



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CÁSSIO SILVEIRA FRANCO

SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO CEARÁ:
PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO

FORTALEZA - CEARÁ

2021

CÁSSIO SILVEIRA FRANCO

SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO CEARÁ:
PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota

FORTALEZA - CEARÁ

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Franco, Cassio Silveira.

Sistema Socioeducativo do Estado do Ceará:
Perspectivas e possibilidades de um novo modelo de
gestão. [recurso eletrônico] / Cassio Silveira
Franco. - 2021.

134 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) -
Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos
Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional
Em Planejamento E Politicas Públicas -
Profissional, Fortaleza, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Horacio da
Silva Frota.

1. Modelo de gestão. 2. Governança Pública.
3. Implementação de Políticas Públicas. 4.
Reordenamento Institucional. 5. SEAS-CE. 6.
SINASE. I. Título.

CÁSSIO SILVEIRA FRANCO

SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO CEARÁ:
PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovado em: 28/05/2021

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará – UECE

David Barbosa
deoliveira

Assinado de forma digital por David Barbosa deoliveira
DN: cn=DavidBarbosadeoliveira, o=UFC, ou=UFC,
email=david.oliveira@ufc.br, c=BRDados: 2021.07.0920:30:42-03'00'

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira
Universidade Federal do Ceará - UFC

ROBERTOBASSAN
PEIXOTO: 3045598
8897

Assinado de forma digital por ROBERTOBASSAN
PEIXOTO: 3045598897
Dados: 2021.07.1314:09:35-03'00'

Prof. Dr. Roberto Bassan Peixoto
Faculdade PLUS

Em suas palestras, o saudoso Professor Antônio Carlo Gomes da Costa recorrentemente expressava a ideia de que as grandes transformações da vida eram o resultado de pequenos e singelos acontecimentos que se manifestavam no cotidiano das relações entre as pessoas. Eram, como ele dizia “os pequenos grandes nada’s” que realmente importam em qualquer processo relacional. Assim, inspirado por seus ensinamentos dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam e se entregam à difícil, mas gratificante tarefa de empreender os “pequenos grandes nada’s” relacionados aos processos de mudanças pessoais, profissionais e institucionais necessárias à implementação de Políticas Públicas voltadas para os adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em nosso país.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela Sua generosa e farta presença em todos os acontecimentos de minha existência.

À Terra por ser a expressão física e manifesta de Deus que nutre, alberga e estrutura o meu Ser.

A todos os que compartilham comigo o desafio de aprender a ser e a conviver num infinito processo de crescimento, amadurecimento e transformação.

Ao Sistema Socioeducativo, adolescentes e familiares por terem direcionado a minha caminhada.

Ao Estado do Ceará por ter me acolhido e ensinado lições que os livros não ensinam.

Aos professores, colegas mestrandos e amigos de trabalho por terem me inspirado.

Ao Daime por dar a Fé, a Firmeza, o Amor e a Compreensão que me sustentam.

Aos meus pais e familiares que me dão a coragem e as referências para prosseguir.

A minha esposa Ana Maria e minha filha Carol por terem dado sentido a tudo isso!

“Não se trata de novos truques, macetes ou técnicas superficiais que podem ser usados para manipular mais eficientemente seres humanos. Trata-se, sim, de um conjunto básico de valores ortodoxos sendo claramente confrontados por um outro sistema de valores mais moderno, mais eficiente e verdadeiro. Fala-se aqui das consequências verdadeiramente revolucionárias da descoberta de que a natureza humana tem sido desvalorizada” (Abraham Maslow).

RESUMO

Este documento apresenta uma reflexão acerca da complexidade do processo de implementação de uma política pública nacional a nível estadual e a importância do modelo de gestão e governança. Neste contexto, traz como objetivo principal a apresentação do novo modelo de gestão adotado pela Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS), em sua criação em 2016 enquanto estratégia para a efetivação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) no estado do Ceará. Para tanto, foi realizado uma pesquisa *ex-post facto* de caráter documental e de natureza exploratória, precedida por uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas de maneira geral e sobre a gestão e governança do sistema socioeducativo, de forma particular. Os documentos reunidos e a narrativa histórica realizados neste esforço de pesquisa permitem ainda vislumbrar a sucessão dos atos praticados ao longo da implementação desta agência governamental durante os anos compreendidos entre 2016 e 2020. A implementação da SEAS comparada às diretrizes teóricas estabelecidas pelo Referencial Para Avaliação de Políticas Públicas publicado por Brasil, (2014b) permitiu a reflexão necessária para a análise conclusiva deste trabalho.

Palavras - chave: Modelo de gestão. Governança pública. Implementação de políticas públicas. Reordenamento institucional. SEAS-CE. SINASE.

RESUMEN

Este documento presenta una reflexión respecto a la complejidad del proceso de implementación de una política pública nacional a nivel estatal y la importancia del modelo de gestión y gobernanza. En este contexto, el principal objetivo es la presentación del nuevo modelo de gestión adoptado por la *Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS)*, en su creación en 2016, como estrategia para la realización del *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)* en el estado de Ceará. Para ello se llevó a cabo una investigación de tipo *ex post facto* de carácter documental y de naturaleza exploratoria, precedida por una revisión bibliográfica sobre políticas públicas en general y sobre gestión y gobernanza del sistema socioeducativo, de manera particular. Los documentos recopilados y la narrativa histórica realizada en este esfuerzo de investigación también permiten vislumbrar la sucesión de los actos practicados a lo largo de la implementación de esta agencia gubernamental durante los años comprendidos entre 2016 y 2020. La implementación de la *SEAS* frente a los lineamientos teóricos establecidos por el *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas* publicado por Brasil, (2014b), permitió la reflexión necesaria para el análisis conclusivo de este trabajo.

Palabras - Clave: Modelo de gestión. Gobernanza pública. Implementación de políticas públicas. Reorganización institucional. SEAS-CE. SINASE.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Registro da atuação da Polícia Militar para conter uma rebelião ocorrida na Unidade Socioeducativa CEPA em 2016.....	61
Figura 2 -	Registros da destruição do patrimônio após uma das rebeliões ocorridas na Unidade Socioeducativa São Francisco.....	62
Figura 3 -	Registro da situação da drenagem do esgoto em uma das alas da Unidade Socioeducativa CEPA em março de 2016.....	65
Figura 4 -	Foto da capa e sumário do documento entregue à CIDH em novembro de 2016.....	79
Figura 5 -	Pirâmide das necessidades humanas de Maslow.....	81
Figura 6 -	Cartazes dos filmes produzidos em parceria entre a SEAS e a Mont Serrat produções.....	85
Figura 7 -	Pintura artística realizada durante a #4 Edição do Festival Concreto nas muralhas da Unidade Socioeducativa Dom Bosco em novembro de 2017.....	86
Figura 8 -	Registro de uma Assembleia com Adolescentes realizadas na Unidade Socioeducativa.....	92
Figura 9 -	Registro do Treino dos adolescentes da Unidade Dom Bosco com o então Técnico Alberto Bial e jogadores profissionais do Basquete Cearense.....	93
Figura 10 -	Registro da cerimônia de abertura da I Olimpíada Socioeducativa realizada na Unidade Socioeducativa do Canindezinho em Fortaleza.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Caracterização da governança associada às dimensões governabilidade e gestão.....	21
Quadro 2 -	Categorias analíticas utilizadas para avaliação da governança pública.....	23
Quadro 3 -	Modelos teóricos que versam sobre a análise de políticas públicas.....	33
Quadro 4 -	Tratados de direitos humanos sobre criança e adolescente.....	43
Quadro 5 -	Correntes doutrinárias relativas a crianças e adolescentes e referenciais normativos adotados pelo Brasil.....	48
Quadro 6 -	Relação com as principais estratégias desenvolvidas pela SEAS entre julho e dezembro de 2016.....	71
Quadro 7 -	Caracterização dos ciclos de desenvolvimento institucional.....	83
Quadro 8 -	Requisitos essenciais para o uso da força em instituições de privação de liberdade juvenil.....	98
Quadro 9 -	Requisitos essenciais para elaboração de planos de ação.....	101
Quadro 10 -	Etapas e metodologias utilizadas para a elaboração do plano decenal.....	108
Quadro 11 -	Comparativo entre os eixos temáticos entre o Plano Decenal Nacional e o Plano Decenal Cearense.....	108
Quadro 12 -	Referenciais normativos de regulamentação da SEAS.....	113
Quadro 13 -	Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Institucionalização..	114
Quadro 14 -	Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Capacidade Organizacional e Recursos.....	117
Quadro 15 -	Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Participação.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Número de ocorrências de eventos críticos registrados pela SEAS...	69
Tabela 2 -	Número de procedimento administrativos instaurados pela Corregedoria da SEAS.....	73
Tabela 3 -	Financiamento estadual do Sistema Socioeducativo entre os anos de 2015 e 2020.....	115
Tabela 4 -	Número de matrículas e carga horária efetuadas para a realização de cursos de formação oferecidos pela SEAS.....	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEBEMCE	Fundação do Bem-Estar do Menor do Ceará
FONACRIAD	Fórum Nacional dos Gestores Estaduais de Atendimento Socioeducativo
IASP-PR	Instituto de Ação Social do Paraná
ISE-AC	Instituto Socioeducativo do Acre
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
OEA	Organização dos Estados Americanos
SEAS-AC	Secretaria Extraordinária de Atendimento Socioeducativo do Estado do Acre
SEAS– CE	Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEDH-PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes
SSP	Sistema de Segurança Pública
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
STDS	Secretaria Estadual do Trabalho e Desenvolvimento Social
TCU	Tribunal de Contas Da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UECE	Universidade Estadual do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	17
2.1	Pressupostos da Gestão e Governança.....	18
3	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
3.1	Um campo de discussões conceituais.....	26
3.2	Conflito, Política e Relações de Poder.....	29
3.3	Análise de políticas públicas.....	32
3.3.1	A Complexidade da Fase de Implementação.....	35
3.3.1.1	<i>Características do plano.....</i>	36
3.3.1.2	<i>Organização do aparato administrativo.....</i>	37
3.3.1.3	<i>Ideais, valores e concepções de mundo.....</i>	38
4	A POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO JUVENIL NO BRASIL.....	40
4.1	A influência do Marco Normativo Internacional em nossa legislação.....	40
4.2	Da indiferença a proteção integral.....	43
5.2.1	A Doutrina do Direito do menor.....	44
4.2.2	A Doutrina da Situação Irregular.....	45
4.2.3	A Doutrina da Proteção Integral.....	46
4.3	Estatuto da Criança e do Adolescente.....	48
4.4	O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.....	54
5	O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO CEARENSE.....	58
5.1	Entre crises e mudanças institucionais.....	58
5.2	A Criação da SEAS.....	73
5.2.1	As Inspeções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	79
5.3	As concepções do novo modelo.....	80
5.3.1	Os ciclos de desenvolvimento institucional.....	87
5.3.2.1	<i>Parâmetros Pedagógicos.....</i>	88
5.3.2.2	<i>Parâmetros de Segurança.....</i>	94
5.3.2.3	<i>Parâmetros Interinstitucionais.....</i>	103
6	ANÁLISE DE IMPLEMENTALÇÃO DA SEAS.....	110
6.1	Institucionalização.....	111
6.2	Capacidade organizacional e recursos.....	114
6.3	Participação.....	118
6.4	Respostas ao Referencial Analítico.....	120
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
	REFERÊNCIAS.....	130

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação está centrada no processo de criação da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) como resposta as recorrentes crises vivenciadas pelo Sistema Socioeducativo cearense entre os anos de 2015 e 2016. Vale ressaltar que não se trata da análise dos programas socioeducativos em si, mas sim da avaliação da implementação de uma política nacional a nível estadual por meio de seu modelo¹ de gestão e governança.

Ao observarmos de forma mais ampliada o contexto gerador destas crises é possível verificar que tais acontecimentos retratam na verdade uma história semelhante à ocorrida em outros estados da federação brasileira. Neste sentido, resguardadas as diferenças regionais existentes, é possível encontrar relatos e episódios marcados pelo distanciamento entre o marco conceitual e o marco operacional e pela manutenção de padrões culturais, em tese, já superados pela legislação.

Entretanto, embora estes episódios retratem, em linhas gerais uma inegável fragilidade nos processos de gestão das unidades socioeducativas, faz-se necessário uma compreensão mais ampliada sobre o tema, pois este conjunto de violações, amplamente denunciadas por movimentos sociais, são na verdade o resultado e a convergência de ações e omissões por parte de todos os atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA²) e não apenas uma responsabilidade exclusiva do órgão estadual de execução de medidas socioeducativas.

Algumas reflexões acerca desta perspectiva serão desenvolvidas ao logo dos próximos capítulos, entretanto, se tomarmos como premissa inicial o fato destes cenários recorrentes contrastarem com os preceitos normativos vigentes, alguns questionamentos destacam-se por evidência, dentre eles:

- a) Quais são as lacunas e dificuldades para a implementação desta Política Pública?

1 Com relação a expressão “modelo” aqui referenciado, explico que o termo não foi empregado com o sentido de uma forma ideal de organização ou tipo de administração, mas sim enquanto uma representação de um conjunto de parâmetros, da forma, dos mecanismos e das concepções adotadas para sistematizar e projetar a arquitetura gerencial da SEAS.

2 O SGDCA constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal por meio dos eixos de controle, promoção e defesa.

Para melhor responder a esta questão central duas questões subsidiárias são necessárias, a saber:

- b) O desenvolvimento de um modelo de gestão e governança é importante para o processo de implementação do SINASE a nível estadual?
- c) Em que medida a gestão organizacional pode contribuir para a efetividade do Sistema Socioeducativo?

Estes questionamentos que norteiam a presente discussão foram alguns dos questionamentos que instigaram meu percurso profissional iniciado no ano de 2004 no Instituto de Ação Social do Paraná - IASP-PR, onde exerci as funções de educador social, coordenador de segurança e diretor de unidade socioeducativa.

Naquela época, o Paraná também enfrentava uma crise sem precedentes no sistema socioeducativo, e após intenso e significativo processo de reordenamento organizacional, a situação foi superada e novos paradigmas de atendimento foram estabelecidos.

Em meados do ano de 2007, em virtude do êxito alcançado a partir das diversas ações desenvolvidas pelo IASP-PR, fui convidado, juntamente com um grupo de outros profissionais da área, pelo governador do estado do Acre – Arnóbio Marques de Almeida Júnior, para participar de um processo de reordenamento institucional no Sistema Socioeducativo acreano, onde ocupei a função de presidente do Instituto Socioeducativo até dezembro de 2010. Mais uma vez, assim como no Paraná, um novo ciclo se encerrava trazendo aprendizagens e reflexões importantes para meu amadurecimento profissional.

Como consequência das experiências acumuladas nestes dois estados, passei a atuar como consultor técnico em alguns projetos pelo país até o ano de 2016, quando recebi um novo convite para compor a equipe de reestruturação da política estadual de atendimento socioeducativo, desta vez no Estado do Ceará, onde ocupei o cargo de superintendente até dezembro 2019.

Ao longo desta trajetória profissional pude perceber que as diferentes crises aconteceram dentro de cenários bastante semelhantes e caracterizados pela ineficiência da capacidade de gestão governamental, pelo déficit orçamentário/financeiro e pela incapacidade de articulação interinstitucional entre os atores do SGDCA, que juntos, produziam a superlotação dos estabelecimentos e as recorrentes rebeliões, fugas e mortes.

Assim, ao tentar sistematizar esta experiência vivida pude perceber algumas aproximações entre estas características promotoras de crises e aquelas inquietações iniciais

sobre o distanciamento entre a legislação e a prática institucional e sobre as lacunas e dificuldades existentes para sua implementação.

Foi neste contexto que a presente dissertação intitulada Sistema Socioeducativo do Estado do Ceará: Perspectivas e Possibilidades de um Novo Modelo De Gestão foi desenvolvida.

Diante do exposto, pretendo demonstrar como objetivo geral que a implementação de políticas públicas não é uma fase de mera execução do modelo normativo, mas sim uma fase complexa onde as disputas de narrativas são a base onde se fundamenta qualquer política pública. Como objetivos específicos, procuro descrever o processo de implementação da SEAS a partir dos seus documentos regulamentadores e de sua narrativa sócio-histórica e realizar uma análise comparativa deste novo modelo de gestão e governança a partir das premissas elencadas pelo Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, conforme descritos por Brasil (2014 b).

Para desenvolver estes conteúdos foram organizados cinco capítulos. No primeiro é apresentado O Percurso Teórico Metodológico adotado e as particularidades do referencial produzido pelo TCU que servirá como instrumental analítico. O capítulo dois destaca os conceitos e discussões essenciais acerca da área de conhecimento relativa às Políticas Públicas. Na sequência, no capítulo três, avançaremos um pouco mais neste campo do conhecimento ao adentrarmos nas concepções que fundamentaram a Política de Responsabilização Juvenil no Brasil. À luz destes preceitos normativos, apresento no capítulo quatro a narrativa sócio-histórica do Sistema Socioeducativo Cearense e as concepções do novo modelo de gestão e governança adotado na criação da SEAS durante os anos compreendidos entre 2015 e 2020. Por último, apresento no capítulo cinco a Análise de Implementação da SEAS a partir dos componentes analíticos: Institucionalização; Capacidade Organizacional e Recursos; e Participação conforme descritos por Brasil (2014 b).

As Considerações Finais encerram o documento com algumas reflexões conclusivas acerca do trabalho científico realizado.

2 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Para Denhardt Catlaw (2017), “cada uma de nossas ações acontece dentro do quadro referencial de teorias que sustentamos, ou, mais precisamente, como uma expressão de nossas posições teóricas”.

No campo da ação, teoria e prática são indissociáveis. Essa afirmação parece simples, mas, de fato, o que se houve com mais frequência, nas discussões sobre administração pública, é exatamente a caracterização contrária, isso é, de que a teoria e a prática não estão ligadas uma à outra. [...] O fosso entre teoria e prática parece grande demais para se fazer uma ponte entre elas. (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 4-5)

Nesta perspectiva, no caso do sistema socioeducativo, este distanciamento entre o marco conceitual vigente e a práxis institucional, pode ser explicado, dentre outros razões, pela permanência de conservas culturais advindas do modelo menorista³. Assim, compete-nos realizar uma reflexão mais ampliada acerca dos fatores que tornam a implementação/gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) uma tarefa complexa, o que pressupõem questionar o paradigma simplificador, disjuntivo e reducionista de que a implementação de políticas públicas aconteça enquanto mera execução de sua etapa de formulação.

Neste processo reflexivo, torna-se igualmente importante a compreensão de que as propriedades deste sistema não podem ser percebidas de forma isolada. Por mais importantes que sejam adquirem sentido somente quando abordados de forma conjunta e concomitante.

Com a apresentação dos fatos analisados, a partir das singularidades e particularidades de cada conteúdo discutido, pretendo propiciar a compreensão sobre o processo de implementação do novo modelo de gestão da SEAS em suas múltiplas dimensões, evidenciando algumas das lacunas que dificultam a execução SINASE e a importância que a gestão/governança organizacional representa para sua consecução.

Os conteúdos inicialmente tomaram por base uma pesquisa *ex post facto* que pode ser compreendida como “a partir do fato passado”, metodologia que apresenta registro de acontecimentos já ocorridos, sem que haja qualquer tipo de manipulação nos dados descritos. A opção deste tipo de pesquisa decorre, a partir das descrições analisadas da história vivida, tanto nos procedimentos, quanto nos aportes teóricos dela advindos. Entender o “como”, o

³ No capítulo 3 será explicado as concepções que embasaram esta doutrina.

“por quê”, o “com quem”, o “quando” e “de que forma” poderá propiciar esclarecimentos, entendimentos e, quiçá, um novo saber fazer.

A investigação em tela teve como insumo exploratório inicial a pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo de publicações científicas relacionadas a análise e implementação de políticas públicas, a governança pública e sobre a gestão do sistema socioeducativo. Foram igualmente consultados os documentos normativos nacionais e internacionais relacionados ao SINASE bem como a legislação estadual que regulamentou a SEAS. Dados estatísticos complementares foram utilizadas tendo como referência o último Relatório Anual do SIANSE publicado em 2018, mas referente ao ano de 2016 e o Plano Decenal do Sistema Socioeducativo do Estado do Ceará referente ao ano de 2019.

Na etapa de análise da implementação da SEAS foi utilizado o Referencial Para Avaliação de Políticas Públicas publicado pelo TCU (BRASIL, 2014). Trata-se um modelo inovador enquanto perspectiva de avaliação do que seja uma boa governança e se constitui em um método comparativo entre o modelo de boas práticas referenciado e a realidade encontrada nas instituições governamentais.

2.1 Pressupostos da Gestão e Governança

A administração é um ramo das ciências humanas que aborda as interações entre pessoas ou entre grupos de pessoas que buscam manter a sinergia, a dinâmica e a estrutura de determinada organização e sua otimização no uso de recursos diferentes e escassos.

Enquanto ciência, a ideia de gestão surge com a Revolução Industrial quando diferentes profissionais buscavam soluções para as questões e demandas advindas deste novo modelo produtivo. Com o passar do tempo e como estratégia para estruturar a resolução de suas múltiplas e complexas tarefas a gestão incorporou diferentes áreas do conhecimento como o direito, a contabilidade, a economia, a psicologia, a matemática e estatística e a sociologia dentre outras.

Entre 1910 e meados dos anos 1970, eram referenciados os modelos Taylorista⁴ e Fordista⁵ nas corporações industriais, onde a arte da estabilidade das rotinas repetitivas e pré-

⁴ Modo de organização de produção industrial utilizada pelas indústrias durante a Segunda Guerra Mundial, criada por Frederick Winslow Taylor, que organiza o trabalho de forma a obter grande produtividade com menor custo. No Taylorismo, há a fragmentação máxima do trabalho para minimizar movimentos e tarefas supérfluas, reduzindo ao máximo o tempo de aprendizado, em busca do aumento da produtividade e, consequentemente, do lucro.

definidas eram a base de todos os modos de produção. As hierarquias rígidas, os modelos organizacionais bem delimitados onde cada pessoa tinha sua especificidade laboral e sócios fundadores que gerenciavam seus próprios negócios eram as formas que caracterizavam o período.

Entretanto, a partir dos anos 1970, passamos a vivenciar um processo de reestruturação do capital industrial para o capital financeiro em escala global. Chega então a era do novo capitalismo caracterizada pelo mercado de ações, pelas empresas transnacionais, pela globalização dos modos de produção e principalmente pela flexibilização e precarização das relações do mundo do trabalho.

Ao longo da história este processo de desenvolvimento industrial transformou a vida em sociedade em todas as suas dimensões. A busca desenfreada pelo lucro incessante num mercado cada vez mais competitivo incentivou o consumo irracional de artigos e afetou as relações pessoais e a qualidade de vida de todos.

Podemos perceber, entretanto, que neste processo revolucionário as próprias indústrias foram impactadas em seus arranjos organizacionais onde seus sócios fundadores, normalmente empresas familiares, não conseguiam mais administrar de forma eficiente suas atividades empresariais, delegando a terceiros a autoridade e poder para gerir seus patrimônios.

Neste momento em que ocorre o distanciamento entre a propriedade dos acionistas e o controle por parte dos gestores contratados, inúmeros conflitos de interesse passam requerer uma nova estratégia para sua resolução e a promoção da eficiência para este novo arranjo organizacional. Nasce assim, a teoria do conflito de agencia também conhecida como Teoria da Firma, propondo mecanismos (sistemas de monitoramento, transparência das operações e incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos estivesse alinhado com o interesse dos acionistas.

Estes pressupostos foram aperfeiçoados de forma que seus princípios pudessem ser aplicáveis aos mais diversos tipos de organizações, inclusive públicas já que aqui também se encontram relações de conflito de interesses, neste caso entre a sociedade e os gestores públicos ocupantes de cargos públicos. Neste caso, a qualidade da prestação dos serviços públicos expressou-se pela relação direta entre a forma de organização e os modelos de gestão adotados pelo Estado.

⁵ Desenvolvido por Henry Ford, o Fordismo é um desdobramento do Taylorismo que mantém o modo de produção e a organização da gerência daquele, adicionando a esteira rolante, que estabelece um ritmo de trabalho mais dinâmico.

Embora no campo acadêmico a literatura sobre governança tenha precedentes mais remotos⁶, sobretudo no domínio econômico, o desenvolvimento do tema no âmbito da administração pública está intimamente relacionado ao movimento propagado pelo Banco Mundial ao final da década de 80. Com efeito, até 1989, data de publicação do relatório “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” (BANCO MUNDIAL, 1989), o termo governança raramente era utilizado nos círculos de debates sobre desenvolvimento. No citado relatório, o conceito foi apresentado, à época, como “o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação”. (BRASIL 2014 b, p. 25)

Foi neste contexto, que o termo governança surgiu enquanto transformação do exercício do poder nas sociedades contemporâneas, significando, portanto, que nenhum ator de forma isolada pode deter os processos de tomada de decisão, devendo ser observados a complexidade dos problemas e a existência de múltiplos poderes de forma coordenada e cooperativa.

Neste ponto torna-se fundamental observar que a expressão “governança pública” comporta uma considerável multiplicidade de significados, derivados dos diferentes contextos e abordagens de análise aplicáveis.

Rachel M. Gisselquist, no paper intitulado “Good Governance as a Concept” (2012), assinala que: “o termo é amplamente utilizado em relação a uma variedade de contextos e abordagens específicas: por exemplo, governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação (TI), governança ambiental, governança local, governança de ONGs e governança sustentável”. (BRASIL 2014, p.9)

O termo governança pode também ser interpretado sobre a perspectiva das correlações junto a outros conjuntos de referências. Sobre esta dimensão se destacam os seguintes pares de contraste: “governança x governabilidade” e “governança x gestão”.

Para Brasil (2014, p. 36), “a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão”. Pode-se afirmar que a “Gestão” está mais relacionada com a eficácia no atingimento de suas metas organizacionais e a “Governança” à efetividade da consecução das Políticas.

⁶ Pode ser mencionado, como exemplo, o artigo “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations” (Williamson, 1979). Convém citar, ainda, os textos de Jessop (1999) e Buchanan (2003).

Quadro 1 - Caracterização da governança associada às dimensões governabilidade e gestão

PARES DE CONTRASTE	DEFINIÇÃO
Governabilidade x Governança	Governabilidade e Governança são conceitos que mantêm uma íntima associação, onde o primeiro pode ser interpretado como uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade e o segundo à capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Araújo (2002) conclui ser quase consensual o entendimento de que as variáveis de governabilidade e governança mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo a separação apenas para fins didáticos analíticos ⁷ .
Gestão x Governança	Por exemplo, esse condicionamento pode estar ligado à afirmação de direitos de quarta geração, como democracia, informação, transparência e participação. Trata-se do enfoque de governança democrática. Pode assumir ainda uma conotação mais operacional onde a gestão é inerente aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos para a consecução de seus objetivos. Em uma abordagem integradora, governança diz respeito as estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. São funções da gestão: (a) implementar programas; (b) garantir a conformidade com as regulamentações; (c) revisar e reportar o progresso de ações; (d) garantir a eficiência administrativa; (e) manter a comunicação com as partes interessadas; e (f) avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: Brasil (2014 b, p. 34-37) adaptado pelo autor.

Em face dessa multiplicidade conceitual, importa ainda observar que a governança pública não se limita apenas à capacidade de formular, implementar e avaliar uma política. Conforme Brasil (2014, p. 27), a governança pode ser descrita como a “capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”, mas implica ainda no aperfeiçoamento da interação entre distintos atores (governamentais e não governamentais) de forma a articular seus interesses e garantir a transparência na prestação de contas da atuação estatal. Essa percepção está relacionada à reformulação do papel do Estado, projetando-se o entendimento de que o êxito das políticas públicas não dependeria unicamente do aparato governamental.

[...] de acordo com o Banco Mundial, governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações. São funções da governança: (a) definir o direcionamento estratégico; (b) supervisionar a gestão; (c) envolver as partes interessadas; (d) gerenciar riscos estratégicos; (e) gerenciar conflitos internos; (f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e (g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. (BRASIL 2014 b, p. 36)

⁷Em face dessas interpretações, o TCU considera consistente o esforço endereçado ao aprimoramento da governança de políticas públicas, contudo, que esse esforço seja necessariamente dependente do equacionamento dos desafios políticos mais afetos à dimensão da governabilidade em sua capacidade governativa.

Marini e Martins (2014), complementam o tema ao defenderem que o fortalecimento da capacidade de governo e o esforço de governar em rede só fazem sentido na medida em que contribuem para a geração de valor público, o que demanda o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais. No Sistema Socioeducativo, esse aspecto da governança é de fundamental relevância para a construção de avaliações mais abrangentes sobre a atuação pública uma vez que a articulação entre União, Estados e Municípios representam fatores decisivos para o êxito das políticas públicas destinadas aos adolescentes.

Neste sentido, para Brasil (2014b, p.32) a governança em políticas públicas “se refere aos arranjos institucionais⁸ que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” e podem ser analisadas sob quatro perspectivas fundamentais: (1) Estado e sociedade; (2) Entes Federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) Órgãos e Entidades; e (4) Atividades Intraorganizacionais.

A partir destas perspectivas e com foco na atuação dos órgãos e entidades, o Tribunal de Contas da União elaborou em 2013 o documento intitulado: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, com o objetivo de incentivar as boas práticas de governança corporativa. De forma complementar a este documento, o mesmo TCU em 2014 elaborou uma segunda publicação com o propósito de estruturar um modelo analítico para a boa governança no setor público. Assim, editou o Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, documento este utilizado como instrumental metodológico para a presente dissertação.

Segundo Neto *et al* (2019, p. 471.), para estruturação deste modelo de avaliação o TCU utilizou como referência conceitual os trabalhos desenvolvidos por Peters em *Governance as Political Theory* (2010) e *Governance and Sustainable Development Policies* (2012) e ainda do mapeamento de boas práticas encontradas na literatura nacional e internacional. Brasil (2014 b, p. 25), relatam que a partir destas perspectivas puderam perceber que nas referências sobre avaliação da governança em políticas públicas os instrumentos de avaliação precisavam ter flexibilidade suficiente para abarcar diferentes estágios ou fases de políticas públicas em desenvolvimento. Isso pressupõe considerar em primeiro lugar a política pública a partir de macro perspectivas e a partir disso ter a sensibilidade analítica para identificar lacunas ou dissonâncias entre iniciativas, técnicas e

⁸ Nesse contexto, os arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a governança em política pública. Os arranjos podem ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que tiverem influência na política. Brasil (2014 b, p. 32).

instrumentos de gestão utilizados pelos diferentes atores que compõem o arranjo de governança da política pública.

Assim, com base nestes conceitos foram identificados oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas: 1) Institucionalização; 2) Capacidade Organizacional e Recursos; 3) Participação; 4) Planos e Objetivos; 5) Coordenação e Coerência; 6) Monitoramento e Avaliação; 7) Gestão de Riscos e Controle Interno; e 8) Accountability, conforme apresentados no quadro 2 abaixo.

Quadro 2 - Categorias analíticas utilizadas para avaliação da governança pública

COMPONENTE	SIGNIFICADO
Institucionalização	Relaciona-se diretamente com a legitimidade da política, no sentido de que esta deve estar jurídica e oficialmente formalizada, com os marcos regulatórios, normas, padrões e procedimentos estabelecidos, de forma que cada ator saiba quais as suas competências, para que torne possível o alcance dos objetivos.
Capacidade Organizacional e Recursos	Diz respeito à estrutura e recursos colocados a disposição pelas organizações para aperfeiçoar a formulação e implantação das políticas públicas. Para executar as ações planejadas e alcançar os objetivos traçados são necessários recursos orçamentários, financeiros, boas instalações, disponibilidade de materiais, equipamentos e pessoas.
Participação	Trata-se dos espaços de participação que são fundamentais para que as partes interessadas possam contribuir nas discussões e processos decisórios da política pública.
Planos e Objetivos	A estratégia montada para intervir no problema público deve definir as ações e metas necessárias para tal, de forma que os planos e objetivos estejam sempre coerentes com a proposta de intervenção formulada.
Coordenação e Coerência	Aborda o trabalho em conjunto das organizações e responsáveis pela política pública, definindo papéis e responsabilidades, evitando dispersar os esforços, busca uma unidade nas ações e metas pretendidas de forma coordenada e coerente.
Monitoramento e Avaliação	Está direcionada ao feedback das ações dos atores, possibilita avaliar o desempenho da política pública, os resultados, seus pontos positivos e negativos, buscado sempre o seu aperfeiçoamento.
Gestão de Riscos e Controle Interno	Riscos são eventos que ameaçam o alcance dos objetivos traçados, dessa forma, devem ser identificados os riscos relacionados a cada ciclo da política pública de forma que seja possível o seu monitoramento e tratamento e sejam estabelecidos mecanismos de controle interno para a verificação de conformidade dos atos praticados.
Accountability	Envolve a transparência e responsabilização das ações dos responsáveis pela política pública.

Fonte: Elaborado por Neto *et al* (2019, p. 473), adaptado pelo autor.

Entretanto, o próprio Referencial adverte que antes de se avaliar o sistema de governança que envolve uma dada política pública é essencial que essa política seja bem conhecida, identificando suas peculiaridades e aspectos que devem ser enfocados na análise a ser realizada.

Será possível, dessa forma, estimar a importância relativa que cada um dos componentes de avaliação possui na política em si e a partir disso poderão ser priorizados e delimitados aqueles que serão objeto de avaliação. “Isso significa que raramente uma única avaliação de governança em determinada política pública será capaz de avaliar os oito

componentes apresentados neste Referencial, tendo em vista a amplitude de análise de cada um desses componentes”. Brasil (2014b, p.17).

Na condução dessas avaliações, é pertinente notar que os oito componentes do modelo apresentado possuem sobreposições, de forma que não é possível fazer uma separação integral entre esses componentes, pois seus temas possuem conexão. O componente “Capacidade Organizacional e Recursos”, por exemplo, contém aspectos que se aproximam do componente “Institucionalização” e todos os componentes possuem relação com o componente “Planos e Objetivos”. Essa aparente repetição é intencional e busca dar robustez a cada um dos componentes, pois raramente uma avaliação abordará todos ao mesmo tempo. [...] A avaliação da governança em políticas públicas embasada no presente Referencial fornecerá elementos que possibilitarão fazer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança. Essa avaliação, [...], fornecerá uma fotografia do estado de governança em que se insere a política pública. (BRASIL 2014 b, p. 17-18)

Neste sentido, dadas as características e a preponderância que o SINASE concebe à participação social, da criação de um novo arranjo institucional concebido em virtude das recorrentes situações de crise vivenciadas pelo estado do Ceará e pelas fragilidades encontradas no processo de articulação entre os atores do SGDCA, foram escolhidas as seguintes categorias analíticas: 1) Institucionalização, 2) Capacidade Organizacional e Recursos e 3) Participação.

Com relação às expectativas associadas a essa avaliação, conforme destacado pelo Referencial em apreço, pretende-se contribuir para que se conheça melhor toda a problemática que envolve o processo de gestão e governança da política pública sob análise e evidenciar se as práticas adotadas pela SEAS estão em consonância com as prerrogativas emanadas pelo referencial do TCU.

Todavia, não se espera com esta metodologia que os resultados da política sejam mensurados ou que se obtenha um juízo de valor absoluto acerca do alcance de seus objetivos. Embora essenciais, as avaliações de impacto e/ou de resultados não fazem parte do escopo deste modelo que se propõe a orientar a identificação das estruturas de gestão e governança que dão suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública aconteçam. “Caso conclua-se que essa estrutura de governança não se mostra adequada, é possível que os resultados da política também estejam comprometidos, mas essa relação deve ser analisada caso a caso” (BRASIL, 2014 b, p. 18).

O presente Referencial se propõe, portanto, a apresentar um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança, acompanhado de questões avaliativas. O enfoque da análise, conforme será destacado ao longo deste documento, não se concentra de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, tendo em vista que focaliza a qualidade dos fatores

estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos. (BRASIL, 2014 b, p.38)

Conforme ressaltado, as discussões aqui apresentadas não fazem referência a análise dos programas socioeducativos em si, mas sim sobre a avaliação da implementação SEAS enquanto órgão gestor da política pública estadual.

Outro ponto importante acerca da escolha deste referencial analítico justifica-se pelo fato da SEAS estar estruturada para executar uma Política Pública de âmbito Nacional em nível estadual e, portanto, precisa estar alinhada não somente aos marcos normativos nacionais e internacionais vigentes mas também às diretrizes e parâmetros emanados dos órgãos de controle externo.

Além disso, perspectivas futuras para análise comparativa entre os diferentes entes da federação com relação à estruturação de seus arranjos institucionais e/ou modelos de governança somente poderão ser realizados a partir de um modelo analítico comum. Neste sentido o referencial apresentado pelo TCU apresenta-se mais uma vez adequado pois permite a avaliação dos mesmos requisitos estruturantes e essenciais para a implementação do SINASE em qualquer estado do território brasileiro.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

O conhecimento teórico-histórico de um dado campo do conhecimento é essencial para uma melhor compreensão dos seus desdobramentos, suas trajetórias e perspectivas de atuação.

Neste sentido, início uma trajetória discursiva com o propósito de estruturar e fundamentar a compreensão do que seja uma Política Pública. Esta fundamentação conceitual servirá de base para avançarmos no entendimento sobre a aplicação destes axiomas em uma Política Pública específica: A Política de Responsabilização Juvenil no Brasil. Feitas estas considerações iniciais acerca de seus pressupostos, em especial do marco normativo, será possível caracterizar como aconteceu e como está acontecendo a implementação desta Política Pública Nacional no estado do Ceará.

No presente capítulo serão apresentadas as origens das pesquisas em políticas públicas enquanto área do conhecimento, lançando luz especialmente sobre as questões fundamentais que as estruturam enquanto campo de estudos das ciências políticas. O capítulo 3 fará as considerações sobre a Política Nacional, e, por fim, a implementação no estado do Ceará será discutida no capítulo 4.

Desta forma, início a presente narrativa com a apresentação da diversidade conceitual e das definições essenciais sobre Políticas Públicas para então elencar como acontecem as dinâmicas e os processos relativos ao conflito, ao papel da política e as relações de poder através da dialética defendida entre diferentes autores. Outro tema de fundamental importância para o início desta abordagem relaciona-se ao processo de avaliação de Políticas em suas múltiplas possibilidades. Por fim, apresento algumas questões conceituais e pressupostos acerca da complexidade de sua fase implementação.

3.1 Um campo de discussões conceituais

Com um longo debate já acumulado, a questão relativa à definição conceitual sobre políticas públicas pode assumir múltiplas respostas, a depender dos diferentes campos de investigação a qual está submetida sua análise.

Não há, portanto, um consenso entre os pesquisadores acerca de sua definição, todavia, um conjunto de significados se combinam ao destacar a política pública como um mecanismo com poder suficiente para interferir na estrutura e nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

Desta forma, para o campo das ciências políticas, as indagações centram-se sobretudo em torno das relações de poder, conflito e comportamento político na e da administração pública.

As distinções conceituais encontram várias perspectivas que são cruciais para a definição da abordagem a ser escolhida. Algumas das questões que norteiam estas divergências podem ser verificadas, por exemplo, pelos questionamentos apontados por Leonardo Secchi:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais? 2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p.2).

Em relação à primeira questão, duas possibilidades são reconhecidas: a abordagem estatista ou estadocêntrica e a abordagem multicêntrica ou policêntrica. Na primeira possibilidade, a Política Pública (PP) é emanada apenas pelo ator estatal. Já para a abordagem multicêntrica, admite-se o protagonismo de organizações privadas, não governamentais na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão no processo de formulação da política, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas.

A segunda questão guarda relação direta com a definição clássica defendida por Dye (1972, p.1): “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Há aqui, entretanto, um risco de se tomar tudo como política pública quando se aceita, de forma irrestrita a definição feita por Dye. Nesse ponto, é preciso fazer uma distinção entre a inexistência de uma política pública e a inação, por decisão político estratégica, de um ator durante uma das fases do ciclo da PP. Segundo Secchi (2013, p.6), “a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada, entretanto, não se pode aceitar a ausência de diretriz como uma forma de política”.

O terceiro questionamento aborda a questão do nível de diretriz de uma política, defendendo alguns autores que apenas as diretrizes macroestratégicas poderiam ser consideradas. Assim, seriam desconsiderados programas, planos ou projetos, uma vez que esses se referem às diretrizes intermediárias ou operacionais. Essa não é a perspectiva defendida nem por Secchi (2013, p.7-9) e por Reader (2014, p. 126.). Estes autores, defendem a ideia de que, a cada nível de diretriz, cabe uma análise específica que auxilie na compreensão das políticas. Nesta dissertação é assumida a concepção multicêntrica

Outra discussão, bastante recorrente no debate das políticas públicas, se refere aos aspectos técnicos e políticos envolvidos em suas ações. As questões de natureza política apresentam conflitos expostos nos processos decisórios e nos embates sobre a disputa de interesses entre “ganhadores” e “perdedores”, num cenário de arenas bastante polêmicas e conflituosas. No caso do conteúdo técnico o conflito sobressai em relação aos métodos utilizados. Entretanto, esta divisão simplista entre o político tomador de decisões e o burocrata executor, isento de influências é uma concepção ilusória e já ultrapassada, pois a realidade demonstra que as duas “dimensões” (política e técnica) estão indissolúvelmente associadas.

Para O’Donnell e Schmitter (1988), as políticas públicas representam “instâncias empíricas do Estado em ação” e mobilizam diretamente todos aqueles envolvidos com a administração pública. Neste sentido, se relacionam basicamente à duas dimensões essenciais: a de resultante de ações dos atores políticos visando à defesa dos seus interesses e valores e a de planejamento realizado pelo Estado.

De forma mais pragmática, Brasil (2014 b, p. 21), ao referenciar outros autores define política pública da seguinte forma:

Políticas Públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos (MARTINS, 2007). Dispõem usualmente sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação) (MARTINS, 2003). Política Pública diz respeito, portanto, “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013).

Atualmente, boa parte da literatura entende a política pública como uma ciência do Estado, ou ciência política, e passa a indicar o conjunto de atividades que têm como termo de referência o Estado. Nessa perspectiva, a política deve ser compreendida de forma mais ampla, uma vez que contempla o que o Estado faz (sua dimensão facilmente percebida), bem como aquilo que ele deixa de fazer, refletindo o comportamento dos atores que atuam nesse processo. Um ponto importante destacado por Rua (2014) é o fato de que:

Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.

Independentemente de quem seja o responsável pela decisão, a política pública em todas as suas fases envolve atores com interesses diversos, por isso seu caráter político. E

sobre estas condições, onde o conflito de interesses é a base sobre a qual a política se estabelece o Estado se apresenta de forma preponderante. No tópico seguinte vamos discutir de forma mais detalhada como acontecem estas correlações entre conflito, política e relações de poder.

3.2 Conflito, Política e Relações de Poder

Segundo Almeida (2016), o poder é um conceito muito contestado entre os teóricos de ciência social e política, e desta maneira fazer uma revisão sobre suas principais definições torna-se uma tarefa árdua e que foge do escopo do presente trabalho. Entretanto, algumas considerações se fazem necessárias para melhor compreensão sobre as interações que acontecem nas dinâmicas de uma política pública, em particular nas do Sistema Socioeducativo.

Para este escopo, iniciaremos com as orientações de Rua (2014), sobre as relações entre sociedade e Estado. Para a autora, as sociedades⁹ modernas têm, como principal característica, a diversidade social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados, como também desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência por meio de suas ideias, valores, interesses e aspirações. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e que potencialmente envolva, de forma simultânea, múltiplas possibilidades de cooperação¹⁰, competição e conflito.

Segundo Giddens e Sutton (2017, p. 311.), a maioria dos estudos sociológicos sobre conflito adotou uma abordagem marxista ou weberiana e focaram de forma prioritária as tensões geradas pelas grandes desigualdades sociais, como as encontradas nas relações entre classes, gênero e etnia. Defendem os autores, que este tema se popularizou na década de 1960, como resposta ao aumento na quantidade de conflitos dentro e entre as sociedades. Para eles, o conceito de conflito é a “luta entre grupos pela supremacia, envolvendo tensões, discórdia e choque de interesses”.

É desta maneira que o debate acerca das Políticas Públicas do Sistema Socioeducativo tem acontecido a partir de diferentes perspectivas: sua historicidade, seus marcos referenciais, sua dialética enquanto existência de modelos correccionais repressivos e assistencialistas ainda prevalentes e a redução da maioria penal.

⁹ Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades. (RUA, 2014, p. 12)

¹⁰ A cooperação consiste na capacidade de realização de ações conjuntas em prol de um benefício comum. (RUA, 2014, p. 13).

Neste cenário, é preciso considerar que as políticas públicas interferem diretamente na vida dos cidadãos e dos atores do sistema e estão sujeitas, portanto, a múltiplos determinantes muitas vezes contraditórios e decisivos para o direcionamento dos rumos e planejamento das ações.

Nos três níveis de atuação (Federal, Estadual ou Municipal), a operacionalização do SINASE¹¹ se apresenta permeada por inúmeras questões e interesses demandados pelos múltiplos atores que a constituem, aspectos estes considerados determinantes do ponto de vista estratégico e que podem ajudar a explicar os avanços e os retrocessos vivenciado na política.

Conforme destaca Rua (2014, p. 14.), o conflito é próprio da vida coletiva, entretanto, a possibilidade do uso da violência é própria do confronto, e aliás este é um dos elementos que o diferenciam da competição¹². Assim, quando o conflito envolve o uso da violência, dizemos que as partes estão em situação de confronto, cujo ponto crítico e extremo é a guerra. Continua a autora esclarecendo que a resolução de um conflito, pode ser obtida por meio do poder político ou por meio do poder coercitivo.

Com relação ao aspecto do poder coercitivo, podemos encontrar no modelo weberiano que o Estado reclama para si um elemento fundamental para sua conservação: o monopólio legítimo do uso da coerção física e da violência em prol da manutenção da ordem. Este é um elemento importante, principalmente quando se observa a questão da privação de liberdade imposta por decisão judicial. Neste momento o Estado age com seu poder coercitivo para impor uma restrição de direitos severa (a liberdade) contra a vontade de um determinado cidadão, independentemente de sua aceitação ou não.

Para que se compreenda a concepção do poder em Weber, é necessário abordar o que ele denominou de obediência. Ou seja, para que um ator consiga exercer seu poder é necessário que haja obediência por parte do outro, e essa obediência pode ocorrer por vários fatores, mas, sobretudo devido à legitimação do poder. Assim, para que um ator consiga de fato exercer seu poder, é necessário que este seja legítimo. (ALMEIDA, 2016, p. 220).

Nas concepções defendidas por Weber encontramos a definição de três tipos de poder legítimo: o poder legal, o tradicional e o carismático. O poder legal é aquele que advém

¹¹ SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, instituído pela Resolução n. 119 de 11 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente – CONANDA e regulamentado pela Lei Federal n. 12.594 de 18 de janeiro de 2012.

¹² Esta parece ser a opinião de Giddens. O autor relata que os grupos sociais podem estar em relações competitivas por acesso a recursos, porém a competição nem sempre leva ao conflito. A menos que as relações competitivas resultem em ações destinadas a alcançar a supremacia sobre um inimigo identificado, a competição não terá outros desdobramentos. (GIDDENS; SUTTON, 2017, p. 313.).

das normas instituídas, base do moderno Estado de direito, que seria considerada uma forma de dominação superior, aqui, o poder é instituído ao ocupante de um cargo, instituído por meio de regras predefinidas. Já o poder tradicional é proveniente dos costumes e preceitos ancestrais mantidos no decorrer dos tempos. E o poder carismático provém do afeto à pessoa detentora de certas características pessoais particularmente valorizados num determinado contexto social.

Vários autores¹³ buscaram relativizar a conceitualização do tipo weberiana. Foucault (1980), por exemplo, teorizou sobre o caráter intersubjetivo do poder, concebendo-o como produto das relações sociais, permeando a sociedade e estabelecendo íntimas conexões com o conhecimento. Foucault (1977, p. 89) assume não desconsiderar o poder estatal, porém, para ele o poder tem um caráter mais amplo, e, em suas palavras: “o poder está em toda a parte”; não que englobe tudo, mas porque vem de toda a parte [...], o poder não é uma instituição e não é uma estrutura.”

Almeida (2016) amplia ainda mais as percepções sobre o tema ao defender que:

O entendimento do poder enquanto posse de recursos fica claro na medida em que o modelo assume que os atores governamentais possuem mais recursos para interferir na formulação das políticas públicas que os não governamentais. (ALMEIDA, 2016, p.229)

Destaca ainda a autora que esta desigualdade nas relações de poder não significa que o governo determine o resultado final de uma dada política uma vez que o mesmo não detém o controle absoluto sobre todos os processos e decisões envolvidos no fluxo das ações. Aqui, embora seja tácito que nem todos os atores tenham acesso ao poder decisório, considera-se a perspectiva do poder ligado à capacidade de ação de determinados atores¹⁴ estratégicos.

Neste sentido, está implícito o entendimento do poder como capacidade “de”, ou seja, como uma característica do agente e neste caso a capacidade de representar ideias que são consideradas como recursos de poder. O poder dos empreendedores em articular problemas e as soluções ao momento político pode ser explicado por uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que proporciona receptividade a suas ideias.

¹³ Vide por exemplo os trabalhos de Foucault (1979); Lukes (1980); Dahl (1986); Elias (1994); e Bourdieu (1996).

¹⁴ Exemplo disso é a figura do *policy entrepreneur* ou empreendedor de políticas. Esses indivíduos são responsáveis por unir “soluções a problemas; propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas”. (ALMEIDA, 2016, p.230)

De forma geral, os modelos de análise de políticas públicas abordam aspectos estruturais do poder, ao considerar que a estrutura pode mudar a distribuição de recursos e conseqüentemente mudar a distribuição de poder entre os atores. Poder, aqui, está relacionado à posse de recursos. Por outro lado, também consideram aspectos relacionados a agência, ao constatar que atores podem “fazer a diferença” ao mobilizar recursos a fim de aumentar seu poder no processo político. Assim, os modelos consideram o poder tanto como a posse de recursos, tanto quanto à capacidade de mobilizá-los.

3.3 Análise de políticas públicas

Segundo Dalfior et al (2015), a análise de políticas públicas coloca em questão a ação pública do Estado, com seus determinantes, finalidades, processos e conseqüências. Ao revelar os princípios que norteiam a ação estatal, a partir das inúmeras variáveis que compõem essa complexa trama, a análise de políticas públicas possibilita uma melhor compreensão acerca do padrão político e decisório adotado. Consiste, desse modo, em um campo complexo, dinâmico e mutante, exigindo grande conhecimento teórico e empíricos suficientes para que se possa entender e explicar o que fazem os governos, como e por que o fazem.

Conforme esclarecem estes autores, no Brasil os estudos de análise da política pública apresentam uma trajetória bastante recente, sendo ainda uma área em consolidação e com escassa acumulação de conhecimento. Nesse contexto, não se pode dizer que exista um modelo acabado ou consensual para o estudo do processo de produção de uma determinada política, mas variadas correntes de pensamento ou abordagens que em muito contribuem para adicionar as revisões sobre o tema.

Corroborando com esta ideia, Siman (2005) acrescenta que são várias as abordagens que procuram tratar dessa questão e todas buscam construir um modelo teórico que explique o mais fielmente possível a complexidade que caracteriza as ações governamentais.

Alguns estudiosos partem de uma perspectiva que enfatiza as diferentes etapas da política, isto é, a entrada do tema na agenda do governo, a formulação e a avaliação, procurando identificar, em cada uma, os elementos que condicionam as tomadas de decisões. Outros procuram, a partir da análise do fenômeno, explicar a relação do Estado com a sociedade. Há, ainda aqueles que de uma perspectiva mais normativa, analisam o fenômeno a partir dos resultados produzidos e, nesse sentido, ressaltam a relevância da construção de um modelo ótimo de avaliação. Mas, poucos são os estudos que procuram explicar toda a complexidade que caracteriza a etapa de implementação, que é o momento no qual aparecem os grandes desafios não

previstos na formulação da política, relacionados à sua compatibilidade com as condições efetivas da realidade. (SIMAN, 2005, p. 311).

Para a autora, não existe uma teoria de políticas públicas única como um campo específico de conhecimento e afirma que existe o reconhecimento de que as políticas públicas conjugam inúmeros e diferentes saberes constituindo-se como um conjunto de práticas sobre as quais concorrem diferentes aportes teóricos, tornando-se, portanto, alvo de discussões e análises multidisciplinares.

Um outro elemento importante acerca deste tratamento analítico faz referência a caracterização e identificação dos atores em seus diferentes níveis e graus de participação, procurando com isso a identificação do padrão de relações que estabelecem entre si e a dimensão do poder que cada um exerce em seu respectivo nível de responsabilidades. Neste sentido, a autora defende a tese de que “a etapa da implementação é o momento crucial de qualquer política pública, pois é onde e quando se evidenciam os elementos efetivos que podem, tanto impulsionar, como modificar, ou mesmo obstruir o que foi planejado”, Siman (2015, p. 312).

Do ponto de vista dos principais modelos teóricos que a literatura apresenta, destacam-se três grandes linhas de abordagem conforme apresentado pelo quadro 5 abaixo:

Quadro 3 - Modelos teóricos que versam sobre a análise de políticas públicas

(continua)

LINHAS DE ABORDAGEM	DIMENSÃO ANALÍTICA	CARACTERÍSTICAS
Análise Política (tradicional)	Redes de Políticas	Também conhecida por <i>policy network</i> este enfoque analítico caracteriza a política pública como resultante de interações entre diferentes instituições que partindo de uma situação inicial conflitante tornam-se solidárias na defesa de interesses comuns. Através dessa abordagem os estudiosos localizam os problemas relacionados à ausência de fronteiras entre a esfera pública e a privada, tornando a política uma moeda de barganha entre diferentes grupos de interesses.
	Arenas Políticas	Os adeptos desta abordagem partem do princípio de que os atores envolvidos avaliam os custos e ganhos de uma dada decisão política. Nesse caso, os estudiosos explicam a política pública em termos de seu caráter distributivo, redistributivo, constitutivo ou regulatório que, segundo eles, afeta os processos de decisão e de implementação.
	Ciclos de Políticas	Aqui a política pública é interpretada como uma sequência de etapas que se inicia pela entrada do tema na agenda governamental, passando para a formulação e o planejamento e posteriormente é executada (implementada) e avaliada. De acordo com este enfoque, em cada etapa é possível identificar os mesmos fenômenos determinantes da política: as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas.

Quadro 3 - Modelos teóricos que versam sobre a análise de políticas públicas

(conclusão)

LINHAS DE ABORDAGEM	DIMENSÃO ANALÍTICA	CARACTERÍSTICAS
Análise Institucional	Institucional	Nesta dimensão, tornam-se problemas a falta de clareza na definição dos objetivos, das metas e estratégias, bem como a eventual inadequação da teoria que informa a política; a diversidade de organismos, programas e instituições envolvidos na execução; a eventual falta de experiência com a descentralização da execução da política; a incompatibilidade entre a natureza da política a ser implementada e as técnicas de gestão e formas de organização do trabalho.
	Organizacional	Na esfera organizacional, o foco está centrado na ocorrência de excessiva burocratização que pode resultar na resistência à mudanças e inovações. Esta burocracia é expressa por a) tarefas fragmentadas, numerosos níveis hierárquicos, atuação funcional isolada e falta de comunicação entre os decisores e operadores; b) ausência de informações confiáveis e precisas para monitorar e avaliar a implementação; c) falta de profissionais especializados com capacidade técnica para a análise dos problemas que surgem; d) ausência de incentivos para o melhoramento da gestão; e d) pela falta de motivação dos funcionários em função de razões diversas, como por exemplo, baixos salários e insuficiente atualização e capacitação.
	Ambiente	Destaca-se a dificuldade de participação dos grupos prioritários no processo decisório. O distanciamento entre os organismos centrais de decisão e os agentes executores são fatores que também podem comprometer diretamente o processo de execução da política.
Estilo Político	Cultura Institucional	Destaca os fatores culturais e padrões de comportamento dos atores como elementos essenciais para a compreensão do processo político. Essa vertente de análise defende a premissa de que os projetos e programas governamentais são diretamente influenciados pela cultura político-institucional assumida.

Fonte: Siman (2005) adaptado pelo autor

A primeira vertente, mais tradicional, é conhecida como **Análise Política** e apresenta três dimensões analíticas: a) os estudos que se assentam sobre a noção de Redes de Políticas; b) os que se concentram na análise acerca das Arenas Políticas; e c) a que aborda a questão sob a perspectiva de ciclos políticos. Para Siman (2005, p.314)), em que pese a especificidade de cada perspectiva, elas partem de um mesmo pressuposto: “explicar e avaliar os resultados de uma política governamental, através da análise da relação entre as instituições, o processo político e o conteúdo da política” onde os arranjos institucionais, os mecanismos e as estratégias definidas para a implementação e o comportamento dos atores são os fatores explicativos mais importantes. Aqui, a política pública é compreendida de uma maneira “mais processual, com ênfase analítica nos processos político-administrativos”.

A segunda abordagem, a da Análise Institucional, é aquela que privilegia as condições institucionais que estruturam os programas públicos, assumindo um papel determinante nos rumos da política concebida. Trata-se assim de uma abordagem que extrapola os processos internos de decisão, concentrando seus esforços analíticos nas dimensões institucionais, organizacionais e ambientais nas quais a política está inserida.

Nessa perspectiva de avaliação, mais do que medir os resultados alcançados pela política, volta-se para o processo de sua implementação, identificando os erros e acertos e, conseqüentemente, levando à construção de indicadores que permitam desenvolver novos mecanismos e estratégias que otimizem a ação política dirigida à realização de objetivos sociais desejados.

Por último, a análise do Estilo Político, enfatiza os fatores culturais, os padrões de comportamento político e as atitudes dos atores como essenciais para a compreensão do processo político. Essa vertente de análise defende a premissa de que os projetos e programas governamentais são diretamente influenciados pela cultura político-institucional assumida.

Como pôde ser observado, estas diferentes abordagens não se contrapõem, mas se complementam para analisar o mesmo fenômeno a partir de referenciais distintos. Nesta perspectiva, Siman (2005, p.314-315) conclui sua tese enfatizando que essas três abordagens convergem para um mesmo objetivo: explicar, por caminhos distintos como um Sistema Político produz suas políticas e fornecer elementos analíticos relevantes para compreender os diferentes aspectos e decisões que a conformam.

Neste sentido, a ABORDAGEM TRADICIONAL destaca o caráter dinâmico da Política, a análise do ARRANJO INSTITUCIONAL releva sua influência sobre a execução dos programas e a abordagem dos ESTILOS POLÍTICOS, que muito se aproxima da perspectiva institucional faz referência aos determinantes externos que a conformam.

Dentro deste arcabouço teórico-metodológico é que a presente dissertação alicerça a escolha pelo recorte analítico relacionado a Análise Institucional ao descrever o processo de implementação da SEAS e destacar o modelo de gestão e governança por ela adotado. Neste sentido, este documento torna-se relevante pois traz para o debate acerca do Sistema Socioeducativo uma questão pouco abordada para não dizer ausente: a complexidade da etapa de implementação no contexto da estruturação de políticas públicas.

3.3.1 A Complexidade da Fase de Implementação

Com relação aos problemas de implementação no contexto da práxis institucional, Dalfioret *al* (2015) apontam que um aspecto relevante diz respeito à alta complexidade de seu processo de gestão. Esta complexidade demanda um conhecimento sólido e prévio das múltiplas variáveis que influenciam o processo político e que por mais controladas que sejam apresentam comportamentos independentes, imprevisíveis e não lineares. Nesse sentido, a análise desta etapa não é tarefa fácil, seja por conta do número de atores envolvidos ou pela

quantidade de tarefas a serem executadas em um curto espaço de tempo;principalmente quando se lida com um sistema de privação de liberdade para adolescentes e jovens apreendidos pelo cometimento de ato infracional.

Ressalta-se ainda, segundo Silva e Melo (2000), a importância do reconhecimento do jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo. Nesse sentido, a implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança, entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, coordenação e negociação.

Nesse novo desenho que se estrutura faz-se necessário a identificação de toda a rede de atores, compostas por formuladores, implementadores, grupos de pessoas envolvidos na política e beneficiários, pois dão sustentação e legitimidade à política. Assim, a visão da implementação enquanto aprendizado e articulada em rede de atores constitui-se num quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas sem as quais a possibilidade de êxito pode ser comprometida.

Para Siman (2005), quando a análise é voltada para a implementação torna-se possível identificar e compreender quais foram os motivos que levaram o tema para a agenda do governo, como ela foi formulada em termos da teoria que norteou a sua concepção e o seu marco normativo, além de facilitar a compreensão da complexa dinâmica que caracteriza o processo de formulação e execução de políticas públicas.

Lima e D'ascenzi (2013), assumem a concepção da fase de implementação como um processo de apropriação de ideias que, nesse sentido, são consequências da interação entre as características do plano, a organização do aparato administrativo e do conjunto de ideais, valores e concepções de mundo adotados. Com isso, é possível compreender que a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama, conforme destacam os autores, nasce a ação política, a política pública de fato.

3.3.1.1 Características do plano

Aqui, plano é considerado como um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida, da procura por uma estratégia que melhor se adapte aos contextos e às circunstâncias locais. Logo, existem apenas como potencialidades, como diretrizes orientadoras sendo sua realização dependente das qualidades e circunstâncias que as envolvem.

Políticas públicas surgem de ideias, e ideias são inesgotáveis. [...]. Assim como os problemas só são realmente entendidos depois de terem sido resolvidos, as implicações de uma ideia só podem ser percebidas de forma retrospectiva, após sua utilização e adaptação a variadas circunstâncias. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105)

Compreender este significado de plano permite-nos o distanciamento da ideia de disputa sobre o controle do processo de implementação (apresentado nos modelos tradicionais) pois esta nova concepção assume características mais amplas e flexíveis onde a percepção de sucesso ou fracasso estão relacionados ao esforço das ações produzidas e não à restritividade dos objetivos previamente produzidos. Neste sentido, continuam os autores, o plano afeta a implementação pela definição da arena na qual ocorre seu processo, pela relação de causalidade, pelo papel dos principais atores, pela extensão das ferramentas de ação e, não menos importante, pela alocação suficiente de recursos. É, portanto, uma via de mão dupla, onde o plano norteia a implementação e o desenvolvimento da implementação modifica o plano.

Por fim, destaca-se que as características do plano como a definição dos objetivos, dos papéis dos atores envolvidos e o fluxo de disponibilização de recursos são elementos estruturantes e que geram expectativas, interpretações e reações imprevisíveis em suas dinâmicas de execução. Portanto, o alinhamento conceitual, estratégico e operacional bem como suas formas de divulgação e sinergia são essenciais.

3.3.1.2 Organização do aparato administrativo

A operacionalização de novas políticas, programas, projetos ou atividades dependem de um conjunto de estruturas organizacionais e normas complementares internas. Esta nova política, portanto, será aceita, absorvida e/ou adaptada segundo às características e possibilidades dos órgãos e dos sujeitos que irão executá-lo. Por isso, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos físico/financeiros e humanos, a infraestrutura e a dinâmica dos processos organizacionais como fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação dos preceitos desejados nos espaços de trabalho.

Nestes processos, principalmente quando se pretende romper com velhos paradigmas e posturas de trabalho, as relações de poder entre os profissionais tendem a perpetuar os antigos padrões em oposição ao novo modelo. Desta forma, a tendência é que a “leitura” do plano seja reinterpretada com base nos antigos referenciais. Dentro de uma

perspectiva egocêntrica esta tendência pode trazer segurança aos indivíduos inseridos num contexto de incertezas que caracterizam os processos de mudança.

No caso da criação da SEAS este impacto da continuidade e manutenção de conservas culturais e das antigas relações de poder foram minimizadas pois houve a substituição de cerca de 80% do quadro de pessoal contratados por meio de processo de seleção pública de provas e títulos. No caso das funções de direção e chefia, permaneceram no corpo de gestão somente os profissionais que aderiram à lógica do novo modelo pautado pelas diretrizes normativas vigentes. Todavia, enquanto estas mudanças aconteciam novas relações de poder se estabeleceram e neste sentido foram adotados um conjunto de estratégias¹⁵ e ações para criar um sentimento de pertencimento e identidade condizentes com as novas premissas, concepções e valores que estavam sendo implementadas. Dentre estas estratégias destaca-se a criação da Escola Estadual de Socioeducação com o objetivo de proporcionar um processo de formação continuada para todos os profissionais que atuam direta ou indiretamente no Sistema de Atendimento Socioeducativo.

3.3.1.3 Ideais, valores e concepções de mundo

Lima e D'ascenzi(2013), utilizam por exemplo, o conceito de matrizes cognitivas enquanto “sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados agem”. Nesta abordagem, constata-se que dificuldades encontradas na fase de implementação podem estar associadas a reprodução da matriz cognitiva da política precedente e, portanto, forjada em experiências pretéritas.

Outro conceito, desta vez apresentado por Sabatier (1986), traz relevantes considerações sobre a teoria da coalizão de defesa, onde considera a articulação que ocorre entre atores de diferentes instituições, público e/ou privadas. Nela, combinam-se elementos da análise *bottom-up* com foco nos subsistemas de políticas públicas e as estratégias dos atores conjuntamente com as características do modelo *top-down*, abordando as formas com que os instrumentos normativos constroem o comportamento dos indivíduos. Isso permite introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação. Lima e D'ascenzi (2013) destacam novamente que:

¹⁵ Estas estratégias e ações serão amplamente discutidas no capítulo 5 que abordará as concepções do novo modelo de gestão e os parâmetros estruturantes instituídos pela Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS).

A definição de coalizões de defesa considera que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições. O projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidário (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.44).

Os autores que conceberam este modelo, defendem que estas variáveis cognitivas cumprem um papel importante em sua proposta, pois atuam como um link entre o plano e sua apropriação.

Uma dinâmica que pode expressar o modelo de coalizões de defesa pôde ser observada na atuação da comissão estadual de elaboração do Plano Estadual Decenal do Sistema Socioeducativo¹⁶, que contou com a atuação de vinte e um instituições. Além do executivo estadual participaram de forma proativa o Sistema de Justiça, a Sociedade Civil, Universidades Públicas, familiares e adolescentes em cumprimento de medida. Estes atores, coordenados pela SEAS, após intenso período de discussões (durante doze meses) e mobilizações, construíram as bases estruturantes e definidoras da gestão de toda a política pública estadual de atendimento socioeducativo em todas as suas instâncias para o período compreendido entre 2019 e 2029.

¹⁶ RESOLUÇÃO N°379/2018 do CEDCA-CE de 21 de novembro de 2018 APROVA O PLANO ESTADUAL DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO CEARÁ. Recuperado de <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/05/20200031-Plano-Estadual-Decenal-de-Atendimento-Socioeducativo-2018-2028.pdf>

4 A POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO JUVENIL NO BRASIL

Ao analisar a evolução histórica das principais correntes doutrinárias adotadas pelo Brasil, concernentes ao tratamento dispensado a crianças e adolescentes, podemos perceber que o conjunto de crenças e valores vigentes em cada período foram passo a passo contrastados por novos ideais humanitários.

Neste sentido, fica evidenciado que: a) a evolução dos marcos doutrinários não acontece aos saltos, mas sim de forma gradual e como resultado das disputas políticas de cada período e b) que apesar dos avanços conquistados por cada evolução, resquícios dos velhos paradigmas permanecem de forma contraditória, numa incessante dialética que se opera no cotidiano das relações societárias e institucionais.

Assim, num primeiro momento serão relacionadas as principais correntes doutrinárias que caracterizaram a Política de Responsabilização Juvenil no Brasil desde o surgimento das “casas de correção”, instituídas pelo Código Criminal do Império de 1830, até a publicação da Lei Federal n.º 12.594 de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

4.1 A influência do Marco Normativo Internacional em nossa legislação

O estudo dos antecedentes históricos acerca os marcos legais de garantia direitos humanos para crianças e adolescentes é de extrema importância pois houve uma grande influência internacional desse ramo do Direito no Brasil.

Ao analisar a evolução das correntes doutrinárias ao longo do tempo podemos perceber que foram concebidas pelas contradições existentes entre as crenças e os valores característicos de cada período. Estas concepções, foram passo a passo contrastadas por outros conjuntos de ideais a serem atingidos, numa espécie de “norte direcionador” necessário para romper os conflitos e velhos paradigmas até então vigentes. Destaco neste sentido, que o atual marco regulatório garantista passou por um longo processo de disputas e concepções acerca de quais grupos e categorias seriam detentores de tais direitos. Durante boa parte da história por exemplo, mulheres e negros não faziam parte deste grupo permanecendo a margem de uma sociedade marcada pelos privilégios discriminatórios de gênero e etnia onde somente homens brancos e detentores de propriedade eram os eleitos para a proteção das garantias legais. Neste sentido, destaca-se ainda que até o início do século XX as crianças

também não possuíam normas de proteção pois não eram reconhecidas como sujeito de direitos.

A partir da segunda guerra mundial por exemplo, em uma Europa marcada pela fome, recessão econômica e expansão do capitalismo, crianças e adolescentes foram pela primeira vez percebidas de forma particular e prioritária. Contudo, se por um lado os horrores do nazifascismo não podiam mais ser tolerados, por outro a revolução industrial exigia um trabalho assalariado barato, mesmo que ocupado por seres humanos no início de sua formação biológica.

Foi num contexto de contraponto a esta situação que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 preconizou em seu fundamento primordial a noção de que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Assim, em virtude de sua “abrangência”, pôde ser considerada como um documento “cosmopolita” em relação ao seu significado universal, do ponto de vista do acesso ao direito por todo e qualquer “ser humano”.

Com efeito, os direitos assegurados no plano internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) se apresentam como standarts de reconhecimento de que os humanos são inerentes, inalienáveis e singulares a seus direitos. [...] abriu o diálogo entre os países no plano internacional, não apenas na jurisdição doméstica dos Estados, mas fundamentalmente no âmbito internacional sobre os direitos humanos, com vistas à proteção normativa do ser humano como sujeito de direitos. [...] É interessante destacar que desse dispositivo protetivo erigiu-se um sistema no qual as Nações Unidas se preocuparam em reconhecer e proteger, ao menos no âmbito normativo, pelos tratados internacionais de caráter geral, os direitos das crianças. (SANTOS; KRONBAUER, 2019, p. 7)

Conforme destaca Assy (2020), estes axiomas, sob o ponto de vista do alcance e da realidade de sua fruição por “todos”, evidenciaram-se como uma “ficção real”¹⁷ pois se apresentaram com uma baixa densidade fenomenológica, ou seja, eles eram (ou ainda são!?) raramente alcançados por “todos”, ficando via de regra disponíveis somente às classes dominantes e caracterizadas por uma cultura adultocêntrica, eurocêntrica, cristã, racista e homofóbica.

Somente em 1959 com a Declaração Universal dos Direitos da Criança é que pela primeira vez na história a população infanto-juvenil é posta na condição sujeito de direitos. O documento, adotado pela Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro, trouxe inovações importantes especialmente a definição de criança a qual está

¹⁷ Expressão cunhada pela advogada e filósofa Bethania Assy em palestra proferida no programa Café Filosófico da Tv Cultura. ASSY, Bethania. Os direitos são ficcionais? 2019. (1h49m). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=T_eXibue6gM.

prevista no seu preâmbulo da seguinte maneira: “Considerando que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento”.

Em 20 de novembro de 1989, dez anos após a adoção do ano internacional da criança em 1979, foi proclamada pelas Nações Unidas a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), contemplando 54 artigos divididos por reconhecimento de direitos infantis em distintas dimensões, quais sejam: i) os direitos à sobrevivência; ii) os direitos relativos ao desenvolvimento; iii) os direitos relativos à proteção e; iv) os direitos de participação.

No Brasil, a CDC é posterior ao artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), materializado pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, já que foi ratificada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990. Nesse aspecto, não há dúvidas sobre a influência que os movimentos no plano internacional tiveram no processo de elaboração de nossa Carta Magna.

Até aqui, a legislação internacional evoluiu no sentido do reconhecimento e na garantia de direitos relacionados essencialmente à promoção do pleno desenvolvimento físico, social e mental de crianças e adolescentes, mas não se reportou de forma específica às questões de responsabilização juvenil pelo cometimento de crime ou contravenção penal. Este tema tomou destaque somente com a publicação da Resolução n.º 40-33 da Assembleia Geral das Nações Unidas, conhecida mundialmente como Regras de Beijing. Nela são destacadas a importância da implementação de uma Justiça da Infância e da Juventude ser concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento de cada país estabelecendo, portanto, uma diferenciação no tratamento com relação aos adultos.

Mas foi somente em 1990 com as Diretrizes de Riad para a Prevenção da Delinquência Juvenil que foi reconhecido a necessidade de estabelecimento de critérios específicos para a prevenção da delinquência juvenil.

De forma sintética, o quadro 4 abaixo apresenta uma relação com os principais tratados sobre Direitos Humanos que influenciaram de forma decisiva a construção de um novo paradigma relativo à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Quadro 4 - Tratados de direitos humanos sobre criança e adolescente

ANO	MARCO REFERENCIAL	CARACTERÍSTICAS
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos.	Nesta declaração é feita uma tímida abordagem aos direitos da criança. Seu objetivo era promover a igualdade de tratamento entre crianças concebidas dentro e fora do matrimônio, tendo em vista os elevados casos de abusos contra mulheres, que por sua vez geraram um também enorme número de “crianças sem pai”.
1959	Declaração Universal dos Direitos da Criança.	Elaborada pela ONU, coloca, pela primeira vez, a população infanto-juvenil na condição de sujeito de direitos. Também atribui ao Estado a obrigação de oferecer proteção especial à criança com o objetivo de promover seu desenvolvimento físico, social e mental.
1966	Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos.	Aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 226(1) de dezembro de 1991, ratificado em janeiro de 1992 e promulgado pelo Decreto 592 de julho de 1992. Em seu art. 24, trata especificamente dos direitos de toda a criança a: registro ao nascer, nome, nacionalidade e há nenhum tipo de discriminação (sexo, cor, religião, origem nacional, situação econômica)
1985	Regras Mínimas Das Nações Unidas Para a Administração da Justiça e Da Juventude –Regras de Beijing.	Destaca a importância da implementação da Justiça da Infância e da Juventude ser concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento de cada país.
1989	Convenção Internacional dos Direitos da Criança.	Colocando-a de vez, crianças e adolescentes, como sujeito de direitos, e obrigando aos Estados que dela são signatários a protegê-las, promovendo de forma plena seus direitos.
1990	Regras mínimas das nações unidas para proteção de jovens privados de liberdade.	Mecanismos de alcance das regras postas nas diretrizes de RIAD, com o intuito de estabelecer que a privação de liberdade será o último recurso e pelo menor espaço de tempo possível
1990	Diretrizes das nações unidas para a prevenção da delinquência juvenil – diretrizes de RIAD.	Tem como objetivo principal estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2 Da indiferença a proteção integral

Segundo Neto (2012), a legislação brasileira referente a crianças e adolescentes pode ser considerada, “como um resultado de décadas de luta pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento humano auto-sustentado”. Concebida a partir de influências doutrinárias e principiológicas emanadas de diferentes tratados, pactos e diretrizes internacionais¹⁸, avançamos enquanto conquista civilizatória ao promulgarmos nosso marco democrático e garantista de direitos.

¹⁸Uma boa parte destes instrumentos internacionais foram incorporados à legislação brasileira por meio de procedimentos normativos e utilizados como norteadores na construção das políticas relacionadas a todas as crianças e adolescentes, sem distinção, incluindo os adolescentes a quem se atribuem a prática de ato infracional.

Saraiva (2013, p. 15) enumera que, do ponto de vista normativo, em termos de responsabilização juvenil, é possível dividir a história do Direito brasileiro em três etapas distintas: a) de caráter penal indiferenciado, caracterizada por tratar adultos, crianças e adolescente da mesma forma; b) de caráter tutelar, originária dos Estados Unidos da América e c) de caráter penal juvenil, onde se caracteriza a responsabilização juvenil dos jovens.

[...] a primeira etapa, do caráter indiferenciado, é a marca do tratamento dado pelo direito desde o nascimento dos códigos penais, de conteúdo eminentemente retribucionista, do século XIX até a primeira década do século XX. Esta etapa caracteriza-se por considerar os menores de idade praticamente da mesma forma que os adultos, fixando normas de privação de “liberdade por um menos pouco menos tempo que os adultos e a mais absoluta promiscuidade”, na medida em que eram recolhidos todos ao mesmo espaço. O segundo momento, do caráter tutelar da norma, tem sua origem nos Estados Unidos e se irradia pelo mundo, no início do século XX. Num período de tempo de vinte anos, iniciando em 1919 com a Legislação da Argentina, todos os países da América Latina adotaram o novo modelo, resultante da profunda indignação moral decorrente da situação de promiscuidade do alojamento de maiores e menores nas mesmas instituições. As novas ideias foram introduzidas a partir do chamado Movimento dos Reformadores. [...] A terceira etapa, com o advento da Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança, inaugura um processo de responsabilidade juvenil, caracterizada por conceitos como separação, participação e responsabilidade [...] Esta terceira etapa, no Brasil, que foi pioneiro na América Latina, estabelecendo uma ruptura tanto com o modelo de caráter penal indiferenciado quanto com o modelo tutelar, foi inaugurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90. (SARAIVA, 2013, p. 15-16)

Em contrapartida a esta caracterização enquanto direito penal juvenil, Santos (2013), defende que o ordenamento jurídico brasileiro, seguiu três principais correntes jurídico-doutrinárias: a) Doutrina Do Direito Do Menor; b) Doutrina Da Situação Irregular; e c) Doutrina Jurídica Da Proteção Integral.

4.2.1 A Doutrina do Direito do menor

No período em que vigorava o regime imperial brasileiro, as normas vigentes eram as conhecidas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Estas legislações nada mais eram do que uma “cópia” das leis vigentes em Portugal. Vigoraram por um período de aproximadamente dois séculos, sendo que, apresentavam algumas diferenciações quanto à punição e que eram levadas em conta pelo critério da idade.

Em seguida, a legislação vigente passou a ser o Código Criminal do Império, promulgado em 16 de dezembro de 1830. Seu conteúdo era fortemente influenciado pelos códigos da França e pelo Código Napolitano. Segundo Wilson Donizeti Liberati (2002):

Pelo Código Criminal do Império, os menores de 14 anos estavam isentos da imputabilidade pelos atos considerados criminosos por eles praticados. Os infratores que tinham menos de 14 anos e que apresentassem discernimento sobre o ato cometido eram recolhidos às Casas de Correção, até que completassem 17 anos. Entre 14 e 17 anos, estariam os menores sujeitos à pena de cumplicidade (2/3 do que cabia ao adulto infrator) e os maiores de 17 e menores de 21 anos gozavam de atenuante da menoridade (LIBERATI, 2002, p.28).

Após isso, em 1871, o conhecido Visconde de Rio Branco, propôs a chamada “Lei do Ventre Livre” ou também chamada “Lei Rio Branco”. Esta lei considerava livre todas as crianças nascidas de mulher escrava, após sua promulgação. Podemos dizer que a Lei do Ventre Livre foi um dos principais passos para a abolição da escravidão no Brasil e uma forma de “proteção” às crianças nascidas na época, que mesmo sendo filhas de escravos, seriam consideradas livres.

O quadro histórico brasileiro resumia-se em um declínio do cultivo do café, fim da escravatura e início do processo de industrialização decorrente da vinda de imigrantes europeus em busca de novas oportunidades de emprego. Tal situação conduziu a sociedade da época a uma crise devido à urbanização antecipada e desregulada, onde muitas crianças estrangeiras eram abandonadas ou rejeitadas e as descendentes dos negros escravizados lançadas a própria sorte. Com isso, em São Paulo, surgiu em 1896, a “Casa dos Expostos”, locais onde estas crianças abandonadas eram abrigadas. No entanto, consta que, a Irmandade da Santa Casa do Rio de Janeiro, no ano de 1738, já havia criado instituição parecida, chamada de a “Roda dos Expostos”.

4.2.2 A Doutrina da Situação Irregular

No início da fase republicana o primeiro Juizado de Menores foi implantado no ano de 1923, sendo Mello Mattos o primeiro Juiz de Menores da América Latina. Em 12 de outubro de 1927 foi promulgado o Decreto nº 17.943-A que instituiu o primeiro Código de Menores, também conhecido como Código Mello Mattos.

Nas décadas seguintes, após o Golpe Militar de 1964¹⁹, foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), tendo como principais frutos a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), de caráter nacional e a Fundação Estadual

¹⁹No período da ditadura militar (1964), a Doutrina da Segurança Nacional dominou as políticas para a criança e o adolescente no Brasil. Neste contexto é que foi fundamentada a Doutrina da Situação Irregular e a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM).

do Bem-Estar do Menor (FEBEM), aplicada aos estados. Sobre este ponto, Lima²⁰ acrescenta que:

[...] o modelo jurídico menorista, representado pelo binômio “Código de Menores/Doutrina Jurídica da Situação Irregular”, não era apenas uma forma de controle individualizado dos menores irregulares. Era também uma forma de se projetar o controle social numa perspectiva de classe. A partir do padrão de organização de família burguesa, como “célula mater da nação brasileira”, impunha-se traçar o destino, estabelecer os valores morais, o perfil das relações interfamiliares, a lógica dos comportamentos a serem adotados pelos setores populares. Este era o caminho disponível à sua redenção das famílias pobres, sob pena de serem contra elas movidas às engrenagens do sistema legal menorista (LIMA, 2001, p.55).

No ano de 1979 foi aprovada a Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu o novo Código de Menores. Contudo, na prática, a nova norma possuía a mesma estrutura do código instituído em 1927 (Código Mello Mattos), mantendo, portanto, o mesmo cunho assistencialista e repressivo e levando ao surgimento da expressão “menor em situação irregular”. A doutrina da “situação irregular” não previa diferença no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência daquelas que praticavam a violência, albergando todos sob o mesmo teto.

O País havia saído da Doutrina do Direito do Menor e estava no auge da Doutrina Jurídica da Situação Irregular, uma etapa caracterizada pela indiferença, na qual, havia arbitrariedade e autoritarismo por parte do Estado, principalmente com relação aos menores. Como desdobramento, as situações de abandono ou de conduta ilícita eram igualadas e submetidas à vontade do Juiz e Comissário de Menores e, após a triagem, crianças e adolescentes eram institucionalizados, num processo de afrontamento paradigmático ao direito de ter direitos.

4.2.3 A Doutrina da Proteção Integral

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, preconizou-se, um novo paradigma de tratamento à criança e ao adolescente no Brasil: o da proteção integral, onde, insculpido em seu no art. 227 estabelecia com absoluta prioridade, a assistência integral a esta população enquanto dever da família, da sociedade e do Estado. Nasce aqui ainda, o conceito

²⁰ LIMA, Miguel M. Alves. O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 198 f. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2001, p. 27.

de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, detentoras de todas as garantias legais de que todos os cidadãos brasileiros têm acesso.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar 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, art. 227)

Segundo Saraiva (2013), pela primeira vez na história brasileira, a questão da criança e do adolescente, do ponto de vista legal, é abordada como prioridade absoluta e a sua proteção passa a ser dever da família, da sociedade e do Estado. Para Moreira; Muller (2019), esta nova doutrina proclamou um conjunto de direitos de natureza individual, difusa, coletiva, econômica, social e cultural, reconhecendo que criança e adolescente são sujeitos de direitos e, considerando sua vulnerabilidade, necessitam de proteção e cuidados especiais.

Sua adoção significou um avanço na legislação pátria, pois promoveu a universalidade na proteção de crianças e adolescentes sem comportar distinções, ao contrário do que ocorria sob a Doutrina da Situação Irregular, que não atingia a totalidade de crianças e adolescentes, mas somente àqueles sujeitos que representavam um obstáculo à ordem, considerados como tais, os abandonados, expostos, transviados, infratores, vadios e pobres, recebendo do Estado a mesma resposta assistencialista, repressiva e institucionalizante.

Supera-se o Código de Menores, baseado na Doutrina da Situação Irregular, para uma legislação que tem como referência a Doutrina da Proteção Integral, segundo a qual todas as crianças e adolescentes devem em primeiro lugar ter acesso a todas as políticas públicas necessárias ao seu pleno desenvolvimento, devido a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Proteção Integral, no sentido de proteger o direito à vida, conforme consta nos compromissos internacionais assumidos pelo país (Declaração Universal dos Direitos da Criança, Convenção dos Direitos da Criança), em que se torna signatário, isto é, assume como legislação própria sua. (SILVA, 2009, p. 24).

Essa ruptura assegurou, do ponto de vista normativo, a distinção entre as medidas protetivas aplicadas às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e as medidas socioeducativas, mediante contraditório e ampla defesa aplicadas aos adolescentes que cometessem algum tipo de ato infracional. No caso das medidas sancionatórias, atribuiu-se um duplo sentido jurisdicional: o da reprovação social pelo ato infracional praticado e o papel pedagógico da medida imposta de modo a proporcionar ao adolescente a reflexão sobre o ato praticado e o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes que os permitam ser e conviver em sociedade de forma responsável e cidadã. O quadro 5 elenca as correntes

doutrinárias com os referenciais normativos adotados pelo Brasil entre meados do século XVI e início do século XXI e suas principais características.

Quadro 5 - Correntes doutrinárias relativas a crianças e adolescentes e referenciais normativos adotados pelo Brasil

CORRENTES DOUTRINÁRIAS	ANO	MARCO REFERENCIAL	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
INDIFERENCIAÇÃO DOUTRINÁRIA	Século XVI	NÃO HÁ MARCO REFERENCIAL	Prevalencia nesta fase uma absoluta indiferença entre crianças e adultos.
DOUTRINA DO DIREITO DO MENOR	1830	Código Criminal do Império	Surgimento das “Casas de Correção”.
	1890	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil	Fase de mera imputação penal.
	1927	Decreto 17.943 de 12.10.27, Código de Menores - Mello Mattos	Institui um juízo privativo de menores. Crianças e os adolescentes eram vistos pela lei como uma “patologia social” por estarem fora das normas.
DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR	1941	Decreto-lei 3.733/41 Cria o Sistema Nacional de Assistência aos Menores (SAM)	Órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores que funcionava para extirpar a ameaça dos meninos “perigosos e suspeitos”.
	1964	Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)	Órgão independente do Ministério da Justiça e tinha o objetivo de planejar nacionalmente políticas para o bem-estar do menor.
	1979	Lei Federal 6.697 Cria o II Código de Menores	Objetiva-se promover a proteção de crianças e adolescentes em situação irregular, com assistencialismo e práticas segregativas.
DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL	1988	Constituição Federal	Crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direitos, os quais devem ser assegurados em conjunto pelo Estado, sociedade e famílias, com absoluta prioridade e em consideração da situação peculiar de pessoa em desenvolvimento.
	1990	Lei Federal nº 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente	Este aparato normativo garantiu que todas as crianças e adolescentes fossem consideradas como sujeitos de direitos e não mais como objetos tutelados conforme a discricionariedade do estado.
	2012	Lei Federal 12.594 – Lei do SINASE	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratiquem ato infracional.

Fonte: Elaborado pelo autor

4.3 Estatuto da Criança e do Adolescente

Conforme apresentado, a partir da Carta Cidadã de 1988, outros instrumentos normativos foram instituídos, e assim, promulgou-se em 13 de julho de 1990 a Lei Federal nº

8.069, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Este aparato normativo garantiu que todas as crianças e adolescentes fossem consideradas como sujeitos de direitos e não mais como meros objetos tutelados conforme a discricionariedade do estado.

Neto (2012), defende o ECA com uma percepção mais ampliada, “como um resultado de décadas de luta pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento humano auto-sustentado” e não meramente como um instrumento normativo.

Em especial, esse foi um tempo de lutas pelos direitos daqueles que mais precisavam do seu reconhecimento e garantia, pela normativa nacional e internacional, como direitos fundamentais (ou seja, como direitos humanos positivados); num contexto de lutas pela redemocratização do país e pelo crescimento das relações sociais em relação às relações econômicas. Ou seja, um movimento em favor daqueles que mais precisam da promoção e proteção desses direitos fundamentais, como as classes trabalhadoras e os grupos mais vulnerabilizados em função de determinadas condições de vida de exclusão, subalternização e dominação: mulheres, afrodescendentes, populações indígenas e tradicionais (p.ex., quilombolas, ribeirinhos amazônicos etc.), pessoas com deficiência, segmentos LGBTTI, idosos, jovens e, em especial, crianças e adolescentes. [...] E que produziu, portanto, esse direito novo e um novo ordenamento político. (NETO, 2012, p. 262)

Para o autor, a legislação em apreço é o resultado culminante mais visível e impactante destas lutas mencionadas, onde diversas forças alavancadoras²¹ se uniram em prol de objetivos comuns, ultrapassando com isso, as naturais divisões que existiam entre as pessoas e as organizações daquele período.

Do ponto de vista pragmático, o ECA foi estruturado em 267 artigos divididos em dois livros. O primeiro, aborda questões gerais e relativas à garantia de direitos para “todas” as crianças e adolescentes. O segundo, trata das situações de ameaça ou violação de direitos, dos atos infracionais cometidos por adolescentes e por fim, do acesso à justiça e dos crimes e infrações administrativas.

Com relação a apuração do ato infracional praticado por adolescentes, foi criado um regramento próprio, permitindo com isso que todos os adolescentes tivessem direito ao devido processo legal e ao contraditório e ampla defesa, distinguindo-os, portanto, daqueles que tiveram seus direitos violados e sob os quais incidem outros conjuntos de garantias. Como consequência, foi preciso estabelecer uma nova concepção sobre a práxis das intuições que anteriormente abrigavam num mesmo ambiente crianças e adolescentes (violadas e violadoras) sem qualquer critério de distinção.

²¹Estas diferentes “forças” podem ser agrupadas em três grandes blocos de influências: a) os movimentos sociais; b) o pensamento acadêmico; e c) as normativas internacionais sobre direitos humanos.

Neste cotejo, percebemos que ao enumerar direitos, estabelecendo princípios²² e diretrizes, definindo competências e atribuições, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o ECA instalaram a ideia de um sistema de “proteção geral de direitos” para crianças e adolescentes, interpretado enquanto Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Neste novo paradigma pôs-se em evidencia o fato de que crianças e adolescentes são responsabilidade de todos. Assim, no caso dos adolescentes e jovens que cometam algum tipo de ato infracional, a garantia de seus direitos e deveres deve ser uma responsabilidade integrada e compartilhada por diversos atores e Subsistemas que compõem o SGADCA em todas as esferas (Municipais, Estaduais e Federal), tais como:

- a) Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- b) Sistema Único de Saúde (SUS);
- c) Sistemas de Justiça e Segurança Pública; e
- d) Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), dentre outros

Este modelo requereu uma prática pautada por novos modelos organizacionais e saberes compartilhados. Foi desta forma que o ECA tentou traçar um conjunto ordenado de princípios, diretrizes e critérios que orientassem a execução das medidas socioeducativas enquanto um dos elos integrantes de um conjunto de políticas públicas ainda mais abrangentes²³.

Em verdade, o Estatuto, em nenhum momento, sistematiza esse “sistema de garantia de direitos”, com a desejada clareza: trata-se de uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90. À época da edição do Estatuto, a reflexão sistemática sobre “instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos Direitos Humanos” não tinha alcançado o alto nível que alcançou nos dias de hoje, no Brasil: intuía-se a necessidade de se “atender direitos”, num esforço para se superar o velho paradigma do “atendimento de necessidades”, pelo novo da “garantia de direitos”. Mas, mesmo assim, não se pode negar que o Estatuto dispõe inquestionavelmente sobre “proteção de direitos da infância e juventude”, isto é, ele foi promulgado como norma reguladora dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal. [...] Deste modo, deverá-se interpretar o Estatuto a partir dos princípios e diretrizes dos Direitos Humanos, fazendo-se uma interpretação sistemática dos seus dispositivos, em harmonia com as demais normas desse campo do direito, tanto na ordem jurídica nacional, quanto internacional. (NETO, 2004).

²² Os princípios, enquanto enunciados normativos de valor genérico, atuam como condicionantes e orientados res do sistema, tanto para sua integração como para a elaboração de novas normas.

²³ Segundo Silva (2009, p. 25), “O Sistema de Garantia de Direitos é uma interpretação teórico-política esboçada inicialmente pelo jurista Wanderlino Nogueira Neto em 1993. Atualmente, essa concepção é largamente utilizada por aqueles que atuam na área da criança e do adolescente e foi incorporada oficialmente pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir de 1999 no âmbito de uma Conferência Nacional.”

Entretanto, na percepção de Araújo et al (2014, p. 1), embora este Estatuto tenha definido a apuração e o processo de conhecimento relativo aos atos infracionais cometidos por adolescentes, “não previu, à época de sua aprovação – em 1990 – um capítulo referente à execução das medidas socioeducativas”. Com o tempo, continuam os autores, em virtude de algumas lacunas deixadas pela legislação, a praxe forense infantoadolescente criou ritos procedimentais próprios inspirados pela Lei de Execuções Penais (Lei Federal n. 7.210/84) destinada aos adultos presos pela acusação da prática de crime ou contravenção.

Assim, passados três décadas de sua aprovação, o ECA continua sendo alvo de recorrentes críticas²⁴ e controvérsias. De um lado, especialistas apontam que o estatuto ajudou a conceber a ideia de uma cultura de garantia de direitos relativos à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, formação profissional, cultura e de respeito à dignidade, à liberdade e à convivência familiar e comunitária em favor de crianças e adolescentes. Por outro lado, resta um sistema socioeducativo superlotado e incapaz de proporcionar a efetividade destes anseios societários.

Neste mesmo sentido, o saudoso professor Antônio Carlos Gomes da Costa reforça esta percepção ao nos relatar que:

Apesar dos avanços obtidos até aqui, a implementação das medidas socioeducativas continua a ser o “calcanhar de Aquiles” do Estatuto da Criança e do Adolescente. As mudanças de conteúdo, de método e de gestão requeridas nas políticas de segurança pública, no Ministério Público, na Defensoria e na Justiça da Infância e da Juventude ainda não foram efetivadas de fato. Enquanto isso, o sistema de execução das medidas passa por mutações de natureza cosmética, que permanecem muito aquém do que a realidade necessita e requer. (COSTA, 2015, p.33)

Diante desta afirmação, insta-nos uma série de questionamentos. Por que este modelo, considerado de vanguarda contrasta com a realidade encontrada e permanece como o “calcanhar de Aquiles”? Quais são as lacunas e dificuldades que não estamos conseguindo superar? Será que este modelo é de fato um modelo de vanguarda?

Embora uma abordagem interpretativa de todo o marco normativo sobre criança e adolescente não seja o escopo desta dissertação, faz-se necessário conhecermos um pouco mais acerca dos alicerces que estruturam suas concepções, para que alguns destes questionamentos sejam iluminados e nos permitam uma abordagem mais ampliada acerca do tema. Não pretendo com isso ter a pretensão de trazer todas as respostas, mas sim

²⁴ Agencia Brasil, Brasília. ECA faz 28 anos merecendo aperfeiçoamento para críticos e defensores. Publicado em 13/07/2018 - 19:08 Por Alex Rodrigues. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-07/eca-faz-28-anos-merecendo-aperfeiçoamento-para-criticos-e>

compartilhar algumas das reflexões e pontos de vista experienciados ao longo de minha trajetória profissional, e, que me parecem oportunas para a discussão do presente capítulo.

Neste cotejo, sirvo-me do trabalho publicado por Neto (2012) ao realizar o balanço sobre a efetividade da normativa nacional e internacional a partir dos paradigmas éticos e políticos vigentes. O autor defende a tese de que as leis carregam em si o germe da inefetividade político-institucional e a ineficácia jurídica quando: a) lhes faltam a legitimidade social; b) quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos; ou c) quando não preveem instrumentos que operacionalizem um sistema de garantias, promoção e proteção de direitos de forma eficaz e efetiva.

No caso do ECA, essa falta de legitimidade social a princípio não ocorreu. Como vimos ele foi de fato o fruto de um amplo processo onde a participação social foi decisiva para o estabelecimento de um novo paradigma normativo. Entretanto, é preciso também reconhecer que os movimentos sociais que empreenderam esta relevante contribuição não representavam e não representam uma unanimidade discursiva no conjunto da sociedade brasileira. Este ponto é de fundamental importância para compreendermos as “disputas ideológicas” de narrativas que interferem na aplicação do marco normativo em sua plenitude e também nos esclarece acerca das reiteradas investidas contra os marcos democráticos vigentes que estamos presenciando nos últimos tempos.

Com relação a segunda assertiva (b) quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos, Neto (2012) relata que muito se teorizou a respeito dos marcos referenciais, particularmente na área jurídica. Em verdade, foi um grande esforço de sistematização doutrinária fortemente influenciada pela experiência latino-americana, que serviu como base da construção de um novo direito da criança e do adolescente entre nós. Conclui dizendo que a Doutrina da Proteção Integral não é “propriamente uma doutrina científica, no sentido tradicional da expressão, mas uma chave-hermenêutica²⁵”, isto é, um modo peculiar de se interpretar a Convenção sobre os Direitos da Criança - (CDC) e toda a normativa internacional pertinente.

Na verdade, ela é, no fundo, um discurso teórico referencial justificador das estratégias de incidência política do UNICEF na América Latina e Caribe. Ou seja, são insumos principalmente para o trabalho dessa agência das Nações Unidas de *advocacy*, que serviram salutarmente para produzir, entre nós, reflexões teóricas inovadoras, boas práticas e fundamentos para alterações no ordenamento jurídico latinoamericano e caribenho (incluído obviamente o Brasil). Essencialmente, a

²⁵ Chave Hermenêutica - instrumento de interpretação das normas jurídica, de exegese dessas normas (leis etc.)

verdadeira doutrina embasadora de tudo isso é a teoria geral dos direitos humanos, em suas dimensões ético-política e jurídica. (NETO, 2012, p. 265)

Sobre este aspecto, Silva (3003, p. 612) complementa o tema ao nos esclarecer que os princípios são definidos como mandamentos nucleares ou disposições fundamentais de um sistema. A nomenclatura pode variar um pouco de autor para autor, mas mantêm sempre o mesmo sentido: princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema, enquanto as regras costumam ser definidas como uma concretização desses princípios e teriam, portanto, caráter mais instrumental e menos fundamental. No tocante a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente Neto afirma:

Para possibilitar melhor operacionalização dessas normas gerais, necessário se tornava que, a partir de sua edição, “normas suplementares” fossem editadas pela União e pelos Estados, concorrentemente, melhor explicitando vários pontos que a prática fosse indicando (por exemplo, procedimentos de aplicação e execução de medidas socioeducativas, procedimentos de aplicação e execução de medidas de proteção especial pelos conselhos tutelares, procedimentos para formulação de políticas e para controle de ações, regime jurídico dos conselheiros tutelares, coordenação de políticas, gerenciamento de dados e informações). A falta dessa “suplementação” por normas mais detalhadoras (mais das vezes de caráter procedimental) pode ter prejudicado a elevação dos níveis de efetividade e eficácia do Estatuto da Criança e do Adolescente. Algo a ser avaliado e que surge forte na pauta de discussão e de deliberação/normação do CONANDA. (NETO, 2012, p. 283)

Com isso, podemos compreender que embora o nosso marco normativo (nacional e internacional), indique um caminho para a garantia e promoção de direitos, precisa ser compreendido como uma declaração de princípios, e não como uma efetividade política, pois não encerram em si mesmos todos os aspectos e processos de uma transformação sociocultural. Neste sentido, pensá-los como garantia automática e absoluta de direitos, seria ilusório.

Por fim, ao tratar sobre a assertiva c), Neto afirma que o Estatuto carregou igualmente neste ponto “o germe da inefetividade político-institucional e da ineficácia jurídica”, pois não proveu os instrumentos que operacionalizem um sistema de garantias, promoção e proteção de direitos. “Tanto que, posteriormente, houve necessidade de ser mais explícita e claramente definido esse ponto, pelo CONANDA” através da Resolução N° 119/2006 (NETO, 2012, p. 283-284). Ao fim, conclui o autor:

O Estatuto talvez em muitos pontos incorra nessa pretensa falha a provocar uma diminuição dos seus índices de efetividade e eficácia. Mas isso se tornou realmente imprescindível (um risco calculado e conscientemente assumido), por suas peculiaridades acima citadas e pelo fato dele necessitar se tornar algo para além de uma norma jurídica e muito mais um instrumento político verdadeiramente revolucionário, a promover uma alteração profunda no pensamento e nas práticas

(até então hegemônicas) de atendimento a crianças e adolescentes. Ele era também um instrumento político de construção de um discurso e prática contra-hegemônicos. Exatamente como se deu com a Constituição Federal, à qual se faz a mesma acusação (“sobre-politização e sobre-socialização da norma jurídica”). Ela igualmente veio no bojo de um movimento social e político, realmente revolucionário e originariamente instituinte-constituente, de derrubada de um regime autoritário, de uma feroz Ditadura Militar. (NETO, 2012, p. 284-285)

A partir das argumentações apresentadas, ficam expressas as evidências de que o ECA não é um instrumento normativo que se realizou pelo direito positivo em si, mas é acima de tudo um projeto – uma promessa – um vir a ser que se concretizará medida em que seus valores forem efetivados na vida dos integrantes de toda a sociedade.

Veremos no próximo item a legislação complementar que surgiu com a promessa de suprir as lacunas existentes e instituir os regramentos e parâmetros necessários para a concretização e operacionalização dos direitos humanos no âmbito da apuração do cometimento de ato infracional praticado por adolescente e a execução da medida socioeducativa imposta.

4.4 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Conforme nos relata D’oliveira (2019), o primeiro anteprojeto de lei a detalhar a execução das medidas socioeducativas previstas pelo ECA foi concebido em julho de 1998 por iniciativa da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP) e endereçado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça para apreciação.

Em virtude da inércia do Governo Federal, as discussões do anteprojeto foram retomadas ao longo de 2002 e 2003 pela ABMP e pelo Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança (FONACRIAD), sendo posteriormente submetido à consulta pública pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)²⁶ em outubro de 2004.

No ano de 2006, após intenso processo de construção dialógica, foi publicada a Resolução nº 119 pelo CONANDA que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) enquanto delimitação de diretrizes estratégicas e princípios norteadores para a operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente.

²⁶O CONANDA foi criado por meio da Lei Federal n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991. Este conselho é o responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, onde pautado pelo princípio da democracia participativa exerce o papel de normatizador da política e articulador de referência junto aos atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Posteriormente, naquele mesmo ano, foi enviado ao Congresso Nacional, outro conjunto de propostas complementares à Resolução nº 119, o qual somente foi aprovado em 18 de janeiro de 2012, quando foi instituindo a Lei Federal nº 12.594, conhecida como Lei do SIANSE.

A partir de então, a política de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa conquistou os fundamentos necessários para se constituir em um Sistema Nacional Atendimento, tornando-se, portanto, pelo menos em tese, numa política pública articulada e integrada a outros conjuntos de políticas públicas.

Norteados pela Doutrina da Proteção Integral, o SINASE prometeu regulamentar a execução das Medidas Socioeducativas, buscando padronizar o atendimento socioeducativo nos sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público, além de pretender corrigir lacunas na sua execução, que segundo Liberati (2012):

[...] até então, era realizado de forma diferenciada em todo território nacional e que, muitas vezes, permanecia a mercê de medidas tomadas espontaneamente por operadores do direito e técnicos sociais, colocando em risco as garantias processuais penais deferidas ao adolescente a quem se atribuía a autoria de atos infracionais (LIBERATI, 2012, p.18).

Em linhas gerais a Lei do SIANSE, como ficou conhecida, conseguiu avançar na especificação de procedimentos e responsabilidades de cada ente da federação para a execução das medidas socioeducativas, a fim de evitar as discricionariedades entre varas da infância e juventude e a sobreposição de papéis institucionais. Um primeiro ponto sobre as competências de cada nível federativo, por exemplo, refere-se à organização de informações sobre o SINASE e à construção de um banco de dados sobre o tema, o texto final enfatiza e destaca a forma como essas informações devem ser geridas.

Para D'oliveira (2019, p.104-105), a promulgação da Lei do SIANSE teve ainda outros impactos positivos como no caso do sistema judiciário ao acelerar a aprovação de processos em andamento. Assim, em agosto de 2012, o Superior Tribunal da Justiça (STJ) editou uma súmula 492²⁷ que poderia mudar a realidade dos mais de 17 mil adolescentes²⁸ que cumpriam medidas de internação, a maioria por prática de condutas análogas a furtos, roubos e tráfico ilícito de entorpecentes e que portanto não envolvem necessariamente o uso da violência ou grave ameaça, pré-requisitos fundamentais para a aplicação da medida socioeducativa de internação. O objetivo foi ratificar²⁹ os artigos 121 e 122 do Estatuto da

²⁷ Súmula nº 492, conforme o comentário descritivo do site do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recuperado de <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1287>

²⁸ Segundo dados publicados em 2012 pela então Secretaria de Direitos Humanos.

²⁹ Como se fosse necessário e legítimo publicar súmulas para validar leis!

Criança e do Adolescente que destacam a excepcionalidade da medida de internação como última opção do magistrado. O texto da súmula postula que o “ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz necessariamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente”.

Tal medida baseia-se nos precedentes de cinco habeas corpus³⁰, sendo três da Defensoria Pública de São Paulo e os outros de Pernambuco e do Rio de Janeiro, que julgam a internação provisória dos adolescentes como fundamentada apenas na gravidade abstrata do ato infracional e requerem, liminarmente, que eles sejam colocados em liberdade até o julgamento final (D’OLIVEIRA, 2019, p.105).

Outra temática relevante que foi devidamente explicitada a fim de não gerar dúvidas, está relacionada à competência dos órgãos de execução estaduais em garantir a defesa técnica dos adolescentes, assim estabelecido: “Art. 4º. Compete aos Estados: [...] VIII – garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional” (BRASIL, 2012). Isso sem dúvida é um avanço significativo já que em muitas regiões do país a atuação da defensoria pública é inexistente ou insuficiente frente as demandas apresentadas.

Entretanto, apesar dos avanços, o instrumento normativo mostrou-se na prática insuficiente e não conseguiu corrigir outras lacunas de compreensão ou a indefinição de termos existentes, como por exemplo aqueles que determinam no Art. 94 inciso VII do ECA, ao atribuir a responsabilidade do estado em manter as “condições necessárias de segurança” sem defini-las em que termos e em que condições específicas tal expressão preconiza.

Outro exemplo encontra-se no Art. 3º inciso VI da Lei do SINASE que estabelece à União a definição das 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. Até o momento, passados oito anos de sua publicação, os tais parâmetros nacionais não foram instituídos. Ainda na Lei Federal nº 12.594 no art. 4º inciso IV encontramos a delegação da responsabilidade de editar normas complementares de organização e funcionamento dos sistemas de atendimento estaduais e municipais aos entes federativos estaduais. Isso significa que na ausência de uma norma nacional integradora, que padronize a atuação dos programas, diferentes modelos poderão ser instituídos à margem das interpretações discricionárias de cada ente federado.

A lista de contradições é ampla, mas não está no escopo desta pesquisa uma análise exaustiva das insuficiências e omissões desta norma jurídica. A apresentação destes

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Restrição para internação de adolescente infrator é assegurada em nova súmula, em 16 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1287#juris>

exemplos serviu para corroborar a ideia defendida por Neto (2012) de que as leis carregam em si o germe da inefetividade e da ineficácia jurídica quando: se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos; ou quando não preveem instrumentos que operacionalizem um sistema eficaz. Este parece ser o caso, já que apesar dos avanços conquistados a Lei do SINASE não conseguiu suprir as lacunas existentes no ECA no que se refere aos regramentos e parâmetros necessários para a operacionalização da execução das medidas socioeducativas.

5 O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO CEARENSE

O Sistema Socioeducativo no estado Ceará, resguardadas as particularidades regionais, retrata uma narrativa semelhante a encontrada em outros estados da federação brasileira, que ao se depararem com os pressupostos da doutrina da proteção integral enfrentaram múltiplas adversidades para sua efetiva compreensão e implementação.

Assim, migrando de um modelo doutrinário arcaico e concebido pela total indiferença entre crianças e adultos passamos para um outro patamar civilizacional onde a proteção integral de direitos para todas as crianças e adolescentes se confirmaram enquanto princípios indissociáveis e inalienáveis de uma nova cultura societária.

Entretanto, podemos perceber que as percepções dogmáticas desta nova doutrina não foram prontamente “incorporadas” ao pensamento societário comum e os antigos modelos permaneceram de forma latente inclusive nos espaços institucionais responsáveis pelo Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, dentre eles os órgãos de execução das medidas socioeducativas e os Sistemas de Justiça e de Segurança Pública.

Para que a plenitude deste processo seja verificada nas unidades socioeducativas, faz-se necessária uma conjunção de esforços entre todos os atores que compõem o SGDCA, e não apenas do órgão estadual de execução das medidas judicialmente impostas. Além disso, este processo precisa ocorrer de forma permanente e constante até que a efetividade dos preceitos, axiomas e diretrizes normativas aconteçam como uma práxis cotidiana habitual, e não como um mero evento esporádico a ser comemorado.

5.1 Entre crises e mudanças institucionais

Embora o foco da análise sobre o Sistema Socioeducativo cearense esteja centrado entre os anos de 2016 e 2020, será necessário incluir alguns eventos importantes ocorridos em anos anteriores pois deram ensejo a um conjunto de consequências que repercutiram de forma decisiva ao longo dos anos subsequentes.

Assim, diante de um cenário de transformações doutrinárias advindas da promulgação do ECA em 1990, a política pública de atendimento socioeducativo no Ceará apontou para alguns avanços a partir de 2002, quando foi elaborada e implantada a Proposta de Atendimento ao Adolescente em Conflito Com a Lei. Segundo Souza (2012, p. 21), a partir das Diretrizes Nacionais Para Educação Especial instituída pela Resolução nº 02/2001, foi concebida a referida proposta que preconizava o desenvolvimento de metodologias

educacionais que assegurassem o direito à educação aos jovens em cumprimento de medida socioeducativa. Ofertadas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) os conteúdos programáticos foram planejados a partir de seis referenciais pedagógicos, a saber:

EDUCAÇÃO – processo de construção de conhecimentos, atitudes, competências, habilidades e valores sociais, que fluam em uma vivência cidadã e de aprendizagem, na qual direitos e deveres se entrecruzam desenvolvendo a consciência crítica da realidade e a consequente ação transformadora. INSTITUIÇÃO EDUCATIVA – instância social mediadora e articuladora do projeto de homem e de sociedade a seguir descritos. Espaço acolhedor; motivador de vontade de enfrentar e vencer desafios; inovador; alegre e interessante; fomentador da participação, criatividade e cooperação; mobilizador do assumir consciente, do diálogo, da iniciativa pessoal e coletiva; essencialmente, espaço de desenvolvimento dos referenciais teórico-metodológico da proposta pedagógica. Pólo disseminador de cultura. Instituição cidadã. APRENDIZAGEM – processo em que se supera a concepção transmissiva e cumulativa de conteúdos, e se avança para uma concepção de aprendizagem significativa em que os educandos, auxiliados por professores e outros atores sociais ou até mesmo sozinhos, constroem significados e atribuem sentido ao que aprendem. CONHECIMENTO – resultante de um processo interativo em que o sujeito se relaciona com o objeto, modificando-o e sendo por ele modificado. HOMEM (pessoa humana) – sujeito que faz a história. Pessoa que pensa, faz bom uso do raciocínio lógico, critica, cria, ousa, se emociona; é curiosa, reflexiva e investigadora; solidária e cooperativa; livre de preconceito; integrada no tempo e no espaço; construtora da sua realidade; construtora da sua realidade; construtora de paz; cidadã. SOCIEDADE – humana, solidária, incluyente, justa, democrática, decidida a construir a paz (CEARÁ, 2002 *apud* SOUZA, 2012, p. 22-23)

Ainda no ano de 2002 a Resolução nº 41/2002 de 20 de novembro do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDCA/CE) aprovou as Diretrizes Gerais para o Atendimento Socioeducativo dos Adolescentes Autores de Ato Infracional. Porém, este documento apesar de relevante, enquanto decisão do conselho deliberativo, não empreendeu nenhuma ação de fortalecimento ou integração do SGDCA como um todo. Desta forma, sem promover uma ruptura efetiva com os paradigmas anteriores constatou-se que no cotidiano das diferentes instituições o discurso permaneceu distante da prática.

Nesse período a política estadual relacionada às medidas socioeducativas estavam atreladas à administração da Fundação do Bem-Estar do Menor do Ceará³¹ (FEBEMCE). Foi somente a partir de 2010 que a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) passou a ser o órgão responsável pela coordenação das políticas públicas relacionadas ao SINASE, período este marcado por novos avanços, mas igualmente por desafios sem precedentes.

³¹ Mais referências sobre este período podem ser encontradas na Dissertação FEBENCE: entre meninos e histórias de Luciana Barroso de Oliveira apresentada no ano de 2007 como exigência para a obtenção do título de mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/3366/1/2007_Dis_LBOliveira.pdf

Destaca-se por exemplo como avanço do executivo estadual uma série de investimentos captados por financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Programa de Apoio às Reformas Sociais do Estado (PROARES) onde foi possível construir uma metodologia de atendimento integrada a um padrão arquitetônico inovador, ambos destinados à execução do programa de semiliberdade no município de Fortaleza. Este modelo foi concebido a partir das diretrizes emanadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) na perspectiva de Educação para o Século XXI e das premissas pedagógicas do renomado Professor Antônio Carlos Gomes da Costa.

No entanto, apesar dos esforços e das boas práticas encontradas de forma isolada, os resultados alcançados foram insuficientes para romper com os velhos paradigmas e igualmente frágeis para dirimir as idiosincrasias e contradições advindas das políticas intersetoriais que constituem o SGDCA. Assim, ao longo dos anos seguintes, e de forma especial entre o período de julho de 2014 a julho 2016, o Sistema Socioeducativo do Ceará vivenciou uma crise sem precedentes, afastando-se de forma dramática dos parâmetros normativos e pedagógicos expressos no ECA, na Lei do SINASE e nas normativas internacionais que versam sobre a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Neste contexto, em maio de 2014, a Defensoria Pública, o Judiciário e o Ministério Público do estado do Ceará, realizaram inspeções conjuntas nas unidades socioeducativas Cardeal Aloísio Lorscheider, Dom Bosco e Patativa do Assaré, todas localizadas no município de Fortaleza. Naquela ocasião, foi constatada que haviam 180 vagas, considerando a somatória das três unidades supracitadas em conjunto, e uma população de 475 adolescentes internados, ou seja, uma superlotação que excedia a 163% a sua capacidade máxima de ocupação.

Figura 1- Registro da atuação da Polícia Militar para conter uma rebelião ocorrida na Unidade Socioeducativa CEPA em 2016



Fonte: Arquivo pessoal de Pe. Agnaldo Soares Lima

Conforme aponta Perote (2016), além da superlotação, foram constatadas outras irregularidades, como, a falta de segurança interna e externa por policiais militares³², quadro defasado de socioeducadores e ausência de atividades relacionadas ao processo socioeducativo dos adolescentes, tais como aulas e atividades de lazer e profissionalização.

A constatação de diversas irregularidades deu ensejo a uma Ação Civil Pública solicitando a interdição das três unidades (CENTRO, 2014,). Entre setembro e dezembro de 2014, as unidades foram parcialmente interditadas e proibidas de receberem novos internos, cabendo ao Estado à transferência do excedente, sob pena de multa diária. (PEROTE, 2016, p. 22)

O cumprimento desta decisão judicial foi efetivada com a transferência dos adolescentes que excediam a capacidade máxima de vagas das referidas unidades socioeducativas de internação para outras igualmente superlotadas e que não constavam relacionadas na referida decisão judicial, gerando com isso um efeito em cascata com uma série de rebeliões e motins “nos quais boa parte das unidades socioeducativas foi destruída e profissionais e adolescentes foram lesionados.” (PEROTE, 2016, p. 22).

³² Após a realização das inspeções as unidades foram supridas por efetivo policial conforme recomendação exarada pelo sistema de justiça. Entretanto, os centros de defesa vinculados a sociedade civil reagiram ante a presença destes oficiais militares, fazendo severas críticas sobre o “processo de militarização” dos centros em questão.

Figura 2 - Registros da destruição do patrimônio após uma das rebeliões ocorridas na Unidade Socioeducativa São Francisco



Fonte: Arquivo pessoal de Pe. Agnaldo Soares Lima

Interessante notar, segundo os relatos supramencionados, que, muito embora tenham sido encontradas irregularidades na gestão das referidas unidades socioeducativas, nenhuma menção foi feita acerca de possíveis irregularidades ocorridas pelas decisões judiciais que ensejariam a superlotação³³, nem tão pouco a insuficiência de defensores públicos nas audiências ou mesmo da omissão em reavaliar as sentenças proferidas.

Esta questão da superlotação é de fundamental importância, pois com efeito, nas hipóteses de decisões judiciais que incidam na aplicação inadequada de medidas de internação para adolescentes autores de atos de menor potencial lesivo podem ser tão danosas quanto os problemas de gestão elencados e constituem-se por si mesma numa grave violação de direitos³⁴.

Neste mesmo sentido, relata Praciano (2018) que:

A superlotação é fator primário na geração dos problemas de fugas, de rebeliões e de outros episódios conflituosos vivenciados nesta unidade, bem como em outros centros socioeducativos do estado de forma assemelhada. O cenário de superlotação resulta da ineficiência não apenas na gestão dos centros socioeducativos pelo Poder Executivo estadual, mas também se relaciona com falhas presentes em todo o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), entre os quais figuram, também, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, entre outros, que, pela falta de celeridade no julgamento de processos ou pela defasagem de profissionais,

³³Dados divulgados em 2018 pela SNDH, relativos ao ano de 2015, informam que 26 mil adolescentes estavam em algum tipo de privação ou restrição de liberdade. Desse total, 18.381 estariam em medida de internação, o equivalente a 68%.

³⁴BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 122. A medida de internação só poderá ser aplicada quando:

I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;

II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves;

III – por descumprimento reiterado e injustificado da medida anteriormente imposta.

§1º. O prazo de internação na hipótese do inc. III deste artigo não poderá ser superior a três meses.

§2º. Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada.

sobretudo em comarcas do interior do estado, acabam contribuindo para o agravamento desta problemática (PRACIANO, 2018, p.28-29).

Sem avaliar as causas da superlotação existente, e apesar das consequências desastrosas e inoperantes desta primeira decisão judicial peticionada pela Defensoria Pública do estado, uma nova petição com o mesmo teor, desta vez promovida pelo Ministério Público estadual, solicitou a interdição das unidades socioeducativas São Francisco, São Miguel e Passaré (localizadas em Fortaleza) que ficaram superlotados em virtude do recebimento do excedente de jovens promovido pela Ação Civil Pública anterior. Esta segunda petição foi deferida através de decisão liminar³⁵ e seu cumprimento culminou com a superlotação das unidades socioeducativas do interior do Estado que foram impedidos de remanejar os casos de transferência para a capital do Estado, ampliando assim, e agravando de forma substancial a complexidade da questão em curso.

Praciano (2018), informa que no ano de 2014 o juiz titular da 5ª Vara da Infância e Juventude de Fortaleza expediu portaria de criação de Grupo de Trabalho composto por representantes do Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público, bem como da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Ceará (STDS), a qual, à época, competia a gestão do Sistema Socioeducativa do estado.

A reunião das instituições, dos órgãos e das autoridades para discutir soluções práticas aos problemas urgentes que o Sistema vivenciava no contexto de crise, com ápice em 2014 e em 2015 e resvalando, ainda, no início de 2016, já se tornavam patentes. Contudo, ainda eram tímidas as articulações no sentido de integrar, em rede, os partícipes do SGD. Pelo contrário, em muitas ocasiões, os diálogos pareciam bastante dificultosos e desafiadores; prevalecendo uma mentalidade de troca de acusações de responsabilidade pela crise do sistema socioeducativo cearense sem, contudo, haver propostas efetivas e eficazes de soluções conjuntas e interinstitucionais às causas destas (PRACIANO, 2018, p.29).

Sobre esta questão, acerca das portarias administrativas expedidas pelo judiciário, destaco a palestra proferida no II Seminário Nacional sobre o Serviço Social no Campo Sociojurídico³⁶ pelo saudoso e renomado procurador geral de Justiça do estado da Bahia, Wanderlino Nogueira Neto. O referido palestrante defendia a concepção que ele denominou de “indevida judicialização da execução administrativa da medida socioeducativa”. Para Neto a execução da medida socioeducativa é ato administrativo de competência exclusiva do Poder Executivo. Ao juiz, garante-se o “absoluto controle judicial do ato administrativo”, todavia,

³⁵ Compete ressaltar que, esta interdição concedida em caráter liminar, foi posteriormente cassada em virtude da indevida ingerência do Poder Judiciário na decisão de medidas administrativas de competência exclusiva do Poder Executivo.

³⁶ NETO, Wanderlino Nogueira. II Seminário Nacional O Serviço Social no Campo Sociojurídico. 2015. (2h25m54s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=B_k7H40XzVw

“ele não é o supervisor administrativo da entidade executora da política”. Sposato e Andrade (2013), reforçam este mesmo conceito ao enunciarem que:

Resta pacífico o entendimento de que a execução das medidas socioeducativas é matéria de competência exclusiva do Poder executivo – em seus dois níveis de governo, ou seja, estadual, para as medidas privativas da liberdade, e municipal, para as executadas em meio aberto. Em contrapartida, é certo que cabe ao juiz – compreendendo a prestação jurisdicional como serviço público – promover ações que concretizem os direitos e garantias do adolescente, principalmente quando custodiado pelo estado. (SPOSATO; ANDRADE, 2013, p. 560)

Com esta narrativa apresentada não pretendo apontar culpados, mas sim iluminar os fatos ocorridos sobre outras perspectivas e demonstrar que a crise então vivenciada era o resultado de questões ainda mais complexas, onde a ineficiência da gestão pública, as fragilidades do sistema de justiça, a sobreposição de papéis institucionais e a incapacidade de diálogo e corresponsabilização³⁷ entre os atores do SGDCA nutriram de forma inequívoca os acontecimentos desastrosos e que fartamente eram veiculados pelos meios de comunicação³⁸ do Brasil e do mundo.

No ano de 2015, por exemplo, foram registradas mais de 60 (sessenta) rebeliões e episódios conflituosos envolvendo as Unidades de Atendimento Socioeducativo destinadas adolescentes do sexo masculino de Fortaleza. A referida crise, além de reiteradas rebeliões, caracterizava-se por denúncias de tortura e maus tratos sofridos pelos adolescentes, superlotação, que chegou a atingir o percentual de 400% em algumas unidades, falta generalizada de insumos básicos como colchões, toalhas e lençóis, ausência sistemática de escolarização e profissionalização, atividades culturais, esportivas e de lazer.

³⁷É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CF, 1988, art. 227).

³⁸ Dentro outros cito: a) Órgão internacional notifica violência no sistema socioeducativo do Ceará. G1 Globo.com. Recuperado de <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/01/orgao-internacional-notifica-violencia-no-sistema-socioeducativo-do-ceara.html> e b) Unidades socioeducativas do Ceará são piores do que presídios, diz pesquisador. Agência Brasil. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-10/human-rights-unidades-socioeducativas-do-ceara-sao-piores-do-que>.

Figura 3 - Registro da situação da drenagem do esgoto em uma das alas da Unidade Socioeducativa CEPA em março de 2016



Fonte: Arquivo pessoal de Pe. Agnaldo Soares Lima

Neste cenário, diversos documentos foram elaborados por distintas organizações da sociedade civil e Sistema de Justiça relatando as deficiências dos programas de execução de medidas socioeducativas, o elevado nível de encarceramento e os constantes episódios de rebeliões, fugas e motins.

Diante destes acontecimentos, em 13 de março de 2015 uma solicitação de medidas cautelares foi apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos³⁹ (CIDH) pelo Fórum Permanente de Defesa de Crianças e Adolescentes (Fórum DCA), pela Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes (ANCED) e pelo Centro de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CEDECA Ceará). Segundo esta solicitação, os adolescentes em privação de liberdade no estado do Ceará estariam em situação de risco devido a condições precárias e insalubres de internação, pela convivência em ambientes superlotados, pela falta de atendimento médico e pelos indícios de tortura e violência sexual.

No tocante a Política de Internação para adolescentes em conflito com a lei, o Estado do Ceará possui uma frágil estrutura administrativa. Segundo informações coletadas são mais de 800 adolescentes, mais de 15 Unidades de internação, aproximadamente 700 funcionários e apenas uma Coordenadoria com pouca estrutura e possibilidade administrativa para lidar com uma temática tão sensível. Essa estrutura não possui canais de denúncias oficiais, nem meios jurídicos e legais para averiguar e processar (administrativamente) trabalhadores e trabalhadores que possam cometer excesso no exercício da função. Essa estrutura não pode ser cobrada das unidades e das direções das mesmas e sim do Estado do Ceará e da estrutura que administra o Sistema Socioeducativo. (MNPCT - Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à

³⁹ A CIDH é um Órgão da OEA que tem suas competências e atribuições definidas no Capítulo VI da Parte II da Convenção Americana de Direitos Humanos. É responsável, em especial, pelo processamento e análise das petições encaminhadas sobre violação de direitos podendo interpor ação de responsabilidade internacional conforme a gravidade da situação.

Tortura. Relatórios de visitas ao sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente do Ceará). (BRASIL, 2016, p. 37- 38.)

Nesta ocasião, o então secretário da STDS Josbertini Virgílio, na tentativa de conter a expansão da crise promoveu uma série de reuniões intersetoriais e expediu a regulamentação de um conjunto de portarias administrativas⁴⁰.

Durante as referidas reuniões intersetoriais foi cogitada a possibilidade de prover maior aporte de recursos financeiros e de gestão à estrutura administrativa da STDS que tinha sob sua responsabilidade além da execução das medidas socioeducativas toda a política pública estadual relacionada ao trabalho, emprego e renda e igualmente de toda a temática socioassistencial como as Casas abrigo, CRAS e CREAS dentre outros. No entanto, o pleito de suplementação financeira e orçamentária não foi atendido.

Desprovido do aporte financeiro complementar e dos recursos suficientes para administrar a avalanche de acontecimentos que afetavam de forma dramática as unidades de internação as portarias publicadas foram inócuas. Assim, com o agravamento da situação em 06 de novembro de 2015 a morte do adolescente Márcio Ferreira do Nascimento de 17 anos, atingido por arma de fogo durante uma rebelião ocorrida na Unidade Socioeducativa São Francisco marcou de forma lamentável o ápice da crise naquele período.

Em 31 de dezembro de 2015, após a análise das alegações de fato e de direito informadas pelas partes (governo, adolescentes e familiares e sociedade civil), a CIDH considerou que as informações apresentadas demonstram *prima facie* que os adolescentes privados de liberdade em três unidades socioeducativas de internação masculina (São Miguel, Dom Bosco e Patativa do Assaré) e ainda um grupo de adolescentes transferidos da Unidade Socioeducativa São Francisco após uma rebelião para o Presídio Militar de Aquiraz se encontravam em situação de gravidade e urgência, com suas vidas e integridade pessoal correndo grave risco. Como consequência, a CIDH publicou a Resolução 71/2015 que tratava da Medida Cautelar N°60-15, solicitando ao Estado brasileiro⁴¹ que adotasse um conjunto de ações⁴² com o intuito de resguardar a integridade física, mental e emocional dos adolescentes.

⁴⁰ Dentre estas portarias destaco a Portaria STDS n° 253, de 16 de junho de 2015 que dispõe sobre o Regime Disciplinar para Adolescentes que Cumprem Medidas de Internação e Semiliberdade nos Centros Educacionais de Medidas Socioeducativas do Estado do Ceará e a Portaria STDS n° 254, de 16 de junho de 2015 que dispõe sobre os Procedimentos em Caso de Violação a Integridade Física e Mental dos Adolescentes que Cumprem Medidas de Internação e Semiliberdade nos Centros Educacionais de Medidas Socioeducativas do Estado do Ceará.

⁴¹ No caso de denúncias feitas ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos quem responde é o Estado brasileiro e não os entes federados que o compõem.

⁴² Este conjunto de ações estratégicas foram sistematizadas no documento intitulado: Sistema Socioeducativo - Perspectivas e Possibilidades de Um Novo Modelo De Gestão e entregues pelo Governo do Ceará aos representantes da CIDH em dezembro de 2016.

Mas, para além deste conjunto de ações que versavam sobre o reestabelecimento das necessárias condições mínimas de salubridade e segurança das unidades, a complexidade da questão exigia ainda o reordenamento de toda a política pública estadual relacionada ao SINASE. Assim, um resolutivo compromisso de transformação daquele cenário disruptivo foi assumido por todos.

Com efeito, em 23 de fevereiro de 2016 foi publicado o Decreto Estadual Nº31.892 que instituiu a equipe técnica de organização, transição e implantação do novo modelo de gestão para o Sistema Socioeducativo do Estado do Ceará.

Esta equipe técnica coordenada pelo então Secretário de Estado Chefe do Gabinete da Vice-Governadora do Estado do Ceará Fernando Antônio Costa de Oliveira contou com a participação de diferentes especialistas com reconhecida atuação profissional nas áreas da Administração Pública, Sistema Socioeducativo e Direitos Humanos, assim constituída: Diretor Executivo da Rede Salesiana Brasil de Ação Social, Padre Agnaldo Soares Lima; Mestre em serviço social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e servidora (Assistente Social) aposentada da Fundação Casa⁴³ no estado de São Paulo, Francisca Silva; Coordenador do Escritório da UNICEF para os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Piauí, Rui Rodrigues Aguiar; e Coordenador Especial de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará, Demitri Nóbrega Cruz.

Esta equipe técnica contou ainda com a colaboração de outros profissionais com experiência na gestão do SINASE em diferentes estados da federação brasileira como o administrador Emersom Marcio Rodrigues, o sociólogo Roberto Bassan Peixoto e o gestor de políticas públicas Cássio Silveira Franco.

Enquanto estratégia para dar maior celeridade à estruturação das propostas o governador Camilo Sobreira de Santana decidiu vincular as atividades da equipe técnica às ações do Pacto Por um Ceará Pacífico⁴⁴ coordenado pela articulação direta de sua Vice Governadora Maria Izolda Cela de Arruda Coelho. Desta forma, o processo de reestruturação e reordenamento do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo foi incluído como pauta prioritária do Plano de Governo do Estado e passou a contar com a colaboração efetiva dos órgãos dos três Poderes e de organizações governamentais e não governamentais das mais diversas esferas.

⁴³ A Fundação Casa é o órgão responsável pela coordenação do Sistema Socioeducativo no estado de São Paulo.

⁴⁴ O Ceará Pacífico foi um dos principais alicerces do projeto Os 7 Cearás lançado pelo governador Camilo Santana em 2015 sendo um eixo de enfrentamento à violência por meio da construção de ações preventivas realizadas com base na ampla mobilização e participação societária como organizações não governamentais, movimentos sociais, entidades de classes profissionais, meios de comunicação e universidades.

Com isso, a equipe de especialistas realizou diversas visitas de inspeção nas unidades e se reuniu com cada um dos segmentos que se relacionavam com o Sistema Socioeducativo da época: adolescentes, familiares, profissionais das unidades socioeducativas, policiais, promotores e defensores de justiça, juízes, sociedade civil e integrantes dos poderes legislativo, OAB, sociedades de classe e instituições religiosas dentre outros.

5.2 A Criação da SEAS

Um primeiro fruto deste processo participativo de reestruturação do Sistema Socioeducativo estadual, articulado pela Vice-Governadora do Ceará, foi a promulgação da Lei Estadual N°16.040 de 30 de julho de 2016 que instituiu a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) com o propósito de estabelecer um novo modelo de gestão e coordenar a execução da política de atendimento socioeducativo no estado do Ceará. Esta lei de criação do novo órgão inaugurou um conjunto de normas, padrões, diretrizes e procedimentos de forma a instituir um marco regulatório específico e complementar ao SINASE no âmbito do Sistema Socioeducativo cearense.

O arranjo organizacional⁴⁵ da SEAS foi concebido enquanto órgão da administração direta com plena autonomia orçamentária e administrativa e vinculado, mas não subordinado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social.

A partir de sua criação novos desafios passaram a ser enfrentados de maneira bastante objetiva nas mais diversas e diferentes frentes de demandas, todas imprescindivelmente prioritárias. Entretanto, apesar da determinação e apoio do governador, a tarefa de dar “concretude e vida” a um modelo conceitual não deixou de ser uma atividade complexa e desafiadora, o que exigiu o emprego de ações emergenciais⁴⁶ próprias e conjuntas com as forças de Segurança Pública e Sistema de Justiça para conter as recorrentes situações de fugas e rebeliões nos centros socioeducativos de internação.

Para ilustrar e um pouco mais este período a tabela 1 abaixo apresenta os números das ocorrências de eventos críticos (individuais ou coletivos) registrados após a criação da SEAS em julho de 2016 até julho de 2020.

⁴⁵ O Anexo I desta dissertação apresenta o Organograma da SEAS.

⁴⁶ Revisão processual das sentenças; Criação da Central de vagas; Criação de Ouvidoria e Corregedoria da SEAS; Estratégias de atuação de forças policiais no perímetro externo dos Centros Socioeducativos; Desenvolvimento de rotinas e padrões de segurança preventiva/interventiva; Melhoria das condições de infraestrutura, alimentação e higiene.

Tabela 1- Número de ocorrências de eventos críticos registrados pela SEAS

ANO	FUGAS ⁴⁷	REBELIÕES	AUTO-LESÃO	SUICÍDIOS
2016	476	50	0	0
2017	79	21	0	0
2018	4	4	0	0
2019	9	0	0	0
2020 ⁴⁸	10	0	0	0

Fonte: SEAS, adaptado pelo autor.

Neste cenário, a superlotação foi sem dúvida uma das questões prioritárias e foco principal das primeiras ações. Neste sentido, através de uma atuação conjunta com o Sistema de Justiça foram implementados uma série de procedimentos, ações e fluxos voltados à otimização e fortalecimento das atividades de recepção e triagem dos adolescentes e jovens, bem como do processo de distribuição e acomodação destes nos centros de atendimento inicial e internação provisória.

Este conjunto de ações coordenados pela Central Reguladora de Vagas⁴⁹ da SEAS de forma conjunta e integrada com o Sistema de Justiça possibilitou uma melhor averiguação dos documentos processuais e checagem de informações diretamente com as varas da capital e comarcas do interior de forma a inibir o ingresso de jovens que não possuíam a legitimidade do processo jurisdicional para serem inseridos no sistema socioeducativo. Com esta forma de atuação conjunta, os casos em que eram detectados irregularidades ou alguma possibilidade de revisão processual eram imediatamente enviados à Defensoria Pública e ao Poder Judiciário para análise e reavaliação caso a caso, o que implicou diretamente na redução do número de entradas de novos adolescentes no Sistema.

Concomitantemente foram analisados os casos dos jovens que já estavam em cumprimento de decisão judicial e que poderiam passar por uma imediata reavaliação. Os casos mais recorrentes relacionavam-se aos casos de medidas aplicadas em *bis in idem* (julgados mais de uma vez pelo cometimento do mesmo ato), jovens maiores de idade que eram identificados como menores de idade (falsidade ideológica), bem como jovens egressos do sistema prisional maiores de 18 anos (oriundos da Casa de Privação Provisória de Liberdade - CPPL e fugitivos do Instituto Penal Professor Olavo Oliveira - IPPOO) que mantinham em seus registros algum mandado em aberto do tempo em que eram menores de

⁴⁷ Neste caso foram registradas o número total de adolescentes que fugiram e não o número total de ocorrências de fuga. Isso significa que muitas destas situações aconteceram a fuga de mais de um adolescente por evento.

⁴⁸ Considera-se aqui os dados informados até julho de 2020.

⁴⁹ A Portaria STDS nº 005, de 13 de janeiro de 2016 regulamentou a Central de Regulação de Vagas com o fito de monitorar e gerenciar a ocupação das vagas no Sistema Socioeducativo no Ceará. A expectativa era a de atuação conjunta e integrada com o Sistema de Justiça para a revisão processual das sentenças proferidas nos casos em que as decisões pudessem ser reavaliadas, evitando ou minimizando os impactos da superlotação.

idade. Situações de prisão por rixa, dirigir sem habilitação ou sentença proferida sem a identificação civil do acusado por inexistência de certidão de nascimento também eram recorrentes.

Os resultados iniciais deste trabalho de redução do número de adolescentes internados proporcionou melhores condições para acompanhamento de cada jovem interno e possibilitou que gradativamente fossem garantidas as prerrogativas previstas no Art. 100 do ECA que dispõe que a aplicação das medidas deve levar em consideração as necessidades pedagógicas das sanções, tendo um caráter híbrido: pedagógico-sancionatório.

Em 07/10/2016, por exemplo, o número de admitidos foi menor do que o número total de vagas, quando se chegou a um quantitativo de 730 adolescentes para 731 vagas, recorde histórico para os últimos anos de crise. Em novembro daquele mesmo ano encontravam-se admitidos nos centros socioeducativas da SEAS 793 adolescentes, sendo 673 na capital e 120 no interior, ou seja, se comparado ao mesmo período de 2015 houve uma redução de 34%.

Um segundo ponto fulcral destas intervenções iniciais foi a reconfiguração das formas de contratação dos serviços prestados pelas Organizações Não Governamentais (ONGs) que até aquele momento eram responsáveis pela integralidade das ações desenvolvidas nos centros socioeducativas do Estado (atividades meio e finalísticas). Para tanto foi realizado um processo de seleção de entidades da sociedade civil para celebração de termo de colaboração com a finalidade de realizar a gestão compartilhada dos centros de atendimento socioeducativo apenas com as atividades meio (higiene e limpeza, alimentação, vestuário e atividades pedagógicas). As atividades finalísticas relacionadas à privação de liberdade em si ficaram a cargo da execução direta pelo Estado.

Não será possível relatar aqui todos os acontecimentos deste período, mas torna-se crucial destacar as principais ações desenvolvidas no primeiro semestre de criação da SEAS para uma melhor compreensão sobre as complexidades e diversidades de situações que se sobreponham no processo de implementação do novo modelo de gestão e governança proposto.

Desta forma, o quadro abaixo apresenta de forma sintética uma relação com as principais estratégias desenvolvidas entre julho e dezembro de 2016 e que repercutiram de forma decisiva nas etapas posteriores de estruturação da Política Estadual do Sistema Socioeducativo.

Quadro 6 - Relação com as principais estratégias desenvolvidas pela SEAS entre julho e dezembro de 2016

(continua)

AÇÕES ESTRATÉGICAS	ATIVIDADES PRIORITÁRIAS	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
Articulação interinstitucional	I Seminário estadual para a elaboração dos planos municipais de atendimento socioeducativo de meio aberto.	Realizado em parceria com a STDS com recursos do Programa de Apoio às Reformas Sociais no Ceará (Proares) nos dias 16 e 17 de novembro de 2016 para 250 profissionais de 112 municípios cearenses.
	Termo de cooperação para integração operacional do Núcleo de Atendimento Inicial Integrado (NAI).	Assinado em 09 de novembro de 2016 com o propósito com o propósito de integrar operacionalmente as ações do Sistema de Justiça, Segurança Pública, Assistência Social e Socioeducativo num mesmo espaço físico. Surge como uma diretriz emanada do art. 88, inciso V do ECA.
	Obras de reforma e ampliação predial para implantação do NAI.	Foi assinado em 09 de novembro de 2016 a ordem de serviço para o início das obras para implantação do NAI de Fortaleza.
	Comissão Intersetorial do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.	Instituída pela Lei estadual nº 16.040/2016, a primeira reunião da Comissão Intersetorial foi realizada no dia 09 de setembro de 2016. Esta comissão tem a finalidade de promover a articulação intersetorial entre o Poder executivo (estadual e municipal), o Sistema de Justiça e a Sociedade Civil responsáveis pelas políticas de atendimento socioeducativo.
Reestruturação organizacional das unidades socioeducativas	Elaboração dos Planos de intervenção estratégica das unidades socioeducativas.	Elaborados com o propósito de planejar o processo de reorganização das unidades socioeducativas a partir de suas especificidades e através de planejamento específico e pactuado com o sistema de justiça. Incluíam ações de segurança preventiva e interventiva, padronização de rotinas operacionais, serviços de logística (alimentação e higiene dentre outros), retomada de atividades socioculturais, e elaboração de regimento interno.
	Elaboração de novo modelo metodológico para a Escolarização Formal.	A metodologia elaborada pela SEAS e Secretarias Estadual e Municipal de Educação apresenta uma organização curricular diferenciada por meio de uma metodologia reflexiva de atendimento personalizado.

Quadro 6 - Relação com as principais estratégias desenvolvidas pela SEAS entre julho e dezembro de 2016

(conclusão)

AÇÕES ESTRATÉGICAS	ATIVIDADES PRIORITÁRIAS	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
Valorização do servidor	Estruturação de cargos e salários.	Com a aprovação da Lei Estadual nº 16.178 de 27/12/2016 foi possível estabelecer o Plano de Cargos, Carreiras e Salários e a definição de critérios de ascensão e promoção funcional, com vistas posterior realização de concurso público.
	Seleção Pública Simplificada para contratação de Socioeducadores.	Realizado em três etapas (prova objetiva, análise curricular e investigação social) para suprir a necessidade de contratação imediata de socioeducadores que naquela época estavam vinculados aos termos de parceria com as Organizações não governamentais (ONGs).
	Formação inicial ⁵⁰ de 40 horas para 300 profissionais vinculados	As formações foram realizadas para 6 turmas durante o período de 01 agosto à 25 de novembro de 2016.
	Aprovação da Lei Complementar nº 163, de 05 de julho de 2016 (DOECE 05.07.2016).	Esta lei possibilitou a contratação temporária, de excepcional interesse público, para a contratação de 110 profissionais integrantes das equipes técnicas (Psicólogos, Assistentes Sociais e Pedagogos) e 964 socioeducadores para atuarem nas 18 unidades de atendimento socioeducativo do estado.
	Serviço de atendimento psicossocial.	Instituído pela Instrução Normativa nº 001/2016-SEAS com o propósito de oferecer atendimento psicossocial para servidores e colaboradores da SEAS. A estruturação da equipe é composta por: 01 assistente social, 01 psicólogo; 01 médico psiquiatra e 01 apoio administrativo.

Fonte: Elaborado pelo autor

Concomitantemente a estas ações uma série de reuniões temáticas, audiências públicas e relatórios de respostas às inspeções realizadas pelos órgãos de controle (Estadual, Federal e Internacional) aconteciam de forma incessante, onde os casos de denúncia de tortura e maus tratos eram analisados de forma sistemática. Para dar celeridade e tratamento adequado as denúncias emanadas pelos órgãos de controle e sociedade civil e apurar outras questões provenientes das inspeções dos setores técnicos da própria SEAS (controle interno) foram estruturados a ouvidoria e a corregedoria da SEAS.

Durante julho de 2016 e julho de 2020 foram instaurados duzentos e doze procedimentos administrativos e/ou sindicâncias, que variaram entre denúncias de agressões/maus tratos sofridos pelos adolescentes, faltas e/ou ausências injustificadas ao trabalho, negligência ou omissão de condutas e inadequação às rotinas estabelecidas

⁵⁰A capacitação realizada teve o seguinte conteúdo programático: Trajetória Jurídico-Processual das Medidas Socioeducativas; Escalas de Plantão, Plantão Noturno e Vistorias; Rede Socioeducativa; Rotina de Segurança Preventiva; Gerenciamento de Crises; O Papel do Socioeducador; Práticas de Socioeducação e o papel da equipe técnica; Fases do Atendimento Socioeducativo; e Conselho Disciplinar: Direitos e Deveres do Adolescente.

culminando no desligamento/demissão de quarenta e quatro profissionais que incorreram em algum tipo de falta administrativa.

Tabela 2 - Número de procedimento administrativos instaurados pela Corregedoria da SEAS

ANO	Procedimentos Instaurados	Afastamentos Cautelares	Sanções de Advertência	Sanções de Suspensão	Sanções de Demissão
2016	23	13	0	0	0
2017	100	16	10	2	24
2018	35	5	9	0	13
2019	34	15	2	3	6
2020	20	4	4	3	1
TOTAL	212	53	25	8	44

Fonte: SEAS

Além destas ações estratégicas empregadas para conter as expressões mais críticas que continuavam a se manifestar nos centros socioeducativos, todo um conjunto de atividades burocráticas precisavam ainda ser implementadas para dar materialidade a criação da natureza jurídica do novo órgão. Naquele primeiro momento, ao se desvincular a pasta das Medidas Socioeducativas da STDS, não existiam sequer o espaço físico, mobiliário e insumos básicos para a constituição da sede administrativa do novo órgão. Tudo, absolutamente tudo precisava ser licitado e adquirido.

No primeiro mês de sua criação estas atividades administrativas aconteceram no município de Fortaleza em duas salas cedidas pela Vice Governadoria do estado que a época se localizava no Palácio Iracema situado na Av. Washington Soares. Entre setembro de 2016 até fevereiro de 2017a SEAS ocupou um conjunto maior de salas e mobiliários cedidas pela Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas no Centro Administrativo do Cambéba localizado na Av. Gen. Afonso Albuquerque Lima, s/n. A partir de março de 2017o novo órgão passou a ocupar a sua sede própria localizada na avenida Oliveira Paiva n° 941.

5.2.1 As Inspeções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Durante este período inicial de implantação da SEAS os petionários da MC 60 (ANCED, CEDECA e Fórum DCA) reiteraram os relatos de violações de direitos e diligenciaram junto à OEA um pedido de providências e de extensão das Medidas Cautelares para outras Unidades Socioeducativas do estado que não tinham sido elencadas na petição inicial. Tal pleito, no entanto, não foi atendido pelo órgão internacional.

Diante deste cenário a CIDH decidiu convocar as partes interessadas (petionários e governo brasileiro) para participarem do 159° Período Ordinário de Sessões

da Comissão Interamericana de Direitos Humanos onde ocorreram uma série de Audiências Públicas e Reunião de Trabalho relativas a diferentes temas relacionados a pauta de Direitos Humanos em que o Estado brasileiro era parte interessada.

Motivadas por esta convocação a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria Nacional de Promoção dos direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) realizaram uma missão em Fortaleza, entre os dias 16 e 17 de novembro de 2016 para compreender em detalhes as questões que estavam sob litígio. A missão teve por objetivo principal alinhar com os representantes locais uma proposta de atuação a ser pactuada e apresentada durante a referida reunião de trabalho da CIDH prevista para ocorrer em dezembro daquele mesmo ano.

Assim, a partir das estratégias planejadas e em curso pelo Governo Cearense foi elaborado em novembro de 2016 um documento⁵¹ que apresentava as concepções norteadoras do novo modelo de gestão e governança concebido enquanto processo de reestruturação da política estadual para o Sistema Socioeducativo intitulado: Sistema Socioeducativo - Perspectivas e Possibilidades Para um Novo Modelo de Gestão.

O documento organiza seus conteúdos em duas partes. Na primeira, apresenta em linhas gerais o contexto situacional que ensejou a MC 6015 bem como a capacidade de vagas instalada, o marco normativo que deu origem a criação da SEAS e as ações em curso até aquele momento. A segunda parte destaca alguns dos princípios e diretrizes orientadores do modelo de gestão adotado, o planejamento para as fases do processo de reordenamento organizacional ao longo do tempo, os parâmetros estruturantes para os programas de atendimento e os projetos prioritários, compreendidos enquanto instrumentos alavancadores dos resultados desejados a nível operacional.

A publicação endereçada à CIDH através de carta assinada por Flávia Piovezan⁵² - Secretária Especial de Direitos Humanos e Cláudia Vidigal - Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (secretarias vinculadas ao então Ministério da Justiça e Cidadania) e pelo próprio governador Camilo Sobreira de Santana representaram o compromisso do governo brasileiro, em especial do estado do Ceará, para o desenvolvimento de uma Política Pública de Estado e não meramente como uma ação isolada

⁵¹ Governo do Estado do Ceará. (2016). Sistema socioeducativo: Perspectivas e Possibilidades para um Novo Modelo de Gestão. Recuperado de <https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2018/06/modelo-de-gesto.pdf>

⁵² Flávia Piovezan foi eleita em 21 de junho de 2017 pela Assembleia Geral da OEA para compor a CIDH como Comissária por um período de quatro anos, entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2021. Foi Secretária Especial de Direitos Humanos no Brasil e Presidente da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. É autora de numerosas publicações, prestou consultoria para organizações internacionais, realizou centenas de palestras e apresentações em universidades em dezenas de países.

de governo. Na carta, as secretárias referendam a importância do pacto federativo estreitado entre os Governos Federal e Cearense nos seguintes termos:

[...] partindo do entendimento da situação de crise vivenciada pelo sistema socioeducativo estadual, a SEDH e a SNPDCA realizaram missões ao Estado do Ceará com o intuito de pactuar com o governo estadual um plano de ação para o cumprimento das medidas cautelares outorgadas pela CIDH, no âmbito do novo modelo de gestão em andamento, que inclui a criação da Superintendência Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS). Este modelo de pactuação federativa aponta-se como prática exitosa para o cumprimento de decisões do sistema regional de proteção dos direitos humanos relativas ao Estado brasileiro, ao visar as perspectivas e possibilidades para a superação de um contexto violador de direitos. Além disso, esse processo de pactuação dá-se de forma transparente e inclusiva, com consulta às organizações peticionárias, as quais denunciaram o país perante à CIDH. Essa pactuação federativa na elaboração de um plano de ação para a gestão da crise no sistema socioeducativo estadual, que abarca o cumprimento das medidas cautelares outorgadas pela CIDH, bem como a criação de um órgão específico para executar as políticas de atendimento socioeducativo no Estado do Ceará, representa o compromisso do Estado brasileiro com a política de promoção e proteção dos direitos humanos, em especial, com a política de atendimento socioeducativo no Estado do Ceará. Essa iniciativa aponta caminhos possíveis, pensados coletivamente, além de representar a possibilidade de contribuir para a transição de uma situação de crise para uma situação de afirmação de direitos. (CEARÁ, 2016, p. 10).

Ao se referir sobre este momento de criação do no novo órgão gestor o governador do estado do Ceará Camilo Sobreira de Santana fez o seguinte relato:

Sabemos que os desafios são incomensuráveis e que o caminho a percorrer ainda é longo mas acreditamos que com o compromisso e colaboração de todos os atores, governamentais e não governamentais, que atuam no Sistema de Atendimento Socioeducativo e na defesa e proteção dos direitos dos adolescentes é possível construir um novo horizonte e novas perspectivas para o Atendimento Socioeducativo no Estado do Ceará, fundados nos conceitos de cidadania e dignidade para que com isso possamos conceber um verdadeiro processo de reinserção social para esses adolescentes. (CEARÁ, 2016, p. 12).

Antes da reunião com a CIDH, foram realizados encontros preparatórios entre o Governo Federal, Governo Estadual e também com os peticionários no dia 29/11/2016, para alinhamento de expectativas acerca do Plano de Ação proposto pelo Estado e sobre a Reunião que ocorreria no âmbito da CIDH na Cidade do Panamá. A referida Reunião Ordinária sobre a medida cautelar MC 6015 aconteceu em 05 de dezembro de 2016 e tiveram como delegação na Embaixada do Brasil os seguintes representantes:

a) Pelo Governo do Ceará - Secretário de Estado Chefe do Gabinete da Vice-Governadora, Fernando Antônio Costa de Oliveira; Coordenador Especial de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará, Demitri Nóbrega Cruz; e Superintendente da SEAS, Cássio Silveira Franco;

b) Pelo Governo Federal⁵³ - Embaixador Sílvio Jose Albuquerque e Silva, Secretário Especial Adjunto de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania (MJC); Cláudia Vidigal, Secretária Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente do MJC; Juliana Rodrigues, Assessora Internacional do MJC; Daniel Ximenes, Diretor de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania da Secretaria de Educação continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação (MEC); e Bruna Gagliardi, Diplomata da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Durante a reunião, as partes interessadas (Petitionários e Governo Brasileiro) na presença dos Comissionários da OEA expuseram suas falas e Governo Cearense pode então reconhecer a gravidade da questão trazida pela MC6015 e se comprometer com todas as ações necessárias para sua resolução entregando o documento que continha as concepções e estratégias desenvolvidas para esse intuito. Ao fim de sua exposição, os representantes do Governo Brasileiro fizeram um convite aos comissionários da CIDH para que fossem ao Brasil para verificar os avanços em que se encontravam as informações prestadas e os desafios a serem superados.

Em novembro de 2017 uma comitiva da CIDH veio em missão ao Brasil para realizar uma série de inspeções em três estados da Federação. Coordenada pelos comissários Esmeralda Arosemena de Troitiño e James L. Cavallaro a comitiva realizou uma série de visitas em diversos centros socioeducativos localizados nos estados de São Paulo, Espírito Santo e Ceará.

Em nota de imprensa publicada pela OEA⁵⁴ os comissários relatam o seguinte:

A CIDH agradece a disponibilidade das autoridades para iniciar um diálogo construtivo com a Comissão e as valiosas informações e dados fornecidos durante a visita. Da mesma forma, a Comissão destaca as reuniões com organizações da sociedade civil que trabalham na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e de outros atores interessados com quem se reuniu e pelas propostas concretas que fizeram para ajudar a avançar os desafios identificados. [...] No curso da visita, a CIDH pode observar que, de modo geral, a Lei do SINASE, N° 12.594 de 2012, adota como referência os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, especialmente os princípios da excepcionalidade e da temporalidade da punição, o princípio do melhor interesse da criança, o reconhecimento da condição do desenvolvimento do adolescente, e a consideração de que o objetivo das penas deve ter caráter socioeducativo e focar na reabilitação e na integração social

⁵³ Os representantes do Governo Federal participaram ainda das Audiências Públicas - Educação em direitos humanos no Brasil; 111 mortos da Casa de Detenção Carandirú; e Direitos Humanos e Reformas Legislativas no Brasil.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/209A.asp>

dos adolescentes. A Lei do SINASE prioriza as medidas socioeducativas não privativas de liberdade, regulando uma ampla gama de medidas e proporcionando um caráter excepcional à privação de liberdade em regime fechado, que deve ser aplicada por meio de atenção individual destinada à reintegração ao meio social e familiar, e garantindo os direitos à saúde, educação e formação profissional. No entanto, na prática, como observado, a lei do SINASE enfrenta importantes desafios em sua implementação, sendo a situação mais crítica em alguns estados. (CIDH ENCERRA VISITA AO BRASIL. OEA » COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS » CENTRO DE MÍDIA » COMUNICADOS DE IMPRENSA » 2017 » 209^a)

No Estado do Ceará os Comissários expressaram preocupação com a incapacidade do Estado Brasileiro de oferecer condições de segurança e garantias para a integridade pessoal dos internos⁵⁵. Segundo a nota de imprensa⁵⁶ da OEA, durante as visitas ao Ceará a Comissária Esmeralda Arosemena de Troitiño recebeu informações sobre a negação de visitas aos adolescentes e frequência as aulas como sanções administrativas bem como sobre o uso ilegal e injustificado de revistas ou inspeções vexatórias aplicadas tanto aos adolescentes internos quanto aos familiares e demais visitantes. Cabe destaque o fato da não comprovação destas informações por parte dos denunciante.

Prossegue a nota de imprensa informando que as organizações da sociedade civil manifestaram sua preocupação ante os Comissários quanto à dificuldade de diálogo com os órgãos governamentais responsáveis pela implementação do SINASE; pela falta de acompanhamento das denúncias de tortura e abuso sexual por parte dos Ministérios Públicos estaduais; e pelo atraso processual perante os tribunais estaduais.

No entanto, apesar das ressalvas expostas, a nota oficial de imprensa destacou que os Comissários observaram avanços. A partir das determinações da Medida Cautelar MC 60-15 um conjunto de melhorias de infraestrutura e das condições de oferta de serviços médicos, de higiene, alimentação e educação foram constatados. A esse respeito, a Comissão observou por exemplo os progressos no que se refere a iniciativas flexíveis de educação para garantir o direito à educação para todos os adolescentes em cumprimento de medida. Por fim, a Comissão saudou com destaque as iniciativas apresentadas pelas autoridades para fomentar as práticas de justiça restaurativa visando a redução de medidas de internação, com foco em medidas de semiliberdade e em medidas de meio aberto como a prestação de serviços comunitários. A Comissão também apreciou as iniciativas federais de criação de protocolos

⁵⁵ Na manhã de 13 de novembro, na cidade de Fortaleza, um grupo de pessoas vinculadas a uma organização criminosa (adultos e adolescentes) invadiram a Unidade de Semiliberdade Mártir Francisca, capturando seis adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade. Quatro desses adolescentes foram posteriormente encontrados mortos nos arredores da unidade. Após o fato um conjunto de medidas mais restritivas foram pactuadas com o Sistema de Justiça e Segurança Pública de modo a prevenir e inibir a atuação das facções instaladas nos territórios. Todos os envolvidos na chacina foram identificados e presos.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/209A.asp>

de atuação no âmbito dos processos judiciais e de denúncias de casos envolvendo crianças e adolescentes em contato com a lei do SIANSE.

Na conclusão das visitas ao Brasil, a nota de imprensa oficial publicada pela CIDH relata o seguinte:

Na conclusão da visita, a Comissária Arosemena de Troitiño alertou que "há anos o sistema de justiça para adolescentes no Brasil enfrenta desafios muito graves no sentido de garantir os direitos dos adolescentes privados de sua liberdade" e insistiu que o Estado do Brasil redobre urgentemente seus esforços para proteger os direitos dos adolescentes e que introduza reformas necessárias ao funcionamento dos centros socioeducativos alinhados com padrões internacionais. A Comissária também complementou dizendo que o Brasil deve implementar uma mudança real de paradigma que cumpra com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado e de acordo com os princípios constitucionais de proteção integral e de prioridade absoluta de crianças e adolescentes, em especial, quanto à instalação de um modelo de justiça restaurativa que privilegie a responsabilização pedagógica, orientado à inserção social", e concluiu afirmando que "há evidências abundantes de que o confinamento de adolescentes constitui meio ineficaz para enfrentar a violência e a insegurança, uma vez que esse tipo de medida repressiva não oferece as condições para prevenir a reincidência nas ações criminosas no futuro, especialmente quando o confinamento ocorre em condições como as observadas durante a visita". [...] A Comissão alerta sobre o elevado número de adolescentes privados de liberdade por delitos não violentos relacionados a drogas e sobre o uso excessivo da prisão preventiva. [...] No que diz respeito à prisão preventiva, o Comissário Cavallaro chama o Estado a "realizar uma avaliação sobre o uso da prisão preventiva para adolescentes e adotar medidas corretivas necessárias para reduzir essa prática de acordo com a legislação aplicável e com as normas internacionais". [...] A Comissão considera urgente a adoção de iniciativas que aumentem, na prática, a disponibilidade de medidas de semiliberdade e alternativas à privação de liberdade em todo o país, visando um cenário em que a prisão em regime fechado, na prática, caracterize uma medida de *ultima ratio*. A Comissão recomenda ainda que o Estado coordene medidas apropriadas, incluindo a adoção de diretivas e orientações destinadas a tribunais e promotores estaduais visando reduzir o uso de medidas de internação. (CIDH ENCERRA VISITA AO BRASIL. OEA » Comissão Interamericana de Direitos Humanos » Centro de Mídia » Comunicados de Imprensa » 2017 » 209ª)

Ao encerrar este tópico sobre o contexto e os cenários de nascimento da SEAS, destaco o fato do Estado do Ceará não ter recebido nenhum documento oficial acerca das conclusões e/ou recomendações oriundas das visitas de inspeção realizadas pela CIDH em novembro de 2017.

No próximo tópico serão apresentados em linhas gerais os pressupostos, as diretrizes e as concepções do Novo Modelo de Gestão concebido pela SEAS e apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

5.3 As concepções do novo modelo

Conforme apresentado no tópico anterior, o estado do Ceará enfrentou durante os anos de 2015 e 2016 o auge de um período de crises substancialmente marcadas por uma superlotação crônica e reiteradas ocorrências de fugas e rebeliões em seu Sistema Socioeducativo. Como consequência o Estado foi denunciado na Organização dos Estados Americanos (OEA) por meio da CIDH que por sua vez solicitou ao Estado brasileiro que adotasse um conjunto de medidas com o intuito de resguardar a integridade física, mental e emocional dos adolescentes afetados.

Para superação deste cenário desolador a SEAS propôs um conjunto de premissas e estratégias sistematizadas no documento intitulado Sistema Socioeducativo: Perspectivas e Possibilidades Para um Novo Modelo De Gestão⁵⁷ e entregue à CIDH em novembro de 2016. As estratégias elencadas neste documento são o resultado de um longo processo onde avanços e retrocessos foram vivenciados pelo Ceará ao longo dos últimos anos.

E é sobre estes fundamentos e concepções que o presente tópico irá se deter. Assim, serão apresentadas as concepções norteadoras deste novo modelo de gestão a partir dos Ciclos de Desenvolvimento Institucional e dos Parâmetros Estruturantes de Gestão (Pedagógicos, Segurança e Interinstitucionais).

Figura 4 - Foto da capa e sumário do documento entregue à CIDH em novembro de 2016



Fonte: Governo do Estado do Ceará. (2016).

⁵⁷Governo do Estado do Ceará. (2016). Sistema socioeducativo: Perspectivas e Possibilidades para um Novo Modelo de Gestão. Disponível em: <https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2018/06/modelo-de-gesto.pdf>

5.3.1 Os ciclos de desenvolvimento institucional

Ao retomar as premissas desenvolvidas no capítulo quatro relembro que a evolução normativa proposta por marcos doutrinários não se estabelece aos saltos mas sim de forma gradativa e como resultado de uma incessante dialética que se mantém viva no cotidiano das relações societária e/ou institucionais e que as leis carregam em si o germe da inefetividade e da ineficácia jurídica quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos ou quando não preveem instrumentos que a operacionalizem de fato.

A partir destes dois pressupostos fica evidente que a mera publicação do marco normativo estadual da SEAS e a proposição de um Novo Modelo de Gestão não seriam suficientes para a mudança de paradigma pretendida. Mesmo que construídos dentro de uma intencionalidade responsável, estes documentos e outras ferramentas de planejamento e gestão continuam sendo potencialmente insuficientes pois muitos profissionais esquecem do fato de que o mundo das ideias precisa ser materializado no plano real dos acontecimentos.

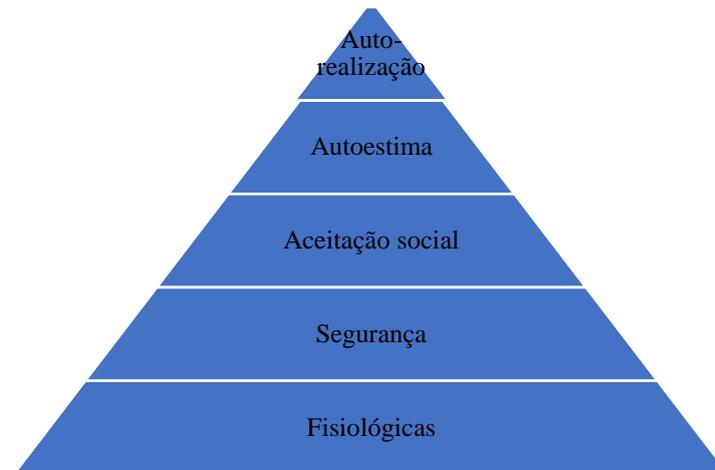
Isso significa que a mudança da práxis desejada precisa ser incorporada por toda a comunidade socioeducativa por meio da organização e desenvolvimento de ações cotidianas concretas, permanentes, sucessivas e que se mantenham ao longo do tempo. É preciso, portanto, pensar em um processo que possibilite uma real e objetiva mudança de valores institucionais.

Estes valores institucionais ou cultura institucional é o resultado da interação das relações entre os diferentes profissionais que nela atuam, da aceitação das regras e procedimentos e das condições e ergonomia de trabalho, dentre outros.

Na década de 60, Abram Maslow, um renomado psicólogo americano, desenvolveu a teoria da Hierarquia das Necessidades Humanas e defendia a ideia de que estas necessidades afetam o mundo das relações nas corporações. Considerado como o pai da psicologia humanista preconizava que a realização e plenitude Humana era o resultado de uma sucessão de conquistas de necessidades essenciais à sua própria existência.

Para ele existem cinco necessidades fundamentais que se sucedem de forma complementar. Das mais básicas às mais abstratas ou complexas são assim elencadas: Fisiologia; Segurança; Aceitação Social; Autoestima; e Autorrealização. A representação gráfica deste modelo é mundialmente reconhecida como a Pirâmide de Maslow, conforme demonstra a ilustração seguinte.

Figura 5 - Pirâmide das necessidades humanas de Maslow



Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste modelo, as necessidades fisiológicas são as mais básicas e elementares à sobrevivência de todo o organismo como a alimentação, o sono, abrigo, água e excreção dentre outros. Num segundo patamar, as necessidades de segurança representam um conjunto de elementos que remetem à estabilidade e a proteção contra violência, à saúde ou ainda à suficiência de recursos financeiros. Já a categoria das necessidades sociais representa a capacidade dos indivíduos em estabelecer vínculos positivos e amigáveis, de ser aceito e de estar socializado num contexto acolhedor.

As duas últimas categorias de necessidades são as mais elaboradas e representam as camadas de topo da pirâmide. A autoestima, como o nome sugere, se refere à capacidade de autoconfiança, de ser reconhecida e de ser respeitada por outros. Já a autorrealização se relaciona a valores mais abstratos e subjetivos da satisfação humana como a moralidade, criatividade e espiritualidade.

Para Maslow estas necessidades só podem ser conquistadas quando as necessidades anteriores forem plenamente preenchidas. Este é um ponto bastante criticado do modelo, já que todas estas necessidades acontecem ou podem acontecer de forma concomitante e não de forma sequencial. Para o neurologista e psiquiatra Viktor Emil Frankl (fundador da Logoterapia e professor das universidades de Viena e Harvard), é possível para o Ser Humano encontrar sentido na vida apesar do sofrimento e da dor. Além disso, as necessidades humanas raramente são satisfeitas plenamente.

Seja como for o modelo nos dá uma referência importante acerca do conjunto de premissas prioritizáveis e de uma certa sucessividade de etapas que parecem se confirmar na prática cotidiana de uma instituição que congrega diferentes Seres Humanos em suas rotinas

laborais. Com isso, a ideia nuclear que nos interessa para o contexto do novo modelo de gestão se remete à ideia de que todo Ser Humano atinge o seu bem-estar a partir da satisfação de um conjunto de necessidades básicas que se sucedem através de hierarquias estruturadas por etapas prioritizáveis.

Nesta perspectiva, o modelo proposto pela SEAS considerou a aquisição de “coisas” e a assimilação de “valores” que suprissem um conjunto de necessidades essenciais ao desenvolvimento das pessoas e como consequência da instituição por meio da implementação de ciclos de desenvolvimento institucional.

Para Costa (2008) a noção de valores apresenta o seguinte sentido:

Os valores não existem objetivamente. Eles funcionam em nossas vidas não nos momentos em que falamos ou escrevemos sobre eles, mas nos momentos em que decidimos e agimos, tornando-os princípios de nossas ações. Por isso o filósofo alemão Max Scheller afirma que “as coisas existem, os valores valem”. Quando os valores valem? Quando pesam na balança de nossas decisões, quando orientam nossas atitudes ou nossa conduta em uma direção e não em outra. Os valores, ao determinar o rumo de nossas decisões e ações, exercem a função de fonte de sentido de nossas escolhas. (COSTA, 2008, p. 29)

Partindo destas premissas os ciclos foram caracterizados como etapas sucessivas que promovem a estruturação de mudanças (de conteúdo, método e gestão) imediatas ao mesmo tempo em que prepara as bases para as mudanças das etapas seguintes.

Desta forma, cada um destes ciclos de desenvolvimento formam um conjunto de características que alicerçam a incorporação de uma série de recursos (materiais, pessoais, profissionais e institucionais) e competências que se complementam e se fortalecem ao longo do tempo.

Na prática estes limites e contornos entre cada ciclo não são tão nítidos e distintos assim, podendo surgir inclusive características de uma fase seguinte enquanto se processam os elementos do(s) ciclo(s) anterior(es). Com isso quero dizer que as características precípua de cada momento estão sempre presentes, mas com a predominância de uma ou outra depender do nível de maturidade e do grau de preparo de toda a instituição.

Em linhas gerais, o quadro abaixo apresenta o modelo com destaque para os objetivos e características principais de cada ciclo. Ressalto, entretanto, que estas características são “principais” pois não representam um rol taxativo e exaustivo de itens que os compõem, mas sim uma referência com os elementos essenciais e norteadores de cada etapa.

Quadro 7 – Caracterização dos ciclos de desenvolvimento institucional

CICLOS DE DESENVOLVIMENTO	OBJETIVOS	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
RECURSOS E PROCESSOS	Autonomia Funcional	O foco está centrado nas estruturas e nos processos administrativos; Sistematização, ordem, lógica, sistemas de controles e domínio de processos; Foco no como fazer as coisas; Estruturas formais, políticas e regras de funcionamento; Diferenciação de níveis, especialização de funções; Responsabilidades claramente definidas; As pessoas se “adaptam” aos processos.
CONVIVÊNCIA E COMPROMETIMENTO	Interdependência Intrainstitucional	O foco está centrado nas pessoas dentro da instituição; Todos se orientam pela Visão, Missão, Valores, Estratégias e Metas definidas em conjunto; Integração das funções, equipes multifuncionais, ênfase na cooperação das e entre as equipes; Auto planejamento, auto organização e auto controle; Proatividade e participação coletivas; Liderança situacional e voltada para o desenvolvimento de pessoas; As pessoas adaptam os processos e se integram a eles.
IDENTIFICAÇÃO COM VALORES E IDEAIS	Interdependência Interinstitucional e Societária	O foco está centrado nas relações; Formas associativas não usuais; Formação de rede de organizações interdependentes; Relações de confiança e cooperação; Equipes com maior autonomia, capacidade de liderar com diferenças e conflitos; Responsabilidade social, além da organização incluindo fornecedores, familiares e sociedade; Reconhecimento que o objetivo finalístico da organização vai além de suas próprias fronteiras; Conscientização da interdependência entre organizações e sistemas.

Fonte: Governo do Estado do Ceará. (2016, p. 37) adaptado pelo autor.

Este modelo exige uma atitude e uma forma de pensamento sistêmico⁵⁸ que utilizam recursos metodológicos com a finalidade de convergir diferentes pessoas e conhecimentos para um mesmo e comum campo de atuação. Está permeado pela centralidade

⁵⁸ Pensamento Sistêmico aqui referenciado é o entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização e entre esta e o seu ambiente externo adjacente. As organizações públicas são vistas como sistemas vivos e integrantes de sistemas complexos que interagem e se influenciam. Assim, é importante que o modelo de gestão seja dinâmico e capaz de contemplar a organização como um todo para rever e consolidar os seus objetivos e suas estratégias, observando o alinhamento e a interconexão dos seus componentes, seus objetivos, planos, processos, ações e as respectivas mensurações dos níveis ou etapas de desenvolvimento. Tudo em consonância com o macro sistema ao qual está inserido.

das ideias de dependência recíproca, necessidade de integração e níveis de desenvolvimento contínuos.

A concepção de ciclos de desenvolvimento se baseia ainda na premissa de que após o alcance dos objetivos do último ciclo (Desenvolvimento de Valores e Ideais) retornamos novamente para o primeiro (Recursos e Processos) revendo os processos já implantados e reordenando-os num novo patamar de conhecimento, complexidade e maturidade institucional, num processo contínuo e permanente de desenvolvimento.

Se tomarmos o modelo conceitual em comparação com a linha do tempo de criação da SEAS, podemos verificar, por exemplo, que em sua fase inicial – RECURSOS E PROCESSOS, onde o foco é a AUTONOMIA FUNCIONAL – o órgão esteve centrado na publicação das leis, decretos e portarias de regulamentação de sua estrutura normativa, padronização de regras e procedimentos e adequação dos espaços físicos (arquitetura, mobiliário e insumos) organizacionais. Tanto na organização da sede administrativa quanto na estruturação e regular funcionamento das unidades socioeducativas. A superlotação, a adequação arquitetônica, a salubridade e segurança das unidades socioeducativas, a normatização de rotinas administrativas e a reorganização dos contratos de gestão compartilharam das mesmas diretrizes deste início do desenvolvimento institucional.

As preocupações referentes a este momento inicial (processos e estruturas) são na realidade preocupações permanentes, mas a partir de um certo estágio de desenvolvimento deixam de ser prioritárias e são complementadas e/ou sucedidas por um novo conjunto de necessidades.

Neste novo momento a CONVIVÊNCIA/COMPROMETIMENTO entre os colaboradores do próprio órgão evidenciam-se como um requisito fundamental que objetiva a integração e a sinergia de valores e esforços coletivos.

Aqui a prioridade vincula-se ao desenvolvimento da autonomia institucional por meio do desenvolvimento de valores, habilidades e atitudes que norteiem toda a estrutura e processos organizados para o bem estar das pessoas (física, mental e emocional).

Como exemplo deste ciclo citamos a implantação da escola estadual de socioeducação com seus processos de formação e capacitação continuada, a criação do núcleo de atendimento pisco social para os servidores, as reuniões setoriais e desenvolvimento de lideranças focais (novos diretores e coordenadores de unidades), o fortalecimento dos encontros familiares com os jovens e suas rodas de diálogo onde são discutidas questões sobre as rotinas das unidades entre os jovens, equipes técnicas e socioeducadores.

Avançando nestes ciclos adentra-se num novo patamar onde a IDENTIFICAÇÃO COM VALORES E IDEIAS e AS RELAÇÕES DE INTERDEPENDENCIA INTERINSTITUCIONAL tornam-se as atividades e núcleo central das ações.

Neste momento, quando os recursos e processos estão definidos, as pessoas estão integradas e conhecem suas responsabilidades, direitos e deveres, onde as rotinas cotidianas acontecem com certa eficiência e eficácia é possível e necessário investir no fortalecimento das relações de confiança e cooperação com outras instituições.

Como exemplo podemos mencionar as atividades culturais desenvolvidas com o Cineasta Marcos Carvalho no projeto Cinema No Interior onde foram produzidos três curta metragens escritas, produzidos e interpretados por adolescentes

Dois destes curta metragens foram selecionados para serem exibidos com distinção em Festivais Internacionais de Cinema. O primeiro aconteceu na cidade de Contins na França durante os dias 22 e 23 de julho de 2018 e o segundo, intitulado “Divercine 27”, um festival de cinema voltado para o público infanto juvenil aconteceu nos dias 26 e 27 de julho em Montevideo no Uruguai. Os dois eventos tiveram a participação presencial de adolescentes e educadores que os acompanharam.

Figura 6 - Cartazes dos filmes produzidos em parceria entre a SEAS e a Mont Serrat produções



Fonte: Arquivo SEAS

Uma outra forma associativa não usual realizada no período foi a parceria com o Festival Internacional de Arte Urbana de Fortaleza. Conhecido como “Concreto” este festival acontece anualmente e reúne diferentes nomes de expressão local, nacional e internacional que realizam diferentes performances e trabalhos artísticos como grafite, murais, instalações, mobiliário urbano, esculturas sonoras, rodas de conversa e de oficinas.

Nesta quarta edição o evento contou com a participação de mais de 100 artistas e o melhor da arte urbana mundial em Fortaleza num festival gratuito e pleno de efervescência cultural.

[...]a parceria do Festival Concreto e Escola de Arte Urbana Amplitude com a SEAS - Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, cujos Centros Sócio - Educacionais foram contemplados com arte urbana por dentro e por fora, por meio de grafite, oficinas, instalações e mobiliário urbano. A parceria estabelecida visou beneficiar os quatro⁵⁹ Centros, todos localizados no Passaré, bem como promover interação com a comunidade local. As atividades tiveram início no dia 20 de novembro com um “evento de acolhida” no local, no qual visitantes e comunidade local interagem enquanto instalações foram montadas. Em seguida, começou a pintura dos muros dos Centros. Destaque para a participação de alguns internos nas ações como “ajudantes de pintura”, ensaiando pinceladas com renomados artistas do grafite, com direito a inclusão de suas assinaturas no final juntamente com a do artista auxiliado por eles.[...] À margem, um muro cinza-amarronzado, encardido pelo tempo, transformou-se linda e magicamente ao sabor das tintas. Um lugar inóspito e silencioso, no dia seguinte virou um parque pleno de brinquedos, invadido pelo som de crianças rindo alto. [...]Potenciais descobertos e o que era cinza, vazio e frio, virou som cor e vida. Ressurgido, o desprezado virou contemplado. Ressignificado, o que era marginal descobriu-se principal. (FESTIVAL CONCRETO # 4. FESTIVAL INTERNACIONAL DE ARTE URBANA DE 10 A 26 DE NOVEMBRO DE 2017)⁶⁰

Figura 7 - Pintura artística realizada durante a #4 Edição do Festival Concreto nas muralhas da Unidade Socioeducativa Dom Bosco em novembro de 2017



Fonte: <https://www.festivalconcreto.com.br/festival/edicao-2017/>

Do ponto de vista das relações com as instituições do Estado e sociedade civil integrantes do SINASE cito igualmente como ponto culminante deste terceiro ciclo a elaboração do Plano Decenal do Sistema socioeducativo⁶¹ que reuniu mais de trinta

⁵⁹ As Unidades Socioeducativas citadas foram a Passaré, São Miguel, São Francisco e Dom Bosco.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.festivalconcreto.com.br/festival/edicao-2017/>

⁶¹ O Plano Decenal será melhor descrito no tópico 4.4. deste capítulo.

instituições públicas e da sociedade civil para planejar o futuro de toda a política estadual pelos próximos dez anos.

Por fim, cabe deixar registrado que o modelo proposto aponta para um caminho a ser trilhado, de forma análoga a um mapa cartográfico que apresenta em linhas gerais a topografia, a altitude, a hidrografia e o tipo do terreno em questão. Entretanto, o mapa não é o território, mas nos orienta de forma mais adequada sobre a melhor rota a ser traçada e aquelas que devem ser evitadas. Ter o “mapa” em mãos não significa que todas as questões serão superadas ou que surjam outras não previstas, mas sim que a partir deste “roteiro” saberemos lidar com o cotidiano melhor preparados em cada uma das etapas e acontecimentos da vida institucional.

5.3.2 Parâmetros estruturantes da gestão

Segundo Brasil (2014 b, p. 34-37), são funções da gestão: (a) implementar programas; (b) garantir a conformidade com as regulamentações; (c) revisar e reportar o progresso de ações; (d) garantir a eficiência administrativa; (e) manter a comunicação com as partes interessadas; e (f) avaliar o desempenho e aprender.

A partir destas premissas, o documento apresentado à OEA definiu parâmetros estruturantes da gestão como os requisitos que contribuem para uma compreensão mais objetiva acerca da operacionalização das premissas e valores de natureza subjetiva contidos nos marcos normativos nacionais, internacionais e os da academia. Indicam assim a forma, o modo, as circunstâncias, as características, as estruturas, os processos e os fluxos operacionais do atendimento socioeducativo e possibilitam os subsídios para a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação.

No entanto, estes parâmetros não determinam as atividades cotidianas em si, mas orientam as equipes de profissionais sobre como elaborar tais rotinas e procedimentos a partir das circunstâncias e especificidades de cada unidade socioeducativa. Assim, a partir destas premissas, promovendo os processos de construção coletiva e utilizando as ferramentas de planejamento adequadas, a nova práxis institucional pode ser instituída.

Esta lógica referencial foi constituída a partir da definição de parâmetros que dialogam entre si sobre os aspectos relacionados aos processos da gestão pedagógica, da gestão da segurança e dos relacionamentos interinstitucionais. Apesar de serem apresentados nas suas particularidades, estes parâmetros guardam entre si uma relação de

estreita interdependência pois se retroalimentam por meio dos princípios, conceitos e mecanismos operacionais.

Enquanto axioma nuclear, o resultado das ações deve sempre propiciar ao adolescente a consecução de direitos/deveres e a oportunidade de superação das circunstâncias que envolveram a prática do ato infracional por meio da resignificação de valores para uma nova forma de participação social, uma vez que as medidas socioeducativas se inscrevem enquanto dimensões de natureza jurídico-sancionatória e ético-pedagógica.

5.3.2.1 Parâmetros Pedagógicos

A execução da medida socioeducativa interposta por decisão judicial é um dos elementos fundantes da ruptura com o já superado código de menores, pois somente será sentenciado ao cumprimento de uma medida socioeducativa aquele sujeito caracterizado como adolescente e que por meio do contraditório e ampla defesa for comprovadamente reconhecido como o autor de um ato infracional.

Dentro desta concepção a NATUREZA SANCIONATÓRIA é aplicada em graduação e conformidade com a gravidade do ato praticado. Iniciando-se com a advertência, reparação de danos, prestação de serviços comunitários e liberdade assistida até os mais graves onde se aplicam a semiliberdade ou internação, de acordo e dentro dos limites impostos pela legislação vigente.

Ocorre que este ato sancionatório, ou seja, a reprovação social pelo ato cometido, precisa ser acompanhado de forma concomitante com o CUNHO PEDAGÓGICO DA MEDIDA e que está relacionada com a identificação, análise e superação dos fatores que conduziram o sujeito a praticar o ato infracional: do contexto e da circunstância, do conjunto pessoal de crenças e valores, de estar ou não passando por situação aflitiva, da tendência a enfrentar seus conflitos e a materializar suas crenças de forma não resolutiva e violenta.

Este cunho pedagógico não está relacionado com a superação das condições e dos contextos que incidem sobre este adolescente, mas sim no desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes necessárias para o enfrentamento destes contextos por vias que não sejam a prática do ato infracional. Isto não significa que estes contextos sejam irrelevantes ou que não devam ser superados, mas significa que a SEAS não é a responsável por todas as dimensões da vida deste adolescente apreendido.

Entretanto, durante a elaboração do plano personalizado de atendimento a equipe multidisciplinar composta por pedagogos, assistentes sociais e psicólogos (dentre outros) deve

conhecer a trajetória social e a narrativa pessoal de cada adolescente e então fazer as correlações e traçar as estratégias necessárias ao processo de responsabilização do ato infracional em todas as dimensões da execução da medida socioeducativa imposta.

O fato de termos predominantemente adolescentes e jovens negros oriundos de populações e grupos socialmente excluídos significa que as mazelas do racismo estrutural se mantêm intactas em nosso sistema de justiça e, portanto, não representam a caracterização do público alvo a ser atendido. Este público alvo está condicionado à prática de um ato infracional por qualquer adolescente oriundo de quaisquer condições sociais. O enfrentamento ao racismo estrutural se relaciona às políticas de valoração racial e antirracistas e não a adaptação da execução do SINASE às consequências do que queremos combater.

O que precisa ser feito para que as injustiças mais evidentes do mundo contemporâneo sejam eliminadas ou, ao menos, atenuadas? Nas sociedades democráticas, as instituições do Estado trabalham pela aplicação equânime das leis ou são meros instrumentos de uma burocracia autorreferente? Partindo do ordenamento jurídico em vigor – que negligencia a realidade concreta dos cidadãos para privilegiar a formação de arranjos institucionais -, que caminhos podem levar à construção de um planeta mais inclusivo e menos iníquo? (AMARTYA, 2011).

Este é um ponto crucial a ser destacado pois o ECA não determina a apreensão de jovens em razão de sua vulnerabilidade social ou etnia, mas sim em virtude, única e exclusiva, da prática de um ato infracional cometido por qualquer cidadão adolescente de qualquer classe ou condição social. Isso significa, que o Sistema Socioeducativo não representa uma política pública de combate às desigualdades sociais, mas sim um conjunto de mecanismos e metodologias utilizadas para o cumprimento de uma decisão jurisdicional aplicada ao adolescente denunciado pela prática de um ato infracional.

Considera-se, entretanto, que a prática deste ato infracional pode estar vinculada a diferentes fatores existenciais e processos sociais, mas não em virtude de sua posição ou classe social. Por óbvio que estes fatores e as injustiças por que passou são importantes na vida do adolescente, mas estes não são (ou não deveriam ser) os condicionantes de uma sentença aplicada em um processo onde se garanta o contraditório e a ampla defesa durante a apuração de cometimento de um ato ilegal e antissocial.

Indignar-se contra relações de desigualdade e exclusão ou qualquer outra situação pessoal vivida, não é crime, mas sim uma virtude, pois esta indignação demonstra uma intolerância ao “desumano”, ao “injusto” e ao “intolerável”. O que está em desequilíbrio, equivocado e em contradição com a lei, é a forma violenta de responder a estas injúrias. Da mesma forma, manter uma população em cumprimento de decisão judicial em decorrência de

preconceitos de classe e/ou étnicos é igualmente reprovável. Combater a injustiça com outras injustiças é reforçar a permissividade instalada e não um ato de Justiça⁶², crescimento ou emancipação humana.

Neste sentido, o Cunho Pedagógico da medida deve centrar-se especificamente na reflexão/ação sobre a forma em como a pessoa se relaciona a partir deste ato delituoso cometido e suas implicações (consigo mesmo, com os outros e/ou com a sociedade) independentemente da classe social ou etnia a que esteja vinculado⁶³.

A partir de então, o cunho pedagógico da medida nas unidades socioeducativas poderá acontecer dentro das seguintes perspectivas:

- 1) Da estruturação de vivências e atividades que conduzam a reflexões acerca da prática do ato infracional em seus múltiplos contextos (e não qualquer tipo de atividade que preencha o tempo ocioso);
- 2) Da visão de mundo e do próprio conjunto de situações em que o adolescente está inserido (pessoais, cognitivas, relacionais, sociais e ambientais);
- 3) Do adolescente assumir o ato ou não, com suas implicações e consequências (para si mesmo e para os outros);
- 4) Do desenvolvimento das habilidades, competência e atitudes necessárias à mudança de atuação (consigo mesmo, com os outros e com/na sociedade);
- 5) Da realização de atividades específicas e distintas (coletivas ou individuais) para cada adolescente de acordo com suas necessidades e alinhadas com o roteiro desenvolvido pela equipe multidisciplinar.

Dentro destas premissas, a prática socioeducativa proposta deve basear-se na concepção da UNESCO de Educação para o Desenvolvimento Humano, descrita em relatório organizado por Jacques Delors (2001), denominado “Educação: um tesouro a descobrir” e estruturado por quatro aprendizagens básicas: ser, conviver, conhecer e fazer. Vias separadas didaticamente, mas que constituem apenas uma.

A partir desses quatro pilares fundamentais, a noção de competências, que traduz exatamente a capacidade de utilizar o que aprendeu para conduzir suas ações em diversos aspectos da vida humana, sendo a fonte de desenvolvimento de novas habilidades e atitudes.

⁶² Justiça enquanto valor Humano e não enquanto ato do processo jurisdicional.

⁶³ Nos casos em que as equipes multidisciplinares identifiquem a violação de direitos sofridas por este adolescente, outras políticas sociais e judiciais precisam e devem ser acionadas e articuladas com os demais órgãos públicos e instituições não governamentais. Estas violações jamais devem ser consideradas como situações que justifiquem o cometimento do ato infracional ou mesmo a sentença proferida. Com isso, evita-se o discurso da marginalização da pobreza ou pior, o da aplicação da medida como meio de proteção do adolescente.

Segundo esta concepção, a educação deve gerar um conjunto de competências para o desenvolvimento de novas habilidades relacionais.

Metodologicamente, as diretrizes operacionais do novo modelo de gestão baseiam-se ainda no norte pedagógico referenciado pelo pedagogo Antônio Carlos Gomes da Costa que estabeleceu como premissas a pedagogia da presença e o protagonismo juvenil. Com forte influência freiriana, seus trabalhos embasaram a proposta no sentido de buscar um novo jovem que saiba fazer, ser, conhecer e conviver. Há, portanto, uma incessante necessidade de que esses saberes norteiem o jovem em construção, ou seja, um sujeito capaz de desconstruir e reconstruir seu presente e direcionar seu futuro⁶⁴.

Enquanto fio condutor de suporte para o desenvolvimento destas competências socioemocionais, os parâmetros pedagógicos da SEAS incorporaram um programa de Práticas Restaurativas norteado por três concepções:

- a) A concepção do encontro, que possui uma maior ênfase na liberdade de manifestação dos envolvidos para a resolução do conflito;
- b) A concepção reparadora, cujo enfoque é a reparação do dano causado;
- c) A concepção transformadora, que enxerga os mecanismos restaurativos como forma de elaboração coletiva de justiça, proporcionando uma transformação na forma como cada um percebe e encara seu modo de vida, a partir das intensas experiências pessoais dos envolvidos no enfrentamento e na resolução pacífica de conflitos.

Este programa de práticas restaurativas acontece principalmente por meio de assembleias que acontecem numa frequência semanal ou quinzenal a depender da programação de cada unidade socioeducativa. Para sua composição possibilita-se a participação voluntária de adolescentes, socioeducadores, equipe técnica e gestores, onde então, a partir de regras de convivência previamente pactuadas, todos sentam-se em círculo e tem a oportunidade de se manifestarem e de serem ouvidos.

⁶⁴ Isto não significa que num contexto dominado pela violência e marcado pela exclusão social o adolescente seja capaz de “superar” tudo sozinho. A privação da liberdade em si não é capaz de superar estes obstáculos e muitas vezes é tanto consequência como geradora de relações de uma invisibilidade perversa que só admite determinadas populações no momento em causam algum dano às suas elites dominantes. Entretanto num programa consequente, pretende-se que este jovem seja capaz de saber lidar melhor com estas situações. Lamentavelmente, nestes cenários muitas perguntas ficam sem respostas...

Figura 8 – Registro de uma Assembleia com Adolescentes realizadas na Unidade Socioeducativa



Fonte: Arquivo SEAS

Os assuntos podem ser muito variados, mas via de regra as equipes técnicas direcionam as pautas para os temas relacionados às regras de convivência, direitos e deveres e cultura de paz. Muitas vezes as pautas são propostas pelos próprios adolescentes. Durante os encontros, as reivindicações do coletivo são apresentadas, analisadas à luz do regramento vigente e adequadas às necessidades do grupo que passam a adotar o combinado com uma disciplina pessoal exemplar. As situações não previstas no regulamento são apresentadas pelos jovens às equipes e levadas para a avaliação do diretor da unidade, outras, caso não interfiram no regramento podem ser pactuadas pelo grupo.

Qualidade da alimentação, críticas sobre o desenvolvimento ou insuficiência das atividades ou sobre a conduta de profissionais e adolescentes são bastante comuns, contudo, evita-se nos encontros coletivos as discussões personificadas. Quando necessário, instaura-se um outro procedimento restaurativo onde somente as partes envolvidas diretamente no conflito e um mediador é que participam.

No caso de faltas disciplinares de natureza média ou grave cometidas pelos adolescentes pelo descumprimento de regras instituídas ou pactuadas é formado um conselho disciplinar para deliberação das sanções. Situação semelhante ocorre no caso de faltas cometidas por servidores; neste caso instrui-se processo junto ao diretor de cada unidade ou à corregedoria conforme a necessidade.

Estes encontros restaurativos foram na verdade uma das principais estratégias para reorganização das rotinas de cada unidade socioeducativa, que em meados de 2016 viviam sobre uma forte tensão. Os primeiros encontros aconteceram de forma bastante tímida onde todos estavam muito receosos pois havia um enfrentamento constante entre jovens e socioeducadores. Entretanto, na Unidade Socioeducativo Dom Bosco, após um período de

formação inicial e com a coordenação e presença atuante de sua diretora Fabiana Duarte Pimenta e de toda a sua equipe estes receios foram superados e gradativamente o programa pôde ser consolidado em cada uma das unidades socioeducativas do estado.

Outro exemplo de educação interdimensional utiliza a prática de esportes enquanto estratégia capaz de gerar aprendizagens de respeito às regras de convivência, desenvolvimento psicomotor, relacional e de saúde. Neste sentido foram estabelecidos Termos de Cooperação com os Time de Futebol do Fortaleza e do Ceará, além da equipe de basquete profissional do Basquete Cearense para a implantação de “escolinhas de formação de jogadores” nas unidades socioeducativas de Fortaleza.

Figura 9- Registro do Treino dos adolescentes da Unidade Dom Bosco com o então Técnico Alberto Bial e jogadores profissionais do Basquete Cearense



Fonte: Arquivo SEAS

Nesta parceria, a SEAS mantém os equipamentos e os educadores físicos para a regularidade dos treinos e os clubes desportivos mantinham com regularidade e frequência a interação dos atletas e adolescentes tanto nas unidades onde o projeto foi implantado quanto nas decisões e jogos oficiais do campeonato.

A partir de então novas iniciativas com outras modalidades desportivas como o Karatê, Jiu-jitsu, Capoeira, Vôlei, Xadrez e Tênis de Mesa foram implantadas enquanto estratégia de integração de adolescentes e equipes dentro e entre as diferentes unidades do Ceará.

Com isso, em 2018 foi possível realizar primeira olimpíada socioeducativa disputada em todas as unidades do estado. O encerramento deste evento desportivo aconteceu no Centro Olímpico com a presença de mais de 90 adolescentes de todas as unidades do estado, familiares, equipes de profissionais, times profissionais e federações de esportes.

Figura 10 – Registro da cerimônia de abertura da I Olimpíada Socioeducativa realizada na Unidade Socioeducativa do Canindezinho em Fortaleza



Fonte: Arquivo SEAS

5.3.2.2 Parâmetros de Segurança

Tema de fundamental importância para a execução das medidas socioeducativas, a Segurança no contexto do SINASE tem fomentado recorrentes e intermináveis discussões marcadas via de regra por concepções arcaicas de natureza correccionais repressivas ou de cunho assistencialista/paternalista que pouco contribuem para a sistematização de práticas que sejam emancipadoras dos antigos modelos menoristas.

Tanta controvérsia talvez se justifique pela ausência de uma norma regulamentadora que oriente a execução das medidas socioeducativas nos Estados e/ou pela insuficiência de definições objetivas sobre o assunto.

No ECA, por exemplo, o Art.125 informa que é dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança. No entanto, em nenhum momento o Estatuto delimita quais devem ser estas medidas ou sequer a definição da expressão “adequadas”. Estas imprecisões terminológicas dão margem a uma amplitude de interpretações que dificultam a mensuração de seus resultados.

Por sua vez, a resolução 119 do CONANDA que deveria tratar da regulamentação da execução das medidas socioeducativas, dispõe nos seguintes termos o tema da Segurança:

Incolunidade, integridade física e segurança (artigos 124 e 125 do ECA). 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 todas⁶⁵ as medidas para que de fato tais garantias sejam respeitadas. Esse dever do Poder Público decorre, também, da própria responsabilidade objetiva do

⁶⁵ Quais medidas? É bastante recorrente que adoção de medidas por parte de gestores para garantir determinados direitos sejam rechaçadas pela sociedade civil. Outras vezes o próprio Sistema de justiça entra em contradições sob a análise de tais medidas.

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)⁶⁶, habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, vestuário e alimentação suficientes e adequadas à faixa etária dos adolescentes e cuidados médicos, odontológicos, farmacêuticos e saúde mental. Para a segurança da Unidade de internação é fundamental o maior investimento em segurança externa, diminuindo os riscos de invasões e evasões e assegurando tranqüilidade para o trabalho socioeducativo. (BRASIL, 2006, p. 28.)

Nesta redação dada pelo CONANDA, a questão fica evidenciada como uma garantia do Direito à Segurança contido no Art. 6º de nossa Constituição Federal (CF) e expressa, portanto, um conceito relacionado aos Direitos Sociais de todos os cidadãos e não como um conjunto de diretrizes ou dispositivos operacionais que façam valer tal premissa normativa no campo da aplicação de uma medida judicialmente imposta para adolescentes.

O referido Art. 124 do ECA citado, trata de um rol não taxativo e amplo de acesso a direitos destinados aos adolescentes privados de liberdade. Neste caso, dizem respeito às condições gerais de habitabilidade e acesso à informação e comunicação do adolescente, de ser tratado com respeito e dignidade, de realizar atividades culturais, esportivas e de lazer, escolarização e profissionalização dentre outros.

Mais uma vez, exemplos genéricos e imprecisos que não determinam parâmetros objetivos e mensuráveis para o monitoramento da operacionalização de uma medida socioeducativa.

Nossa CF, por sua vez, traz a Garantia do Direito à Segurança como um axioma de cunho generalista acerca da salvaguarda de uma série de outros direitos fundamentais, via de regra associados, mas não exclusivos à área de Segurança Pública.

Na academia igualmente, podemos encontrar a questão da Segurança sob diversos e diferentes significados, o que não contribui para uma compreensão mais assertiva para a questão. Uma abordagem bastante comum pensa a segurança em termos de posição estratégica ou *status quo* de um objeto sob análise, como o Estado ou a Ciência por exemplo. Existem ainda outras abordagens que analisam a ambiência de atuação da segurança para determinados campos, tais como: o jurídico, a política, a econômica, o social ou o ambiental. Assim, surgem expressões como “segurança jurídica”, “segurança política”, “segurança social” e “segurança ambiental”.

⁶⁶ Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Publicada no DOU de 20/12/2000.

Entretanto, num conceito etimológico comum o termo segurança é referenciado ao contexto da “proteção”. Aqui, a palavra está relacionada ao ato de defender, de afastar algo ou alguém de uma situação de risco ou perigo, resguardar, proteger e tornar seguro.

No entanto, para Azevedo (2009):

[...] o conceito de segurança é essencialmente derivativo, isto é, a segurança em si é vazia de significado, adquirindo sentido, somente, a partir do momento em que existe um objeto a ser assegurado, de maneira que as mais diferentes abordagens podem lhe imprimir um significado peculiar, em acórdância com os seus marcos conceituais específicos (AZEVEDO, 2009, p.1-2).

Comi isso, ao tomarmos a afirmação de Azevedo (2009) como uma premissa elementar, o que deve ser assegurado nas Políticas do SINASE? A integridade física dos adolescentes? E a integridade física dos trabalhadores, não importa? Não nos esqueçamos ainda que no SINASE o jovem só é sentenciado como consequência de um ato infracional lesivo e praticado contra à sociedade. Neste sentido, devemos nos preocupar com a segurança da sociedade em termos de uma contraprestação de serviços públicos que reflitam na reparação deste ato lesivo e a consequente responsabilização deste jovem?

Instigado por estes questionamentos, o conceito de Segurança no modelo de gestão adotado pela SEAS pode ser compreendido sob duas perspectivas.

- 1) Num sentido mais restrito tem a ver com a segurança física/mental/emocional das pessoas envolvidas em seu contexto (adolescentes e servidores); e
- 2) Num sentido mais amplo relaciona-se com a missão institucional e nos impactos gerados por sua política na sociedade como um todo.

Diante do exposto, o tema da Segurança no contexto da SEAS pode ser expressada como sendo: “aquela que atua de forma proativa a fim de inibir manifestações indesejáveis à integridade física das pessoas e à insuficiência dos processos gestão de forma a evitara incidência dos fatores de risco inerentes às suas atividades e minimizar o potencial lesivo de suas ocorrências”.

Estas dimensões trazem importantes consequências para a gestão de todo o Sistema, mas em especial para as Unidades Socioeducativas onde a privação da liberdade age de forma evidente em sua face mais coercitiva durante a execução de uma medida judicial de internação.

Há, portanto, um cuidado permanente e simultâneo em duas direções que se complementam: a primeira, diz respeito à superação da crise vivenciada e relativa às graves acusações por violações de direitos objeto da Medida Cautelar N°60-15 e relacionada à integridade física/emocional dos indivíduos. A segunda, volta-se para os princípios da

eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas com sua consequente contraprestação de serviços públicos de qualidade à coletividade.

No presente tópico, o foco central das atenções está relacionado à perspectiva que versa sobre a segurança física/mental/emocional das pessoas. A segunda perspectiva ou dimensão, no sentido mais amplo da segurança que trata da qualidade dos serviços públicos em si é o tema central de todo o modelo de gestão e governança que está sendo apresentado.

Como visto, em muitas situações nossa legislação pátria é omissa, prolixa e/ou redundante com relação ao tema da segurança. Esta falta de objetividade possibilita interpretações equivocadas e dão margem a arbitrariedades que recorrentemente são objeto de destaque e críticas.

Para o contexto das Unidades de Internação, por exemplo, um equívoco bastante comum é confundir a segurança nas instituições de privação de liberdade como uma atividade inerente ao Sistema de Segurança Pública - SSP.

Embora relacionem-se em muitos momentos, o SINASE e o SSP são subsistemas distintos, mas integrantes do mesmo SGDCA. Enquanto o SSP se relaciona com os adolescentes num momento anterior à decisão judicial ou nas circunstâncias em que a ordem pública é rompida⁶⁷ nas Unidades de Internação, o SINASE atua após a decisão judicial onde inicia então a execução da medida imposta.

Neste sentido, as atividades de Segurança desenvolvidas pela SEAS não têm a razão de ser em si mesmas e nem apresentam predominância sobre as demais atividades desenvolvidas (pedagógicas, de gestão ou das relações interinstitucionais). Pelo contrário, a razão de sua existência reside na garantia do cenário, do ambiente e da ambiência, dos processos, dos insumos e do tempo necessário para que a comunidade socioeducativa contracene e reconstrua suas perspectivas e visões de mundo.

Por óbvio que o ato de privar alguém de liberdade é uma ação compulsória do Estado e que independe da permissão do sujeito judicialmente tutelado. A privação da liberdade, portanto, implica na utilização de infraestrutura arquitetônica, mecanismos e procedimento de contenção. Neste sentido, o uso de tais insumos e recursos precisam ser regulamentados por parâmetros objetivos e facilmente compreensíveis para que todos conheçam os requisitos, os limites, a duração e a intensidade de sua utilização.

⁶⁷Nestes momentos o emprego das forças policiais coordenados com a SEAS e Sistema de Justiça são de crucial importância para a superação da crise instalada.

Cabe destacar que enquanto Parâmetro de Segurança, o modelo da SEAS deixa estruturado a forma geral⁶⁸ de organização e sistematização desta operacionalização e controle para que posteriormente, através de instruções normativas específicas estes requisitos sejam melhor detalhados e formalizados.

Para elaboração dos Parâmetros Estaduais de Segurança a SEAS tomou como premissas normativas as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil e as Regras Mínimas das Nações Unidas Para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade⁶⁹. Estes protocolos internacionais trazem importantes elementos para a regulamentação do uso da força em situações excepcionais e preveem um conjunto de orientações restritivas para esta “excepcionalidade”.

Entretanto, tais documentos não trazem de forma objetiva as regras sobre “o que e como devem ser realizados” estes procedimentos. Fica evidente que enquanto documento de abrangência internacional tais protocolos não tem o propósito de detalhar a operacionalização administrativa dos Estados signatários, mas sim gerar os parâmetros mínimos a serem adotados enquanto marcos civilizacionais para todas e quaisquer instituições que lidem com o tema.

Quadro 8 – Requisitos essenciais para o uso da força em instituições de privação de liberdade juvenil

ELEMENTOS ESSENCIAIS	DESCRIÇÃO
Excepcionalidade	Os procedimentos para o uso da força para contenção e para responder a situação-limite ou de crise devem ser utilizados no último caso, quando todos os demais procedimentos se mostraram ineficazes para estabilizar o cenário;
Proporcionalidade	As medidas adotadas devem ser razoáveis e proporcionais ao fato gerador da situação-limite ou da crise;
Formalidade	Os procedimentos devem estar formalmente previstos em Lei ou Regulamento;
Anterioridade	Os procedimentos devem ter sido estabelecidos de forma prévia e padronizada, visando garantir que os agentes executores tenham prévio e pleno conhecimento das medidas adequadas para cada grau de situação;
Autorização Expressa	Os instrumentos somente podem ser utilizados por autorização do diretor e para impedir que o jovem prejudique a outros, a si mesmo ou cause sérios danos materiais;
Integridade Física e Notificação	Nos casos de utilização de coerção ou força o jovem deve ser imediatamente encaminhado para o setor médico, bem como o fato deve ser comunicado as autoridades competentes;
Instrumentos Coercitivos	Os instrumentos eventualmente utilizados não podem causar lesão, dor, humilhação ou degradação e devem ser empregados de forma restritiva e pelo menor período de tempo possível;

Fonte: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, adaptado pelo autor.

⁶⁸ Embora obrigatória, para uma melhor assimilação e cumprimento destes procedimentos, faz-se necessário a participação coletiva de todos os envolvidos, principalmente para que os valores nelas contidas sejam amplamente introjetadas e sentidas como pertencentes ao grupo e não meramente como uma “regra imposta”.

⁶⁹ Alguns pressupostos e princípios da Gestão de Risco e Gestão de Crises foram igualmente utilizados enquanto elementos direcionadores da elaboração do Novo Modelo de Gestão que está sob análise.

Como pode se observar, o grande desafio do tema da Segurança no SINASE está em harmonizar os procedimentos inerentes à privação da liberdade à garantia dos aspectos relacionados à educação, dois elementos estruturantes e indissociáveis para a organização e pleno funcionamento de uma Unidade Socioeducativa.

Entretanto, embora esta harmonia seja a condição desejada, existem diferentes momentos em que estes processos relacionais de respeito e cidadania são rompidos ou sequer estabelecidos. Sejam eles deflagrados pelo próprio adolescente, por servidores ou mesmo resultante das fragilidades institucionais, o fato é que estes acontecimentos são reais e passíveis de ocorrência a qualquer momento, em qualquer tempo e em qualquer condição.

Reconhecer, portanto, os riscos e perigos existentes é a condição básica para começar a se preparar para superá-los de maneira consequente. Por certo, é fundamental o investimento nas medidas de prevenção de tais ocorrências, no entanto, a realidade e a teoria têm demonstrado que é impossível torná-las inexistentes numa organização, especialmente numa instituição de privação de liberdade.

Outro elemento a ser destacado quando nos deparamos com rebeliões, fugas ou outras situações dessa natureza é o fato de focarmos nossa atenção às suas expressões mais evidentes sem nos determos nas origens reais que motivaram sua eclosão. Ocorre que no Sistema Socioeducativo múltiplos e diversificados são os fatores que podem deflagrar tais acontecimentos, tornando a análise sobre sua natureza, características e impactos, bastante complexa.

Todavia, podemos verificar que uma crise é potencialmente iniciada ou potencialmente afetada em sua gravidade pelo acúmulo sistemático e gradual de um conjunto de situações mal resolvidas ou simplesmente ignoradas ao longo do tempo. A partir do histórico de incidentes ocorridos é possível realizar uma avaliação das causas mais frequentes e condições que favoreceram sua ocorrência de forma a indicar os pontos que devem ser priorizados.

Embora tais fatores sejam por demais complexos e diversos para serem categorizados, podemos relacionar uma série de situações que, usualmente, comprometem mediata ou imediatamente a estabilidade de uma Unidade Socioeducativa. Dentre elas, destaque:

- a) Superlotação;
- b) A ausência ou insuficiência de regras objetivas quanto à execução das rotinas operacionais;
- c) O não cumprimento dos padrões estabelecidos;

- d) Ausência de lideranças positivas;
- e) Interrupção no fornecimento de insumos, equipamentos ou produtos necessários ao desenvolvimento regular das atividades;
- f) Atrasos na confecção de relatórios técnicos;
- g) Treinamento insuficiente, escassez crônica de pessoal, ausência, omissão e (ou) negligência nos processos de supervisão;
- h) O desconhecimento sobre a missão e os propósitos institucionais;
- i) A predominância de uma cultura acusatória, que reforça atitudes defensivas entre seus atores, gerando rivalidades e favorecendo o acobertamento de falhas;
- j) A presença de atitude de natureza correccionais repressivas e/ou paternalista/assistencialista; e
- k) Erro, negligência ou omissão por parte de diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Em qualquer uma destas hipóteses, o conhecimento prévio dos elementos que as constituem são pré-requisitos para que se possa dimensionar os recursos necessários a uma resposta imediata, caso os mecanismos preventivos sejam insuficientes ou falhos.

Nesta perspectiva, mais do que procurar culpados, devem ser buscadas as soluções para minimizar as possibilidades da ocorrência destes fatores, reduzir suas consequências a níveis aceitáveis e fortalecer as capacidades de resposta institucionais.

Balizados por estes princípios deve-se proceder então à documentação formal e escrita que estabeleça, padronize e regulamente os procedimentos necessários à operacionalização da Segurança Preventiva e Interventiva apropriados às diretrizes normativas vigentes.

Sob tais perspectivas a organização pode então prevenir-se e preparar-se para qualquer tipo de situação. Para isso, é preciso que um conjunto de soluções sejam previamente planejadas e documentadas para que não se estabeleçam um estado de complexidade ainda maior e de difícil resolução onde a ocorrência de danos inaceitáveis torna-se inevitável. Este conjunto de ações devem ser estabelecidos por meio de manuais operacionais, da publicação de portarias e instruções normativas, da elaboração de planos de emergência e contingência e do estabelecimento de Protocolos de Cooperação entre a SEAS e os Sistemas de Justiça e Segurança Pública.

O quadro 09 apresenta de forma sintética todo este conjunto medidas e os principais fluxos de acionamento necessários.

Nesta representação podem ser identificadas duas situações possíveis:

- 1) Situação Desejada; e 2) Situação de Crise

A primeira situação, se relaciona com a rotina institucional DESEJADA, onde um conjunto de procedimentos e processos acontecem sem interrupções de forma a prevenir a ocorrência de qualquer tipo de evento. A ênfase aqui está nas medidas de controle das rotinas operacionais, antecipação de ocorrências geradoras de crise e no preparo para que os planos de ações de urgência e emergência possam ser acionados quando necessário.

A SITUAÇÃO DE CRISE, por sua vez, ocorre quando acontecem interrupções nas rotinas operacionalmente estabelecidas. Estas interrupções ou eventos podem evoluir para uma crise a depender da gravidade e do grau de comprometimento com que afetam a instituição. Desta forma, no momento da ocorrência deste tipo de situação tem-se dois conjuntos de ações a serem estabelecidos:

- 1) Ações Imediatas - Ao surgimento de um evento devem ser imediatamente acionados os protocolos e planos de ação previamente estabelecidos na fase anterior. A ênfase aqui consiste em interromper as ações danosas do evento não permitindo a sua propagação para outras áreas não afetadas; e
- 2) Ações Posteriores – Como o próprio nome indica, são as ações de resposta que devem ser acionadas para o restabelecimento das rotinas operacionais o mais rápido possível.

Quadro 9 - Requisitos essenciais para elaboração de planos de ação



Fonte: Governo do Ceará (2016), adaptado pelo autor.

Da mesma forma como descrito nos Parâmetros Pedagógicos, as referências emanadas no Modelo de Gestão acerca dos Parâmetros de Segurança não determinam as atividades cotidianas em si, mas orientam as equipes de profissionais sobre como elaborar tais rotinas e procedimentos a partir das circunstâncias e especificidades de cada unidade socioeducativa. Neste sentido, não irei apresentar o detalhamento de elaboração de cada uma das etapas e dos fluxos destes conjuntos de ações pois exigiria a construção conceitual acerca das temáticas relacionadas à Gestão de Risco e à Gestão de Crise, o que fugiria do escopo central desta dissertação.

Entretanto, destaco que estes temas tem uma centralidade e importância ímpar não somente para as questões de segurança em si como também e principalmente para o direcionamento de qualquer modelo de gestão que se pretenda adotar. Neste sentido, teço algumas considerações basilares sobre os temas.

A Gestão de Riscos aborda as questões inerentes aos riscos inerentes a qualquer tipo de atividade humana. O foco principal, por óbvio, são as atividades desenvolvidas por organizações coletivas (públicas ou privadas) e as situações que podem afetar, comprometer ou impossibilitar o regular desenvolvimento das finalidades e missão institucional destes grupos sociais.

Aqui existem metodologias específicas para classificar os tipos, as probabilidades de ocorrência e os graus de ameaça de riscos que são classificados por escala de prioridades para que então se desenvolvam protocolos de tratamento e/ou controle.

Nesta doutrina a probabilidade de ocorrência destes riscos não pode ser eliminada, sempre existirá o risco potencial de sua ocorrência independentemente de ter ou não desenvolvidos os protocolos necessários. Todavia, a partir da análise detalhada de suas características torna-se possível minimizar os índices dos percentuais de ocorrência e minimizar a gravidade dos impactos a níveis aceitáveis.

Na Gestão de Crises⁷⁰ o contexto não é diferente. Aqui, entretanto, a atenção está voltada quando um risco potencial se manifesta, afetando e/ou comprometendo as ações institucionais. Para isso uma série de metodologias são empregadas para estabelecer barreiras de contenção com o propósito de conter a gravidade e a expansão para outras áreas ainda não afetadas.

⁷⁰A gestão de uma crise avalia o potencial de impacto de determinados tipos de eventos, o risco potencial de sua ocorrência e o grau de gravidade com que afeta toda a instituição. A depender da gravidade e da extensão dos danos causado (à imagem, físicos, materiais ou financeiros) um evento ou um conjunto de eventos podem se transformar em uma crise.

Estas temáticas são bastante comuns de serem observadas nas doutrinas de gerenciamento de crise empregadas pelas forças policiais do mundo inteiro. Entretanto podem, e são utilizadas nas mais diversas áreas como na medicina, na engenharia, nas plataformas de exploração de petróleo e nas instituições financeiras. Em cada uma delas, é claro, os conceitos gerais precisam de adaptações às situações e especificidades de cada contexto. Assim foi feito para o contexto das unidades de privação de liberdade para adolescentes e jovens.

Ao encerrar este tópico, destaco que a Gestão da Segurança Socioeducativa não é apenas um conjunto de técnicas e ações gerenciais operacionalmente estabelecidas, mas sim, e principalmente, um processo interativo caracterizado pela participação de toda a comunidade socioeducativa que deve estar focada na garantia de todos os direitos fundamentais dos envolvidos.

Assim, ao adotar um conjunto de métodos e procedimentos de segurança operacionalmente alinhados às propostas pedagógica, interinstitucional e de gestão, a SEAS assume, através de critérios técnicos, um posicionamento e discurso político que prevalece sobre outras opções ultrapassadas do ponto de vista normativo e reacionárias do ponto de vista ético humanitário.

5.3.2.3 Parâmetros Interinstitucionais

Pensar a Governança do Sistema Socioeducativo é um desafio complexo se consideramos a diversidade de assuntos que orbitam sobre o tema. Num primeiro plano, ela deve orientar todo o processo de Gestão compreendido como o modo de planejar, organizar, executar, avaliar e consolidar seu trabalho e resultados.

Retomando as questões trazidas por Brasil (2014 b) e apresentadas no quadro XX do capítulo um precedente, vemos que:

[...] a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão. Pode-se afirmar que a “Gestão” está mais relacionada com a eficácia no atingimento de suas metas organizacionais e a “Governança” à efetividade da consecução das Políticas (BRASILb, 2014, p.36).

Entretanto, no caso da SEAS, em virtude de ser a responsável pela coordenação do SINASE a nível estadual, esta efetividade da Política está relacionada ainda a uma outra dimensão, a dimensão da Governabilidade. Com isso, suas competências assumem atribuições

ainda mais complexas e relacionadas à legitimidade com a sociedade e nas relações interinstitucionais com e entre todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Para Brasil (2014 b), Governança e Governabilidade são conceitos que mantêm uma íntima associação. Conforme apresentado, o primeiro pode ser interpretado como a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. O segundo, está relacionado como a capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Em verdade, as variáveis entre governança e governabilidade mantêm uma íntima associação cabendo sua separação apenas para fins didáticos analíticos⁷¹.

Nesta dissertação, embora seja utilizado o conceito de O'Donnell e Schmitter (1988) de que políticas públicas representam “instâncias empíricas do Estado em ação”, isso não significa que o Estado detenha a exclusividade na implementação de uma dada política. Mesmo quando detém esta discricionariedade ou competência exclusiva, como no caso da privação da liberdade, sua atuação sempre está atrelada à participação de atores não governamentais, universidades, entidades de classe e sociedade em geral, dentre outros.

Neste sentido, o modelo de gestão e governança adotado pelo estado do Ceará tem a SEAS como seu ator nuclear e direcionador da política do SINASE a nível estadual. No entanto, transcende a atuação do próprio Estado na medida em que contempla atores da sociedade civil e demais poderes públicos como partícipes essenciais e integrantes da elaboração e controle de suas políticas.

Foi a partir deste conjunto de concepções que os Parâmetros Interinstitucionais foram implementados. Este aspecto foi um dos fatores que possibilitaram a “reconstrução” de novas redes de relações de confiança e credibilidade com os atores do Sistema de Justiça, relacionamento este bastante desgastado em virtude do cenário caótico de crises descritas no início do presente capítulo.

Para dar concretude a estes pressupostos a Lei Estadual N°16.040 de 30 de julho de 2016 instituiu a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) e inseriu em seu texto normativo dois artigos que estabeleceram a criação de instâncias de Gestão Participativas – o art. 3º que trata da Comissão Intersetorial do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e o art. 7º que cria a Comissão Estadual responsável

⁷¹Em face dessas interpretações, o TCU considera consistente o esforço endereçado ao aprimoramento da governança de políticas públicas sem, contudo, que esse esforço seja necessariamente dependente do equacionamento dos desafios políticos mais afetos à dimensão da governabilidade em sua capacidade governativa.

pela condução dos trabalhos de elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo.

No caso do art. 3º, a Comissão Intersetorial foi concebida com a finalidade de promover a articulação interna do Poder Executivo para a operacionalização do Sistema Socioeducativo, sendo composta pelas seguintes instituições:

- 1) Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo;
- 2) Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas;
- 3) Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social;
- 4) Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social;
- 5) Secretaria da Educação;
- 6) Secretaria da Saúde;
- 7) Secretaria da Cultura;
- 8) Secretaria do Esporte;
- 9) Secretaria do Planejamento e Gestão;
- 10) Secretaria da Fazenda; e
- 11) Coordenadorias Especiais do Gabinete do Governador.

Compõem ainda como convidados, um representante e um suplente do Ministério Público; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Assembleia Legislativa; Fórum das Organizações não Governamentais de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Este grupo reúne-se trimestralmente ou a partir de alguma situação demandada que exija a articulação intersetorial para o deslinde de situações operacionais pertencentes à execução da política.

Por sua vez, o art. 7º que trata sobre a Comissão Estadual do Plano Estadual Decenal teve como objetivo a criação de um grupo multisetorial com a missão de pensar, planejar e estruturar toda a Política do SINASE a nível Estadual em cada uma das instituições que compõem o SGDCA e não apenas das questões relacionadas à SEAS.

Esta Comissão Estadual apresenta a seguinte composição:

- 1) Superintendência Estadual do Sistema Socioeducativo;
- 2) Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 3) Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social;
- 4) Secretaria Estadual da Educação;
- 5) Secretaria Estadual da Saúde;
- 6) Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão;
- 7) Gabinete do Governador;

- 8) Secretaria da Fazenda;
- 9) Secretaria Estadual do Esporte;
- 10) Secretaria Estadual da Cultura;
- 11) Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social;
- 12) Secretaria de Políticas sobre Drogas;
- 13) Defensoria Pública Estadual;
- 14) Ministério Público Estadual;
- 15) Poder Judiciário Estadual;
- 16) Fórum Permanente das Organizações Não Governamentais de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes do Ceará;
- 17) Conselho Estadual de Assistência Social;
- 18) Conselho Estadual de Educação;
- 19) Regional de Psicologia;
- 20) Conselho Regional do Serviço Social; e
- 21) Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará.

Apesar de sua ampla e diversa composição, durante a elaboração do Plano Decenal sentiu-se a necessidade de incluir outros participantes. Desta forma integraram a equipe de elaboração os seguintes convidados: Fórum de Mães do Sistema Socioeducativo e Prisional; Universidade Estadual do Ceará – UECE; Universidade Federal do Ceará – UFCE; Familiares dos Adolescentes Internos; Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; Consultores externos e Servidores da SEAS.

Assim, com uma ampla representação e respeitados os papéis e limites de atuação institucionais este processo de gestão participativa demonstrou ser o caminho mais acertado para atender à todas as diversidades de demandas que o Sistema Socioeducativo requeria.

Conforme apresentado, a Comissão Intersetorial (CI) se reúne periodicamente com o propósito de discutir e elaborar estratégias de atuação conjunta para a resolução de demandas relacionadas à execução do SINASE a nível estadual entre todas as suas instancias, particularmente entre os atores do Poder Executivo Estadual.

Embora a CI seja fundamental para todos os processos de execução da Política Socioeducativa no Ceará, quero destacar o papel e a relevância da Comissão Estadual do Plano Decenal que delineou todo o arcabouço estratégico para a execução do SINASE entre todas as instâncias do SGDCA para os dez anos subsequentes à sua elaboração, ou seja de 2019 à 2029.

O processo de elaboração deste Plano Decenal teve início em 2017, com a implantação da Comissão Estadual responsável pela condução dos seus trabalhos, por meio do Decreto nº 32.871/2018 (CEARÁ, D.O.E, incisos I a XII do art. 7º, Série 3, Ano VIII, nº 122, 30/06/2016). Para auxiliar a comissão, foi criado ainda um Grupo de Trabalho para a Elaboração do Plano (Gtep) integrado pelos representantes da SEAS, SEPLAG, Gabinete da Vice-Governadoria (VICEGOV), Instituto de Pesquisa Estratégica e Econômica do Ceará (IPECE), Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), com a responsabilidade de apoiar técnica e cientificamente a Comissão Estadual, definindo estratégias de planejamento, a metodologia a ser adotada, além de orientações legais e operacionais para o processo de elaboração do Plano. Durante doze meses, o Plano foi amplamente divulgado e debatido por meio de 112 reuniões temáticas, 02 seminários de âmbito estadual e 01 consulta pública com participação de 56 municípios cearenses.

Visando integrar os(as) adolescentes, as famílias e os(as) profissionais à elaboração do Plano, foram formados ainda 23 grupos focais em 9 (nove) Centros Socioeducativos de Fortaleza, Sobral e Juazeiro do Norte. Participaram deste processo 123 adolescentes, 39 familiares e 48 profissionais.

Depois de todas estas etapas o Plano foi submetido à aprovação pelo Conselho Estadual dos Direitos de Crianças e Adolescentes do Estado Ceará. Recentemente, durante o período compreendido entre os dias 05 e 08 de outubro de 2020 foi realizado um webinar⁷² para apresentação dos resultados e lançamento do Plano⁷³.

⁷² Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=WK70OXS4pIY>

⁷³ O Plano Decenal Estadual De Atendimento Socioeducativo Do Estado Do Ceará pode ser consultado na íntegra através do endereço <https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2020/10/LIVRO-PLANO-DECENAL-OFICIAL.pdf>

Quadro 10 – Etapas e metodologias utilizadas para a elaboração do plano decenal

1. Etapas Preparatórias	Alinhamento entre SEAS e SEPLAG
	Formação do Grupo de Trabalho de Elaboração do Plano (GTEP)
	Reuniões preparatórias de planejamento do GTEP
	Reunião inicial da Comissão de Elaboração do Plano e divisão dos Grupos Temáticos da Leitura Diagnóstica
	Elaboração do marco institucional/ legal
2. Contexto Situacional	Rodadas de reuniões internas dos Grupos Temáticos e órgãos envolvidos na política de atendimento socioeducativo
	Escuta dos adolescentes, familiares e profissionais das unidades de atendimento socioeducativo em meio fechado pela SEAS/GTEP e ainda as visitas de inspeção do MPCE em parceria com a UECE
	Reformulação dos Grupos Temáticos da Leitura Diagnóstica
	Consolidação das informações do diagnóstico: reunião da Comissão do Plano Decenal para apresentação do material elaborado
	Finalização da Leitura Diagnóstica
3. Proposição	Proposição dos Eixos do Plano junto à Comissão
	Participação de Consultoria Técnica Especializada para redação do Plano
	Reformulação dos Grupos de Trabalho por Eixos Temáticos
	Adequação/ criticidade da Leitura Diagnóstica e do marco institucional/ legal
	Finalização dos trabalhos sobre os Eixos do Plano
4. Apreciação	Reunião da Comissão do Plano para a finalização dos trabalhos
	Consulta pública on-line para apresentação e criticidade pública do Plano
5. Finalização	Consolidação do Plano
	Apreciação pelo governador e pela vice-governadora
	Aprovação do Plano pelo CEDCA para posterior publicação no Diário Oficial do Estado
	Lançamento do Plano

Fonte: Governo do Ceará (2018), adaptado pelo autor.

Para a sistematização de um assunto tão complexo o Plano foi subdividido por temas específicos, mas complementares aos eixos norteadores apresentados pelo Plano Decenal Nacional publicado no ano de 2013 pelo Governo Federal.

Quadro 11 – Comparativo entre os eixos temáticos entre o Plano Decenal Nacional e o Plano Decenal Cearense

PLANO NACIONAL DECENAL DO SINASE	PLANO ESTADUAL DO SINASE CEARÁ
Eixo I - Gestão do SINASE	Eixo I – Governança do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
Eixo II - Qualificação do Atendimento Socioeducativo	Eixo II - Qualificação do Atendimento Socioeducativo
Eixo III - Participação e Autonomia dos(as) Adolescentes	Eixo III – Protagonismo e Autonomia dos(as) Adolescentes em Medidas Socioeducativas
Eixo IV – Fortalecimento dos Sistemas de Justiça e Segurança Pública	Eixo IV – Fortalecimento das ações intersetoriais, intergovernamentais e interinstitucionais

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao final o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo do Ceará foi estruturado de forma a contemplar ações de desenvolvimento em todas as instituições do SGDCA por meio de seus 4 eixos, 12 objetivos, 71 projetos, e 285 produtos que contemplam metas para curto, médio e longo prazo, parceiros e indicação de financiamento para a execução do Plano no período compreendido entre os anos de 2019 à 2028.

No entanto, quero destacar que embora o planejamento e estruturação de uma Política Pública exija a parametrização de suas metas e objetivos e a apresentação de métricas mensuráveis para um adequado processo de monitoramento e avaliação, creio que no caso deste Plano Decenal o resultado mais expressivo e decisivamente conquistado foi o processo dialógico, participativo e colaborativo em que ocorreu toda a sua construção.

Este diálogo e aproximação entre as diferentes pessoas e instituições que integram o SGDCA era algo inimaginável em meados de 2016 quando o Estado foi denunciado na Organização dos Estados Americanos por meio da CIDH. Entretanto, a partir de um posicionamento político consequente, do reconhecimento dos erros cometidos e da apresentação de uma nova tecnologia social e gerencial foi possível reestabelecer os laços de confiança entre estes diferentes atores que igualmente assumiram seus papéis e suas responsabilidades nesta teia de acontecimentos.

Com este tópico encerro o capítulo quatro que tratou sobre as conjunturas, dinâmicas e processos geradores de uma crise sem precedentes na história do Sistema Socioeducativo Cearense bem como das estratégias e processos de superação deste cenário desolador por meio da criação da SEAS e da implementação de seu Novo Modelo de Gestão.

No próximo e último capítulo apresento a Análise de Implementação da SEAS a partir dos componentes analíticos: Institucionalização; Capacidade Organizacional e Recursos; e Participação conforme descritos por Brasil (2014 b).

6 ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DA SEAS

Neste capítulo serão retomadas as diretrizes descritas resumidamente no capítulo um desta dissertação com o propósito de avançar na compreensão sobre a complexidade de implementação de uma Política Pública e realizar uma análise comparativa entre o referencial metodológico descrito por Brasil (2014 b) e o novo modelo de gestão e governança adotado pela SEAS.

Para a concepção de seus pressupostos analíticos, o Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas concebido pelo TCU⁷⁴ adotou alguns dos princípios⁷⁵ clássicos da boa governança utilizados pela United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP).

Assim, estabeleceu oito componentes analíticos assim denominados:

- 1) Institucionalização;
- 2) Capacidade Organizacional e Recursos;
- 3) Participação;
- 4) Planos e Objetivos;
- 5) Coordenação e Coerência;
- 6) Monitoramento e Avaliação;
- 7) Gestão de Riscos;
- 8) Controle Interno; e
- 9) *Accountability*.

Para a avaliação individual de cada um destes componentes o TCU adotou ainda uma caracterização geral e um conjunto de boas práticas que ao serem verificadas representam a evidência da excelência do modelo de governança analisado.

O processo de verificação destas conformidades entre o modelo referencial e a situação encontrada parte de um conjunto de perguntas orientadoras que objetivam evidenciar se e em que medida estes requisitos foram ou não implantados. Para os componentes elegidos para esta dissertação (Institucionalização, Capacidade organizacional e recursos, e Participação) o TCU recorre aos seguintes questionamentos respectivamente:

⁷⁴Brasil, (2014b). Tribunal de Contas da União - TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

⁷⁵A UNESCAPE utiliza um rol de oito princípios (ou características) de boa governança assim constituídos: participação, orientação a consensos, *accountability*, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão, Brasil (2014 b, p. 32).

- A) Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?
- B) Em que medida os órgãos e entidades possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?
- C) De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública?

Brasil (2014 b, p. 79) reforça ainda que “a proposta de matriz de planejamento apresentada deve ser compreendida como uma orientação geral para os trabalhos que serão desenvolvidos; assim, análises e questões podem ser incorporadas às questões propostas, enquanto outras podem não ser abordadas, a depender do objetivo avaliado”.

Com esta metodologia o referencial adotado procura evidenciar que a governança em políticas públicas depende do arranjo institucional em que foi concebida (estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas) e da caracterização do ambiente interinstitucional de atuação em que esta política é operacionalizada.

Destaca sobretudo que a eficácia na implementação de políticas públicas depende da combinação de dois elementos essenciais: Da capacidade operacional da burocracia governamental (gestão); e Da criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas.

Assim, trazendo estes aspectos às discussões já apresentados nos capítulos anteriores será possível apresentar uma “fotografia” do estado da arte da governança orientadora do novo modelo de gestão proposto pela Superintendência Estadual responsável pela coordenação do SINASE no Ceará.

6.1 Institucionalização

Segundo Brasil (2014 b), uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos. Para tanto, algumas políticas públicas estabelecem marcos regulatórios destacando as competências de cada um dos atores envolvidos enquanto outras constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação.

Mesmo as políticas pouco integradas podem estar formalmente estabelecidas enquanto outras podem estar baseadas apenas nas relações informais entre seus membros. Políticas formalmente institucionalizadas dispõem de maior grau de governança.

Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados. (BRASIL, 2014 b, p. 43)

No caso da criação da SEAS estas duas possibilidades foram contempladas, pois o mesmo marco regulatório que instituiu suas competências, Lei Estadual nº 16.040 de 28 de junho de 2016, cria igualmente duas comissões no âmbito de sua gestão: A Comissão Intersetorial do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, com a finalidade de promover a articulação interna do Poder Executivo na implementação do Sistema Socioeducativo Estadual; e A Comissão para a elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo.

A caracterização do componente institucionalização esclarece ainda que uma política adequadamente institucionalizada indica que ela é reconhecida como legítima⁷⁶ e que conta com os recursos necessários para o seu desenvolvimento e neste sentido relaciona-se ao componente Capacidade Organizacional e Recursos que será abordado no próximo tópico.

O quadro abaixo apresenta a síntese dos referenciais normativos complementares aos marcos internacionais e nacionais vigentes que regulamentaram o novo modelo de gestão e governança da SEAS.

⁷⁶Legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações são desejadas, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construída (SUCHMAN, 1995 apud FREITAS, 2005).

Quadro 12 - Referenciais normativos de regulamentação da SEAS

Norma	Ementa	Publicação
Lei Estadual nº 16.040	Cria a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, os cargos de Superintendente e Superintendente Adjunto, o Conselho Gestor da Superintendência, cargos efetivos, a comissão para a elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo, institui e autoriza a concessão de gratificações.	D.O.E. 28/06/16
Lei Estadual nº 16.178	Dispõe sobre a criação dos cargos efetivos de socioeducador e analista socioeducativo, para atender às necessidades da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo - SEAS.	D.O.E. 27/12/16
Decreto Estadual nº 31.988	Dispõe sobre a estrutura organizacional, o regulamento, a distribuição e a denominação dos cargos de provimento em comissão da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) e dá outras providências.	D.O.E. 13/07/16
Decreto Estadual nº 32.419	Aprova o regulamento e a estrutura organizacional, e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de provimento em comissão da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) e dá outras providências.	D.O.E. 16/11/17
Decreto Estadual nº 33.015	Altera a estrutura organizacional e dispõe sobre os cargos de provimento em comissão da superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS).	D.O.E. 15/03/19
Portaria nº 17/2016	Regulamenta a forma de seleção de servidores públicos estaduais para o exercício temporário de suas funções nas atividades da superintendência do estadual de atendimento socioeducativo (SEAS)	D.O.E. 26/10/16
Portaria nº 31/2016	Institui comissão de seleção de servidores para acompanharem as ações de manutenção, reforma e obra nas unidades de atendimento socioeducativo vinculadas à superintendência estadual de atendimento socioeducativo, e dá outras providências.	D.O.E. 11/11/2016
Portaria nº 63/2017	Dispõe sobre as normas, rotinas e procedimentos para realização de visitas nos centros socioeducativos do estado do Ceará.	D.O.E. 13/06/2017
Portaria nº 91/2017	Regulamenta o procedimento para cumprimento da medida cautelar de internação provisória, medida socioeducativa de internação e internação sanção de adolescentes e jovens em conflito com a lei nos centros socioeducativos do estado do Ceará.	D.O.E. 06/12/2017
Portaria nº 112/2017	Dispõe sobre a criação de comissão especial, para o fim que indica: realizar um estudo sobre a possível influência de ações de organizações criminosas nos centros de atendimento socioeducativo relacionadas à ameaças de adolescentes e jovens, bem como que possam interferir na segurança dos aludidos centros.	D.O.E. 05/01/2018
Portaria nº 27/2018	Dispõe sobre a jornada de trabalho, em sistema de escala de serviços, dos socioeducadores e equipe técnica das unidades socioeducativas do estado do Ceará.	D.O.E. 01/03/2018
Portaria nº 74/2018	Regulamenta o uso de uniforme e de crachá de identificação pelos socioeducadores, assistentes sociais, psicólogos e pedagogos lotados nos centros socioeducativos do estado do Ceará.	D.O.E. 11/05/2018
Portaria nº 107/2018	Regulamenta o procedimento de realocação interna de socioeducadores, assistentes sociais, psicólogos e pedagogos nos centros socioeducativos do estado do Ceará.	D.O.E. 22/05/2018
Portaria nº 23/2019	Dispõe sobre a padronização de termos, normas rotinas e procedimentos voltados para a prevenção do suicídio, a ser implementado nos centros socioeducativos do estado do Ceará.	D.O.E. 01/04/2019
Portaria nº 146/2019	Dispõe sobre a aplicação do inciso ii, art. 49, da lei no 12.594, de 18 de janeiro de 2012, no âmbito do sistema estadual de atendimento socioeducativo do estado do Ceará e regulamenta o funcionamento da central de regulação de vagas.	D.O.E. 26/08/2019
Portaria nº 192/2019	Dispõe sobre a avaliação de desempenho funcional dos profissionais admitidos em caráter temporário.	D.O.E. 01/10/2019

Fonte: Diário Oficial do Estado do Ceará, adaptado pelo autor.

A partir das exposições elencadas acerca dos elementos estruturantes do componente Institucionalização no modelo de gestão praticado pela SEAS é possível demonstrar que a situação encontrada no órgão está em conformidade com as boas práticas elencadas pelo referencial do TCU.

Quadro 13 – Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Institucionalização

COMPONENTE INSTITUCIONALIZAÇÃO	
PERGUNTA ORIENTADORA: EM QUE MEDIDA A POLÍTICA PÚBLICA FOI INSTITUCIONALIZADA FORMAL E ADEQUADAMENTE POR MEIO DE INSTRUMENTO NORMATIVO?	
PRATICAS RECOMENDADAS⁷⁷	SITUAÇÃO ENCONTRADA
1I - Institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos.	O quadro x desta dissertação apresenta a relação dos referenciais normativos de regulamentação da SEAS evidenciando a conformidade com a recomendação 1I.
2I - Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.	O marco normativo estadual apresentado no Quadro x desta dissertação e o Plano Decenal do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo evidenciam a conformidade com as diretrizes elencadas na recomendação 2I.
3I - Institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública.	No âmbito da gestão, os processos decisórios foram estabelecidos por meio do estabelecimento das competências previstas nos Art. 1º, Art.3º e Art. 7º da Lei Estadual n º16.040 de 30/06/2016 evidenciando a conformidade com a recomendação 3I.
4I - Existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento.	Do ponto de vista do desempenho, os dados apresentados nesta dissertação acerca da redução do número de adolescentes internados e da diminuição no número de fugas e rebeliões são indicativos de que o marco regulatório estadual não foi prejudicial à implementação da SEAS e que, portanto, estão em conformidade com a recomendação 4I.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2 Capacidade organizacional e recursos

Conforme descrito por Brasil (2014 b), espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações

⁷⁷ Brasil (2014 b, p. 44-45)

descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

Enquanto valor simbólico, mas com resultados concretos, a criação de um órgão específico para executar as políticas de atendimento socioeducativo representou um marco histórico onde se firmou o compromisso com a estruturação de uma Política Pública de Estado e não meramente como uma ação de Governo que finda ao término do mandato eletivo.

Em seu art. 1º, a Lei de criação da SEAS atribui ao órgão a competência de coordenar a gestão e a execução da política de atendimento socioeducativo no Estado do Ceará em conformidade com as diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e com foco na gestão por resultados.

Para tanto, foi instituída uma estrutura⁷⁸ administrativa própria e condizente com a sua missão institucional por meio: a) Do incremento do aporte orçamentário/financeiro; b) Do desenvolvimento de ações voltadas para a valorização de servidores; ec) Do desenvolvimento de uma plataforma para o gerenciamento de informações denominado SOCIOEDUCA.

Sobre esta estrutura administrativa o incremento de aporte orçamentário/financeiro merece destaque pelo fato de ter ocorrido em um período marcado por uma forte resseção econômica nacional onde a reforma admirativa e a redução dos gastos públicos eram as palavras de ordem em todo o território nacional.

A tabela abaixo mostra a evolução dos recursos financeiros aplicados no Sistema Socioeducativo cearense durante o período.

Tabela 3- Financiamento estadual do Sistema Socioeducativo entre os anos de 2015 e 2020

ANO	CUSTEIO FINALÍSTICO	CUSTEIO DE MANUTENÇÃO	INVESTIMENTO	TOTAL
2015	R\$38.681.845,74	R\$500.000,00	R\$2.000.000,00	R\$ 41.181.845,74
2016	R\$54.581.083,05	R\$650.000,00	R\$14.000.000,00	R\$ 69.231.083,05
2017	R\$65.537.227,73	R\$4.892.952,62	R\$16.000,000,00	R\$ 70.430.180,35
2018	R\$48.866.673,70	R\$8.626.611,92	R\$1.884.975,30	R\$ 59.378.260,92
2019	R\$56.748.234,59	R\$8.336.020,24	R\$2.194.245,45	R\$ 67.278.500,28
2020	R\$51.101.450,45	R\$8.045.864,79	R\$3.102.961,99	R\$ 62.250.277,23

Fonte: SEAS, adaptado pelo autor.

⁷⁸“As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas”. (BRASIL, 2014 b, p. 53).

Para o escopo desta dissertação utilizamos as seguintes definições para os termos Custeio Finalístico, Manutenção e Investimentos elencados na tabela anterior:

- a) CUSTEIO FINALÍSTICO – Despesa Corrente - Limite anual concedido pelo governo do estado, destinado as ações referentes a gastos finalísticos e são voltadas para o atendimento direto à sociedade. Os gastos finalísticos se repetem ao longo do tempo e são despesas correntes relacionadas com a oferta de produtos e serviços a sociedade.
- b) CUSTEIO DE MANUTENÇÃO – Despesa Corrente - Limite anual concedido pelo governo do estado com liberdade de programação entre as atividades da instituição. É destinado a manutenção da estrutura central do órgão e abrange exclusivamente as ações referentes aos Gastos Administrativos Continuados. São gastos de natureza administrativa que se repetem ao longo do tempo e representam custos básicos do órgão que não geram nenhum bem ou serviço sob sua responsabilidade.
- c) INVESTIMENTO – Despesa de Capital - Visam a ampliação de ação do governo como a compra de bens e construção de novas estruturas que servem a sociedade.

Enquanto política de valorização dos servidores destaco os dados fornecidos pela coordenação da Escola Estadual de Socioeducação que a SEAS realizou entre julho de 2016 e julho de 2020 um total de 2.632 horas de formação para diferentes categorias funcionais conforme pode ser observado na tabela a seguir que detalha esta distribuição ao longo dos anos.

Tabela 4 – Número de matrículas e carga horária efetuadas para a realização de cursos de formação oferecidos pela SEAS

ANO DE REFERÊNCIA	NÚMERO DE MATRICULADOS	CARGA HORÁRIA ANUAL
2016	300	176
2017	944	548
2018	1.830	1.260
2019	1.179	552
2020	185	96
TOTAL	4.438	2.632

Fonte: SEAS, adaptado pelo autor.

Sobre a plataforma para o gerenciamento e monitoramento das ações planejadas denominado SOCIOEDUCA informo que se trata de um Sistema de Informações Gerenciais desenvolvido pela equipe de Tecnologia da Informação da SEAS a partir de parceria realizada com o Departamento de Atendimento Socioeducativo do Estado do Paraná (DEASE) e o Centro Eletrônico de Processamento de Dados do Paraná (CELEPAR) no ano de 2018.

A partir das exposições elencadas acerca dos elementos estruturantes do componente Capacidade Organizacional e Recursos no modelo de gestão praticado pela SEAS é possível demonstrar que a situação encontrada no órgão está em conformidade com as boas práticas elencadas pelo referencial do TCU.

Quadro 14 – Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Capacidade Organizacional e Recursos

COMPONENTE CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS	
PERGUNTA ORIENTADORA: EM QUE MEDIDA OS ÓRGÃOS E ENTIDADES POSSUEM CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS SUFICIENTES PARA O ADEQUADO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA?	
PRATICAS RECOMENDADAS⁷⁹	SITUAÇÃO ENCONTRADA
1COR - Garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas.	Conforme demonstrado, as ações desenvolvidas pela Escola Estadual de Socioeducação estão em conformidade com a recomendação 1COR.
2COR - Definição dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	O marco regulatório estadual do Sistema Socioeducativo cearense descreve, delega, compete e subordina os papéis e atribuição de toda a administração em conformidade com a recomendação 2COR.
3COR - Definição, de forma clara, dos procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle.	O Decreto Estadual 32.439 aprova o regulamento e a estrutura organizacional da SEAS, além disso o Plano Decenal define os indicadores e o sistema de monitoramento das ações em conformidade com a recomendação 3COR.
4COR - Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas.	A SEAS mantém um quadro de pessoal em conformidade com as recomendações de tipo e numérica de profissionais conforme estabelecidos pela Resolução 119 do CONANDA ⁸⁰ . Desta forma os parâmetros da SEAS contemplam a recomendação 4COR.
5COR - Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública.	Conforme demonstrado houve o aporte de recursos humanos, financeiros e de desenvolvimento tecnológico gestão suficientes conforme recomendação exarada.
8COR - Previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios.	Conforme demonstrado pela tabela XXX houve o aporte de recursos financeiros em conformidade à recomendação exarada.

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁷⁹ Brasil (2014 b, p. 54-55).

⁸⁰ Para atender até quarenta adolescentes na medida socioeducativa de internação a equipe deve ser composta por: 01 diretor, 01 coordenador técnico, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos e 01 pedagogo. Demais profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração. 01 Socioeducador para cada 05 adolescentes. CONANDA, (2006, p. 44-45).

6.3 Participação

Segundo o referencial analítico desenvolvido pelo TCU, a participação social traz maior legitimidade, justiça e eficácia à política pública e neste sentido está intimamente relacionada ao fortalecimento do processo de governabilidade de uma instituição pública.

Além disso, uma Política Pública elaborada de forma participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações e promove o senso de pertencimento e corresponsabilidade entre todos os envolvidos. Portanto, a adoção de processos de gestão participativa também incrementa o grau de governança em uma rede de políticas públicas.

Ao caracterizar o componente Participação, Brasil (2014 b) informa que este grau de governança depende da existência de mecanismos concretos de participação. Esta participação pode ocorrer em diferentes momentos, tanto nas fases de planejamento e avaliação como também nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação de diferentes ações.

Para isso, deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas.

Conforme apresentado no tópico 5.1 deste capítulo, a Lei Estadual nº 16.040 de 28 de junho de 2016, criou dentro da estrutura da gestão da SEAS duas instâncias de participação no âmbito de sua gestão: a) A Comissão Intersetorial do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo; e b) A Comissão para a elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo.

Por meio destas instâncias abriu-se ao amplo debate todas as instâncias e fases da Política de Socioeducação no Estado do Ceará. Da formulação ao planejamento, da execução à avaliação foram incluídos todos os representantes escolhidos pela sociedade civil, universidades, conselhos de direitos e de classe e do Sistema de Justiça.

Além disso, a referida Lei 16.040 de criação da SEAS atribuiu um conjunto de competências relacionadas ao componente participação ao órgão gestor por meio dos seguintes incisos do § 1º do Art. 1º:

V - Executar e contratar estudos e pesquisas que contribuam para a formulação de programas e projetos voltados para a excelência do atendimento aos adolescentes, bem como promover intercâmbio técnico-científico com instituições nacionais e internacionais;

VI - Estabelecer parcerias com órgãos que compõem o Sistema de Justiça, Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, Organizações não Governamentais – ONGs, e

Organizações Governamentais - ONGs, com o objetivo de assegurar a garantia dos direitos dos adolescentes em atendimento socioeducativo;

VIII - Promover a interlocução com ONGs, empresas privadas e sociedade civil, visando à inserção/reinserção familiar e inclusão socioproductiva dos egressos de medidas socioeducativas;

IX - Manter atualizado o sistema de informações gerenciais e monitorar, para efeito de avaliação e controle de todo o Sistema Socioeducativo Estadual, seus respectivos indicadores de desempenho;

X - Articular a elaboração de Termos de Cooperação com entidades públicas e privadas e contratos de gestão com organização social potencializando a implementação da política de atendimento socioeducativo, vedada a transferência de atividades de direção e gestão das unidades de atendimento;

XV – Submeter ao CEDCA políticas e planos que se queira operar no Sistema Socioeducativo.

A partir das exposições elencadas acerca dos elementos estruturantes do componente Participação no modelo de gestão praticado pela SEAS é possível demonstrar que a situação encontrada no órgão está em conformidade com as boas práticas elencadas pelo referencial do TCU.

Quadro 15– Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Participação

(continua)

COMPONENTE PARTICIPAÇÃO	
PRATICAS RECOMENDADAS⁸¹	SITUAÇÃO ENCONTRADA
1P Previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios.	Lei Estadual nº 16.040 de 28 de junho de 2016 que criou SEAS instituiu estes processos de participação social em conformidade com a recomendação 1P.
2P Preparação e apresentação tempestiva pelos atores responsáveis de informações técnicas e bases abertas de dados que permitam trabalhar operacionalmente a construção de fundamentos analíticos para criação de condições para a participação informada e efetiva das diversas partes interessadas.	A SEAS possui vários canais de transparência e consulta a sua base de dados e como visto anteriormente mantém colegiados com representatividades coletivas corresponsáveis pelas decisões, monitoramento e avaliação. Anualmente a SEAS elabora relatório de gestão. Neste sentido, conclui-se que a SEAS mantém conformidade com a recomendação 2P do TCU.
3P Existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas.	A SEAS mantém de forma permanente: Reuniões com coletivos de jovens em cumprimento de medida socioeducativa, Interlocução com a Comissão Intersetorial e o Monitoramento do Plano Decenal por meio de Comissão Colegiada. Anualmente a SEAS elabora relatório de gestão. Neste sentido, conclui-se que a SEAS mantém conformidade com a recomendação 3P do TCU.

⁸¹Brasil (2014 b, p. 44-45).

Quadro 15– Comparativo sobre o cumprimento das recomendações do modelo analítico com relação ao componente Participação

(conclusão)

COMPONENTE PARTICIPAÇÃO	
PRATICAS RECOMENDADAS ⁸²	SITUAÇÃO ENCONTRADA
4P Estabelecimento de modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades.	Conforme descrito no tópico 4.3.2.3. que apresentou os Parâmetros Interinstitucionais a SEAS mantém conformidade com a recomendação 4P do TCU.
5P Garantia de que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.	Conforme descrito no tópico 4.3.2.3. que apresentou os Parâmetros Interinstitucionais a SEAS mantém conformidade com a recomendação 5P do TCU.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.4 Respostas ao Referencial Analítico

Conforme descrito no capítulo precedente, o processo de verificação das conformidades entre o modelo referencial analítico do TCU e a situação encontrada na SEAS parte de um conjunto de recomendações de boas práticas elencadas para cada componente analítico e de perguntas orientadoras que objetivam evidenciar se e em que medida estes requisitos foram ou não implantados.

Assim, para o escopo do Componente Analítico Institucionalização e sua pergunta orientadora –“Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?” - pode-se afirmar⁸³:

- 1) O marco normativo que instituiu a SEAS possui legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos;
- 2) Que as competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública estão clara e formalmente definidas, de forma que é possível a identificação das atribuições, responsabilidades, direitos e deveres de cada um; e
- 3) Que os processos decisórios referentes à Política Estadual do SINASE estão formalmente institucionalizados de forma participativa.

Com relação ao escopo do Componente Capacidade Organizacional e Recursos e sua pergunta orientadora – “Em que medida os órgãos e entidades possuem capacidade

⁸²Brasil (2014 b, p. 44-45).

⁸³Brasil (2014 b, p. 80).

organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?” - pode-se afirmar⁸⁴:

- 1) Que a SEAS possui estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas, entretanto, trata-se de pessoal contratado por tempo determinado o que requer a realização de concurso público para contratação de quadro de pessoal efetivo;
- 2) Que a SEAS tem conseguido prover os recursos materiais suficientes ao desenvolvimento da política pública;
- 3) Que a SEAS possui a dotação orçamentária necessária para cobrir os gastos previstos e previstos no planejamento orçamentário plurianual do Estado;
- 4) Que está assegurada a capacitação continuada dos profissionais da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas;
- 5) Que existe a definição de papéis e a distribuição das responsabilidades entre os membros dos conselhos, da alta administração e os gerentes de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas;
- 6) Que está formalmente instituída a definição dos procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, da elaboração, implementação e revisão de políticas, da tomada de decisão e do monitoramento, avaliação e controle.

Por fim, sobre o escopo do Componente Participação e sua pergunta orientadora – “De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública?” - pode-se afirmar⁸⁵:

- 1) Que a participação social e demais partes interessadas na política pública está formalizada e acontece de forma regular e continuada;
- 2) Que as partes interessadas possuem acesso a informações técnicas e bases abertas de dados que os permitem participar efetivamente do desenvolvimento da política pública estadual;
- 3) Que há a previsão e instituição efetiva de espaços que facilitam a interlocução entre as diversas instancias e partes interessadas;
- 4) Que os processos decisórios da política pública preveem a participação social e demais partes interessadas; e

⁸⁴Brasil (2014 b, p. 86).

⁸⁵Brasil (2014 b, p. 85).

- 5) Que estes momentos participação social e partes interessadas acontecem nas diferentes fases do processo de gestão, quais sejam: planejamento, deliberação, execução, monitoramento e avaliação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos escopos iniciais deste trabalho foi relatado que os episódios de fugas, rebeliões e mortes no Sistema Socioeducativo são recorrentes em todo o território nacional. Estas crises expressam de forma dramática o distanciamento entre o marco normativo vigente e a práxis das instituições que compõem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

A partir deste contexto algumas reflexões foram desenvolvidas ao longo dos capítulos na tentativa de responder a uma questão central: Quais são as lacunas e dificuldades para a implementação do SINASE? Com o propósito de melhor elucidar esta questão central foram elaboradas ainda duas questões subsidiárias à investigação, a saber:

- 1) O desenvolvimento de um modelo de gestão e governança é importante para o processo de implementação do SINASE a nível estadual?
- 2) Em que medida a gestão organizacional pode contribuir para a efetividade desta política a nível estadual?

Como estratégia para o desenvolvimento destas ideias foi elaborada uma dialética discursiva com os objetivos de:

a) demonstrar que a implementação de políticas públicas não é uma fase de mera execução do modelo normativo, mas sim uma fase complexa onde as disputas de narrativas são a base onde se fundamenta qualquer política pública.

b) Descrever o processo de implementação da SEAS a partir dos seus documentos regulamentadores e de sua narrativa sócio-histórica; e

c) Realizar uma análise comparativa deste novo modelo de gestão e governança a partir das premissas elencadas pelo Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, conforme descritas por Brasil (2014 b).

Tratou-se, portanto, de utilizar um conjunto de estratégias para verificar as interações entre a teoria que dá origem à política e a seu marco normativo com a realidade das condições encontradas para a sua implementação. Aliando isso à luz de uma experiência empírica concreta (a implementação da SEAS), buscou-se uma melhor compreensão acerca das lacunas e dificuldades para a implementação do SINASE.

Para desenvolver estes conteúdos foram organizados cinco capítulos. No primeiro foram apresentados O Percurso Teórico Metodológico adotado e as particularidades do referencial produzido pelo TCU que serviu como instrumental analítico. O capítulo dois destacou os conceitos basilares e discussões essenciais acerca das Políticas Públicas como um

todo para que o capítulo três avançasse nas particularidades que fundamentam o SINASE. À luz destes preceitos normativos o capítulo quatro pode descrever a narrativa sócio-histórica do Sistema Socioeducativo cearense e as concepções do novo modelo de gestão e governança adotado na criação da SEAS durante os anos compreendidos entre 2015 e 2020. Por último, no capítulo cinco foi realizada a Análise de Implementação da SEAS a partir dos componentes analíticos: Institucionalização; Capacidade Organizacional e Recursos; e Participação conforme descritos por Brasil (2014 b).

Para dar início as investigações acerca das lacunas e dificuldades da implementação do SINASE foi necessário desenvolver primeiramente os conceitos relacionados a compreensão do que seria uma Política Pública em si. Assim, a partir de seus pressupostos fundamentais foi possível descortinar alguns dos meandros que regem o campo de estudo das Políticas Públicas, seus desdobramentos, suas trajetórias e suas perspectivas de atuação. Contudo, neste processo não foi possível encontrar uma teoria única, pois este campo da ciência conjuga um conjunto de inúmeros e diferentes saberes sobre os quais concorrem simultaneamente diferentes aportes teóricos e análises multidisciplinares. Para o escopo desta dissertação foi adotada a concepção da política pública enquanto um mecanismo com poder suficiente para interferir na estrutura e nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

A partir desta concepção foi possível destacar os conceitos existentes para conflito, política e relações de poder, onde mais uma vez verificou-se grande controvérsia acerca de suas definições. Desta forma, foi adotada a concepção que assume a importância dos aspectos estruturais relacionados ao poder ao considerar que a sua estrutura pode mudar a distribuição de recursos e conseqüentemente mudar a distribuição de poder entre os seus atores. Poder, aqui, está relacionado tanto como a posse de determinados recursos quanto à capacidade para mobilizá-los. Considerei igualmente relevantes destacar os aspectos relacionados a agência implementadora ao verificar na literatura que seus atores podem “fazer a diferença” ao mobilizar recursos a fim de aumentar seu poder no processo político.

Do ponto de vista analítico, os diferentes modelos teóricos que versam sobre políticas públicas não se contrapõem, mas se complementam para analisar o mesmo fenômeno a partir de referenciais distintos (as relações de poder que se constituem para interferir na estrutura e nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.). Essas abordagens convergem para dois objetivos principais: explicar, por caminhos distintos como um Sistema Político produz suas políticas e fornecer elementos analíticos relevantes para compreender os diferentes aspectos e decisões que a conformam. Neste sentido, destacam-se três grandes linhas de abordagens analíticas: a ABORDAGEM TRADICIONAL que destaca o caráter

dinâmico da Política; a análise do ARRANJO INSTITUCIONAL que releva sua influência sobre a execução dos programas e a abordagem dos ESTILOS POLÍTICOS que muito se aproxima da perspectiva institucional, mas faz referência aos determinantes externos que a conformam. Ao descrever as dimensões da institucionalização, Capacidade Organizacional e Participação Social contidas no modelo referencial do TCU e utilizadas para analisar a implementação da SEAS optou-se pelo recorte da Análise Institucional. Nessa perspectiva de avaliação, mais do que medir os resultados alcançados pela política, voltou-se para o processo de sua implementação.

No documento foi incorporado o conceito de implementação enquanto processo de apropriação de novas ideias que nascem como consequências da interação entre as – a) características do plano, b) a organização do aparato administrativo e c) do conjunto de ideais, valores e concepções de mundo assumidos. Com isso, é possível compreender que a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelos processos organizacionais, pelas condições materiais das instituições e pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la. Desse amálgama nasce a ação política, a política pública de fato.

Neste sentido, a ineficácia político institucional se relaciona à incapacidade de os mecanismos institucionais garantirem as condições suficientes para que a política seja implementada tal como formulada. Por mecanismos institucionais entende-se os princípios, as normas, as regras, as diretrizes, as estratégias e os instrumentos que orientam o processo de implementação da gestão da política. Admite-se que, quando estes mecanismos são definidos sem levar em consideração a capacidade operacional dos agentes implementadores, a possibilidade de que venham a ter a eficácia necessária para que política possa ser executada tal como idealizada é praticamente nula.

Embora as expressões mais evidentes que caracterizam a ineficácia desta dimensão político-institucional sejam recorrentemente associadas aos órgãos estaduais responsáveis pela a execução das medidas socioeducativas, via de regra vale para todas as instituições que compõem o SINASE pois em se tratando de um “Sistema” todas as insuficiências, falhas e omissões de um órgão específico acabam por sobrecarregar e afetar mediata ou imediatamente todos os corresponsáveis pela política.

A partir deste conjunto de axiomas e pressupostos elegidos acerca dos fundamentos que estruturam o campo das Políticas Públicas como um todo foi possível avançar na direção de uma compreensão mais ampliada acerca da Política de Responsabilização Juvenil no Brasil. Desta forma, foram apresentadas as principais correntes doutrinárias que contribuíram para formulação das Políticas de Responsabilização Juvenil no

Brasil desde o surgimento da Doutrina do Direito do Menor no período imperial brasileiro, passando pela Doutrina da Situação Irregular do início da fase republicana de 1923 até a Doutrina da Proteção Integral onde foi publicada uma série de instrumentos legais dentre eles o ECA, a Resolução nº119 do Conanda e a Lei Federal n.º 12.594 de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Nesta seara, ao analisar a evolução histórica das principais correntes doutrinárias adotadas pelo Brasil foi possível perceber que: a) a evolução dos marcos doutrinários não aconteceu aos saltos, mas sim de forma gradual e como resultado das disputas políticas de cada período e b) que apesar dos avanços conquistados por cada período, resquícios dos velhos paradigmas permaneceram de forma contraditória, numa incessante dialética que se opera ainda hoje no cotidiano das relações societárias e institucionais. A partir destes elementos foi possível identificar o ECA como o resultado de décadas de luta pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento humano autossustentado de crianças e adolescentes e não meramente como um instrumento normativo. Neste novo paradigma pôs-se em evidencia o fato de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que no caso dos adolescentes e jovens que cometam algum tipo de ato infracional, a garantia destes direitos e deveres devem ser uma responsabilidade integrada e compartilhada por diversos atores e Subsistemas que compõem o SGDCA.

Entretanto, na percepção de diferentes autores, embora o Estatuto tenha definido a apuração e o processo de conhecimento relativo aos atos infracionais cometidos por adolescentes não estabeleceu um capítulo referente à execução das medidas socioeducativas impostas judicialmente. Estas lacunas podem ser identificadas por exemplo pelo exposto no Art. 94 inciso VII do ECA ao atribuir a responsabilidade do estado em manter as “condições necessárias de segurança” sem no entanto definir em que termos e em que condições específicas tal expressão deve manifestar-se. Com o tempo, na ausência desta e de outras regulamentações de natureza processual, a praxe forense infanto adolescente criou ritos procedimentais próprios inspirados pela Lei de Execuções Penais (Lei Federal n. 7.210/84) destinada aos adultos presos pela acusação da prática de crime ou contravenção. Ficou exposto, portanto, na apresentação dos autores que o Estatuto carregou o germe da inefetividade político-institucional e da ineficácia jurídica pois não proveu de forma suficiente os instrumentos que operacionalizem um sistema de garantias, promoção e proteção de direitos. Tanto que, posteriormente, houve necessidade de ser mais explícita e objetiva através de regulamentações complementares inscritas tanto pela Resolução do CONANDA quanto pela Lei Federal do SINASE.

Em linhas gerais a Lei n.º 12.594 de 2012 ou Lei do SIANSE, como ficou conhecida, conseguiu avançar na especificação de procedimentos e responsabilidades de cada ente da federação para a execução das medidas socioeducativas a fim de evitar as discricionariedades entre varas da infância e juventude e a sobreposição de papéis institucionais. Entretanto, a regulamentação da execução continuou omissa e falha. Como exemplo cito a ausência de definições das 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.

A responsabilidade para definição destes parâmetros nacionais foi atribuída ao Governo Federal por meio de seu Art. 3º inciso VI, entretanto, até o presente momento, passados nove anos de sua publicação, os tais parâmetros de referência não foram instituídos. Isso significa que na ausência de uma norma nacional regulamentadora, que padronize a atuação dos programas, diferentes modelos poderão ser instituídos à margem das interpretações discricionárias de cada ente federado.

Neto (2012) ao realizar o balanço sobre a efetividade da normativa nacional e internacional a partir dos paradigmas vigentes sobre crianças e adolescentes defendeu que as leis carregam em si o germe da inefetividade político-institucional e a ineficácia jurídica quando:

- a) lhes faltam a legitimidade social;
- b) quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos; ou
- c) quando não preveem instrumentos que operacionalizem um sistema de garantias, promoção e proteção de direitos de forma eficaz e efetiva.

A partir das argumentações apresentadas, ficaram expressas as evidências de que o ECA não é um instrumento normativo que se realizou pelo direito positivo em si, mas é acima de tudo um projeto – uma promessa – um vir a ser que se concretizará a medida em que seus valores forem efetivados na vida dos integrantes de toda a sociedade.

Uma análise exaustiva das insuficiências e omissões destas normas jurídicas não foi o escopo central desta dissertação, tão pouco o de estabelecer uma crítica severa sobre toda a sua repercussão e abrangência. Pelo contrário, compartilho o entendimento de que a nossa legislação pátria, referente a crianças e adolescentes é uma legislação de vanguarda. Entretanto, persistem lacunas que acarretam consequências negativas para o escopo de efetivação do Direito. Foi com esta perspectiva que a apresentação dos exemplos foi realizada e serviu para demonstrar a ideia de que as nossas referências normativas para a execução do SINASE carregam em si a inefetividade e a ineficácia jurídica pois em muitas situações não

estabeleceram conceitos objetivos e/ou não proveram aos entes federativos os instrumentos suficientes para que se operacionalizasse o SINASE de forma eficiente e eficaz.

Desenvolvidas estas abordagens acerca do campo das Políticas Públicas como um todo e do Sistema Socioeducativo de forma particular foi possível depreender as possíveis respostas à questão central desta dissertação (Quais são as lacunas e dificuldades para a implementação do SINASE?).

Desta forma, as reflexões trazidas no decorrer deste documento indicam que existem quatro dimensões estruturais que dificultam a implementação do SINASE a nível estadual: 1) A inefetividade jurídica; 2) A manutenção de conservas culturais; 3) A ineficácia político-institucional e 4) A complexidade da fase de implementação.

Com relação às questões subsidiárias, o aporte conceitual apresentado nesta dissertação permite inferir que o desenvolvimento de um modelo de gestão e governança é importante para o processo de implementação do SINASE ao promover as condições suficientes em termos de conteúdo, método e gestão para que a política seja implementada tal como planejada e respeitando os processos dialético que lhe são peculiares. Neste sentido, o próprio Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo TCU e utilizado nesta dissertação como ferramenta analítica, afirma que a efetividade de um modelo de gestão e governança é requisito essencial para o sucesso de qualquer Política Pública.

Em complemento a esta afirmação foi possível verificar durante o desenvolvimento do capítulo 4 em que medida(s) a gestão organizacional pode contribuir para a efetividade do SINASE a nível estadual. Nesta trajetória sócio-histórica narrada foram descritos alguns dos fatos e decisões tomadas pelo Estado (Sistema de Justiça, Executivo Estadual e Executivo Federal) pela Sociedade Civil e pela Organização dos Estados Americanos relacionadas ao período onde se vivenciou uma crise sem precedentes para o Sistema Socioeducativo e suas estratégias de enfrentamento.

As concepções norteadoras destas estratégias serviram de base para a concepção de um novo modelo de gestão, estruturado a partir de duas dimensões complementares: os Ciclos de Desenvolvimento Institucional (Recursos/ Processos, Convivência / Comprometimento e Identificação com Valores e Ideais); e os Parâmetros Estruturantes de Gestão (Pedagógicos, Segurança e Interinstitucionais).

Embora a análise de impacto não tenha sido o escopo desta pesquisa é possível afirmar ainda que a redução expressiva do número de rebeliões e do número de adolescentes internados foram medidas que indicam a efetividade do modelo de gestão adotado. Enquanto

recurso analítico para estabelecer a segunda questão subsidiária da dissertação foi realizada uma comparação entre o modelo de gestão proposto pela SEAS e as premissas elencadas pelo Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, conforme descritas por Brasil (2014 b). Esta comparação foi realizada por meio de três categorias analíticas escolhidas: Institucionalização, Capacidade Organizacional e Recursos e Participação. O uso desta ferramenta permitiu concluir que O Novo Modelo de Gestão concebido pela SEAS está estruturado em consonância com os referenciais de boas práticas recomendadas pelo TCU para os componentes analíticos submetidos à confrontação.

Ao concluir estas considerações finais, gostaria de esclarecer que os esforços empreendidos e os conhecimentos adquiridos nesta dissertação representam uma empreitada inicial que se debruça sobre um tema onde a produção científica é bastante escassa e insuficiente para apontar os caminhos e os percursos, os modos e os métodos necessários para que a Gestão do SINASE aconteça de forma plena em cada um dos estados de nossa Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, v.3, n.2, p.33-37, jul/dez. 2015.
- ALMEIDA, Lia de Azevedo. Poder e políticas públicas: o que nos dizem os modelos teóricos? **Revista Agenda Política**, v.4, n.3, p.55-57, set./dez. 2016.
- ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes; NETO, Lélío Ferraz de Siqueira; ALBINO, Priscilla Linhares. **Breve Análise do Sistema Macropolítico criado pela Lei Federal n. 12.594/12**. [S.l.; s.n], 2014. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_06/2_breves_consideracoes.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.
- AZEVEDO, Thalia Lacerda de. **A Escola Galesa de Estudos Críticos de Segurança: segurança como emancipação**. 2009. 174 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade de Campinas, Campinas, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17461>. Acesso em: 04 abr.2020.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, v. 1, n.4, p. 221-272, out. 2011.
- BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v.3, n. 9, p.12-16, jan./jun. 2016.
- BEVIR, M. **Governança democrática: uma genealogia**. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2 ed. Brasília: TCU, 2014a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 01 abr.2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: [defile:///C:/Users/C3%A1ssio%20Franco/Downloads/Referencial%20para%20avalia_o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas%20\(1\).PDF](defile:///C:/Users/C3%A1ssio%20Franco/Downloads/Referencial%20para%20avalia_o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas%20(1).PDF). Acesso em: 30 maio 2020.
- CEARÁ. **Plano decenal estadual de atendimento socioeducativo do estado do Ceará**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: <https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2020/10/LIVRO-PLANO-DECENAL-OFICIAL.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.
- CEARÁ. **Sistema socioeducativo: perspectivas e possibilidades para um novo modelo de gestão**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2016. Disponível em:

<https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2018/06/modelo-de-gesto.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Natureza e essência da ação socioeducativa**: matriz de formação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília: UNB, 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v.37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003

DALFIOR, Eduardo Tonole; LIMA, Rita de Cássia Duarte; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 210-225, jan-mar. 2015.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**, 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DREIFUSS, R., A. **Política, poder, estado e força**: uma leitura de Weber. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

DYE, T. R. **Understanding publicpolicy**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981.

FARIA, Carlos Aurélio P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, n. 51, p.23-26, fev. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio P. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo C.; FARIA, Carlos Aurélio P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: EdUNESP, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio-ago. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.3, n. 21, p. 212-259, out. 2000.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v.9, n. 5, p.22-26, out. 2004.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. 2. ed. Editora Unesp, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 5º edição, 1999.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v.21, n. 55, p.11-16, nov. 2001.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O adolescente e o Ato Infracional**: medida sócio-educativa e pena? 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOPES, Anna Karenine Sousa; MACIEL, Chiara Laíssy Gomes. A evolução do conceito de infância e seu reflexo no tratamento jurídico oferecido à criança e ao adolescente. **Fides**, Natal, v. 2, n. 1, p.22-27, jan./jun. 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p.44-46, jul./dez. 2014.

LUKES, Steven. **O poder: uma visão radical**. Brasília: EdUnB, 1980.

MARQUES, Paulo. **Implementação de política pública: uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil**. 2008. 213f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2018.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. **Governança pública contemporânea**. [S.l]: Instituto Publix, 2014.

MOREIRA, Diceia; MULLER, Crisna Maria. **A política pública da socioeducação no estado democrático de direito brasileiro**. Blumenau: EdFURB, 2019.

MORIN, Edgard. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Tatiana Ribeiro de Campos; SILVA, Renan Antônio; COSTA, Luiz Antônio Pereira. Políticas públicas e suas implementações sob a perspectiva de Morin e Moscovici. **Revista Humanidades e Inovação**, v.6, n.9, p.22-26, out. 2019.

NETO, José Aprígio Carneiro; GUEDES, Danilo Rodrigues; NASCIMENTO, Danilo Alves do; SOUSA, Hudson Paulo Alencar Ibiapina de. Governança Pública no Contexto de Implementação das Políticas Públicas. **Razón y Palabra**, v. 23, n.104, p.44-49, jul. 2019.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Promoção e proteção dos direitos humanos de geração**. Fortaleza: Mimeo, 2004.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos de geração**. [S.l: s.n], 2007. Disponível em:

http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/xtras/direitos_humanos_de_geracao.pdf. Acesso em 14 abr.2020.

O'DONNEL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transições do regime autoritário: sul da Europa**. São Paulo: Vértice, 1998.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo: julgando os que nos julgam**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PEROTE, Marianna Ayala Rocha. **Possibilidades e limites do sistema nacional de atendimento socioeducativo no Ceará**. 2016. 78f. Monografia (Especialização em Direito da Criança e do Adolescente) - Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v.7, n.13, p. 121-146, jan/jun. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: EdUFSC, 2014.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, Cristiano Lange dos; KRONBAUER, Ana Carolina. **Direitos de juventude no plano internacional: a evolução dos marcos normativos e o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos**. [S.l: s.n], 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERRANO, Pedro Estevan Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes de estado na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Alameda, 2016.

SILVA, Antônio Marcos de Souza. Estado, monopólio da violência e policiamento privado: com quem fica o uso legítimo da força física na sociedade contemporânea? **Emancipação**, Ponta Grossa, v.8, n.2, p.9-19, set. 2008.

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: a construção de uma política pública para os deserdados do Brasil**. 2009. 286f.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Pedro Luiz Barros; DE MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Campinas: EdUnicamp, 2000.

SIMAN, Ângela Maria. **"Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático."** Belo Horizonte: EdUFMG, 2005.

SOUSA, Diana Silva de. **Medidas socioeducativas para jovens em conflito com a lei: possibilidades e limites para a ressocialização .**2012. 64 f. Monografia (Especialização em Educação de Jovens e Adultos para professores do Sistema Prisional) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p 20-45, jul/dez. 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In:* HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SPOSATO, K. B., & ANDRADE, M. M. D. Em busca de justiça ao jovem: a difícil articulação entre os poderes. **Revista Direito**, São Paulo, v.9, n.2, p. 555-570, 2013.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**, Brasília , v.70, n.4, p. 519-550, out/dez. 2019.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio De Janeiro, v.42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008

WEBER, M. **Economia e sociedade.** Brasília, DF: EdUnB, 2004.