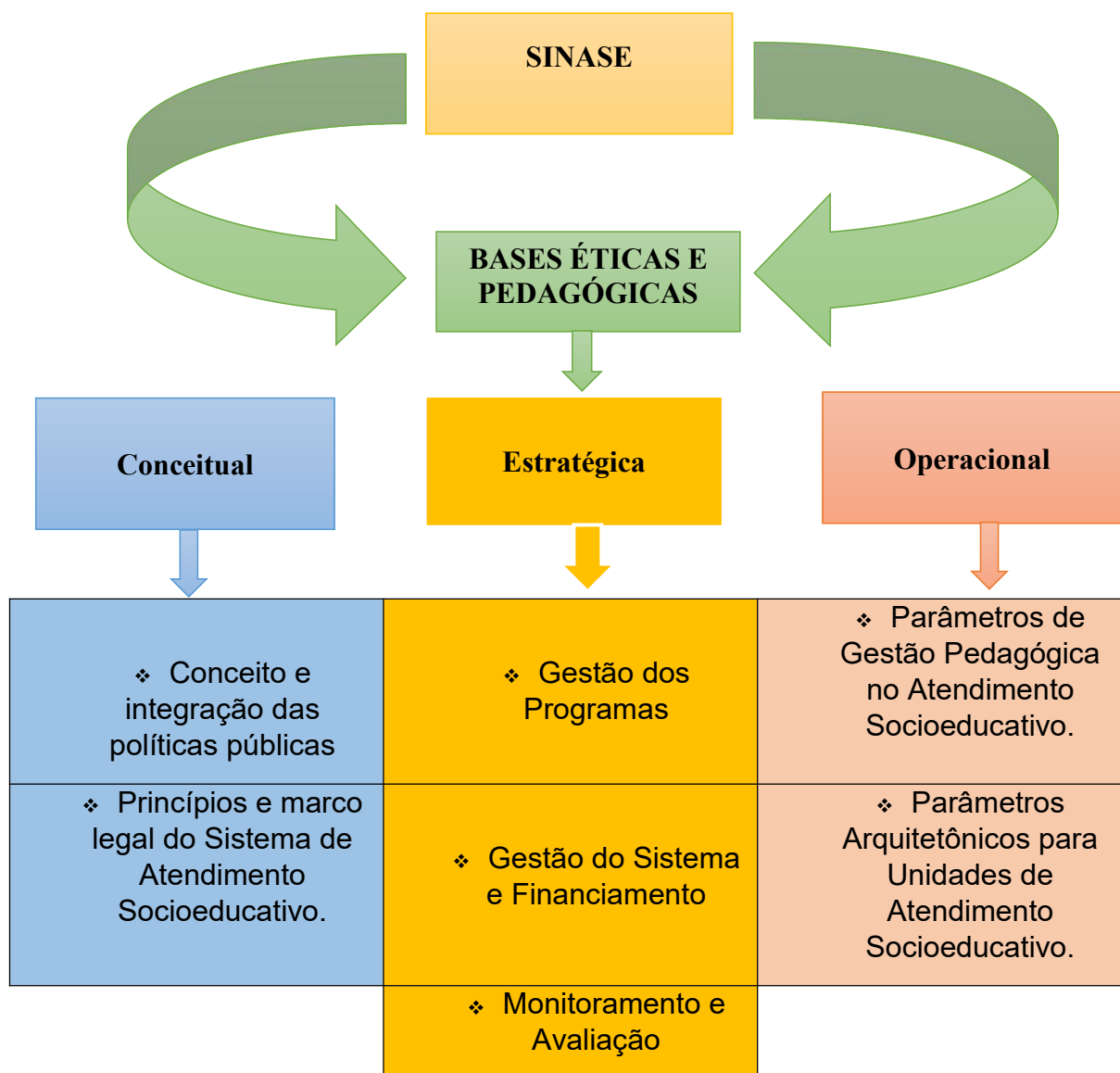
Concordando com os estudos de Pilotti e Rizzini (1995) sobre a doutrina da Proteção Integral, destaco também que os princípios como “proteção”, “reeducação”, “ressocialização” trazem resquícios da antiga *doutrina da situação irregular*, numa visão fetichista, reforçando o caráter punitivo da socioeducação.

4.2 Descortinando a composição tridimensional do Sinase.

A análise dos documentos pesquisados nos indica que a engenharia e o desenho do Sinase estabelecem parâmetros uniformizadores e garantias de direitos que devem ser seguidos e priorizados por todos os programas, serviços, operadores do sistema, unidades e pelas entidades de atendimento às crianças e adolescentes envolvidas em atos infracionais. Nesse sentido, apresenta uma composição tridimensional que é: *conceitual, estratégica e operacional*, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas, como representado graficamente abaixo:

³⁰ A organização política e jurídica exerce sua força por meio da linguagem técnica, da palavra estruturada, interferindo na construção da realidade através do conteúdo jurídico, na busca da justiça e da paz social (VALENTE, 2015, p.13).

Figura 4: desenho SINASE.



Fonte: elaboração própria

Observamos que o desenho e engenharia desta política está ancorado nos princípios dos direitos humanos que deve balizar e sustentar o desenvolvimento das ações socioeducativas. Sendo assim, a Lei dispõe sobre vários aspectos quanto à regulamentação da execução da medida socioeducativa, com destaque para as normas gerais, objetivo do sistema, definição dos programas, das unidades e das entidades de atendimento, assim como o modelo de gestão e as estratégias de implementação do Sinase. Sobre estas demarcações, consideramos que é necessário pontuar a análise das relações políticas que constituem a formulação da Lei do Sinase.

Desta feita, ao analisarmos a constituição dos marcos normativos, como o artigo 227 da Constituição Federal (1988)³¹, a Convenção dos Direitos das Crianças (1989), a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), assim como a proposição do Sinase (2006), apontamos as reflexões de Rizzini; Pilotti (2009), que afirmam termos chegado ao século XXI com as crianças e adolescentes como seus direitos legalmente reconhecidos, o que não indica que todos esses direitos estejam sendo traduzidos em práticas sociais de acolhimento respeitoso para com esses sujeitos, visto que uma história de não-reconhecimento e não-aceitação das diferenças não se apaga com o simples ato de promulgação de uma Lei. No entanto, esta Lei pode ser capaz de oferecer instrumentos para a mudança, fato que justifica a continuidade de luta pela formulação, implantação e implementação de políticas sociais efetivas.

A investigação nos mostrou que a Gestão dos Programas, Gestão do Sistema e Financiamento e o Monitoramento e Avaliação, estão destacados no Capítulo V da Lei do Sinase quando trata do Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo e da Avaliação. Estes aspectos são destacados mais especificamente, no artigo 19 da Lei quando ela institui o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo. O Sinase delega como competência da União no artigo 3º, inciso IV, “instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo”.

Na delegação destas competências, os Estados são responsáveis pela execução das MSE em meio fechado e pela elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo. Já os Municípios, são responsáveis por formular e instituir o seu sistema socioeducativo e o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, além de cofinanciar e executar as medidas socioeducativas em meio aberto. Neste aspecto, os Estados também devem estabelecer formas de

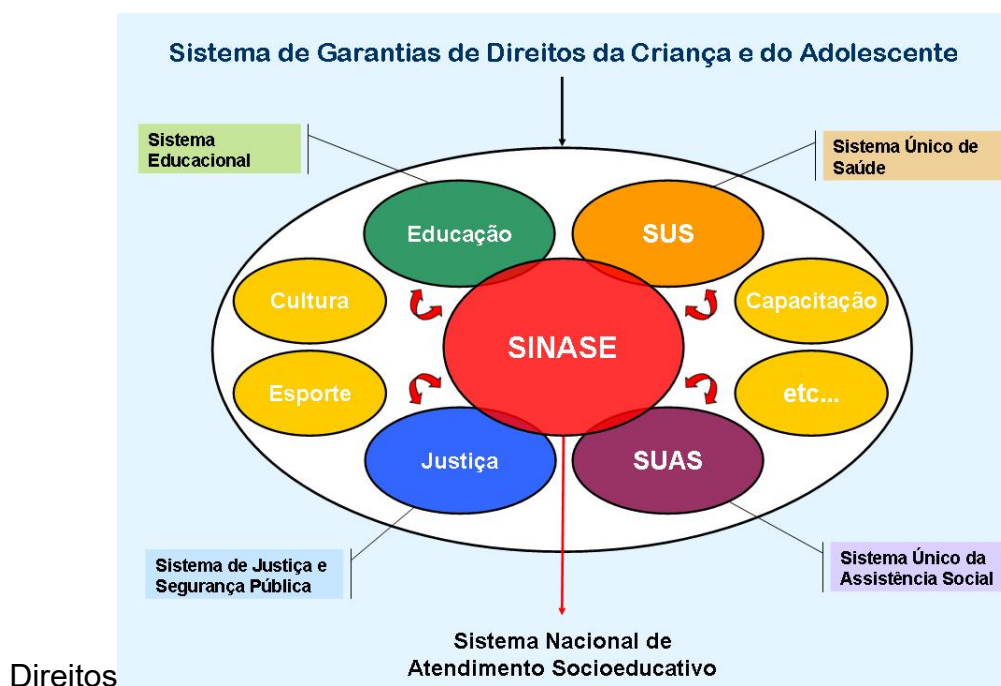
³¹ A Constituição Federal de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos humanos, consolidando um sistema de proteção social provedor da universalização dos direitos. Conforme observa Netto (1999): O essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção — pela primeira vez assim posta na história brasileira — de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os *direitos sociais* (coroamento, como se sabe da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar; na sociedade brasileira uma *política social* compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (NETTO, 1999, p. 77).

colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto, por meio de assessoria técnica e financiamento para a oferta regular dos serviços nos municípios.

Assim, o âmbito nacional do Sinase não tem, diferente do que acontece com Estados e Municípios, responsabilidades diretas no atendimento de adolescentes por meio de programas de execução das medidas socioeducativas. Por essa razão, deve chamar para si, em primeiro lugar, a responsabilidade de pensar ações que favoreçam a articulação das políticas públicas e auxiliem ações de caráter mais preventivo.

A análise da tessitura do Sinase nos indica que ele se constitui uma política pública articulada às demandas e iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Nesse sentido, é uma política que tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos seguindo os parâmetros legais) e a satisfação dos direitos não acessados, conforme proposto na imagem abaixo:

Figura 5: Sistema de Garantia de



Fonte: <https://www.angra.rj.gov.br>

É mister considerar que o Sinase é um sistema articulador das diferentes áreas da política social. Nesta proposta de articulação, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito que deve permear a prática dos

programas socioeducativos e da *rede* de serviços. Visto que demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas setoriais: educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos adolescentes.

Interessante destacarmos a concepção de *rede de serviços* cada vez mais recorrente na implementação das políticas públicas e que perpassa a efetivação de um atendimento integralizado ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas, como preconizado no Sinase. Para JUNQUEIRA (2005): a rede se constitui pelo estabelecimento de acordos de cooperação, aliança e reciprocidade, uma interação de pessoas, de instituições, de famílias, de municípios e de estados mobilizados coletivamente em torno de uma ideia. Assim, a rede é permeada de relações de poder e configura-se pelas relações entre diferentes sujeitos (estatais ou não-estatais) para o desenvolvimento de ações coordenadas e direcionadas à finalidade de uma política pública.

Alguns estudos, com destaque para as contribuições de Gonçalves e Guará (2010), definem a tipologia *de redes* como: 1. **as redes primárias ou de proteção espontânea** (sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo, são constituídas pelo núcleo familiar, pelas relações de amizade e de vizinhança); 2. **redes sociocomunitárias** (são constituídas por organizações comunitárias, por associações de bairro e por organizações filantrópicas, que sustentadas no princípio da confiança ativa oferecem serviços às suas micro localidades); 3. **redes sociais movimentalistas** (são formadas por movimentos sociais, cujo objetivo gira em torno da defesa dos direitos, da vigilância e da luta pela garantia da participação popular); 4. **redes setoriais públicas** (formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas); 5. **redes de serviços privados** (formadas por serviços especializados fornecidos pela iniciativa privada àqueles que por eles podem pagar); 6. **redes regionais** (constituídas por serviços de diversas políticas públicas compartilhados entre municípios de uma mesma região); 7. **redes intersetoriais** (são aquelas que compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privados e até mesmo da comunidade, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais).

Na proposta do SINASE se prevê a articulação de *redes intersetoriais* com vistas ao atendimento integral das demandas sociais dos adolescentes. Seguindo as definições de Junqueira (2005, p. 4):

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. (JUNQUEIRA, 2005, p. 4)

Destaco, em consonância com a orientação teórico-metodológica deste estudo, que a intersetorialidade nas políticas públicas expressa um cenário de lutas e de reprodução das relações sociais³². Visto que a intersetorialidade coaduna diferentes âmbitos de uma dada política pública e pressupõe uma articulação entre sujeitos, instituições, setores, planejadores, operadores e implementadores das políticas públicas. Neste viés, destacamos ainda os estudos de Pereira (2010), em que afirma que a intersetorialidade articula saberes e experiências no cerne do processo de gerenciamento dos poderes públicos em resposta aos assuntos de interesse dos cidadãos.

Refletimos, a partir destas premissas, que a dinâmica de complexidade da política pública no Brasil incide na (des)concretização de uma articulação intersetorial. Sobre esta reflexão, destacamos as considerações de Wanderley, Martinelli e da Paz (2020),

No caso brasileiro, a configuração do Estado tem a setorização e fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos conjuntos e ações articuladas. A lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa, dos três níveis de governo, na formulação, coordenação e execução dos serviços públicos, e via de regra, cada área da política pública especializa-se com a definição de normativos, procedimentos buscando recursos (humanos, físicos e orçamentários) para sua viabilização. A consequência da setorização tem sido observada ao longo das diferentes gestões públicas, pela desarticulação, fragmentação e sobreposição das ações, além de expor as famílias, indivíduos e grupos atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e, muitas vezes, à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos. (Wanderley, Martinelli; DA PAZ, 2020, p. 8).

³² A análise das políticas sociais insere-se a partir de um “processo e resultado das relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.36).

Sob este prisma, consideramos que os desafios postos à efetivação de uma política intersetorial, como proposto no SINASE, somam-se à própria dinâmica de uma cultura societária na qual as políticas públicas são marcadas por práticas fragmentadas, setorializadas e desarticuladas. Ainda em destaque as reflexões das autoras acima referidas:

(...) é preciso esclarecer que a intersetorialidade não pode ser vista como iniciativa individual de profissionais ou equipes, requer decisões institucionais e políticas nos níveis de planejamento e de execução que rompam com a cultura política da setorialização que tem sido reforçada com as práticas de negociação de cargos entre partidos e parlamentares que apoiam determinadas gestões, em nome da governabilidade, sem um programa de ação integrado (Wanderley, Martinelli e da Paz, 2020, p. 9)

No âmbito do Sinase, a intersetorialidade se torna um princípio a ser efetivado, considerando que a realidade atravessada pelas condições de cerceamento dos direitos sociais mais básicos da população, requisita a oferta de serviços e atendimento às necessidades integrais dos adolescentes e suas famílias.

Neste íterim, Pe. Agnaldo Soares Lima, que atuou como Coordenador na Coordenação Geral do Sinase da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, destaca alguns desafios a serem enfrentados no sistema socioeducativo:

- a) Família: A crescente incapacidade das famílias de estabelecer processos educativos com afeto, limites e valores, sobretudo pela falta de parâmetros e referências de que carece a sociedade atual e, por consequência, os pais ou responsáveis;
- b) Educação: O sucateamento de muitas escolas públicas e a falta de investimentos no professorado, que têm como consequência escolas que pouco motivam seus alunos para o aprendizado e, quando não, favorecem até mesmo a exclusão dos mesmos. Desta situação resulta grande número de abandonos desse espaço privilegiado de educação de crianças e de adolescentes, tornando essa parcela da população mais exposta às investidas do tráfico de drogas e de outras formas de aliciamento para o crime e, ao mesmo tempo, com menor oportunidade de adequada inserção futura no mercado de trabalho.
- c) Mídia e violência: A banalização da violência nos grandes meios de comunicação, sobretudo televisivos com seus telejornais, novelas e outros programas, que tornam natural as mais diferentes formas de violência, tiram o impacto de crimes que atentam contra a vida de pessoas, relativizam a consciência moral e, ainda, reforçam um senso comum de querer apontar o “menor” como o grande responsável pelo crescimento da violência;
- d) Tráfico de drogas: A crescente presença do tráfico nos grandes e pequenos centros urbanos e até mesmo no campo,

com renovadas formas de cooptação de crianças e adolescentes para atuarem na distribuição das drogas;

e) Dependência química: O aumento do consumo abusivo de álcool e outras drogas que vão envolvendo crianças e adolescentes em idades sempre mais tenras;

f) Problemas Sociais: As duras condições sociais daqueles que não conseguem ser alcançados, ou o são de forma insuficiente, pelas políticas públicas governamentais;

g) Sociedade de consumo: Os exigentes padrões de consumo impostos, inclusive como condição de aceitação social, por um capitalismo desenfreado e excludente. (Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo comentado, 2014, pag. 23)

Analizamos, pois, que dada à complexidade das demandas e desafios impostos por esta realidade, situa-se a necessidade de pensar ações que favoreçam a articulação das políticas públicas. Para tanto, situa-se, a necessidade desta articulação nas realidades em nível de estados e municípios, cujas proposições devem estar direcionadas pelos planos estaduais e municipais, que veremos nos tópicos finais desta seção.

4.3 Princípios e fundamentos centrais do Sinase: tecendo os fios da dimensão conceitual.

Vimos até aqui que a adoção da doutrina da proteção integral disposta na CF de 1988, no ECA (1990) e no Sinase (2006), representa uma tentativa de ruptura com o paradigma da situação irregular (que ancorava o Código de Menores). Esse processo de construção implica mudanças de referenciais e paradigmas e como já apontado no corpo deste trabalho, com reflexos no trato da questão infracional. Numa perspectiva legal, representa a possibilidade de um novo olhar sobre os adolescentes autores de ato infracional, que passam a ser vistos como sujeitos de direitos.

Ressalto que a Lei do Sinase, assim como qualquer outro instrumento normativo, também pode apresentar pontos e questões divergentes no seu desenho e nos princípios que fundamentam sua dimensão conceitual. No que se refere a esta dimensão, demarca-se o conceito e integração das políticas públicas, bem como os princípios e marcos legais do Sistema de Atendimento Socioeducativo.

Destaco, no quadro abaixo, a regência dos princípios e logo após a análise sobre cada princípio, considerando sua pertinência à proposta da política como um todo.

Quadro 5: Princípios do SINASE	
➤ Princípios fundamentais centrais e	1. Respeito aos direitos humanos.
	2. Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.
	3. Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades.
	4. Prioridade absoluta para a criança e ao adolescente.
	5. Legalidade.
	6. Respeito ao devido processo legal – Constituição Federal, Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ECA e outros tratados internacionais.
	7. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
	8. Incolumidade, integridade física e segurança.
	9. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida.
	10. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes;
	11. Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência;
	12. Municipalização do atendimento;
	13. Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos;
	14. Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
	15. Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas.
	16. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Fonte: Elaboração própria

- Respeito aos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou inúmeros valores que passaram a ser adotados por diversos diplomas, sistemas e ordenamentos jurídicos. Liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual são os valores norteadores da construção coletiva dos direitos e responsabilidades. Sua concretização se consubstancia em uma prática que de fato garanta a todo e qualquer ser humano seu direito de pessoa humana. No caso dos adolescentes sob medida socioeducativa é necessário, igualmente, que todos esses sejam conhecidos e vivenciados durante o atendimento socioeducativo, superando-se práticas ainda corriqueiras que resumem o adolescente ao ato a ele atribuído. Assim, além de garantir acesso aos direitos e às condições dignas de vida, deve-se reconhecê-lo como sujeito pertencente a uma coletividade que também deve compartilhar tais valores (CONANDA, 2006).

A proposição dos direitos humanos expressa no Sinase considera os direitos fundamentais e consagra direitos individuais do adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, a em que é direito demarcado:

Ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial; Ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência; Ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença; Peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público, devendo, obrigatoriamente, ser respondido em até quinze dias; Ser informado, inclusive por escrito, das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento e também das previsões de natureza disciplinar; Receber, sempre que solicitar, informações sobre a evolução de seu plano individual, participando, obrigatoriamente, de sua elaboração e, se for o caso, reavaliação; Receber assistência integral à sua saúde; Ter atendimento garantido em creche e pré-escola aos filhos de zero a cinco anos. (Art. 49, I a VIII, Lei 12594/2012).

O princípio do respeito aos direitos humanos, embora situado por uma retórica de valorização aos direitos individuais, deve estar integralmente vinculado e dependente da efetivação dos direitos sociais, não podendo ser visto de forma isolada, mas situado no sistema de garantia de direitos infanto-juvenis. Partimos de um entendimento que os direitos humanos devem ser vistos numa concepção

ampliada, incluindo todos os direitos que expressam as necessidades inerentes à pessoa humana: direitos políticos, direitos civis, direitos sociais e direitos econômicos.

- Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Os artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA estabeleceram a corresponsabilidade de família, comunidade, sociedade em geral e poder público em assegurar, por meio de promoção e defesa, os direitos de crianças e adolescentes. Para cada um desses atores sociais existem atribuições distintas, porém o trabalho de conscientização e responsabilização deve ser contínuo e recíproco, ou seja, família, comunidade, sociedade em geral e Estado não podem abdicar de interagir com os outros e de responsabilizar-se. Os papéis atribuídos a esses atores sociais se conjugam e entrelaçam: (1) a sociedade e o poder público devem cuidar para que as famílias possam se organizar e se responsabilizar pelo cuidado e acompanhamento de seus adolescentes, evitando a negação de seus direitos, principalmente quando se encontram em situação de cumprimento de medida socioeducativa; (2) à família, à comunidade e à sociedade em geral cabe zelar para que o Estado cumpra com suas responsabilidades, fiscalizando e acompanhando o atendimento socioeducativo, reivindicando a melhoria das condições do tratamento e a prioridade para esse público específico, inclusive orçamentária (CONANDA, 2006).

Como destacado, o princípio da Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado nasce do conteúdo dos artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA. Há, portanto, um entendimento sobre a promoção da cidadania das crianças e adolescentes baseada na responsabilidade compartilhada. Assim, é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado proteger e promover os direitos e o desenvolvimento humano das crianças e dos adolescentes.

Este princípio expressa a responsabilidade de todos na luta contra as diversas violações de direitos das crianças e adolescentes. Pontua-se ainda que a concretização do princípio da responsabilidade compartilhada (família, Estado e sociedade) é necessária para a ruptura da cultura da violência infanto-juvenil.

Destaca-se também que este princípio ancora a execução das medidas socioeducativas³³, fortalecendo os pilares do sistema socioeducativo a partir dos marcos dos direitos humanos, os vínculos familiares e comunitários no processo

³³ O termo socioeducação é utilizado, de modo particular, para caracterizar a ação do Estado frente às circunstâncias em que os menos de 18 anos são considerados responsáveis pela autoria de ato infracional.

socioeducativo. (Art. 35, I a IX, Lei 12594/2012). Evidencia-se também a necessidade de uma ampla articulação da rede de garantia de direitos visando garantir um atendimento que promova também as demandas sociofamiliares.

- Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades;

Em nossa sociedade a adolescência é considerada momento crucial do desenvolvimento humano, da constituição do sujeito em seu meio social e da construção de sua subjetividade. As relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, estabelecidas dentro de um determinado contexto, são decisivas na constituição da adolescência. Portanto, para o pleno desenvolvimento das pessoas que se encontram nessa fase da vida, é essencial que sejam fornecidas condições sociais adequadas à consecução de todos os direitos a elas atribuídos. A percepção do adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento não pode servir como justificativa da visão tutelar do revogado Código de Menores, que negava a condição de sujeito de direitos e colocava o adolescente em uma posição de inferioridade. (CONANDA, 2006).

Neste princípio o olhar sobre o adolescente considera as suas especificidades e vulnerabilidades. Entende-se que, por ser pessoa ainda em fase de desenvolvimento emocional-afetivo, psíquico, intelectual, social, está em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Destacamos que este princípio está correlacionado a dimensão dos direitos humanos fundamentais previstos nas diversas normativas internacionais. Como exemplo, a Declaração de Genebra, de 1924, explicita a “necessidade de proclamar à criança uma proteção especial”. Também a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, determina para a criança “o direito a atendimento e cuidados especiais”. Para o jurista Dalmo Dallari (1992, p. 25), por serem pessoas em desenvolvimento, não estando completa a formação, “não ficou por conta de cada governante decidir se dará ou não apoio prioritário às crianças e adolescentes.”

Para Oliveira, (2014), a execução da medida socioeducativa comporta uma dupla condição cuja articulação a torna diferente da simples execução penal:

Por um lado, (a) executar uma MSE é fazer cumprir uma determinação judicial que impõe a restrição de um direito individual (no caso, a liberdade de ir e vir) como resposta social legítima a um ato de grave violação do contrato social; por outro, (b) dada a condição peculiar do adolescente como sujeito em desenvolvimento, menos maduro que o adulto, a execução deve ter o compromisso de atender aos direitos

fundamentais do adolescente, entre os quais está o de receber tratamento justo, não ofensivo ou humilhante, pautado em bases legais, minimamente interventivo sobre a subjetividade, não moralista, ou baseado em expectativas impossíveis de serem atendidas (em relação a tais aspectos, não há qualquer divergência entre a MSE e uma pena impingida a um adulto); ao mesmo tempo, a experiência no sistema socioeducativo deveria ser capaz de fazer diferença na vida de adolescentes, provendo-lhe outras linguagens alternativas à infração para se posicionar diante das condições profundamente adversas nas quais se constrói sua identidade. Deveria poder contribuir para que ele se convertesse em agente de suas próprias escolhas e mais ativo frente aos fatores que têm o poder de intervir negativamente sobre sua conduta. (Oliveira, 2014.p. 91)

Ante ao exposto, compreendemos que no âmbito dos direitos infanto-juvenis, o reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e de sujeito de direitos e responsabilidades certifica que a estes devem ser ofertadas possibilidades para uma formação integral: emocional-afetiva, psíquica, intelectual e social.

- Prioridade absoluta para a criança e adolescente;

A situação do adolescente em conflito com a lei não restringe a aplicação do princípio constitucional de prioridade absoluta, de modo que compete ao Estado, à sociedade e à família dedicar a máxima atenção e cuidado a esse público. Assim, todos os direitos garantidos pelo ECA, ou seja, o direito à vida e à saúde (Título II, Capítulo I); o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade (Capítulo II); o direito à convivência familiar e comunitária (Capítulo III); o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (Capítulo IV) e o direito à profissionalização e proteção no trabalho (Capítulo V) devem estar contemplados na elaboração das políticas públicas que envolvem os adolescentes em conflito com a lei (CONANDA, 2006).

Ao longo desta pesquisa vimos que o paradigma da proteção infanto-juvenil direciona a intervenção do Estado brasileiro, sobretudo a partir do século XX. Aliado a isso, tem-se a consagração da proteção integral pelo ECA que busca estabelecer como alvo da intervenção do Estado a proteção da vida e a garantia de condições mais afetivas de desenvolvimento humano das crianças e adolescentes. Tal contexto é fundamental para institucionalizar os direitos infanto-juvenis no campo dos direitos humanos, ainda que sua efetivação seja impulsionada por lutas emergentes no cenário brasileiro.

Há que se considerar, neste contexto, o que abordamos ao longo deste trabalho, com destaque para a história social dos direitos humanos, no Brasil, que é

muito recente, não tendo se sobressaído antes dos anos 1930³⁴. Já nas questões relativas às crianças e adolescentes, vimos que as noções constitucionais sobre a garantia dos direitos humanos a este segmento demarcaram-se entre os anos de 1980 e 1990 (com o Constituição Federal de 1988 e o Eca em 1990).

Os marcos normativos citados preconizam, dentre vários princípios, o da *prioridade absoluta*. Utilizo as reflexões de Wilson Donizete Liberati (1991, p. 45), sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, em que define este princípio de maneira bastante elucidativa: “Por absoluta prioridade, devemos entender que as crianças e adolescentes deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes [...]”.

Refletimos, pois, que na realidade brasileira, há desafios para a efetivação deste princípio, pois segundo dados de uma pesquisa publicada pelo Unicef no ano 2020, mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos não tinham acesso à educação no Brasil. Desses, mais de 40% eram crianças de 6 a 10 anos. Uma outra publicação do fundo das Nações Unidas e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, lançada em 2021, apontou que, entre 2016 e 2020, houve aproximadamente 35 mil mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes. O que indicava um aumento da violência em 27% de mortes entre crianças de até 4 anos, sendo que 44% dos crimes aconteceram na residência das vítimas. A complexidade destes dados indica que o princípio da *prioridade absoluta* não tem caráter prioritário. Estudos do Unicef refletem sobre os benefícios de priorizar as políticas públicas de proteção à infância na medida em que “para cada real investido na primeira infância, de 0 a 6 anos, isso retorna sete vezes, a médio e longo prazo, com menos internações, menores índices de repetência, menos adolescentes no sistema socioeducativo” (Unicef, 2020).

- Legalidade

Quanto à aplicação, execução e atendimento das medidas socioeducativas, é imprescindível a observância desse princípio previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Logo, os agentes públicos não podem suprimir direitos que não tenham sido objeto de restrição imposta por lei ou decisão proferida por juiz

³⁴ A partir deste período, para Carvalho (2013), houve uma marcha acelerada do grande momento da legislação social, com avanço nos direitos sociais, ressignificando a cidadania, porém introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis, comprometendo em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.

competente (decisão esta que também deve respeitar as disposições legais), obviamente. O próprio ECA dispõe de normas que responsabilizam o agente e a administração (entre eles os artigos 230 a 236 e 246 do ECA), caso incidam em posturas autoritárias e contrárias à lei. Quando se trata do direito à liberdade, soma-se a ele o princípio da tipicidade fechada, pelo qual a lei deve descrever minuciosamente e taxativamente todas as possibilidades de restrição de direito, vedando-se a interpretação extensiva ou a analogia que implique em qualquer cerceamento de direito além da previsão legal. Dessa forma, não se pode, por exemplo, utilizar a interpretação extensiva ou a analogia para impor ao adolescente tratamento mais gravoso do que o dispensado ao adulto (CONANDA, 2006).

A discussão sobre este princípio e sua importância se coloca na perspectiva de refutar qualquer interpretação extensiva ou de analogia para impor ao adolescente tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto. Visto que, no plano da execução das medidas socioeducativas, já está demarcado todo o seu regime de cumprimento e seu prazo.

Além disso, o princípio da legalidade, visa assegurar os direitos individuais e as garantias fundamentais, objetivando contrapor todo tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor ao adolescente que se encontre em cumprimento de medida socioeducativa.

Ressalta-se ainda sobre a importância de assegurar o tratamento dispensado pela legislação aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, para assim, vê-los na condição de sujeitos de direitos, afirmando a necessidade de proteção e de atenção a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

- Respeito ao devido processo legal - Constituição Federal, Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ECA e os tratados internacionais;

Observar rigorosamente o devido processo legal para o adolescente acusado de prática de ato infracional significa elevá-lo efetivamente à posição de sujeito de direitos. Nesse sentido, não pode haver outras considerações que não a defesa intransigente do direito de liberdade do adolescente no processo judicial de apuração de sua responsabilidade. O devido processo legal abarca, entre outros direitos e garantias, aqueles a seguir arrolados: fundamentação de toda e qualquer decisão realizada no curso do processo, entre elas a própria sentença que aplica uma medida socioeducativa, que deve se pautar em provas robustas de autoria e materialidade; presunção de inocência; direito ao contraditório (direito à

acareação, juiz natural imparcial e igualdade de condições no processo); ampla defesa; direito ao silêncio; direito de não produzir provas contra si mesmo; defesa técnica por advogado em todas as fases, desde a apresentação ao Ministério Público; informação sobre seus direitos; identificação dos responsáveis pela sua apreensão; direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; direito de ser acompanhado pelos pais ou responsáveis; assistência judiciária gratuita e duplo grau de jurisdição(CONANDA, 2006).

O referido princípio assevera a busca pela eliminação de todas as formas coercitivas de internação, por motivos relativos ao desamparo social. Há que se considerar que a condição peculiar de desenvolvimento desse segmento deve respaldar uma nova perspectiva de intervenção protetiva, posto que as medidas punitivas eram marcas da situação irregular, legitimada pelos Códigos de menores de 1927 e 1979.

Ao partir de uma análise sobre o princípio de respeito ao devido processo legal, vê-se que este está previsto como uma das concepções fundamentais da nossa Constituição(1988), que garante a todos o direito a um processo com todas as etapas previstas em lei, dotado de todas as garantias constitucionais: *“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”* (Art.5º).

No Sinase, este princípio está relacionado ao pressuposto da legalidade, na medida em que ambos reiteram a necessidade de que todos os procedimentos relativos à aplicação ou execução das medidas socioeducativas sejam balizados pela afirmação dos direitos humanos fundamentais dos adolescentes.

- Excepcionalidade e brevidade

Esses princípios são complementares e estão fundamentados na premissa de que o processo socioeducativo não se pode desenvolver em situação de isolamento do convívio social. Nesse sentido, toda medida socioeducativa, principalmente a privação de liberdade, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível, pois, por melhor que sejam as condições da medida socioeducativa, esta implica em limitação de direitos e sua pertinência e duração não devem ir além da responsabilização decorrente da decisão judicial que a impôs.

O atendimento inicial integrado ao adolescente em conflito com a lei, mediante a integração operacional entre o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local (artigo 88, inciso V, do ECA), também visa garantir os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória, de modo a impedir que os adolescentes permaneçam internados quando a lei não o exigir ou permaneçam privados de liberdade por período superior ao estritamente necessário e ao prazo limite determinado pelo

ECA. A agilidade desse atendimento inicial necessita da efetiva atuação de todos os órgãos arrolados no artigo 88, inciso V, do ECA, que podem atuar em regime de plantão, deverão fazer-se presentes em finais de semana e feriados, inclusive (CONANDA, 2006).

O princípio da excepcionalidade e brevidade prevê a primazia no estabelecimento das medidas em meio aberto, considerando o respeito à condição peculiar ao adolescente. Assim, a brevidade garante que o período de internação ao qual o jovem será submetido seja o mais breve possível, observando o prazo máximo de três anos. Já a excepcionalidade consiste no fato de que a medida de internação só será aplicada em caráter complementar, quando não houver possibilidade de nenhuma outra medida socioeducativa.

Para Volpi (1997), as medidas em meio aberto tem maior eficácia quando aplicadas adequadamente, pois possibilitam ao adolescente o seu cumprimento em liberdade junto do acompanhamento de sua vida social e uma intervenção educativa no sentido de fortalecer os vínculos familiares, inserção comunitária, frequência na escola, e inserção no mercado de trabalho ou em cursos profissionalizantes, garantindo-lhes a possibilidade de resgatar o seu convívio na sociedade, sem reincidir na prática de delitos. Nesse sentido, a privação de liberdade só é aceita nos casos de flagrante de ato infrator ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judicial competente.

- Incolumidade, integridade física e segurança;

A figura central na garantia do direito à segurança e à integridade física e mental do adolescente privado de liberdade é o Poder Público, que tem a responsabilidade de adotar todas as medidas para que de fato tais garantias sejam respeitadas. Esse dever do Poder Público decorre, também, da própria responsabilidade objetiva do Estado, isto é, o dever de reparar qualquer dano causado ao adolescente sob sua custódia. Incolumidade, integridade física e segurança abrangem aspectos variados e alguns exemplos podem ser extraídos dos artigos 94 e 124 do ECA, que impõem às entidades garantir aos adolescentes o direito a instalações físicas em condições adequadas de acessibilidade (Lei nº 10.098, de 19/12/2000),²⁰ habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, vestuário e alimentação suficientes e adequadas à faixa etária dos adolescentes e cuidados médicos, odontológicos, farmacêuticos e saúde mental (CONANDA, 2006).

Demarca-se que este princípio está correlacionado ao Artigo 5 do ECA, que assinala: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de

negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, de seus direitos fundamentais”.

O ECA como instrumento de institucionalização dos direitos fundamentais da população infantojuvenil, das políticas de atendimento e das medidas protetivas e socioeducativas, assegura ainda que sejam vistos como sujeitos: “autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, o participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento”. Há, portanto, um reforço dos direitos no tripé de liberdade-respeito-dignidade”.

Considera-se que na execução da medida socioeducativa, cumpre-se uma determinação judicial que impõe a restrição de um direito individual (a liberdade de ir e vir) como resposta legítima a um ato de grave violação. Com isso, garantir o direito à segurança e à integridade física e mental dos adolescentes, torna-se uma prerrogativa prioritária e necessária.

Assim, a condição peculiar do adolescente como sujeito em desenvolvimento, requer a execução da medida comprometida em atender aos direitos fundamentais dos adolescentes, sobretudo o direito de: receber tratamento justo, não ofensivo ou humilhante, pautado em bases legais.

- Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida;

Ao adolescente, a submissão a uma medida socioeducativa, para além de uma mera responsabilização, deve ser fundamentada não só no ato a ele atribuído, mas também no respeito à equidade (no sentido de dar o tratamento adequado e individualizado a cada adolescente a quem se atribua um ato infracional), bem como considerar as necessidades sociais, psicológicas e pedagógicas do adolescente. O objetivo da medida é possibilitar a inclusão social de modo mais célere possível e, principalmente, o seu pleno desenvolvimento como pessoa (CONANDA, 2006).

Analiso que este princípio representa um dos pontos principais do Sinase, considerando sua proposta pedagógica. De acordo com Moreira (2007, p.11): [...] é a principal ordenadora da ação e gestão do atendimento socioeducativo e irá prevalecer sobre os aspectos meramente sancionatórios e prevê a participação dos

adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações; o Plano individual de atendimento; a diversidade étnico-racial, de gênero e sexual como norteadora da prática pedagógica; e a participação ativa da família e da comunidade na experiência socioeducativa.

Segundo este princípio, as medidas devem ser aplicadas visando garantir que o adolescente seja responsabilizado pelos atos por ele praticados. Além disso, devem ser oferecidas as oportunidades de desenvolvimento pessoal e social, considerando que estes são pessoas em desenvolvimento.

Com o Sinase foram organizados, além dos princípios para atingir as medidas socioeducativas, diretrizes para o reordenamento arquitetônico pedagógico, tendo em vista que o “espaço físico se constitui num elemento promotor do desenvolvimento pessoal, relacional, efetivo e social do adolescente em cumprimento das medidas” (BRASIL, 2006b, p. 67). Nesse sentido, acrescenta Moraes (2007) que: parâmetros arquitetônicos e aspectos gerenciais também são detalhados pelo Sinase, de modo a assegurar atendimento adequado ao adolescente em todas as modalidades de medidas socioeducativas, sempre tendo como horizonte o atendimento mais adequado à condição peculiar de desenvolvimento dos adolescentes (MORAES, 2007, p. 11).

- Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes;

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).

Considerando o princípio da incompletude institucional, o Sinase propõe a reorganização da política de atendimento socioeducativo, estabelecendo atribuições às três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e aos órgãos de deliberação, gestão e execução da política socioeducativa e de controle, assim como de entidades de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

O sistema integrado, “articula os três níveis de governo para o desenvolvimento desses programas de atendimento, considerando a intersetorialidade e a corresponsabilidade da família, comunidade e estado” (BRASIL, 2006b, p. 14). Uma expressão desse princípio se presentifica, por exemplo, na definição do financiamento do Sinase que compete aos três entes da federação. “A União repassa recursos mediante uma contrapartida dos estados, municípios e do Distrito Federal” (MOREIRA, 2007, p. 12).

Além disso, o Sinase também se constitui uma política pública, articulada com as demais políticas imersas no Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, na parceria com instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, através de mecanismo de promoção, defesa e controle.

- Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência.

A Constituição Federal dispõe que a pessoa com deficiência deve receber atenção especial por parte do Estado e da sociedade. Além disso, a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1992 deverão ser observados e respeitados na execução do atendimento das medidas socioeducativas. Sendo assim, o adolescente deve receber tratamento que respeite as peculiaridades de sua condição, de modo a evitar que esteja em posição de risco e desvantagem no sistema socioeducativo (CONANDA, 2006).

O princípio da garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência prioriza ações de promoção dos seus direitos, em todas as áreas. Evidencia-se que o Sinase abrange também os procedimentos gerais e os atendimentos individuais, a atenção integral à saúde do adolescente (com previsão específica para casos de transtorno mental e dependência de álcool ou substância psicoativa), os regimes disciplinares e a oferta de capacitação para o trabalho.

A atenção integral à saúde do adolescente em cumprimento de medida, deve se concretizar por intermédio de acompanhamento especializado a usuários de álcool e outras substâncias psicoativas, tornado obrigatório que as entidades que

executam medidas de semiliberdade e internação possuam equipe mínima de profissionais de saúde

- Municipalização do atendimento.

O significado da municipalização do atendimento no âmbito do sistema socioeducativo é que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos. Não se deve confundir municipalização do atendimento com descentralização político-administrativa já que se a municipalização fosse uma espécie de descentralização estaria inserida no inciso que trata dessa temática (inciso III do artigo 88 do ECA), e não como diretriz autônoma disposta no inciso I do artigo 88 do mesmo Estatuto. Esclarece-se ainda que o conceito de atendimento na diretriz da municipalização não tem o mesmo significado do disposto no § 7º do artigo 227 da Constituição, já que o primeiro visa determinar que as práticas de atendimento à criança e ao adolescente ocorram no âmbito municipal, enquanto o segundo refere-se a toda política destinada à criança e ao adolescente. Nesse sentido, a municipalização do atendimento é um mandamento de referência para as práticas de atendimento, exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios. Portanto, a municipalização do atendimento preconizada pelo ECA não tem a mesma acepção do conceito de municipalização adotado pela doutrina do Direito Administrativo, que o assume como uma modalidade de descentralização política ou administrativa. (CONANDA, 2006).

O referido princípio assegura que as medidas socioeducativas, assim como o atendimento inicial ao adolescente, devem ser executadas no âmbito geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos.

Há, nesta perspectiva, uma importância central no papel dos Conselhos de Direitos em deliberar e controlar a política de atendimento, assim como monitorar e avaliar sua execução para que de fato se efetive o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes.

A municipalização do atendimento em meio aberto (prevista no art.88, ECA) do atendimento em meio aberto, preconiza que o governo municipal assuma um papel de protagonista central na formulação e implementação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e no que se refere ao atendimento socioeducativo. Considerando que é no município que estão os equipamentos públicos e os serviços necessários e indispensáveis para o atendimento de suas demandas e a garantia de seu desenvolvimento.

- Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos.

Quanto à descentralização, é preciso distinguir entre a administrativa e a política. Esta diz respeito à distribuição de competências de formulação de políticas entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Na descentralização política cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, ou seja, não dependem de concessão ou transferência. Já a descentralização administrativa refere-se ao modo como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa políticas públicas. Para a compreensão da descentralização administrativa é importante perceber que o Estado pode executar suas atribuições de dois modos: de forma centralizada – quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta – ou de forma descentralizada – quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais (CONANDA, 2006).

Este princípio está articulado ao disposto no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do ECA, que tratam do princípio da prioridade absoluta as crianças e adolescentes. Neste sentido, deve haver uma destinação privilegiada de recursos públicos para esta política setorial, incluindo os programas de atendimento das medidas socioeducativas.

Assim, a descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal, prevê a responsabilidade pelo financiamento compartilhada por todos os entes federativos: União, Estado, Distrito Federal e Município.

- Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A Constituição Federal assinala que todo poder emana do povo e que seu exercício pode ocorrer de forma direta em algumas situações especificadas na própria Constituição. Uma dessas formas é a participação da sociedade na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis (artigo 204, II). A partir do mandamento constitucional, o locus institucionalizado pelo ECA para participação da sociedade civil são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que legalmente põe fim à postura tradicional de políticas centralizadas, impostas de modo autoritário, desvinculadas da realidade local e sem a participação da sociedade civil (CONANDA, 2006).

O princípio da Gestão democrática preconiza a participação paritária e deliberativa do governo e da sociedade civil, assegurada pela existência de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis da organização política e administrativa do país: federal, estadual e municipal.

Estes Conselhos além de ser espaço de discussão política das pautas pertinentes às lutas desse segmento também devem se constituir em mecanismos de exercício de participação e de controle das políticas e ações em todos os níveis, destacamos a atuação dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público que têm a responsabilidade de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, cujas intervenções têm sido cada vez necessárias e requisitadas.

- Corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas.

Ao estar disposto na Constituição Federal e no ECA o princípio da prioridade absoluta às crianças e adolescentes (artigo 227 da CF e 4º do ECA), está determinada a destinação privilegiada de recursos públicos para a área. Tal destinação inclui, também, os programas de atendimento das medidas socioeducativas. Cabe destacar que, por decorrência lógica da descentralização político-administrativa prevista na Constituição, a responsabilidade pelo financiamento é compartilhada por todos os entes federativos-União, Estado, Distrito Federal e Município. (CONANDA, 2006).

Este princípio reitera o que está disposto na Constituição Federal de 1988 e no ECA, na medida em que asseguram que todas as crianças e adolescentes são cidadãos e sujeitos de direitos. Desta feita, todos os segmentos sociais devem estar comprometidos com a garantia desses direitos, sendo a família, a sociedade e o Estado os agentes corresponsáveis pela tarefa de proteção, com papéis específicos e definidos em lei.

Entendemos que o Sinase, se coloca nessa direção na medida em que busca ser articulador de ações, visando soluções eficazes para o sistema de atendimento socioeducativo inserido no SGD. Além disso, deve servir, também, como fonte de produção de dados e informações que favoreçam a construção e o desenvolvimento de novos planos, políticas programas e ações para a garantia de direitos de todas as crianças e adolescentes, reduzindo-se a vulnerabilidade e a exclusão social a que muitos estão expostos.

Segundo Silva (2007, p. 14) “essa política foi construída sob o ângulo de uma sociedade que quer garantir direitos, sem abrir mão da responsabilização daquele que entrou em conflito com a lei”. Assim, o Sinase traz importantes avanços para a criação de condições que favoreçam a reeducação e a ressocialização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A corresponsabilidade no financiamento das medidas socioeducativas, como princípio, reitera a premissa que proteger demanda o desenvolvimento de ações intersetoriais e transversais, pautadas na descentralização e na cooperação entre órgãos, e destes com organizações da sociedade civil.

- Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

O ECA indica, no art. 88, VI, que a mobilização da opinião pública é fundamental para a efetiva elevação de crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos. Nesse aspecto, o tratamento dispensado pelos segmentos da sociedade - em especial os meios de comunicação - ao adolescente a quem se atribui ato infracional, desde o processo de apuração até a aplicação e execução de medida socioeducativa, implica em atenção redobrada. A discussão aprofundada e contínua com a população em geral, por meio dos diversos segmentos organizados, favorecerá a construção de uma sociedade mais tolerante e inclusiva, tendo em vista que sobre esses adolescentes recai grande parte da hostilidade e do clamor por maior repressão, o que tem gerado campanhas de incitação de desrespeito a princípios e direitos constitucionais atribuídos a esse público (CONANDA, 2006).

Este princípio está centrado no entendimento de que, sendo as medidas socioeducativas legitimamente uma forma de responsabilização, o discurso sobre a impunidade juvenil sempre presente na sociedade, não se sustenta. Pois, todo o processo de aplicação e cumprimento destas medidas tem finalidade de responsabilizar os adolescentes, com caráter educativo, pela prática do ato infracional.

Há que se considerar que as medidas socioeducativas são aplicadas visando a responsabilização pelos atos infracionais, e não como “desresponsabilização ou impunidade” como parece figurar no imaginário popular e midiático. As medidas socioeducativas, portanto, visam ao atendimento dos/as adolescentes que praticam infrações, levando em consideração os/as que se

encontram em situação de risco e vulnerabilidade social³⁵; a participação ativa do sujeito da ação socioeducativa em todo processo de atendimento; e a responsabilização do/a adolescente pelos atos infracionais praticados.

Portanto, a medida socioeducativa é uma forma de responsabilização do/a adolescente que comete ato infracional, com finalidade pedagógica. Visto que a sanção somente é fundamentada quando a proposta pedagógica é desenvolvida como resposta a uma conduta infracional.

Considerando estas premissas, faz-se necessário mobilizar os diversos segmentos da sociedade sobre o debate que envolve a socioeducação para que os direitos constitucionais dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa sejam afirmados e garantidos. Assim, em consonância com o processo de construção da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Lei 12.594/2012 determina a construção de planos decenais de atendimento socioeducativo em todas as unidades da federação. Estes documentos devem prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte.

Diante destas proposições, analiso nos itens seguintes, os elementos constituintes do Plano Estadual (estado do MA) e do Plano Municipal (município de São Luís). Reforço, contudo, que a proposta (prevista nos objetivos secundários desta pesquisa), não é avaliar os processos, mas os elementos que compõem os referidos Planos e sua pertinência em relação ao Sinase.

³⁵ A categoria vulnerabilidade social, neste estudo, é entendida como um conceito multidimensional que se refere à condição de indivíduos ou grupos que os tornam expostos a riscos sociais, pessoais, familiares ou comunitários, envolvendo questões como a pobreza, a desigualdade, o desemprego, a degradação das condições de vida, a violência, crises econômicas, nível educacional deficitário, moradias precárias etc. Destaco que os termos riscos e vulnerabilidades aqui citados referem-se à caracterização do usuário atendido na política de assistência social, cuja definição é: [...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, ciclos de vida, identidades estigmatizadas em termo étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultantes de deficiências, exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas, diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33).

4.4 O Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030) e o Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023) : considerações à luz das prerrogativas previstas no Sinase.

Na realidade maranhense, mais recentemente, foi elaborado o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo (2021-2030)³⁶, cujo objetivo é:

Instrumentalizar e orientar o processo de gestão e implementação do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo no estado do Maranhão no período de 2021 - 2030, por meio da articulação intersetorial com as demais políticas públicas e instâncias da sociedade civil, favorecendo a (re)inserção familiar e comunitária, o protagonismo, a autonomia e a participação dos adolescentes e jovens atendidas/os pelos programas de execução de medidas socioeducativas privativas e restritivas de liberdade e em meio aberto (PEASE - Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, 2021, pág. 05).

De acordo com o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, 2021), o Atendimento Socioeducativo no Maranhão atualmente é coordenado por duas Secretarias de Estado: Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), por meio da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNAC), órgão responsável pela execução das medidas restritivas e privativas de liberdade, e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), que coordena, assessora e presta apoio técnico e financeiro aos municípios que executam as medidas socioeducativas em meio aberto, em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Considerando a necessidade de articulação e integração das políticas sociais para assegurar a garantia de direitos de adolescentes no Estado do Maranhão:

Em 2021, por meio do DECRETO Nº 36.751, DE 21 DE MAIO DE 2021, fica instituído, no âmbito do Poder Executivo, a Comissão Estadual Intersetorial de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, ficando a cargo da Funac a coordenação da referida Comissão, composta por 09 instituições, a saber: 1. Secretaria

³⁶ Plano estadual: Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo: (2021-2030). / Governo do Estado do Maranhão; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular; Fundação da Criança e do Adolescente. São Luís: SEDHPP; FUNAC, 2021.

de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular - SEDIHPOP; 2. Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC; 3. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES; 4. Secretaria de Estado da Educação - SEDUC; 5. Secretaria de Estado da Saúde - SES; 6. Secretaria de Estado de Segurança Pública - SSP; 7. Secretaria de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL; 8. Secretaria de Estado da Cultura - SECMA; 9. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA. Importante ressaltar que o Decreto suscita ainda a intersetorialidade com o sistema de defesa e responsabilização, concedendo convite para participar das atividades da Comissão os seguintes órgãos: 1. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; 2. Defensoria Pública do Estado do Maranhão; 3. Ministério Público do Estado do Maranhão; 4. Conselhos Tutelares localizados no Estado (PEASE - Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, 2021, pág. 08-09).

O Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo (2021-2030) divide-se em 4 eixos, a citar: 1. *Gestão do atendimento socioeducativo*; 2. *Qualificação do atendimento socioeducativo*; 3. *Qualificação dos Sistemas de Segurança e de Justiça para efetivação do Sinase no Maranhão*; 4. *Participação e autonomia das/os adolescentes*. No âmbito de cada eixo o PEASE destaca os desafios a serem enfrentados, bem como os objetivos, metas, prazos de realização e responsáveis.

No eixo da Gestão do atendimento socioeducativo os desafios expressam, em destaque, um cenário de: alta rotatividade dos profissionais na Política Estadual de Socioeducação; ausência de equipes de referência exclusivas para acompanhamento das MSE em meio aberto (necessidade de composição de uma equipe especializada, preferencialmente por meio de concurso público); ausência de equipamentos públicos, necessários e compatíveis com o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em seus territórios com vistas ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Este eixo apresenta 6 objetivos, a destacar:

1. Implementar a política de atendimento socioeducativo no estado do Maranhão, em conformidade com os marcos regulatórios da área; 2. Estabelecer e executar política de financiamento e cofinanciamento do sistema socioeducativo; 3. Criar e operacionalizar sistema de informação e avaliação da socio educação no Estado; 4. Garantir formação permanente aos trabalhadores do sistema socioeducativo; 5. Fortalecer o atendimento socioeducativo; 6. Construir e ou adequar os espaços físicos de atendimento do sistema socioeducativo (PEASE: SEDHPP; FUNAC, 2021).

O referido eixo, seguindo as prerrogativas do Sinase, propõe a necessidade de estabelecimento de protocolos e fluxos para referência e contrarreferência dos atendimentos/acompanhamentos de adolescentes no cumprimento de MSE, nos meios aberto e fechado, com o Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

No que refere-se ao eixo da qualificação do atendimento socioeducativo, evidenciam-se questões como: internalização das normas e parâmetros; Ingresso de profissionais do sistema por meio de concurso público; Rotatividade dos profissionais; Sobrecarga, vínculo precarizado dos trabalhadores e saúde do trabalhador; Definição da Proposta de formação para o trabalhador de MSE, meio aberto; Comissão Intersetorial do Sinase; Ausência de atores³⁷ das Políticas Públicas na elaboração, execução e pactuação do PIA (Plano Individual de Atendimento). Como respostas a estas demandas, estão propostos os seguintes objetivos:

1. Qualificação do atendimento socioeducativo: parametrização do Sinase;
2. Qualificar o atendimento socioeducativo aos profissionais do Sinase;
3. Qualificar o atendimento socioeducativo ao adolescente por meio de ações intersetoriais de políticas públicas.
4. Qualificar o atendimento socioeducativo ao adolescente por meio de ações intersetoriais de políticas públicas (Assistência Social, Educação e Saúde);
5. Qualificar o atendimento em relação ao esporte, cultura e lazer;
6. Qualificação do atendimento socioeducativo: enfrentamento da Violência Institucional;
7. Qualificar o atendimento em relação a infraestrutura (PEASE: SEDHPP; FUNAC, 2021).

Neste eixo estão situadas propostas que transversalizam a qualificação do atendimento nas diferentes políticas setoriais (Assistência Social, Educação, Saúde, esporte, cultura e lazer), em consonância com as prerrogativas de integração das políticas públicas que orientam a tessitura do Sinase. Destacam-se ainda, a proposição de ações de incentivo à capacitação das equipes técnicas na metodologia de Práticas Restaurativas³⁸ e mediação de conflitos.

³⁷ O termo “atores” está aqui apresentado conforme assinalado no Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo. Reitero que a concepção adotada neste estudo compreende a ideia de *sujeitos sociais*, em regência com a teoria social crítica.

³⁸ A metodologia das Práticas Restaurativas se fundamenta no diálogo qualificado, restaurativo, apresentando valores e princípios peculiares, objetivando a reflexão, conscientização, responsabilização e reparação do dano causado, bem como a restauração de relações. Destaco que numa análise crítica, é possível perceber que o aparato teórico-metodológico das Práticas Restaurativas é construído visando um tipo de intervenção mais

A proposta do eixo sobre a Qualificação dos Sistemas de Segurança e de Justiça para efetivação do Sinase no Maranhão, está direcionada pelo seguinte objetivo central: *aprimorar o atendimento do Sistema de Justiça e Segurança de modo a consolidar a integração destes com o serviço de atendimento socioeducativo*, apresentando como desafios subsidiários:

- Garantir o cumprimento dos procedimentos e prazos processuais e administrativos que envolvem adolescentes em conflito com a lei.
- Criar varas especializadas na área do ato infracional.
- Criar Centros Integrados de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei no Estado do Maranhão.
- Criar Delegacias Especializadas.
- Garantir quantitativo de Defensores Públicos para o acompanhamento de adolescentes envolvidos com atos infracionais desde a apreensão.
- Criação de um núcleo de Atendimento Socioeducativo na Defensoria Pública.
- Criação e/ou ampliação de Núcleos da Defensoria.
- Garantir a regionalização das unidades de privação de liberdade em conformidade com a Resolução 05/1998 do CEDCA e Sinase.
- Capacitar os atores de Justiça e Segurança Pública para execução e acompanhamento das medidas socioeducativas.
- Capacitação dos profissionais de Segurança Pública (Policiais civis e militares) sobre direitos humanos.
- Garantir efetiva segurança pública nas unidades de restrição e privação de liberdade com agentes capacitados.
- Garantir a implantação do SIPIA/INFRA.
- Fazer cumprir o atendimento prioritário à saúde em especial aos socioeducandos usuários de drogas.
- Sensibilização dos titulares das comarcas sobre a importância da aplicação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto sempre que for possível, evitando-se a medida em meio fechado como primeira opção.
- Sensibilizar os operadores de direitos que priorizem as medidas em meio aberto em detrimento das medidas restritivas e privativas de liberdade.
- Fortalecer o papel da DPE como defensor do adolescente autor de ato infracional (PEASE: SEDHPP; FUNAC, 2021).

As proposições deste eixo intercalam as responsabilidades tanto do poder Executivo quanto do poder Judiciário. Deste modo, reforça-se a necessidade de estarem definidas as responsabilidades pela execução de cada ação, como previsto no Sinase. Também destacamos a ausência, neste eixo, do estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados nos relacionamentos com as Polícias

terapêutica do que, necessariamente, social, concentrada nas ações para a transformação das subjetividades dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e suas famílias.

Militar e Civil, com a Defensoria Pública, com o Ministério Público, com a Justiça da Infância e Juventude assegurando o provimento de condições adequadas de segurança no atendimento socioeducativo, em conformidade com as prerrogativas dispostas no capítulo 6 do Sinase.

No eixo que propõe a participação e autonomia das/os adolescentes, seu objetivo central é *favorecer a participação cidadã, protagonismo, autonomia, e (re)inserção social das/dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas* (PEASE: SEDHPP; FUNAC, 2021). Neste aspecto, o PEASE destaca algumas metas, a citar:

- Garantia do Protagonismo Juvenil.
- Fortalecimento da Participação por meio da escuta dos adolescentes.
- Valorização da escuta da/o adolescente e jovem na tomada de decisões que envolvam o planejamento e execução das ações.
- Adolescentes e jovens tomando decisões que possam ressignificar seu projeto de vida e preparação para o futuro.
- Relação de convivência entre os socioeducandos pautada no respeito as diferenças, empatia e cultura de paz (devido ao contexto das facções).
- Participação em espaços de discussão coletiva sobre o atendimento socioeducativo e temas afins.
- Garantir a participação dos adolescentes em espaços de decisão das outras políticas públicas.
- Garantir que os adolescentes estejam motivados a participar e expor suas propostas.
- Formar os adolescentes a fim de desenvolver suas potencialidades.
- Favorecer a organização dos adolescentes em grupos representativos.
- Formar adolescentes para compreender as formas de participação e fortalecimento da sua voz de modo efetivo (PEASE: SEDHPP; FUNAC, 2021).

O referido eixo está alinhado às Diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo (presentes no capítulo 6 do Sinase), em que propõe a *participação dos adolescentes na construção, monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas*. Como proposto no Sinase, as ações socioeducativas devem propiciar concretamente a participação crítica dos adolescentes possibilitando, assim, enquanto sujeitos sociais, o exercício da responsabilidade, da liderança e da autoconfiança. Assim, consideramos que as metas traçadas neste eixo do PEASE não contemplam, na sua integralidade, as proposições do SINASE, haja vista que o conjunto de propostas é amplo e inespecífico sobre quais ações socioeducativas serão desenvolvidas com vistas à efetiva participação dos adolescentes.

No que refere-se ao Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023) tem como objetivo: *nortear a gestão da política de atendimento socioeducativo no município de São Luís no intervalo de 10 anos consecutivos* (Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013 - 2023)).

O referido Plano pretende materializar os direitos estabelecidos na legislação (pautado no princípio do respeito integral às normativas nacionais e internacionais que tratam da Justiça Juvenil e da execução de Medidas Socioeducativas: Declaração Universal dos Direitos da Criança, Regras Mínimas de Beijing, ECA, Sinase, entre outras). Assim, o Plano explicitou os princípios fundamentais que já estavam contidos no ECA e em Convenções ou Tratados Internacionais: a condição do adolescente como sujeito de direitos, o princípio da proteção integral, o princípio da descentralização e do atendimento no sistema de garantia de direitos.

Destaca-se que as ações previstas e estabelecidas no Plano de Ação orientam toda a construção dos objetivos e metas, quais sejam:

- Atuação efetiva do sistema de garantia de direitos e das políticas públicas, na efetivação da proteção integral.
- Articulação entre os Conselhos Setoriais visando o desenvolvimento de ações integradas, promoção e estímulo à prática da intersectorialidade.
- Mobilização da Sociedade Civil com vistas à concretização da Doutrina de Proteção Integral adotada pelo ECA.
- Definição de parâmetros para programas de atendimento aos adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.
- Divulgação, implementação e monitoramento do Plano Municipal de Medidas Socioeducativas.
- Participação ativa das famílias e comunidades no cumprimento das MSE com vistas a garantir o direito à convivência familiar e comunitária.
- Poder Executivo, desempenhando suas prerrogativas legais na garantia de dotação orçamentária para que seja garantido o adequado atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas.
- Conselheiros devidamente capacitados para o exercício de suas funções e articulando-se com toda rede de serviços e o SGD.
- Articulação com Legislativo para assegurar recursos orçamentários através da pactuação com as frentes parlamentares.
- Implantação e alimentação do SIPIA pelos técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativas.
- Implementação e monitoramento do Protocolo Intersetorial do SINASE no Município.

- Avaliação e monitoramento dos serviços de execução do atendimento socioeducativo das MSE em meio aberto.
- Promoção de ações afirmativas visando o respeito às diversidades.
- Promoção de formação continuada dos diversos segmentos envolvidos no atendimento socioeducativo das MSE e leis correlatas. (Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís / 2013 - 2023).

Considerando a proposta exposta, o Plano Municipal está organizado em três eixos estratégicos, articulados entre si, a citar: 1. Marcos Normativos e Regulatórios; 2. Mobilização, Articulação e Participação; 3. Atendimento

No eixo dos Marcos Normativos e Regulatórios está demarcado como objetivo central:

Garantir o cumprimento das normativas/leis/resoluções, recomendações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário relacionadas às medidas socioeducativas em meio aberto (Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís / 2013 - 2023).

Mister destacar que alguns elementos do objetivo central deste eixo, podem refletir a organização e a estruturação do sistema socioeducativo, mas não podem ser consideradas ações concretas para a implementação do Plano municipal. Além disso, assim como no Plano Estadual, as proposições deste eixo intercalam as responsabilidades tanto do poder Executivo, quanto do poder Judiciário e legislativo, sem, contudo, especificar as devidas responsabilidades. Assim, observa-se que não há uma conformidade com as prerrogativas do capítulo 6 do Sinase, tal questão foi também apontada no PEASE, no que se refere ao provimento de condições adequadas de segurança no atendimento socioeducativo, considerando a atuação das diferentes instituições que integram o sistema de Justiça e Segurança.

Em relação ao eixo da *Mobilização, Articulação e Participação*, demarcam-se como objetivos e propostas:

1. Sensibilizar e mobilizar sociedade, famílias, gestores(as) públicos, profissionais da mídia e outros atores para a construção de “novo olhar” sobre os adolescentes envolvidos em atos infracionais; 2. Publicizar planos e normativas referentes ao adolescente em conflito com a lei; 3. Promover a Mobilização e Articulação entre os Conselhos Municipais – CMAS, CMCF, COMAFRO, COMAD e CMCF para implantação e implementação do Plano; 4. Garantir recursos financeiros e orçamentários para implementação, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Atendimento ao adolescente em cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; 5. Promover a integração das ações das políticas públicas com foco na implementação do plano. (Plano Decenal Municipal de

Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís / 2013 - 2023).

Este eixo, assim como na proposição do Plano Estadual, está alinhado às Diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo (propostas no capítulo 6 do Sinase), em que propõe a *participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas*. Chama-nos atenção, no entanto, o seguinte objetivo: *garantir recursos financeiros e orçamentários para implementação, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Atendimento ao adolescente em cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*. Neste aspecto, analisamos que não há indicativo (em toda a formulação do Plano), sobre a forma de garantia desses recursos. Evidencia-se, assim, um objetivo sem a devida viabilidade e concretude.

No que se refere ao eixo do *Atendimento*, os objetivos estão direcionados por propostas, a citar:

1. Garantir atendimento integrado ao/à adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.
2. Garantir processo permanente de monitoramento e avaliação dos programas e serviços de atendimento socioeducativo em meio aberto.
3. Assegurar e consolidar parcerias com as Secretarias estaduais e municipais, órgãos, coordenadorias e similares responsáveis pela política pública da diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual, com vistas a erradicar as injustiças e a exclusão social.
4. Garantir a inclusão e a permanência dos(as) adolescentes na rede formal de ensino.
5. Propiciar condições adequadas para apropriação e produção de conhecimento e participação cidadã.
6. Propiciar a inclusão de jovens em cumprimento e egressos das MSE em meio aberto, em cursos de qualificação/requalificação profissional visando a inclusão deles no mercado de trabalho.
7. Propiciar o acesso a programações desportivas e de lazer, culturais, teatro, literatura, dança, música, artes, constituindo espaços de oportunização da vivência de diferentes atividades culturais e artísticas.
8. Assegurar ao adolescente que esteja no atendimento socioeducativo o direito de atenção à saúde de qualidade na rede pública (SUS), de acordo com suas demandas específicas.
9. Garantir o direito à convivência familiar e comunitária do adolescente em cumprimento de M.S.E. em meio aberto (Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís / 2013 - 2023).

Os objetivos deste eixo nos indicam que deve haver uma diferenciação entre o que é da estrutura do sistema e o que se relaciona ao atendimento dos adolescentes, como proposto nos artigos que se referem ao atendimento

socioeducativo no Sinase, considerando que as ações voltadas para a estruturação e organização do sistema de atendimento requisitam outras especificidades, que diferem das medidas de qualificação do atendimento desenvolvido com o adolescente durante todo o cumprimento da medida socioeducativa.

5.CONCLUSÕES

Ao longo desta pesquisa, as reflexões acerca do nosso objeto de estudo foram construídas e reconstruídas com base no aprofundamento de leituras e análises sobre as categorias centrais da temática em questão. Considerando o todo constitutivo da nossa proposta de pesquisa, nosso referencial teórico-metodológico, bem como as questões norteadoras que embasaram a formulação deste estudo avaliativo, apresentamos aqui as principais inferências.

O trabalho buscou desvelar, a partir de uma avaliação política, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-Sinase, com foco na sua concepção e desenho e os princípios centrais que fundamentam essa política. Desta feita, situamos que a mudança de paradigma para o modelo socioeducativo não é apenas uma questão de concepção jurídica, mas também denota uma questão política.

Os caminhos dessa pesquisa nos possibilitou contextualizar o processo de construção sócio-histórica da política de proteção infanto-juvenil no Brasil, destacando um olhar sobre as infâncias e adolescências e os marcadores da questão social, no contexto da formação da sociedade brasileira. Situamos ainda as políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil a partir da década de 1930, período marcado pela consagração da doutrina da situação irregular ancorada no então vigente Código de Menores de 1927. Neste período, consideramos, por exemplo, que o conceito de “*menor em situação irregular*” representava tão somente a privação de condições de subsistência básicas, de saúde e instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, bem como situação de maus-tratos, *perigo moral*, reforçava-se a retórica de individualização e moralização dos problemas.

No decorrer do percurso de elaboração do trabalho, refletimos também sobre o processo de construção do paradigma da Proteção Integral e a sua incorporação na agenda pública brasileira, apontando alguns (des)encontros no que se refere à efetivação de uma política de atendimento socioeducativo pautada nos princípios dos direitos humanos em sua integralidade. Assim, mesmo com um amplo repertório de afirmação dos direitos sociais das crianças e adolescentes no Brasil, demonstramos que o ECA, instituído em 1990, representa a tentativa de desconstrução de uma doutrina baseada na *situação irregular* que visava sanar os problemas do ‘*menor*’ institucionalizado, e sustentava-se numa linha de

arbitrariedade e repressão à população infanto-juvenil. A doutrina da Proteção Integral fundamenta-se na concepção de que crianças e adolescentes são *sujeitos de direitos*, sob a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Esta prerrogativa foi prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, que propunha a superação de práticas anteriores e vislumbrava a primazia da defesa e a garantia dos direitos da infância e adolescência como prioridade absoluta, princípios que foram ampliados com a consolidação do ECA, em 1990. Entretanto, o movimento histórico tem indicado que este processo de superação tem se expressado através de ações de continuidades e descontinuidades (em permanente disputa) na sociedade brasileira, acompanhando as inflexões presentes nas diversas conjunturas sociopolíticas desde a promulgação da CF/1988.

Ademais, também contextualizamos o Sinase como Política Pública, destacando sua trajetória da emergência e inserção na agenda pública bem como sua formulação. Assim, analisamos que a tessitura do Sinase como política pública demarca-se como uma frente de luta política e de disputas na arena pública brasileira. Posto que correlaciona, para além da perspectiva jurídica, com os embates de participação de setores políticos e sociais e com as distintas correlações de forças e interesses da sociedade, que circunscreveram diferentes concepções de políticas públicas para o atendimento à infância e à adolescência.

Consideramos que a adoção da doutrina da proteção integral disposta na CF de 1988, no ECA (1990) e no Sinase (2006), representa uma tentativa de ruptura com o velho paradigma da situação irregular (Código de Menores) e tem acarretado reflexos (de continuidades) no trato da questão infracional, sobretudo com a incorporação de termos jurídicos racionalizadores e homogeneizadores, entres estes: *ato infracional, sujeito de direito e socioeducação*.

Refletimos como a utilização de conceitos e argumentos jurídicos interferem nas esferas social, política e econômica, assim como na produção de consensos e ideais de justiça, garantia de direitos e cidadania. Ponderamos, nesta ótica, que as medidas socioeducativas, assumem aparentemente um ideal de justiça juvenil, mas numa visão fetichista, podem reforçar o caráter punitivo da socioeducação.

Sobre as diretrizes do modelo socioeducativo que preconiza o adolescente como responsável pelo projeto de vida, com ênfase para a proposta metodológica do PIA, analisamos que há uma linha tênue entre a perspectiva 'emancipatória' deste

instrumental e o reforço à retórica de individualização dos problemas, situando um (permanente) dissenso no trato à questão infracional.

Analisamos, no âmbito dos direitos infantojuvenis, que o reconhecimento das crianças e adolescentes como pessoas em *situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades*, por um lado, permite assegurar que a eles/elas devam ser ofertadas possibilidades para uma formação integral, mas por outro lado, pode representar também, o viés de uma política preocupada em 'produzir adolescentes dóceis e obedientes', através do controle expresso no ordenamento jurídico-juvenil.

Em relação à engenharia e desenho do Sinase, a análise nos mostrou que esse sistema está balizado no desenvolvimento de ações socioeducativas e sustentada nos princípios dos *direitos humanos* (embora postos na retórica de supremacia dos direitos individuais). Nos aspectos organizativos, evidenciamos que a Lei dispõe sobre vários parâmetros no que concerne à regulamentação da execução da medida socioeducativa, com destaque para as normas gerais, objetivos do sistema, definição dos programas, das unidades e das entidades de atendimento, assim como o modelo de gestão e as estratégias de implementação do Sinase.

Ao olharmos para Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo no Maranhão (2021-2030): analisamos este documento à luz das prerrogativas previstas no Sinase e apontamos no eixo sobre a qualificação dos Sistemas de Segurança e de Justiça, a necessidade de definição das responsabilidades pela execução de cada ação, como previsto no Sinase. Destacamos, ainda, a ausência, neste eixo, do estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados nos relacionamentos com as Polícias Militar e Civil, com a Defensoria Pública, com o Ministério Público, com a Justiça da Infância e Juventude assegurando o provimento de condições adequadas de segurança no atendimento socioeducativo, em conformidade com as prerrogativas do capítulo 6 do Sinase. No eixo que propõe a participação e autonomia das/os adolescentes, como proposto no Sinase, consideramos que as ações socioeducativas devem propiciar concretamente a participação crítica dos adolescentes possibilitando, assim, o exercício (enquanto sujeitos sociais) da responsabilidade, da liderança e da autoconfiança. Consideramos que as metas traçadas neste eixo do PEASE não contemplam, na sua integralidade, as proposições do Sinase, haja vista que o conjunto de propostas

é amplo e inespecífico sobre quais ações socioeducativas serão desenvolvidas com vistas à efetiva participação dos adolescentes.

Sobre o Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto de São Luís (2013-2023): ao analisarmos sua estrutura considerando a proposta do Sinase, indicamos que os eixos do Plano, assim como na proposição do Plano Estadual, estão alinhados às Diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo (propostas no capítulo 6 do Sinase). Apontamos uma inconsistência quanto ao aspecto dos recursos financeiros, visto que não identificamos (em toda a formulação do Plano), a forma de garantia e/ou fonte dos recursos.

Por fim, destaco que as considerações aqui empreendidas não pretendem ser absolutas ou elucidativas, mas podem possibilitar novas reflexões sobre o Sinase, enquanto uma política pública permeada de consensos e dissensos. Assim, esperamos que este trabalho possa de alguma maneira contribuir para o fomento de reflexões, produção de discussões, debates sobre os desafios desta política pública.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**; in: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 6ª. edição. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.) Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

ARAÚJO, Maria do Socorro S de; MAGALHÃES, M. Betânia. **“Mapeamento e caracterização das organizações de/para/com jovens”**. Disponível em www.joinpp.ufma.br

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.053, 23 de dezembro de 2009**, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

BRASIL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, **Lei Federal 8.069/90**, Brasília:1990.

BRASIL. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional**. Diário Oficial da União, lei nº 12.594, 18 de janeiro de 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara dos. **Questão social e direitos**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

BELOFF, Mary. **Responsabilidad Penal Juvenil y Derechos Humanos**. Revista Justicia y Derechos del Niño, Buenos Aires, UNICEF, nº 2, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília/DF, Ed. Universidade de Brasília, 1987.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** / Tradução Carlos Nelson Coutinho; Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

BASÍLIO, Luiz Cavalieri. **Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. In: BASÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia. Infância, educação e direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2003. p.19-28.

BRITO, Eleonora Zicari Costa de. **Justiça e gênero: uma história da justiça de menores em Brasília (1960-1990)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007

CARVALHO, I. M. M. **Direitos legais e direitos efetivos: crianças, adolescentes e cidadania no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, 1 2 7 -142. 1995.

CARVALHO, Márcia Helena de. **SINASE: uma análise crítica da socioeducação**. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

COSTA, A. C. G. **Os regimes de Atendimentos no Estatuto da Criança e do Adolescente: perspectivas e desafios.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

COSTA, A. C. G. **Natureza e essência da ação socioeducativa.** In Justiça, Adolescente e Ato Infracional. Socioeducação e Responsabilização. Ilanud, ABMP, SEDS (MJ), UNSPA (Org.) São Paulo: Ilanud. 2006

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DALLARI, D. **O futuro do Estado.** São Paulo: Moderna, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2005. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas: um quadro de referencial teórico.** São Paulo: IDESP, 1986. Disponível em: <http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro, 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antônio. **Poder, política e partido**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

HEGEL, G. W. F. Linhas Fundamentais da Filosofia do Direito ou Direito Natural e Ciência do Estado em Compêndio.

IMPELIZIERI, Flávia. **Crianças de rua e ONGs no Rio. – um estudo do atendimento Não- Governamental**. Rio de Janeiro: AMAIS Livraria e Editora; IUPERJ, 1995.

JUNQUEIRA, Luciana A. Prates. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade, São Paulo, USP, v. 13, n. 1, p. 25- 36, jan-abr, 2005. Disponível em: www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7105/8577 Acesso em: 15/01/2023.

LUENGO, F. C. **A vigilância punitiva: a postura dos educadores no processo de patologização e medicalização da infância** / Dissertação de Mestrado – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista, 2009.

MARQUES, Selma Maria Muniz. **Trajetórias em risco: o atendimento socioeducativo de adolescentes em conflito com a lei em uso de substâncias psicoativas**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

MARCILIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950**. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). *História social da infância no Brasil*. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARX, K. **Legislação fabril. Cláusulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra**. In: *O Capital*. v. I, tomo II, São Paulo: Cultural, 1984.

MARX, K. *Capital* V. I. London: Lawrence & Wishart. 1967.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A Ciência do Direito: Conceito, Objeto, Método**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MELO, Eduardo Rezende. **Uma reflexão crítica sobre a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua e o Sistema de Justiça no Brasil**. Dissertação. Suíça. Friburgo/Sion, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Sociologia da infância: balanço dos trabalhos em língua inglesa**. Cadernos de pesquisa, São Paulo, n. 112, Mar/2001.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOREIRA, Thaís Alves. **A política destinada a adolescentes autores de ato infracional**. In. INESC (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS) **A prioridade para o público infanto-juvenil ainda é um desafio**. Brasília, Ano VII. n. 14, dezembro de 2007

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. **10 anos do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – 1985/1995**. Brasília, DF, outubro/1995.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo. Cortez, 2007.

Oliveira, Marilaine Queiroz de. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: os múltiplos olhares acerca de sua implementação no Amazonas** / Marilaine Queiroz de Oliveira. - 2013.

OLIVEIRA, Magda Sarat. **Lembranças de infância: que história é esta?** Dissertação de Mestrado da Universidade Metodista de Piracicaba/UNIMEP, 1999.

PASSETTI, Edson. **O Menor no Brasil Republicano**. In: PRIORE, Mary Del (Org.). *História da Criança no Brasil*. 4ª edição. São Paulo: Contexto, 1996.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n 140, p. 649-673, maio/ago, 2010.

PINHEIRO, P. S; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2006.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; GUILHON, Maria Virginia Moreira. **A Eficiência na Reforma do Estado e suas repercussões na avaliação de Políticas Sociais**. In. CD Rom Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

PEREIRA, Potyara (org.); BRAVO, Maria Inês. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

PEREIRA, Potyara **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, Nicos. **O Poder Político e Classes Sociais**. Campinas: Unicamp, 2019.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RIZZINI, Irene (Org). **A menina e a adolescente no Brasil. Uma análise da bibliografia**. Rio de Janeiro: Sta Úrsula, 1994.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

RUA, M. Graças & AGUIAR, Alessandra T., "**A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making**" in Planejamento e Políticas Públicas, No. 12, jul-dez 1995.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: Particularidades no Brasil**. São Paulo Ed. Cortez 2012

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Execução e Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. In:CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. Capacitação Continuada em Serviço Social e Política Social, Módulo 4. Brasília, UnB, 2000.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, Veras Editora, 2001.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo, Veras Editora, 2011.

SPOSATI, Aldaiza. Desafios do Sistema de Proteção Social. In Stuchi, C., Paula, R. & Paz R., Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo.Veras, 2015.

SOUSA, Mara Alves de. **ADOLESCÊNCIA(S) EM CONFLITO COM A LEI E A JUSTIÇA JUVENIL: (des)continuidades na aplicação das medidas socioeducativas**. 2017. Dissertação (PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, [São Luís]

STOECKLIN, Daniel. **O “sistema criança-rua”: uma ferramenta conceitual para a compreensão para a intervenção**. São Paulo, Mimeo, 2000.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in strategies of analysis in current research. *Bringing the state back in*, 1985.

TONET, I. **Educação e formação humana**. Ideação, Foz do Iguaçu, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância. **A infância brasileira nos anos 90**. Brasília, DF, 1998.

VALENTE, F. P. R.; OLIVEIRA, M. C. S. L. **Para além da punição: (re)construindo o conceito de responsabilização socioeducativa**. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, 2015.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas: Assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – Séculos XVIII e XIX**. (Coleção Textos do Tempo). Campinas, SP:Papirus,1999.

VOLPI, Mário. **O adolescente e o ato infracional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei**. São Paulo: Cortez, 2001.

Wanderley, M. B., Martinelli, M. L., & da Paz, R. D. O. (2020). **Intersetorialidade nas Políticas Públicas**. *Serviço Social & Sociedade*, (Serv. Soc. Soc., 2020 (137)). <https://doi.org/10.1590/0101-6628.198>

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Las classes peligrosas: el fracasso de um discurso policial prepositivista**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, ano XXV, p. 141-168, dez. 2005.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa**. Rio de Janeiro: Editora

APÊNDICES

Quadro 1. síntese principais abordagens teórico-conceituais sobre Estado.

Abordagens teórico-conceituais	Aspectos centrais
Teoria da Origem natural	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Estado se forma naturalmente concepção de que o homem é naturalmente um ser social. Assim, “O homem é um ser político” (Aristóteles); ✓ Evidencia a natureza social do homem: o homem precisa viver em sociedade; ✓ O homem que vive fora da sociedade ou é uma divindade (porque, divinamente, não há necessidades sociais).
Teoria contratualista	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Estado é fruto de um Contrato Social; ✓ O Contrato Social só é firmado com os seguintes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Todos devem ter a livre intenção de firmar o contrato. ◆ Todos devem concordar com as condições e obrigações estabelecidas pelo contrato. ◆ O indivíduo existe antes da Sociedade e do Estado. ✓ Corrente que defendia os ideais da ideologia burguesa. A premissa constitutiva: “abro mão” do meu direito para evitar o caos.
Teoria econômica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Estado é produto do desenvolvimento econômico; ✓ Surge com a propriedade privada dos meios de produção; ✓ A economia criou a divisão de classes: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Exploradores ou dominantes (proprietários)/ detentores dos meios de produção/ donos da mais valia. ◆ Explorados ou dominados (trabalhadores): fornecem a mão-de-obra. ✓ As classes economicamente mais abastadas mantinham um domínio sobre as demais; ✓ O Estado é criado para legitimar este domínio;

	<ul style="list-style-type: none">✓ Assim, as classes economicamente dominantes passaram a ser as classes politicamente dominante.✓ O Estado (entidade soberana que rege a todos) e o Direito surgem para defender a propriedade privada.◆ Disputa de interesses das classes dominantes.
--	--

Fonte: elaboração própria

Quadro 2: principais vertentes e seus aspectos centrais:

Principais vertentes	Aspectos centrais
Pluralista-funcionalista	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os grupos que ocupam o poder de Estado (a burocracia, os políticos profissionais); ✓ Sociedade é um conjunto de indivíduos, sua coesão está fundamentada na manutenção de desses valores e preferências; ✓ Aponta a desigualdade social como lei natural e imutável e a revolução como algo tão impossível quanto os milagres; ✓ Políticas sociais são respostas do Estado à diversidade de preferências colocadas por indivíduos e organizações; ✓ De caracteres residuais. Só devem ser implementadas para resolver situações marginais (marcadas pela desagregação e pelo desequilíbrio social). ✓ A política social teria um papel importante no reestabelecimento do equilíbrio, no contexto do colapso das instituições que “harmonizavam” a sociedade.
Neoinstitucionalista-compreensiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Estado racional, dirigido por uma elite política e elite burocrática; ✓ O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama-se para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima. ✓ As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle. ✓ O modelo racional compreensivo, parte do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto. ✓ Uma não problematizada e consensual busca de "ações racionais voltadas a fins" promovida por "elites técnicas".
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Estado não é neutro; Estado capitalista (é funcional ao capital);

Marxista-dialética	<ul style="list-style-type: none">✓ Estado mantém relação uma relação sistêmica com o capitalismo, a qual é determinada pela luta de classe e as exigências históricas da classe dominante.✓ As políticas sociais devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética dos fenômenos e da essência.
--------------------	---

Fonte: elaboração própria

Quadro 3: Linha do tempo dos direitos infanto-juvenis no Brasil.

Período	Marcadores
Até 1900	<ul style="list-style-type: none"> • Poucos dados. Destaque para a atuação da Igreja (Roda dos Expostos/ Santas Casas); • Lei do Ventre Livre – 1871; • Trabalho Infantil (1891-Decreto nº 1.313 de 1891, estipulava idade mínima de 12 anos para tanto).
1900 a 1930	<ul style="list-style-type: none"> • Período de algumas lutas, como as em prol do trabalho apenas para maiores de 14 anos e o noturno apenas para maiores de 18 anos; • Em 1923 é criado o Juizado de Menores e, em 1927, promulgado o Código de Menores aos “em situação irregular”.
1930 a 1945	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns programas assistencialistas; • Em 1942 criado o Serviço de Assistência ao Menor-SAM, para corrigir e reprimir.
1945 a 1964	<ul style="list-style-type: none"> • Certo espaço para abertura política e organização social; • Em 1950 criado o primeiro escritório do Unicef no Brasil.
1964 a 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 4.513 de 1/12/64 - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor; • 1976 – FEBEM, antiga Fundação Pró-Menor (1974) e atual Fundação Casa (2006); • Código de Menores de 79 (Lei 6697 de 10/10/79); • Algumas pesquisas da criança de rua e o chamado delinquente juvenil.
Década de 80	<ul style="list-style-type: none"> • Menoristas x Estatutistas; • Movimentos da sociedade civil; • Constituição de 1988; • Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989).
Década de 90	<ul style="list-style-type: none"> • ECA – 13 de julho de 1990. • Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8.742/1993; • Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/1996.
Século XXI	<ul style="list-style-type: none"> • SINASE (2012); • Estatuto da Juventude (aprovado em outubro de 2011).

Fonte: elaborado pela própria autora

Quadro 4: comparativo Código de Menores de 1927, Código de 1979 e ECA 1990.

Aspectos	Código de 1927	Código de 1979	ECA 1990
Concepções e princípios	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 26 o conceito de menores abandonados até os 18 anos de idade; • Doutrina do Direito Penal do Menor; • binômio carência/delinquência; • Criminalização da infância e juventude pobre; • Defesa da sociedade; • Práticas punitivas e estigmatizatórias; • Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Doutrina da “Situação Irregular” (uma evolução do binômio carências/delinquência) ; • “Menores” tornam-se objeto da Lei; • Patologia social= situação irregular. • Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Doutrina da Proteção Integral; • Defesa e proteção do sujeito; • Política Pública de atendimento à infância e à juventude; • Democracia e participação; • Família, Sociedade e Estado.
Visão da criança e adolescente	<ul style="list-style-type: none"> • Vista como “menor”; • Distinção entre as crianças ‘bem-nascidas’ e o restante, delinquentes; • abandonados/carentes infratores; 	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto da Lei; • Menores em situação de risco ou perigo moral ou material; • Menor delinquente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criança/adolescente; • Sujeitos de direitos; • Pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.

Fonte: elaborado pela própria autora

Quadro 5: conceituando a pesquisa avaliativa

Pesquisa Avaliativa	
➤ Pressupostos	❖ Valoriza a análise crítica da Política ou Programa avaliado.
	❖ Fundamenta-se em valores e no conhecimento da realidade.
	❖ Busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da Política ou Programa.
	❖ Considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo.
	❖ Não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, portanto é ato técnico e político.
	❖ Política Social como síntese de múltiplas determinações.
➤ Dimensões	❖ Técnica: fornecer subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação; indicar em que medida objetivos e mudanças ocorreram; subsidiar a elaboração ou redimensionamento de Políticas e Programa.
	❖ Política: oferecer informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais no campo das Políticas Públicas (controle social);
	❖ Acadêmica: desvelar as determinações e contradições presentes no processo das Políticas Públicas, contribuindo para a construção do conhecimento.

Fonte: Elaboração própria (com referência em SILVA, 2001).

Quadro 6: Dimensão estratégica do SINASE.

Estratégico	Principais aspectos
❖ Gestão dos Programas	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestão participativa; ● Autonomia competente; ● Participação consciente; ● Envolve todos os atores que integram a execução do atendimento socioeducativo; ● Compartilhamento de responsabilidades; ● Compromisso coletivo com os resultados.
❖ Gestão do Sistema e Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> ● União, os Estados/Distrito Federal e os Municípios devem comprometer-se com o financiamento das ações para a execução das medidas socioeducativas, em função da autonomia de cada uma das esferas governamentais; ● Cooperação financeira com as três esferas do governo. ● Custeado com recursos do orçamento da Seguridade Social, além de outras fontes (artigo 195 da Constituição);
❖ Monitoramento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA); ● Controle Informacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (INFOINFRA). .

Fonte: elaboração própria

Quadro 7: Dimensão conceitual do Sinase.

Conceitual	Principais aspectos
❖ Conceito e integração das políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Integração dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral a todos adolescentes.
❖ Princípios e marcos legais do Sistema de Atendimento Socioeducativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Doutrina da Proteção Integral; • Defesa e proteção do sujeito; • Sujeitos de direitos; • Pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Constituição de 1988; • Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); • ECA – 13 de julho de 1990. • Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8.742/1993; • Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/1996; • SINASE (2006);

Fonte: elaboração própria

Quadro 8: Dimensão operacional do SINASE.

Operacional	Principais aspectos
❖ Parâmetros de Gestão Pedagógica no Atendimento Socioeducativo.	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios ● Projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo; ● Participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações Socioeducativas; ● Respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa.
❖ Parâmetros Arquitetônicos para Unidades de Atendimento Socioeducativo.	<ul style="list-style-type: none"> ● A estrutura física das Unidades será determinada pelo projeto pedagógico específico do programa de atendimento; ● Deve respeitar as exigências de conforto ambiental, de ergonomia, de volumetria, de humanização e de segurança; ● A estrutura física deve ser pedagogicamente adequada ao desenvolvimento da ação socioeducativa; ● O espaço físico se constitui num elemento promotor do desenvolvimento pessoal, relacional, afetivo e social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

Fonte: elaboração própria

ANEXOS

ANEXO 1: Lei nº12.594 de 18 de janeiro de 2012



Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012.

[Mensagem de veto](#)

[Votação](#)

Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 3.452, de 1ª de maio de 1943.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (Sinase)

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

§ 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no [art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), as quais têm por objetivos:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

A
A

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

§ 3º Entendem-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas.

§ 4º Entende-se por unidade a base física necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento.

§ 5º Entendem-se por entidade de atendimento a pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade e os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento.

Art. 2º O Sinase será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei.

CAPÍTULO II

DAS COMPETÊNCIAS

Art. 3º Compete à União:

- I - formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo;
- II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- III - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas;
- IV - instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida;
- V - contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo;
- VI - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade;
- VII - instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas;
- VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase; e
- IX - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.

§ 1º São vedados à União o desenvolvimento e a oferta de programas próprios de atendimento.

§ 2º Ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) competem as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sinase, nos termos previstos na [Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991](#), que cria o referido Conselho.

§ 3º O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conanda.

§ 4º À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) competem as funções executiva e de gestão do Sinase.

Art. 4º Compete aos Estados:

I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;

II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional;

III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;

V - estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;

VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto;

VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no [inciso V do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#);

VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;

IX - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade.

§ 1º Ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no [inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), bem como outras definidas na legislação estadual ou distrital.

§ 2º O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 3º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso III do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Art. 5º Compete aos Municípios:

I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;

III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

§ 1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

§ 2º Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no [inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), bem como outras definidas na legislação municipal.

§ 3º O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 4º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso III do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

Art. 6º Ao Distrito Federal cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios.

CAPÍTULO III

DOS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Art. 7º O Plano de que trata o inciso III 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.

CAPÍTULO IV

DOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º Os Estados e o Distrito Federal inscreverão seus programas de atendimento e alterações no Conselho Estadual ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme o caso.

Art. 10. Os Municípios inscreverão seus programas e alterações, bem como as entidades de atendimento executoras, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 11. Além da especificação do regime, são requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento:

I - a exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva;

II - a indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade;

III - regimento interno que regule o funcionamento da entidade, no qual deverá constar, no mínimo:

a) o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores;

b) a previsão das condições de exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação; e

c) a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual;

IV - a política de formação dos recursos humanos;

V - a previsão das ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa;

VI - a indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado; e

VII - a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva.

Parágrafo único. O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, os órgãos gestores, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no [art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Art. 12. A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência.

§ 1º Outros profissionais podem ser acrescentados às equipes para atender necessidades específicas do programa.

§ 2º Regimento interno deve discriminar as atribuições de cada profissional, sendo proibida a sobreposição dessas atribuições na entidade de atendimento.

§ 3º O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no [art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Seção II

Dos Programas de Meio Aberto

Art. 13. Compete à direção do programa de prestação de serviços à comunidade ou de liberdade assistida:

I - selecionar e credenciar orientadores, designando-os, caso a caso, para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida;

II - receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-los sobre a finalidade da medida e a organização e funcionamento do programa;

III - encaminhar o adolescente para o orientador credenciado;

IV - supervisionar o desenvolvimento da medida; e

V - avaliar, com o orientador, a evolução do cumprimento da medida e, se necessário, propor à autoridade judiciária sua substituição, suspensão ou extinção.

Parágrafo único. O rol de orientadores credenciados deverá ser comunicado, semestralmente, à autoridade judiciária e ao Ministério Público.

Art. 14. Incumbe ainda à direção do programa de medida de prestação de serviços à comunidade selecionar e credenciar entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres, bem como os programas comunitários ou governamentais, de acordo com o perfil do socioeducando e o ambiente no qual a medida será cumprida.

Parágrafo único. Se o Ministério Público impugnar o credenciamento, ou a autoridade judiciária considerá-lo inadequado, instaurará incidente de impugnação, com a aplicação subsidiária do procedimento de apuração de irregularidade em entidade de atendimento.

regulamentado na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), devendo citar o dirigente do programa e a direção da entidade ou órgão credenciado.

Seção III

Dos Programas de Privação da Liberdade

Art. 15. São requisitos específicos para a inscrição de programas de regime de semiliberdade ou internação:

I - a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência;

II - a previsão do processo e dos requisitos para a escolha do dirigente;

III - a apresentação das atividades de natureza coletiva;

IV - a definição das estratégias para a gestão de conflitos, vedada a previsão de isolamento cautelar, exceto nos casos previstos no § 2º do art. 49 desta Lei; e

V - a previsão de regime disciplinar nos termos do art. 72 desta Lei.

Art. 16. A estrutura física da unidade deverá ser compatível com as normas de referência do Sinase.

§ 1º É vedada a edificação de unidades socioeducacionais em espaços contíguos, anexos, ou de qualquer outra forma integrados a estabelecimentos penais.

§ 2º A direção da unidade adotará, em caráter excepcional, medidas para proteção do interno em casos de risco à sua integridade física, à sua vida, ou à de outrem, comunicando, de imediato, seu defensor e o Ministério Público.

Art. 17. Para o exercício da função de dirigente de programa de atendimento em regime de semiliberdade ou de internação, além dos requisitos específicos previstos no respectivo programa de atendimento, é necessário:

I - formação de nível superior compatível com a natureza da função;

II - comprovada experiência no trabalho com adolescentes de, no mínimo, 2 (dois) anos;

III - reputação ilibada.

CAPÍTULO V

DA AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Art. 18. A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a 3 (três) anos.

§ 1º O objetivo da avaliação é verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores dos Sistemas.

§ 2º O processo de avaliação deverá contar com a participação de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Tutelares, na forma a ser definida em regulamento.

§ 3º A primeira avaliação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo realizar-se-á no primeiro ano de vigência desta Lei, cabendo ao Poder Legislativo federal acompanhar o trabalho por meio de suas comissões temáticas pertinentes.

Art. 19. É instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, com os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo;
- II - assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados;
- III - promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo; e
- IV - disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo.

§ 1º A avaliação abrangerá, no mínimo, a gestão, as entidades de atendimento, os programas e os resultados da execução das medidas socioeducativas.

§ 2º Ao final da avaliação, será elaborado relatório contendo histórico e diagnóstico da situação, as recomendações e os prazos para que essas sejam cumpridas, além de outros elementos a serem definidos em regulamento.

§ 3º O relatório da avaliação deverá ser encaminhado aos respectivos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e ao Ministério Público.

§ 4º Os gestores e entidades têm o dever de colaborar com o processo de avaliação, facilitando o acesso às suas instalações, à documentação e a todos os elementos necessários ao seu efetivo cumprimento.

§ 5º O acompanhamento tem por objetivo verificar o cumprimento das metas dos Planos de Atendimento Socioeducativo.

Art. 20. O Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo assegurará, na metodologia a ser empregada:

- I - a realização da autoavaliação dos gestores e das instituições de atendimento;
- II - a avaliação institucional externa, contemplando a análise global e integrada das instalações físicas, relações institucionais, compromisso social, atividades e finalidades das instituições de atendimento e seus programas;
- III - o respeito à identidade e à diversidade de entidades e programas;
- IV - a participação do corpo de funcionários das entidades de atendimento e dos Conselhos Tutelares da área de atuação da entidade avaliada; e
- V - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.

Art. 21. A avaliação será coordenada por uma comissão permanente e realizada por comissões temporárias, essas compostas, no mínimo, por 3 (três) especialistas com reconhecida atuação na área temática e definidas na forma do regulamento.

Parágrafo único. É vedado à comissão permanente designar avaliadores:

I - que sejam titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados ou funcionários das entidades avaliadas;

II - que tenham relação de parentesco até o 3º grau com titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados e/ou funcionários das entidades avaliadas; e

III - que estejam respondendo a processos criminais.

Art. 22. A avaliação da gestão terá por objetivo:

I - verificar se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo Sistema de Atendimento Socioeducativo;

II - verificar a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais do atendimento socioeducativo, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os órgãos gestores e as entidades de atendimento;

III - verificar a implementação de todos os demais compromissos assumidos por ocasião da celebração dos instrumentos jurídicos relativos ao atendimento socioeducativo; e

IV - a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.

Art. 23. A avaliação das entidades terá por objetivo identificar o perfil e o impacto de sua atuação, por meio de suas atividades, programas e projetos, considerando as diferentes dimensões institucionais e, entre elas, obrigatoriamente, as seguintes:

I - o plano de desenvolvimento institucional;

II - a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família;

III - a comunicação e o intercâmbio com a sociedade;

IV - as políticas de pessoal quanto à qualificação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho;

V - a adequação da infraestrutura física às normas de referência;

VI - o planejamento e a autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto pedagógico e da proposta socioeducativa;

VII - as políticas de atendimento para os adolescentes e suas famílias;

VIII - a atenção integral à saúde dos adolescentes em conformidade com as diretrizes do art. 60 desta Lei; e

IX - a sustentabilidade financeira.

Art. 24. A avaliação dos programas terá por objetivo verificar, no mínimo, o atendimento ao que determinam os [arts. 94, 100, 117, 119, 120, 123 e 124 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Art. 25. A avaliação dos resultados da execução de medida socioeducativa terá por objetivo, no mínimo:

I - verificar a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa, tomando por base suas perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares; e

II - verificar reincidência de prática de ato infracional.

Art. 26. Os resultados da avaliação serão utilizados para:

I - planejamento de metas e eleição de prioridades do Sistema de Atendimento Socioeducativo e seu financiamento;

II - reestruturação e/ou ampliação da rede de atendimento socioeducativo, de acordo com as necessidades diagnosticadas;

III - adequação dos objetivos e da natureza do atendimento socioeducativo prestado pelas entidades avaliadas;

IV - celebração de instrumentos de cooperação com vistas à correção de problemas diagnosticados na avaliação;

V - reforço de financiamento para fortalecer a rede de atendimento socioeducativo;

VI - melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo; e

VII - os efeitos do [art. 95 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Parágrafo único. As recomendações originadas da avaliação deverão indicar prazo para seu cumprimento por parte das entidades de atendimento e dos gestores avaliados, ao fim do qual estarão sujeitos às medidas previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 27. As informações produzidas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo serão utilizadas para subsidiar a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo.

CAPÍTULO VI

DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES, OPERADORES E ENTIDADES DE ATENDIMENTO

Art. 28. No caso do desrespeito, mesmo que parcial, ou do não cumprimento integral às diretrizes e determinações desta Lei, em todas as esferas, são sujeitos:

I - gestores, operadores e seus prepostos e entidades governamentais às medidas previstas no [inciso I](#) e no [§ 1º do art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#); e

- b) cópia da certidão de antecedentes;
- c) cópia da sentença ou acórdão; e
- d) cópia de estudos técnicos realizados durante a fase de conhecimento.

Parágrafo único. Procedimento idêntico será observado na hipótese de medida aplicada em sede de remissão, como forma de suspensão do processo.

Art. 40. Autuadas as peças, a autoridade judiciária encaminhará, imediatamente, cópia integral do expediente ao órgão gestor do atendimento socioeducativo, solicitando designação do programa ou da unidade de cumprimento da medida.

Art. 41. A autoridade judiciária dará vistas da proposta de plano individual de que trata o art. 53 desta Lei ao defensor e ao Ministério Público pelo prazo sucessivo de 3 (três) dias, contados do recebimento da proposta encaminhada pela direção do programa de atendimento.

§ 1º O defensor e o Ministério Público poderão requerer, e o Juiz da Execução poderá determinar, de ofício, a realização de qualquer avaliação ou pericia que entenderem necessárias para complementação do plano individual.

§ 2º A impugnação ou complementação do plano individual, requerida pelo defensor ou pelo Ministério Público, deverá ser fundamentada, podendo a autoridade judiciária indeferir-la, se entender insuficiente a motivação.

§ 3º Admitida a impugnação, ou se entender que o plano é inadequado, a autoridade judiciária designará, se necessário, audiência da qual identificará o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 4º A impugnação não suspenderá a execução do plano individual, salvo determinação judicial em contrário.

§ 5º Findo o prazo sem impugnação, considerar-se-á o plano individual homologado.

Art. 42. As medidas socioeducativas de liberdade assistida, de semiliberdade e de internação deverão ser reavaliadas no máximo a cada 6 (seis) meses, podendo a autoridade judiciária, se necessário, designar audiência, no prazo máximo de 10 (dez) dias, identificando o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 1º A audiência será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do plano de que trata o art. 52 desta Lei e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária.

§ 2º A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave.

§ 3º Considera-se mais grave a internação, em relação a todas as demais medidas, e mais grave a semiliberdade, em relação às medidas de meio aberto.

Art. 43. A reavaliação da manutenção, da substituição ou da suspensão das medidas de meio aberto ou de privação da liberdade e do respectivo plano individual pode ser solicitada a qualquer tempo, a pedido da direção do programa de atendimento, do defensor, do Ministério Público, do adolescente, de seus pais ou responsável.

§ 1º Justifica o pedido de reavaliação, entre outros motivos:

II - entidades não governamentais, seus gestores, operadores e prepostos às medidas previstas no inciso II e no § 1º do art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

Parágrafo único. A aplicação das medidas previstas neste artigo dar-se-á a partir da análise de relatório circunstanciado elaborado após as avaliações, sem prejuízo do que determinam os arts. 191 a 197, 225 a 227, 230 a 236, 243 a 245 a 247 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Art. 29. Aquelas que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei, aplicam-se, no que couber, as penalidades dispostas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências (Lei de Improbidade Administrativa).

CAPÍTULO VII

DO FINANCIAMENTO E DAS PRIORIDADES

Art. 30. O Sinase será cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os entes federados que tenham instituído seus sistemas de atendimento socioeducativo terão acesso aos recursos na forma de transferência adotada pelos órgãos integrantes do Sinase.

§ 3º Os entes federados beneficiados com recursos dos orçamentos dos órgãos responsáveis pelas políticas integrantes do Sinase, ou de outras fontes, estão sujeitos às normas e procedimentos de monitoramento estabelecidos pelas instâncias dos órgãos das políticas setoriais envolvidas, sem prejuízo do disposto nos incisos IX e X do art. 4º, nos incisos V e VI do art. 5º e no art. 6º desta Lei.

Art. 31. Os Conselhos de Direitos, nas 3 (três) esferas de governo, definirão, anualmente, o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a serem aplicados no financiamento das ações previstas nesta Lei, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação.

Parágrafo único. Os entes federados beneficiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para ações de atendimento socioeducativo prestarão informações sobre o desempenho dessas ações por meio do Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo.

Art. 32. A Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*Art. 5º Os recursos do Fundad serão destinados:

.....

X - às entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase);

.....,* (NR)

*Art. 5ª-A. A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), órgão gestor do Fundo Nacional Antidrogas (Funad), poderá financiar projetos das entidades do Sinase desde que:

- I - o ente federado de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;
- II - as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase que solicitem recursos tenham participado da avaliação nacional do atendimento socioeducativo;
- III - o projeto apresentado esteja de acordo com os pressupostos da Política Nacional sobre Drogas e legislação específica.*

Art. 33. A Lei nº 7.968, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-A:

*Art. 19-A. O Codefat poderá priorizar projetos das entidades integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que:

- I - o ente federado de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;
- II - as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase que solicitem recursos tenham se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo.*

Art. 34. O art. 2ª da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, passa a vigorar acrescida do seguinte § 3ª.

*Art. 2ª:

§ 3ª. O fundo de que trata o art. 1ª poderá financiar, na forma das resoluções de seu conselho deliberativo, programas e projetos de educação básica relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que:

- I - o ente federado que solicitar o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;
- II - as entidades de atendimento vinculadas ao ente federado que solicitar o recurso tenham se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo; e
- III - o ente federado tenha assinado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborado o respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR).* (NR)

TÍTULO II

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;

II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;

III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;

IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;

V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o [art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#);

VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;

VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;

VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e

IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

CAPÍTULO II

DOS PROCEDIMENTOS

Art. 36. A competência para jurisdicionar a execução das medidas socioeducativas segue o determinado pelo [art. 146 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Art. 37. A defesa e o Ministério Público intervirão, sob pena de nulidade, no procedimento judicial de execução de medida socioeducativa, asseguradas aos seus membros as prerrogativas previstas na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#) podendo requerer as providências necessárias para adequar a execução aos ditames legais e regulamentares.

Art. 38. As medidas de proteção, de advertência e de reparação do dano, quando aplicadas de forma isolada, serão executadas nos próprios autos do processo de conhecimento, respeitado o disposto nos [arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#).

Art. 39. Para aplicação das medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, será constituído processo de execução para cada adolescente, respeitado o disposto nos [arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), e com atuação das seguintes peças:

I - documentos de caráter pessoal do adolescente existentes no processo de conhecimento, especialmente os que comprovem sua idade; e

II - as indicadas pela autoridade judiciária, sempre que houver necessidade e, obrigatoriamente:

a) cópia da representação;

- b) cópia da certidão de antecedentes;
- c) cópia da sentença ou acórdão; e
- d) cópia de estudos técnicos realizados durante a fase de conhecimento.

Parágrafo único. Procedimento idêntico será observado na hipótese de medida aplicada em sede de remissão, como forma de suspensão do processo.

Art. 40. Aduzadas as peças, a autoridade judiciária encaminhará, imediatamente, cópia integral do expediente ao órgão gestor do atendimento socioeducativo, solicitando designação do programa ou da unidade de cumprimento da medida.

Art. 41. A autoridade judiciária dará vistas da proposta de plano individual de que trata o art. 53 desta Lei ao defensor e ao Ministério Público pelo prazo sucessivo de 3 (três) dias, contados do recebimento da proposta encaminhada pela direção do programa de atendimento.

§ 1º O defensor e o Ministério Público poderão requerer, e o Juiz da Execução poderá determinar, de ofício, a realização de qualquer avaliação ou perícia que entenderem necessárias para complementação do plano individual.

§ 2º A impugnação ou complementação do plano individual, requerida pelo defensor ou pelo Ministério Público, deverá ser fundamentada, podendo a autoridade judiciária indeferir-la, se entender insuficiente a motivação.

§ 3º Admitida a impugnação, ou se entender que o plano é inadequado, a autoridade judiciária designará, se necessário, audiência da qual identificará o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 4º A impugnação não suspenderá a execução do plano individual, salvo determinação judicial em contrário.

§ 5º Findo o prazo sem impugnação, considerar-se-á o plano individual homologado.

Art. 42. As medidas socioeducativas de liberdade assistida, de semiliberdade e de internação deverão ser reavaliadas no máximo a cada 6 (seis) meses, podendo a autoridade judiciária, se necessário, designar audiência, no prazo máximo de 10 (dez) dias, identificando o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 1º A audiência será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do plano de que trata o art. 52 desta Lei e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária.

§ 2º A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave.

§ 3º Considera-se mais grave a internação, em relação a todas as demais medidas, e mais grave a semiliberdade, em relação às medidas de meio aberto.

Art. 43. A reavaliação da manutenção, da substituição ou da suspensão das medidas de meio aberto ou de privação da liberdade e do respectivo plano individual pode ser solicitada a qualquer tempo, a pedido da direção do programa de atendimento, do defensor, do Ministério Público, do adolescente, de seus pais ou responsável.

§ 1º Justifica o pedido de reavaliação, entre outros motivos:

I - o desempenho adequado do adolescente com base no seu plano de atendimento individual, antes do prazo da reavaliação obrigatória;

II - a inadaptação do adolescente ao programa e o reiterado descumprimento das atividades do plano individual; e

III - a necessidade de modificação das atividades do plano individual que importem em maior restrição da liberdade do adolescente.

§ 2º A autoridade judiciária poderá indeferir o pedido, de pronto, se entender insuficiente a motivação.

§ 3º Admitido o processamento do pedido, a autoridade judiciária, se necessário, designará audiência, observando o princípio do § 1º do art. 42 desta Lei.

§ 4º A substituição por medida mais gravosa somente ocorrerá em situações excepcionais, após o devido processo legal, inclusive na hipótese do [inciso III do art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), e deve ser:

I - fundamentada em parecer técnico;

II - precedida de prévia audiência, e nos termos do § 1º do art. 42 desta Lei.

Art. 44. Na hipótese de substituição da medida ou modificação das atividades do plano individual, a autoridade judiciária remeterá o inteiro teor da decisão à direção do programa de atendimento, assim como as peças que entender relevantes à nova situação jurídica do adolescente.

Parágrafo único. No caso de a substituição da medida importar em vinculação do adolescente a outro programa de atendimento, o plano individual e o histórico do cumprimento da medida deverão acompanhar a transferência.

Art. 45. Se, no transcurso da execução, sobrevier sentença de aplicação de nova medida, a autoridade judiciária procederá à unificação, ouvidos, previamente, o Ministério Público e o defensor, no prazo de 3 (três) dias sucessivos, decidindo-se em igual prazo.

§ 1º É vedado à autoridade judiciária determinar reinício de cumprimento de medida socioeducativa, ou deixar de considerar os prazos máximos, e de liberação compulsória previstos na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), excetuada a hipótese de medida aplicada por ato infracional praticado durante a execução.

§ 2º É vedado à autoridade judiciária aplicar nova medida de internação, por atos infracionais praticados anteriormente, a adolescente que já tenha concluído cumprimento de medida socioeducativa dessa natureza, ou que tenha sido transferido para cumprimento de medida menos rigorosa, sendo tais atos absorvidos por aqueles aos quais se impõe a medida socioeducativa extrema.

Art. 46. A medida socioeducativa será declarada extinta:

I - pela morte do adolescente;

II - pela realização de sua finalidade;

III - pela aplicação de pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva;

IV - pela condição de doença grave, que torne o adolescente incapaz de submeter-se ao cumprimento da medida; e

V - nas demais hipóteses previstas em lei.

§ 1^o No caso de o maior de 18 (dezoito) anos, em cumprimento de medida socioeducativa, responder a processo-crime, caberá à autoridade judiciária decidir sobre eventual extinção da execução, cientificando da decisão o juízo criminal competente.

§ 2^o Em qualquer caso, o tempo de prisão cautelar não convertida em pena privativa de liberdade deve ser descontado do prazo de cumprimento da medida socioeducativa.

Art. 47. O mandado de busca e apreensão do adolescente terá vigência máxima de 6 (seis) meses, a contar da data da expedição, podendo, se necessário, ser renovado, fundamentadamente.

Art. 48. O defensor, o Ministério Público, o adolescente e seus pais ou responsável poderão postular revisão judicial de qualquer sanção disciplinar aplicada, podendo a autoridade judiciária suspender a execução da sanção até decisão final do incidente.

§ 1^o Postulada a revisão após ouvida a autoridade colegiada que aplicou a sanção e havendo provas a produzir em audiência, procederá o magistrado na forma do § 1^o do art. 42 desta Lei.

§ 2^o É vedada a aplicação de sanção disciplinar de isolamento a adolescente interno, exceto seja essa imprescindível para garantia da segurança de outros internos ou do próprio adolescente a quem seja imposta a sanção, sendo necessária ainda comunicação ao defensor, ao Ministério Público e à autoridade judiciária em até 24 (vinte e quatro) horas.

CAPÍTULO III

DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Art. 49. São direitos do adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, sem prejuízo de outros previstos em lei:

I - ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial;

II - ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação de liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência;

III - ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença;

IV - peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público, devendo, obrigatoriamente, ser respondido em até 15 (quinze) dias;

V - ser informado, inclusive por escrito, das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento e também das previsões de natureza disciplinar;

VI - receber, sempre que solicitar, informações sobre a evolução de seu plano individual, participando, obrigatoriamente, de sua elaboração e, se for o caso, reavaliação;

VII - receber assistência integral à sua saúde, conforme o disposto no art. 60 desta Lei;

VIII - ter atendimento garantido em creche e pré-escola aos filhos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos.

§ 1^o As garantias processuais destinadas a adolescente autor de ato infracional previstas na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), aplicam-se integralmente na execução das medidas socioeducativas, inclusive no âmbito administrativo.

§ 2^o A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade.

Art. 50. Sem prejuízo do disposto no [§ 1^o do art. 121 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), a direção do programa de execução de medida de privação da liberdade poderá autorizar a saída, monitorada, do adolescente nos casos de tratamento médico, doença grave ou falecimento, devidamente comprovados, de pai, mãe, filho, cônjuge, companheiro ou irmão, com imediata comunicação ao juízo competente.

Art. 51. A decisão judicial relativa à execução de medida socioeducativa será proferida após manifestação do defensor e do Ministério Público.

CAPÍTULO IV

DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA)

Art. 52. O cumprimento das medidas socioeducativas, em regime de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, dependerá de Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente.

Parágrafo único. O PIA deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis, os quais têm o dever de contribuir com o processo ressocializador do adolescente, sendo esses passíveis de responsabilização administrativa, nos termos do [art. 249 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), civil e criminal.

Art. 53. O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável.

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo:

- I - os resultados da avaliação interdisciplinar;
- II - os objetivos declarados pelo adolescente;
- III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;
- IV - atividades de integração e apoio à família;
- V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e
- VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.

Art. 55. Para o cumprimento das medidas de semiliberdade ou de internação, o plano individual conterá, ainda:

I - a designação do programa de atendimento mais adequado para o cumprimento da medida;

II - a definição das atividades internas e externas, individuais ou coletivas, das quais o adolescente poderá participar; e

III - a fixação das metas para o alcance de desenvolvimento de atividades externas.

Parágrafo único. O PIA será elaborado no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias da data do ingresso do adolescente no programa de atendimento.

Art. 56. Para o cumprimento das medidas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida, o PIA será elaborado no prazo de até 15 (quinze) dias do ingresso do adolescente no programa de atendimento.

Art. 57. Para a elaboração do PIA, a direção do respectivo programa de atendimento, pessoalmente ou por meio de membro da equipe técnica, terá acesso aos autos do procedimento de apuração do ato infracional e aos dos procedimentos de apuração de outros atos infracionais atribuídos ao mesmo adolescente.

§ 1º O acesso aos documentos de que trata o caput deverá ser realizado por funcionário da entidade de atendimento, devidamente credenciado para tal atividade, ou por membro da direção, em conformidade com as normas a serem definidas pelo Poder Judiciário, de forma a preservar o que determinam os arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 2º A direção poderá requisitar, ainda:

I - ao estabelecimento de ensino, o histórico escolar do adolescente e as anotações sobre o seu aproveitamento;

II - os dados sobre o resultado de medida anteriormente aplicada e cumprida em outro programa de atendimento; e

III - os resultados de acompanhamento especializado anterior.

CAPÍTULO V

DA ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DE ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 60. A atenção integral à saúde do adolescente no Sistema de Atendimento Socioeducativo seguirá as seguintes diretrizes:

I - previsão, nos planos de atendimento socioeducativo, em todas as esferas, da implantação de ações de promoção da saúde, com o objetivo de integrar as ações socioeducativas, estimulando a autonomia, a melhoria das relações interpessoais e o fortalecimento de redes de apoio aos adolescentes e suas famílias;

II - inclusão de ações e serviços para a promoção, proteção, prevenção de agravos e doenças e recuperação da saúde;

III - cuidados especiais em saúde mental, incluindo os relacionados ao uso de álcool e outras substâncias psicoativas, e atenção aos adolescentes com deficiências;

IV - disponibilização de ações de atenção à saúde sexual e reprodutiva e à prevenção de doenças sexualmente transmissíveis;

V - garantia de acesso a todos os níveis de atenção à saúde, por meio de referência e contrarreferência, de acordo com as normas do Sistema Único de Saúde (SUS);

VI - capacitação das equipes de saúde e dos profissionais das entidades de atendimento, bem como daqueles que atuam nas unidades de saúde de referência voltadas às especificidades de saúde dessa população e de suas famílias;

Seção II

Do Atendimento a Adolescente com Transtorno Mental e com Dependência de Álcool e de Substância Psicoativa

Art 64. O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa que apresente indícios de transtorno mental, de deficiência mental, ou associadas, deverá ser avaliado por equipe técnica multidisciplinar e multissetorial.

§ 1º As competências, a composição e a atuação da equipe técnica de que trata o **caput** deverão seguir, conjuntamente, as normas de referência do SUS e do Sinase, na forma do regulamento.

§ 2º A avaliação de que trata o **caput** subsidiará a elaboração e execução da terapêutica a ser adotada, a qual será incluída no PIA do adolescente, prevendo, se necessário, ações voltadas para a família.

§ 3º As informações produzidas na avaliação de que trata o **caput** são consideradas sigilosas.

§ 4º Excepcionalmente, o juiz poderá suspender a execução da medida socioeducativa, ouvidos o defensor e o Ministério Público, com vistas a incluir o adolescente em programa de atenção integral à saúde mental que melhor atenda aos objetivos terapêuticos estabelecidos para o seu caso específico.

§ 5º Suspensa a execução da medida socioeducativa, o juiz designará o responsável por acompanhar e informar sobre a evolução do atendimento ao adolescente.

§ 6º A suspensão da execução da medida socioeducativa será avaliada, no mínimo, a cada 6 (seis) meses.

§ 7º O tratamento a que se submeterá o adolescente deverá observar o previsto na [Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001](#), que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

§ 8º (VETADO).

Art. 65. Enquanto não cessada a jurisdição da Infância e Juventude, a autoridade judiciária, nas hipóteses tratadas no art. 64, poderá remeter cópia dos autos ao Ministério Público para eventual propositura de interdição e outras providências pertinentes.

Art. 90. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 18 de janeiro de 2012; 191^a da Independência e 124^a da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Guido Mantega

Alexandre Rocha Santos Padilha
Miriam Belchior
Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.1.2012 retificado em 20.1.2012

ANEXO 2: Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo 2021-2030

ESTADO DO MARANHÃO
DIÁRIO OFICIAL

PODER EXECUTIVO

CASA CIVIL

Unidade de Gestão do Diário Oficial

Av. Senador Vitorino Freire, 1969 - Areinha - Fone: 3222-5624

CEP: 65.030-015 – São Luís - MA

Site: www.diariooficial.ma.gov.br – E-mail: atendimento.diariooficial@gmail.com

FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA

Governador

MARCELO TAVARES SILVA

Secretário-Chefe da Casa Civil

TEREZA RAQUEL BRITO BEZERRA FIALHO

Diretora-Geral do Diário Oficial

Assinada em forma digital por
 TEREZA RAQUEL BRITO BEZERRA
 FIALHO-4521517034

**PLANO ESTADUAL DECENAL DE
 ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
 2021-2030**

O Governo do Estado do Maranhão deverá garantir, nas dotações orçamentárias, recursos para a execução das ações previstas no período de execução do plano. A seguir, serão apresentados os componentes com eixos, objetivos, metas, prazos de realização e seus responsáveis.

ANEXO 3: Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto de São Luís 2013-2023

