

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

JULIO CESAR ANDRADE LEITE

**O ADOLESCENTE E O ATO INFRACIONAL: DILEMAS E DESAFIOS NO ACESSO
À EDUCAÇÃO BÁSICA**

BELO HORIZONTE - MG

2021

JULIO CESAR ANDRADE LEITE

**O ADOLESCENTE E O ATO INFRACIONAL: DILEMAS E DESAFIOS NO ACESSO
À EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Luciana Marin Ribas.

BELO HORIZONTE - MG

2021

LEITE, Julio Cesar Andrade

O adolescente e o ato infracional: dilemas e desafios no acesso à educação básica. / Julio Cesar Andrade Leite; Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2021. 66f.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Dra. Luciana Marin Ribas

JULIO CESAR ANDRADE LEITE

**O ADOLESCENTE E O ATO INFRACIONAL: DILEMAS E DESAFIOS NO ACESSO
À EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovado em _____ de 2021.

Doutora Luciana Marin Ribas
FLACSO Brasil/FPA

Doutora Luciana de Oliveira Ramos
FGV Direito SP

Doutora Maria Claudia Girotto do Couto
FGV Direito SP

Agradecimentos

Dedico este trabalho à tod@s que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação pessoal e profissional ao longo da vida.

À minha querida mãe, mesmo não estando mais presente entre nós, mas que prosseguiu acompanhando do ‘zimbório celeste’ todos os meus passos, orientando-me, transmitindo energias positivas, dando-me força e coragem para enfrentar os desafios.

À meu pai, pela força, e por ter acompanhado parte da minha trajetória, mas, devido às complicações da Covid 19 e pela falta de vacina, já não está mais entre nós.

Aos meus padrinhos Benedito Almeida (*in memoriam*) e Ana Maria Ferreira, que, mesmo sem perceber, contribuíram bastante para a minha caminhada.

À minha companheira e esposa Ludmilla Cardoso, pelo apoio, paciência e compreensão nos momentos difíceis.

Aos meus irmãos João, Adriano, Adiosvaldo, Eli Raimunda, Eliete, Eliane, Sílvia, Maria Conceição, Gerúsia e Josiele, que, mesmo distantes, serviram como inspiração para que eu pudesse concluir mais essa etapa.

Aos meus colegas deste curso de Mestrado, que, durante todo o tempo, foram solidários, compartilhando as angústias e frustrações de percurso, mas que continuaram na crença inabalável de que concluiríamos mais essa etapa.

Aos companheir@s Rosene Moura, Sóstenes, Virgínia, Gery, Marília, Simone, Clóvis, Adriano Costa, Bruno Barbosa, Marcos Pereira, Yulo Oiticica, Selma Pereira, Carlos França, Sílvia, Wellington e Carol Soares pelas palavras de incentivo nos momentos difíceis.

À minha professora e orientadora Dra. Luciana Marin Ribas, que, com sua tranquilidade, compreensão e paciência, não desistiu de mim e continuou acreditando, mesmo quando eu não mais acreditava na conclusão de mais essa etapa.

Às professoras doutoras da banca Luciana de Oliveira Ramos e Maria Cláudia Giroto do Couto, pelo aceite para participarem da banca e lerem o meu trabalho.

“O que estamos argumentando aqui é a necessidade de uma mudança de ótica para mudar a prática, cuja ênfase deve ser a prevenção de circunstâncias que prejudiquem o desenvolvimento integral da criança e do adolescente” (Promundo, 2003).

Resumo

Este trabalho é fruto dos estudos de pesquisa na área da infância e juventude, bem como da minha atuação, militância e comprometimento com as questões sociais e educacionais e das inquietações frente a ausência de uma política pública efetiva e inclusiva dos adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade no cumprimento de medidas socioeducativas. O objeto de estudo são os dilemas e desafios educacionais dos adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade e, tem como objetivo analisar, a partir de dados secundários e bibliográficos, a dificuldade de acesso dos adolescentes e jovens à educação básica e a pouca eficácia das políticas públicas voltadas para o público infantojuvenil. Partindo desta premissa, buscou-se evidenciar os mecanismos que perpetuam a realidade de pouca eficácia das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, à luz da realidade imposta ante um sistema que pouco assiste estes adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade no cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado. O presente estudo analisará os dados secundários a partir do Levantamento Anual do Sistema Socioeducativo (SINASE) de 2020, tendo como base o direito ao atendimento socioeducativo e de escolarização destes sujeitos privados de liberdade.

Palavras-chave: Adolescentes; Jovens; Medida Socioeducativa; Escolarização; Políticas Públicas.

Abstract

This work is the result of research studies in the area of childhood and youth, as well as my work, militancy and commitment to social and educational issues and concerns regarding the absence of an effective and inclusive public policy for adolescents and young people living in deprivation of liberty in compliance with socio-educational measures. The object of study is the educational dilemmas and challenges of adolescents and young people who live in deprivation of liberty and, it aims to analyze, based on secondary and bibliographic data, the difficulty of access of adolescents and young people to basic education and the low effectiveness of public policies aimed at children and adolescents. Based on this premise, we sought to highlight the mechanisms that perpetuate the reality of little effectiveness of public policies aimed at childhood and adolescence, in the light of the reality imposed on a system that little assists these adolescents and young people who live in deprivation of liberty in fulfilling of socio-educational measures in a closed regime. The present study will analyze the secondary data from the 2020 Annual Survey of the Socio-Educational System (SINASE), based on the right to socio-educational assistance and schooling of these subjects deprived of liberty.

Keywords: Adolescents; Young people; Socio-educational measure; Schooling; Public policy.

Sumário

INTRODUÇÃO _____	9
CAPÍTULO 1: UM OLHAR SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA DO ADOLESCENTE NO BRASIL _____	14
1.1 O ECA E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVOS _____	23
CAPÍTULO 2: PANORAMAS CONCEITUAIS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS _____	29
2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO _____	35
2.2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS _____	37
2.2.1 AGENDA GOVERNAMENTAL _____	39
2.2.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS _____	41
CAPÍTULO 3: O DIREITO A EDUCAÇÃO DOS ADOLESCENTES EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE _____	47
CAPÍTULO 4: A CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADES COMO PROCESSOS EDUCATIVOS _____	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	64
REFERÊNCIAS _____	66

INTRODUÇÃO

Há muitos anos tenho a curiosidade em entender e/ou compreender como se dá o direito a educação dos adolescentes e jovens que vivem privados de liberdade nas unidades de atendimento socioeducativo. Nessa trajetória, tive a oportunidade de vivenciar uma experiência profissional de um ano e oito meses, podendo trabalhar em uma unidade de atendimento socioeducativo e foi uma experiência gratificante. Iniciei as atividades como Socioeducador trabalhando diretamente na área interna com os adolescentes com medidas de proteção, contenção e segurança. Posteriormente, fui promovido à função de Educador de Medidas, atuando no acompanhamento e monitoramento da execução das medidas socioeducativas aos adolescentes, com privação de Liberdade em meio fechado.

A primeira parte da experiência foi direcionada às medidas de proteção e segurança; já a segunda parte foi assumido um caráter educativo e pedagógico. Ao me deparar com a experiência vivida e os preceitos preconizados na legislação, pude perceber que, apesar dos avanços do ponto de vista legislativo, estamos longe de alcançar um sistema de garantia de direito pleno, capaz de assegurar os direitos individuais e coletivos, bem como a proteção social e integral de crianças e adolescentes. Essas inquietudes me levaram a militar em organizações sociais com ênfase na área da infância e juventude.

O trabalho inicial surgiu da necessidade de se entender as trajetórias de vida dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, com privação de liberdade no Estado de Minas Gerais. O estudo seria direcionado a partir de análise das trajetórias individuais e biográficas dos adolescentes, que confluem em trajetórias coletivas. O estudo buscava entender e interpretar aquela realidade prisional a partir das vivências singulares, como se deram os processos que os levaram até ali e como se revelaram a partir das tramas sociais vividas por eles até então, dado o envolvimento dos adolescentes e jovens em atos “ilícitos e/ou infracionais”, que por sua vez, acarretaram para os mesmos em medidas socioeducativas de privação de liberdade.

No decorrer da pesquisa enfrentamos dificuldades de acesso à unidade socioeducativa para trabalho de campo, principalmente no período da pandemia da Covid 19, em que foi necessário redirecionar o objeto de pesquisa. Essa foi uma decisão complexa e difícil, visto que tínhamos, ao longo do estudo, todo um arcabouço teórico e metodológico previamente traçado para ser seguido. Nesse cenário, surge o interesse em aprofundar o conhecimento

sobre o direito à educação e à escolarização dos adolescentes e jovens privados de liberdade na comunidade de atendimento socioeducativo. A experiência prática revelou o quão desigual se dá o acesso à escolarização dos adolescentes e jovens em privação de liberdade frente a outros adolescentes e jovens que estudam no Sistema Regular de Ensino, fora das comunidades de atendimento socioeducativo.

Nesse contexto, o presente trabalho surge da necessidade de se entender o direito à educação e os processos de escolarização dos adolescentes privados de liberdade em cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado. Analisamos de forma crítico-comparativo os dados bibliográficos e secundários, bem como o Levantamento Anual do Sistema Socioeducativo (SINASE) 2020. Desta forma, tivemos como base o direito à educação e escolarização dos adolescentes em privação de liberdade no atendimento socioeducativo.

Esta pesquisa é um desdobramento do trabalho de conclusão de curso no qual trouxe para o cenário de debate o conselho tutelar de Maragogipe, Bahia, e os casos de violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, registradas no interior do respectivo Conselho. O trabalho de conclusão de curso foi de grande relevância na medida em que foram evidenciados os casos de violência no interior das famílias, tais como violência física, negligência e abuso sexual, e o quanto essas intercorrências são prejudiciais na formação social e educacional de meninos e meninas.

Corroborando também para este trabalho a pesquisa sobre a Juventude Negra, intitulada “A Violência e o Extermínio da Juventude em Camaçari-BA: os jovens que morrem são de gênero, cor e classe social específica”, como exigência para obtenção do Grau de Especialista em Gestão Pública na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Segundo o relatório *Situação Mundial da Infância 2011*, 1,2 bilhão de adolescentes encontram-se na desafiadora encruzilhada entre a infância e o mundo adulto. Nove em cada dez desses jovens enfrentam desafios particularmente graves, que vão desde conseguir acesso à educação básica até simplesmente conseguirem os meios básicos de sobrevivência – desafios que são ainda mais exacerbados para meninas e mulheres jovens. (UNICEF, 2011).

Conforme dados do UNICEF (2011), nos últimos 20 anos, o número de crianças menores de 5 anos que morrem a cada dia devido a doenças evitáveis caiu em um terço – de 34 mil, em 1990, para 22 mil, em 2009. No Brasil, as reduções na taxa de mortalidade infantil

entre 1998 e 2008 significam que foi possível preservar a vida de mais de 26 mil crianças. No entanto, no mesmo período, 81 mil adolescentes brasileiros entre 15 e 19 anos de idade foram assassinados. Nesse contexto, percebe-se que há uma salvaguarda das crianças em sua primeira década de vida, porém sobrexiste a perda delas na década seguinte para os processo de violência e desassistência que as acomete.

Segundo UNICEF (2011),

“...a adolescência não é apenas um tempo de vulnerabilidade – é também uma fase de oportunidades, principalmente para as meninas. Sabemos que meninas mais instruídas são mais propensas a adiar o casamento e a maternidade – e que seus filhos provavelmente serão mais saudáveis e terão melhor nível educacional. A adolescência é uma etapa de oportunidades para a criança, e um momento crucial para que possamos continuar construindo seu desenvolvimento na primeira década de vida, ajudá-la a navegar em meio a riscos e vulnerabilidades, e colocá-la no caminho da realização de seu potencial.” (UNICEF, 2011).

Conforme o relatório aponta, ao dar a todos os jovens as ferramentas de que precisam para melhorar suas próprias condições de vida e ao envolvê-los em esforços para melhorar suas comunidades, estamos investindo na força de suas sociedades. O processo de escolarização é essa grande fronteira, capaz de assegurar conhecimento e mobilidade social e cultural.

Nesse contexto, emerge a necessidade de se pensar o adolescente enquanto sujeito de direitos e enfrentar os desafios postos frente aos casos de negligências e violências engendradas no contexto da sociedade. Seja qual forem às condições (ricos ou pobres), os adolescentes terão que lidar com as implicações transmitidas de uma geração para a outra, tendo que lidar com os resultados da atual turbulência econômica, inclusive o desemprego estrutural que pode persistir em sua trajetória de vida no contexto societário.

Segundo dados do UNICEF (2011), mais do que os adultos, os adolescentes estão desproporcionalmente representados nos países nos quais esses desafios cruciais tendem a ser mais prementes. Sendo assim, nos países com as rendas mais baixas e com níveis mais altos de instabilidade política e com crescimentos urbanos mais acelerados, eles estão mais expostos a conflitos civis e desastres naturais causadas por mudanças climáticas.

Através deste trabalho, percebemos a necessidade de suscitar o diálogo nas áreas das ciências sociais e das políticas públicas que possam contribuir de forma significativa para se

conhecer, analisar e interpretar o “direito à educação” dos adolescentes e jovens privados de liberdade nas comunidades de atendimentos socioeducativo. Vemos, então, a urgência em sinalizar a ineficácia das políticas públicas no atendimento destes sujeitos e que poderá inequivocadamente comprometer o desenvolvimento integral de meninos e meninas em sociedade.

Nesse contexto, suscitamos à luz deste debate que o adolescente, enquanto sujeito de direitos, é também protagonista e autor de sua própria história e, desta forma, buscamos entender estes processos concomitantes de desenvolvimento desassistido como uma forma de aglutinar conceituações e práticas de proteção social, vista toda a teoria que cerca o entendimento sobre a necessidade de proteção destes sujeitos. Buscamos, então, contribuir para um melhor entendimento do direito à educação e da escolarização, que são direitos resguardados pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE 2012, dentre outras contribuições que nortearam a compreensão da pesquisa.

O estudo teve como objetivo estudar a temática a partir de dados secundários, tomando como base o direito a educação de adolescentes e jovens em privação de liberdade no atendimento socioeducativo. Na análise do Levantamento Anual do SINASE (2020) foram levados em consideração os dados referentes ao direito a educação, com ênfase no processo de escolarização. Além da análise documental, foram feitos levantamentos bibliográficos sobre o tema, tomando-se como referência artigos e teses sobre o assunto, muito embora haja poucos escritos sobre o direito a educação e o processo de escolarização desta população em específico. Nesse sentido, o presente trabalho é um ganho por realizar análise de um tema pouco estudado.

Com isso posto, resta informar que o método utilizado nessa pesquisa foi de natureza qualitativa a partir de análise documental do Levantamento Anual do Sistema de Atendimento Socioeducativo SINASE (2020), dentre outras fontes, visando analisar e evidenciar as desigualdades no acesso aos direitos e ao processo de escolarização. Para tanto, as técnicas a serem utilizadas na pesquisa social qualitativa caminharão em consonância com os aportes metodológicos e teórico-conceituais prévios a serem utilizados, a começar pela contribuição de Uwe Flick (2004), cuja preocupação é elencar as dificuldades adjacentes na definição mais adequada de avaliar a pesquisa qualitativa.

Ademais, uma das críticas muito recorrentes nessa atividade está articulada com o

procedimento nas interpretações dos dados coletados e de como esses resultados preenchem os princípios que norteiam o exercício do fazer científico. A questão é que o princípio de cientificidade garante alguns procedimentos nas avaliações dos dados na tentativa de resolver de maneira adequada questões como a confiabilidade, a validade etc.

A análise foi fundamentada nos estudos bibliográficos sobre o tema, levando em consideração o direito a educação e ao processo de escolarização de adolescentes e jovens privados de liberdade no atendimento socioeducativo. O resultado dependeu de estudos e de sistematização dos dados e informações da pesquisa. Nesse cenário, segundo David L. Morgan (1997), é necessário decidir o que é importante e interessante, levando em consideração as categorias produzidas. O papel do pesquisador é acompanhar atentamente as discussões e formular interpretações a partir dos dados estudados.

Compreendendo os múltiplos elementos da pesquisa social qualitativa, levamos em consideração como aspecto metodológico a “análise documental”, pois vejo nela um importante instrumento para as pesquisas a serem desenvolvidas sobre o direito à educação dos adolescentes e jovens privados de liberdade, bem como para o debate teórico-metodológico de modo geral.

O Capítulo I versa sobre o contexto histórico dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Inicialmente, fala sobre o processo de colonização no século XVI com a chegada das primeiras embarcações e tráfico de crianças para a exploração em afazeres domésticos. No século XVII, com a colonização portuguesa, são aprofundados os processos de exploração de trabalho e para fins sexuais. No século XVIII, surgem as primeiras instituições (Roda dos Expostos) destinadas a amparar as crianças no Brasil. O século XIX é marcado pela criação da Lei do Ventre Livre e do Código de Menores. O século XX traz a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar no Menor – FUNABEM e a Fundações Casas Estaduais – FEBEN’s, como grandes violadores de direitos das crianças e adolescentes; e, no final deste mesmo século, há a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. E, por fim, o século XXI, com a criação no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

O Capítulo II discute os conceitos de políticas públicas e dos processos de desigualdades existentes; a relação entre política de Estado e política de governo, a partir dos nossos instrumentos sociojurídicos de políticas públicas, como o ECA, a LDB e SINASE, bem como, a criação de agendas governamentais e não governamentais, tendo as políticas públicas como instrumentos de lutas.

No capítulo III, falamos do direito à educação e ao processo de escolarização dos adolescentes e jovens em privação de liberdade nos centros de atendimentos socioeducativo, pensando a educação como direito fundamental, com os aportes teóricos e jurídicos, como a CF, ECA, LDB, SINASE, dentre outros.

No capítulo IV, refletimos sobre o processo de construção das identidades sociais, evidenciando as trajetórias objetivas e subjetivas. A trajetória objetiva como sequência das posições sociais ocupada durante a vida, mediante categorias estatísticas, bem como as trajetórias subjetivas, expressas nos relatos biográficos, dos mundos sociais e formas identitárias.

A presente pesquisa corrobora como um importante instrumento de análise sobre a hipótese inicialmente levantadas sobre a ineficácia da política educacional voltada para crianças e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Faz-se necessária a presente discussão, uma vez que não há uma preocupação no oferecimento de uma educação emancipatória e que leve o jovem que se encontra em processo de ressocialização a ver na educação um meio de mudança da sua realidade. Isto posto, entende-se que essa realidade permitiria a permuta do *status quo* em que se encontra para uma realidade com mais oportunidades e diferente da que vem encontrando até então.

Pensar medidas que contemplem uma educação emancipatória e ressocializadora urge nos dias atuais, uma vez que os índices trazidos aqui como fonte embasadora ao longo de nossas análises revelam o cumprimento de dispositivos legais de proteção aos jovens em situação de ressocializam apenas para o atendimento de questões mercadológicas e meramente burocráticas. Para Emmerich (2018),

“Isto ocorre em função de adotarmos um modelo neoliberal, onde se sustenta a manutenção de classes, e que no setor educacional age de modo a priorizar a formação menos abrangente e mais profissionalizante, diretamente aliada a um falso jogo de marketing estatal, que “fornece” mais vagas nos sistemas de matrículas escolares do que possuem, maquiando a situação precária do sistema educacional público, que se revela pela falta de condições de trabalho a professores e pela falta de recursos a serem investidos em educação, de modo a inviabilizar novas vagas.” (EMMERICH, 2018, p. 160).

CAPÍTULO 1: UM OLHAR SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

A temática que propomos discorrer trata-se de um debate de grande relevância para a luta em prol dos Direitos da Criança e do Adolescentes, sobretudo concernente aos Direitos Humanos fundamentais. Para alcançarmos este intuito recorreremos a fontes bibliográficas a partir de recortes históricos sobre estas lutas e conquistas no Brasil. Ao longo da história, as reflexões e debates sobre estes direitos têm sido fonte de constantes debates, que podem perpassar por olhares e dimensões múltiplas. Essa temática é de grande relevância, pois impacta a sociedade como um todo e é necessário um olhar mais apurado sobre a infância e juventude que, apesar dos reconhecidos avanços nas últimas décadas, apontam para a violação contígua de garantias primordiais quando pensamos em direitos individuais e coletivos.

Nesse contexto, emerge a necessidade de novos olhares e reflexões que perpassem por dimensões outras que, não somente atinjam a propositura destes direitos já adquiridos, mas, sobretudo, pela busca do porquê destes mesmos direitos ainda não serem aplicados de forma a abarcar as demandas sociais que advêm do seu não atendimento. O tema proposto tem sido fronteira de constantes debates para melhor entender e interpretar a realidade posta a partir das políticas públicas das legislações vigentes e de como se dão as constantes violações de direitos das crianças e adolescentes no Brasil no contexto da sociedade contemporânea.

Segundo Fábio Pestana Ramos (1999), com a chegada das primeiras embarcações no Brasil a partir de 1530, os colonizadores já apontavam problemas relativos às crianças que chegavam às novas terras. Nesse período, crianças e mulheres vinham em número menor que os homens, porém como as mulheres eram proibidas de navegar em muitas embarcações, restavam as crianças para serem exploradas no trabalho doméstico e outras tarefas que os marujos não gostavam de executar, pois geralmente se tratavam de trabalhos mais pesados.

A partir do século XVI, as crianças já eram em média 18% da tripulação das embarcações e em muitas vezes eram alistadas pelos próprios pais que moravam nas vilas e viviam em situação de grande miséria. Com a crescente mortalidade infantil na Europa e, em especial, em Portugal, as crianças passaram a ser consideradas como coisas que valiam um pouco mais do que os animais, pois falavam. Ainda como outra vantagem considerada, não fariam falta em casa, já que seriam uma boca a menos para alimentar, além de uma fonte de renda para as famílias, que as entregava para compor as tripulações embarcadas em troca de alguma pecúnia.

A partir do século XVII, o número de crianças compondo a tripulação das embarcações cresceu ainda mais, chegando a mais da metade das pessoas que compunham as

embarcações e, em sua maioria, eram do sexo masculino. Com o passar dos anos, o número de mulheres brancas na colônia foi diminuindo, tornando-se insuficiente para a quantidade de homens que se estabelecia no Brasil. Os colonizados começaram a trazer, então, as órfãs menores de 16 anos para servirem sexualmente aos homens (marujos), bem como servirem posteriormente como esposas aos homens que já habitavam a nova terra.

As meninas e meninos que faziam parte da tripulação e/ou embarcação eram roubados pelos piratas para servirem à prostituição, principalmente para os holandeses e franceses. As meninas consideradas órfãs, muitas vezes de pai ou de mãe, eram sequestradas de suas famílias para virem para a colônia e servirem sexualmente aos marinheiros e homens que aqui moravam e não queriam constituir família com mulheres índias e negras. Segundo Maria Luíza Marcílio (1998), a partir do século XVIII, surgiram as primeiras instituições destinadas a amparar a infância desvalida no Brasil. Assim como em outros países da Europa, a exemplo de Portugal, foram criadas as primeiras Rodas dos Expostos¹ no Brasil.

Segundo Gisella Werneck Lorenzi (2007), devido à ausência de políticas sociais até o início do século XX ficava à cargo de algumas instituições vinculadas a Igreja Católica, em especial as Santas Casas de Misericórdias, o acolhimento das crianças abandonadas e pobres. Era comum a abandono de menores devido à ocorrência dos casos de mães solteiras, fato que era inaceitável socialmente, e, deste modo, as mulheres recorriam a esta instância. Lorenzi (2007) relata este fato:

“Estas instituições atuavam tanto com os doentes quanto com os órfãos e desprovidos. O sistema da Roda das Santas Casas, vindo da Europa no século XVIII, tinha o objetivo de amparar as crianças abandonadas e de recolher donativos. A Roda constituía-se de um cilindro oco de madeira que girava em torno do próprio eixo com uma abertura em uma das faces, alocada em um tipo de janela onde eram colocados os bebês. A estrutura física da Roda privilegiava o anonimato das mães, que não podiam, pelos padrões da época, assumir publicamente a condição de mães solteiras.” (LORENZI, 2007, p. 01).

Em 1926, com a criação da primeira “Roda dos Expostos”, passou a ser oficialmente reconhecido o abandono de crianças no Brasil. No decorrer desse período, as leis municipais

1

A primeira roda dos expostos do Brasil foi implantada em Salvador, seguida do Rio de Janeiro e por último em Recife. A roda era um local, geralmente de madeira onde as crianças eram abandonadas em uma abertura (muitas vezes com bilhetes e pertences, como jóias das mães) e depois rodava para quem estivesse na parte interior das instituições (em geral as Santas Casas de Misericórdia) pudesse pegá-las.

eram quem regulamentavam a assistência às crianças abandonadas, cabendo às Santas Casas de Misericórdia a função de ampará-las e protegê-las. As crianças abandonadas eram, em sua maioria, brancas e mestiças. Os abandonos estavam relacionados a questões morais, muitas vezes fruto de relacionamentos entre negros e brancos, filhos de mães solteiras, bem como por problemas econômicos. As crianças amparadas pela “Roda dos Expostos”, em sua maioria não alcançavam seu primeiro ano de vida, pois muitas morriam precocemente por doenças infecciosas sem alcançar a fase adulta.

Em 1826 foi criada a primeira lei envolvendo a criança escrava, fruto da mobilização no movimento abolicionista, que proibia a venda de escravos separados do seu núcleo familiar e que, posteriormente em 1871, foi modificada pela Lei do Ventre Livre. Apesar das controvérsias na aplicação da Lei do Ventre Livre, com registros retroativos de crianças com idade superior à do nascimento, ela representou um avanço e um marco histórico para as crianças escravizadas no Brasil.

Segundo Lorenzi:

“Mais tarde em 1927 o Código de Menores proibiu o sistema das Rodas, de modo a que os bebês fossem entregues diretamente a pessoas destas entidades, mesmo que o anonimato dos pais fosse garantido. O registro da criança era uma outra obrigatoriedade deste novo procedimento.” (LORENZI, 2007, p. 01).

No final do século XIX e início do século XX, com a diminuição da mortalidade de adultos, com o aumento do excedente da mão de obra adulta e o prolongamento da oferta do ensino obrigatório, a sociedade passou a ter um novo olhar sobre as crianças, dispensando-as dos trabalhos pesados e diminuindo, assim, o trabalho infantil. Ainda no início do século XX, os adolescentes passaram a responder criminalmente por seus atos assim como os adultos, tendo como base o Código Penal de 1890. O Código Penal preconizava que os menores de 9 anos de idade eram inimputáveis; os que possuíam idade entre 9 e 14 anos, caso praticassem alguma infração poderiam ser também considerados inimputáveis sem discernimento. Já os adolescentes maiores de 14 anos completos eram considerados “vadios”, de “capoeira”, podendo ser recolhidos e encaminhados para estabelecimentos penais, que eram os mesmos previstos para pessoas adultas.

A partir de 1924, no Rio de Janeiro, foi criado o primeiro Juizado de Menores do

Brasil. Um espaço alternativo que, em princípio, visava separar juridicamente as crianças e adolescentes dos estabelecimentos dos adultos. No entanto, foi passado ao Juiz a prerrogativa de zelar pelos destinos das crianças e adolescentes desamparados, determinando a condição jurídica dos menores, considerando-os desamparados ou delinquentes e quais as formas de amparos deveriam receber para viver em sociedade. Para Rodrigues (2016),

“Embora as penas destinadas às crianças e adolescentes pobres, abandonados ou delinquentes tenham sido tecnicamente concebidas, sob os mais diversos nomes e com uma natureza autônoma – que lhes diferenciava tanto das penas destinadas aos adultos como das “medidas de segurança” – elas conservavam, na prática, um caráter aflitivo e punitivo, sendo mais ofensivas que as penas, já que não contavam com nenhum limite e aos seus destinatários não eram previstas quaisquer garantias”. (RODRIGUES, 2016, p. 52).

Em 1927, foi promulgado o primeiro Código de Menores do Brasil e da América Latina, conhecido popularmente como Código de Melo Mattos, um documento importante, que tinha como princípio “educar física, moral e civicamente as crianças” vindas do desajuste e da orfandade. Essa foi uma legislação considerada avançada para a sua época, no entanto a situação em que se encontravam as crianças e adolescentes em nada tinha a ver com questões estruturais da sociedade, mas, sim, atribuía às famílias a responsabilidade, que eram consideradas como incompetentes para educar os seus próprios filhos.

O Código de menores trouxe novos olhares sobre a forma de lidar com a infância, adolescência e juventude no Brasil e elevou a idade penal para 14 anos, criando juizados especiais para menores, atribuindo ao Estado deveres em assisti-los, protegendo todas as crianças e adolescentes em situação de risco. Em 1960, o Estado passa a cumprir o papel de interventor, sendo o responsável pela assistência e a proteção à infância pobre e desviante.

Sensibilizado pelo drama das crianças brasileiras, o governo militar buscou a definição de uma política nacional que pudesse criar um órgão capaz de coordenar essa nova política, que seria gerenciada pelos Estados. Diante disso, a infância e a adolescência foi vista como um problema social, que afetava a segurança pública e que se fazia necessário uma maior intervenção do Estado. Josiane Rose Petry Veronese (1999, p. 33), citando Junqueira² diz que:

2

JUNQUEIRA, Lia. Abandonados, p. 35.

“[...] para proteger a segurança nacional muitas vidas foram prejudicadas e, na realidade, os controlados desse País não participaram de nenhum projeto que resultou no Brasil de hoje, com seus desempregados, com seu salário mínimo, com a sua falta de escola, com a sua falta de assistência à saúde, com suas dívidas[...] Para garantir a Segurança Nacional, acredito que outras pessoas deveriam ter sido institucionalizadas, não nossas crianças, filhos da pobreza.” (VERONESE, 1999, P. 33).

Em 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (**FUNABEM**), órgão normativo que tem a finalidade de criar e implementar a “política nacional de bem-estar do menor”, através da elaboração de “diretrizes políticas e técnicas”. Seu objetivo era de planejar, estudar problemas, propor políticas públicas e estratégias com relação à criança e ao adolescente, além de coordenar e fiscalizar as entidades que executassem esta política em todos os Estados da Federação.

Segundo Lorenzi,

“A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, herdando do SAM prédio e pessoal e, com isso, toda a sua cultura organizacional. A FUNABEM propunha-se a ser a grande instituição de assistência à infância, cuja linha de ação tinha na internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, seu principal foco. O Código de Menores de 1979 constituiu-se em uma revisão do Código de Menores de 27, não rompendo, no entanto, com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto à população infanto-juvenil.” (LORENZI, 2007, p.01).

A partir de 1970, surgiram as Fundações Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM's) e congêneres, nas quais as crianças e adolescentes eram consideradas como “desvalidas” e “delinquentes”, devendo as mesmas serem amparados Estado, com ênfase nas medidas corretivas. As FEBEMs eram, na verdade, grandes violadoras dos direitos das crianças e adolescentes, uma vez que as suas estruturas assemelhavam-se aos antigos asilos de menores do século XIX. Nesse contexto, a Política Nacional de Bem Estar do Menor e a FUNABEM serviram como mero instrumento de controle e coerção da sociedade civil, colocando as crianças e adolescentes na condição de sujeitos passivos, sem acesso ao processo educativo que lhes assegurassem o seu desenvolvimento integral.

Diante da conjuntura local da forte pressão internacional (organizações não-governamentais nacionais e internacionais) sobre a necessidade de criar instrumentos que

resguardassem e assegurassem os direitos das crianças e dos adolescentes, surge o Código de Menores de 1979, que trouxe o termo “menor em situação irregular”, direcionado às todas as crianças e adolescentes menores de 18 anos de idade. Segundo Lorenzi,

“Esta lei introduziu o conceito de “menor em situação irregular”, que reunia o conjunto de meninos e meninas que estavam dentro do que alguns autores denominam infância em "perigo" e infância "perigosa". Esta população era colocada como objeto potencial da administração da Justiça de Menores. É interessante que o termo "autoridade judiciária" aparece no Código de Menores de 1979 e na Lei da Fundação do Bem Estar do Menor, respectivamente, 75 e 81 vezes, conferindo a esta figura poderes ilimitados quanto ao tratamento e destino desta população”. (LORENZI, 2007, p. 01).

Esse novo ordenamento jurídico reforçou o que preconizava a FUNABEM e as FEBEM's, que viam as crianças e adolescentes como mero objeto de direito. Nesse período, menores que praticassem ato infracional passavam por processos inquisitórios, vistos como objeto de análise investigativa, mas sem direito a presença de um advogado de defesa. Ao longo desse período, toda a legislação voltada para a infância e juventude utilizava-se do termo “menor” para qualificar crianças e adolescentes pobres e/ou com comportamentos desviantes (infratores), no entanto, para as oriundas das classes sociais mais favorecidas, o termo menor não era utilizado, pois eram vistas e reconhecidas como crianças e adolescentes. Essa concepção discriminatória e preconceituosa permanece nas entrelinhas nos tempos atuais, com poucos olhares críticos e políticas públicas compensatórias e reparatórias de direitos das crianças e adolescentes.

No final da década de 1970 e início da década 1980, acontece a derrocada do modelo político e econômico vigente e a atuação dos movimentos sociais, que começaram a questionar as medidas adotadas frente aos “meninos de rua” diante do elevado índice de pobreza e de desigualdade social existentes no país. O elevado crescimento da pobreza nas grandes e médias cidades brasileiras apontava para a falência dos modelos socioeconômicos implementados anteriormente, corroborando, desta forma, para uma elevada desigualdade social no Brasil.

Diante desse cenário, emerge a necessidade de se pensar uma nova política, uma nova forma de olhar a criança e o adolescente no país, que, por ora, eram vistos de forma estigmatizada pela Política Nacional de Bem Estar do Menor e pelo Código de Menores em

situação irregular. O termo “menor” era utilizado para enquadrar as crianças e adolescentes nas categorias previstas pelas leis de controle social da infância e da adolescência e, de certa forma, penalizar a população mais pobre. Nesse contexto, diante das constantes irregularidades e atos de violência e violação de direitos praticados pelas FEBEM’s, estas contribuíram para uma mudança de ótica para mudar a forma de encarar a situação da infância e da adolescência no Brasil.

Em 1986, com forte participação de setores da sociedade civil, bem como da Pastoral do Menor e UNICEF, preocupados em discutir e dar nova direção à questão da infância e juventude no Brasil, foi realizado em maio daquele ano o I Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. A partir da pressão dos meios de comunicação e da sociedade, em setembro foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, envolvendo vários ministérios, a exemplo os da educação, da saúde, da assistência social, da justiça, do planejamento, da previdência e do trabalho.

A comissão realizou um amplo debate na sociedade, com um processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes, o que corroborou para introduzir no texto constitucional o *caput* do art. 227³:

“É 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”. (BRASIL, 1988).

A década de 1980 foi um grande marco, pois diversos setores organizados da sociedade civil conseguiam colocar o problema sobre a infância e adolescência em discussão. Nesse período, ocorreram algumas iniciativas importantes como a criação da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – ABRAPIA, em 1988, que objetivava o atendimento às crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em 1989 incorporou a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Essa iniciativa contribuiu de forma significativa para

3

modificar a legislação brasileira, no que se refere aos direitos das crianças e adolescentes e criar novos ordenamento jurídicos capazes de assegurar a proteção integral aos meninos e meninas.

Em 13 de julho de 1990, com forte pressão e participação da sociedade civil, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, que rompia com a dicotomia da “situação irregular” para a doutrina de proteção integral, abolindo o termo “menor” e assegurando os direitos de todas as crianças e adolescentes sem que houvesse distinção de cor e classe social específica. O ECA passou a ser reconhecido como uma das melhores e mais avançadas legislações do mundo referente aos direitos da criança e do adolescente. Um passo importante na nova forma de atenção, elaboração e implementação de políticas públicas destinadas à infância e juventude. O ECA reconheceu as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, merecedores de políticas públicas específicas.

O ECA se constitui em um legítimo e importante instrumento jurídico social, por que se configura como uma ferramenta de cidadania. A Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, legisla sobre “a proteção integral à criança e ao adolescente” (art. 1º), dispondo sobre os direitos da população infantojuvenil, aplicando medidas de proteção para garantir e de punir àqueles que os desprezarem. A criança e o adolescente são vistos como cidadãos de direitos e como pessoas em desenvolvimento e a Família, o Estado e a Sociedade passaram a ter a responsabilidade conjunta de assegurar o cumprimento dos seus direitos fundamentais básicos.

O ECA rompe com o poder absoluto do antigo Juiz de Menores e possibilita a participação popular, através da criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Federais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Art. 88, inc. II) e dos Conselhos Tutelares. O primeiro tem função deliberativa e serve também para assegurar as ações descritas pelo ECA. Os demais são órgãos não jurisdicionais e têm como função principal zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente estabelecidos pelo ECA. O estatuto enquanto marco legal proporcionou às nossas crianças e adolescentes a primazia da prioridade absoluta nos atendimentos, com seus direitos respeitados e assegurados.

Segundo o ECA,

“Art. 3º - A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei,

assegurando-se-lhes, por lei ou por outros, meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo Único - A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º - Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.”

O ECA trouxe um novo olhar sobre os adolescentes que praticam atos infracionais, bem como suas medidas de proteção, rompendo com o caráter corretivo e punitivista, colocando em seu lugar as medidas socioeducativas. Estas visam a reintegração dos adolescentes em um novo contexto da sociedade e pretende a reinserção destes dentro de sua unidade familiar (como reiteradamente preconizam os Art. 19, §1º, §3º; Art. 88, VI; Art. 90, III; Art. 92, I; Art. 93 P.U. e Art. 101, §1º, §9º e §11), quando garantem a recolocação do adolescente para convívio com a família de origem ou em lar substituto compatível com o pleno exercício dos hábitos sociais e de vida quando o da família original não for a melhor iniciativa de escolha. Desta forma, entendendo este convívio como importante para a plena efetividade do processo educacional e ressocializador.

1.1 O ECA E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVOS

Ao longo da história, vivenciamos momentos complexos diante dos modelos de desenvolvimento da política estatal brasileira, que privilegiava as classes sociais dominantes em detrimento das classes menos favorecidas, que, de certa forma, menosprezava e descaracterizava as crianças e adolescentes pobres e em conflito com a Lei penalizando-as. Segundo Lou Guimarães Leão Caffagni (2012), existem três complexos modelos voltados ao sistema penal juvenil:

“Modelo da indiferenciação: Caracteriza pela não distinção qualitativa do tratamento jurídico-penal oferecido tanto aos jovens quanto aos adultos. [...] vigorou até meados do século XX; nessa época reduzia-se frequentemente a pena aplicada aos menores em um terço.

Modelo tutelar: A segunda etapa, que se estendeu do ano de 1927 ao ano de 1979, foi fruto da indignação com a situação carcerária à qual eram expostas as crianças infratoras, marca a separação entre as instituições prisionais de adultos e as instituições voltadas ao atendimento de crianças e jovens. [...] tendência de negar o caráter penal das ‘casas de reeducação’ justificava a não distinção entre os jovens internados em razão de um crime ou de um comportamento antisocial.

Modelo socioeducativo “ou o modelo de responsabilidade penal especial juvenil foi promulgado como parte do Estatuto da Criança e do Adolescente. As tendências jurídicas apresentadas por esse modelo são a ênfase nas ações de afirmação dos direitos juvenis, a atenção integral e prioritária ao desenvolvimento dos adolescentes, a intervenção penal mínima e a extinção dos fatores discricionais típicos do modelo tutelar.” (CAFFAGNI, 2012, ps.25-26).

Existiram três modelos, no entanto, eles não estabeleciam uma estrutura útil para outras comparações e análises. Regularmente, os jovens estão sujeitos a diferentes procedimentos e sanções, mas as formas deste tratamento especial diferiam conforme o contexto histórico. O modelo em vigor do sistema fornece medidas especiais com foco em especial na educação. “A aprovação e a publicação do ECA – 13 de julho de 1990 – é o marco legal da reforma socioeducativa, sua primeira formulação no Brasil. Contudo a implementação dessas novas diretrizes não foi – e continua não sendo – um processo imediato e, muito menos, simples.” (CAFFAGNI, 2012, p. 26). No entanto, existiam outros procedimentos complementares e formas de procedimentos simplificados fornecidos pelo Estado, de modo que funcionam como um acolhimento ao jovem infrator, tais como serviço psicossocial com os jovens e a família. Todavia, para que a qualidade corretiva e educacional obtivesse resultados satisfatórios fez-se necessário o acompanhamento contínuo com as crianças, adolescentes e seus familiares.

O ECA tem seu lugar e importância na prevenção de possíveis problemas que podiam levar o comportamento antissocial⁴ e/ou comportamento problemático de um adolescente e/ou jovem pobre que se encontrasse em vulnerabilidade social, seja na ausência de educação, na constância de relações familiares precárias, como membros da família ou colegas que

4

O Comportamento Antissocial é um termo disputado na teoria criminológica, relacionado a propensão criminal, que varia de acordo com a idade, e o seu início, continuação ou desistência estão relacionados com toda uma amálgama de mecanismos de índole maturacional, social ou biológico, que poderão impulsionar o indivíduo para a prática da atividade delinquentes. Moffitt (1993) denomina esta tipologia comportamental como Comportamento Antissocial Persistente e associa-o a défices neuropsicológicos presentes no indivíduo, os quais juntamente com o contacto com ambientes educacionais desfavoráveis ou criminogênicos potenciarão a criação de uma carreira criminal que perdurará por toda a vida do indivíduo.

tivéssem contato com drogas ilícitas por exemplo. Desta forma, o estatuto lida com esses problemas por meio da inclusão de jovens em programas sociais, pois essa inclusão é de grande relevância para a forma de apoio e para intervenções parentais mais seguras, com parcerias da unidade escolar.

Segundo Caffagni (2012, p. 26), “a reforma não consiste, nem jamais consistiu, na substituição de um modelo prisional/tutelar por um outro modelo guiado por aspirações pedagógicas”.

“A doutrina menorista previa duas formas de tratamento diferentes para duas classes de jovens. O direito para os adolescentes em situação regular era familiar, a autoridade e responsabilidade sobre os filhos era deixada ao encargo de seus pais; o direito para os jovens em situação irregular era reservado ao Estado de Bem estar social, o destino preferencial desses jovens eram as instituições tutelares, que pretendiam-se reeducativas, mas que, não passavam de penitenciárias.” (CAFFAGNI, 2012, p.27).

Desde o início do século 20, esta abordagem judicial foi complementada por uma abordagem social da “delinquência juvenil”. Medidas de cuidado infantil e educação complementaram ou substituíram as sanções penais. Isso levou à variedade atual de respostas sociais e judiciais a delitos juvenis e infratores, sendo assim podemos compreender a relevância do ECA.

“O rigor dessa política menorista frequentemente excedia o do sistema penal adulto, pois não concedia ao jovem nenhuma garantia que pudesse limitar o poder governamental. A legislação não distribuía entre os cidadãos e o governo uma parcela de liberdade e outra de autoridade - como se vê no direito clássico -, mas entregava tudo – toda liberdade e toda autoridade - às instituições jurídicas.” (CAFFAGNI, 2012, p. 29).

Pela primeira vez na história do país a imputabilidade criminal foi elevada ao nível constitucional e não o da lei ordinária, permanecendo aos 18 anos de idade (art. 228 da Constituição Federal). Essa posição foi ratificada por legislação especial, o ECA (art. 104), que estabeleceu medidas socioeducativas (art. 112) nos casos de prática de infração, ou seja, conduta equiparada a crime ou contravenção penal. No entanto, o ECA responsabiliza os adolescentes com a aplicação de medidas socioeducativas.

“O atual modelo de atendimento socioeducativo é marcado por três características: *Separação, Participação e Responsabilidade*. A *Separação*, principal avanço da doutrina menorista – em relação ao modelo de tratamento indiferenciado que até o código civil de 1919 era a prática dominante –, significa distinção formal e real entre o sistema penal adulto e o adolescente. A *participação* significa conceder ao adolescente o título de sujeito de direitos e, com isso, garantir-lhe uma *responsabilidade* por suas ações.” (CAFFAGNI, 2012, p. 31).

Com a redemocratização do país na década de 1980, inaugurou-se uma nova fase nas políticas de atenção à criança e ao adolescente, que já abria discussões para a formulação do ECA. Este período foi marcado pela grande influência da doutrina da proteção integral que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 1990, em vigor até os dias atuais.

“Os autores que defendem o direito mínimo para a justiça penal juvenil inspiraram-se nos documentos que as Nações Unidas escreveram a respeito da prevenção e tratamento da criminalidade juvenil e justiça penal juvenil. Neles inicia-se uma reformulação dos conceitos jurídicos que até então sustentavam o direito do menor, visando restringir a discricionariedade dos estatutos e regulamentar os procedimentos jurídicos penais juvenis.” (CAFFAGNI, 2012, p. 34).

Em seus princípios e diretrizes, a doutrina da proteção integral opõe-se diretamente à doutrina da situação irregular e à doutrina da segurança nacional, uma vez que estas concebem as crianças e os adolescentes como objetos de vigilância e intervenção, enquanto a da proteção integral os considera sujeitos de direitos na condição de desenvolvimento.

“O atendimento aos jovens infratores é mais eficaz quando se lhes reserva um sistema penal próprio que, em sua estrutura, considera a peculiaridade dessa população. A noção de desenvolvimento persiste de um modelo para o outro. No primeiro, constitui uma verdade que impossibilita a inserção do adolescente no campo do direito penal: “o adolescente não é capaz de culpabilidade”. No segundo caso, o desenvolvimento torna-se o conceito mestre de um saber operacional do qual decorre a necessidade de atendimento específico para os jovens aos quais se imputa uma ação infracional.” (CAFFAGNI, 2012, p. 36).

O fenômeno da criminalidade juvenile é formado por uma espécie de mosaico, com estereótipos de adolescentes em conflito com a lei. Esses estereótipos foram constituídos por

ideologias, práticas institucionalizadas e representações sociais sobre esses jovens. “O ECA formulou uma nova concepção da adolescência em conflito com a lei que permitiu a formulação de uma nova sistemática para o atendimento dessa população. Tal sistemática baseia-se em regras e princípios extrapenais.” (CAFFAGNI, 2012 p. 38).

“O pressuposto do atendimento adequado e efetivo do ECA está na implementação das políticas intersetoriais no município, contando com o envolvimento dos diversos órgãos públicos. É compor municipalmente uma rede de sistemas de garantias que vão da educação, à saúde, assistência social, lazer, cultura etc.” (CAFFAGNI, 2012, p. 38).

Nesse sentido, as medidas socioeducativas de encarceramento funcionariam nos ambientes estudados pelos autores como uma estratégia de segregação e punição e não um exercício pedagógico de recuperação. “O caráter de atenção pedagógica do ECA é reafirmado em detrimento do penal pelo recurso, reservado ao juiz, que lhe permite, mesmo constatando a autoria criminal de um indivíduo menor de idade, encaminhá-lo a uma medida outra que não a socioeducativa.” (CAFFAGNI, 2012, p. 39). As críticas ao ECA são direcionadas à suposta proteção concedida aos adolescentes em conflito com a lei, evitando que sejam punidos. Nesse sentido, falam sobre a ineficácia do sistema de justiça e a impunidade que ele gera, propondo-se a discutir se a redução da maioria penal seria uma solução para o problema da criminalidade juvenil.

Nesse contexto, podemos compreender que falta entendimento do que seria o ECA, pois, de um modo geral, não existe conhecimento das sanções previstas no seu artigo 112º, que fala sobre as medidas socioeducativas. Além disso, quando se abre para discussões sobre as propostas de redução da maioria penal, estas representam a ampliação do poder punitivo do Estado em detrimento das medidas pedagógicas preconizadas pelo estatuto.

“A inimizabilidade conferida pela constituição, tal qual concebida pelo código penal, e as garantias processuais - dos adolescentes em conflito com a lei - asseguradas pelo ECA geram um paradoxo. Pois, nega-se a capacidade de entendimento do adolescente ao atribuir-lhe inimizabilidade, mesmo tempo em que as garantias processuais condicionam a legitimidade do processo à posse – pelo adolescente - dessa mesma capacidade.” (CAFFAGNI, 2012, p.40).

Além das medidas de privação de liberdade aplicadas pelas Unidades Socioeducativas, há também medidas de cunho pedagógico. Nelas são determinadas a exigência de que o infrator aceite no seu processo ressocializador certas formas de assistência educativa e restritiva, como, por exemplo, suporte socioeducativo ou acomodação residencial com apoio de assistentes sociais – local de residência, participação em um curso de treinamento social, trabalho ou tentativas de alcançar a mediação.

As medidas disciplinares pretendem ser uma sanção e incluem advertências, impondo condições, como, por exemplo, reparações pela lesão conferida, desculpas à parte lesada, pagamento de multa, trabalho comunitário e, também, a privação de liberdade, que pode variar de um fim de semana a até quatro semanas.

“O modelo restaurativo minimiza a dimensão penal, ao mesmo tempo em que oferece uma resposta imediata ao ato infracional. Seus principais atributos são: promover uma alternativa extrapenal; incentivar a participação do maior número possível de agentes sociais; responsabilizar o adolescente por suas ações. A justiça restaurativa é uma proposta de harmonização entre os procedimentos limitativos e os repressivos.” (CAFFAGNI, 2012, p. 80).

Na sociedade civil como um todo, ainda há uma tolerância e aceitação de práticas punitivas e muitas vezes violentas contra adolescentes e jovens em conflito com a lei em detrimento do caráter pedagógico que a medida educacional deveria ter como prioridade em sua aplicação. Além disso, fica evidente a visão negativa que diversos segmentos sociais exerce sobre o papel do ECA, colocando-se em oposição aos direitos humanos. Segundo Caffagni (2012), o ECA prevê sete alternativas de encaminhamento para o jovem a quem se imputa um ato infracional, são elas:

“Medida protetiva. O juiz encarregado pode decidir encaminhar o jovem a uma medida protetiva e extinguir o processo jurídico se julgar desnecessário ou inadequado submeter o réu a uma medida sancionatória.

Advertência: Consiste em uma repreensão oral do adolescente pelo juiz encarregado.

Obrigação de Reparar o Dano. É a imposição de um dever e de uma tarefa ao adolescente que possa, de algum modo, recompensar os danos causados pelo jovem à vítima ou à sociedade em geral.

Prestação de Serviço Comunitário. Consiste no encaminhamento do jovem a uma entidade – hospital, escola, instituição governamental, ONG ou projeto social – para que ele lá execute um trabalho com propósito pedagógico e relevância social.

Liberdade Assistida. É a imposição de um regime de acompanhamento e observação pelo qual são impostas ao jovem um conjunto de restrições e obrigações.

Semiliberdade. Regime de privação parcial de liberdade que combina internação em estabelecimento socioeducativo e atividades externas de integração com a comunidade.

Internação. Medida severa que se reserva aos casos mais graves, consiste na internação do adolescente em uma instituição socioeducativa na qual ele deverá realizar uma série de atividades planejadas.” (CAFFAGNI, 2012, p. 81).

O ECA ainda encontra dificuldade para fomentar uma discussão mais ampla para desconstruir os discursos que distinguem entre "menor" e "adolescente", pois a sociedade ainda continua a conceder-lhes tratamento desigual. Assim, verifica-se que os pressupostos da doutrina da situação irregular, embora superados do ponto de vista legislativo, continuam a apoiar largamente os discursos e as práticas dos sujeitos investigados nas várias publicações estudadas sobre o tema.

A percepção da sociedade para com os adolescentes em conflito com a lei é de que a maioria destes adolescentes e jovens são violentos e perigosos. Essa compreensão de realidade equivocada e preconceituosa ganha amparo nos antigos códigos de menores. A partir do ECA foram criados os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescente – CMDCA e o Conselho Tutelar – CT, que é um órgão permanente e autônomo, incumbido pela sociedade de zelar pelo respeito aos direitos da infância e da juventude e de defender seus interesses em caso de possíveis abusos do Poder Judiciário ou da Polícia. Os respectivos Conselhos Municipais de Direitos e Conselho Tutelar formaram um importante instrumento de fiscalização e controle das medidas de proteção para a infância, garantindo assim, a primazia da “Doutrina de Proteção Integral”, na qual percebe-se a criança e o adolescente como sujeitos de direito e em condição peculiar de seu desenvolvimento.

CAPÍTULO 2: PANORAMAS CONCEITUAIS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas, o debate sobre as políticas públicas ganhou forma na agenda social brasileira, emergindo, assim, a necessidade de juntar os esforços comuns para investir nos pontos positivos e minimizar os efeitos negativos das desigualdades sociais existentes na sociedade contemporânea. Muitas questões rondam as percepções sobre as políticas públicas;

como elas podem vir a ser pensadas e implementadas; como devem garantir que arcabouços teóricos e sociojurídicos do ECA, da LDB e o SINASE se transformem em políticas públicas de Estado e não apenas em Políticas de Governo etc. Essas e outras indagações nos levam a refletir as agendas governamentais e como estas podem vir a transformarem-se em políticas públicas sólidas e permanentes, deixando de serem políticas de governo para se tornarem políticas de Estado, que assegurem os direitos fundamentais básicos dos cidadãos. Nesse contexto, podemos compreender as políticas públicas como uma maneira pensada, organizada e racionalizada de orientar as ações governamentais, visando o bem comum da comunidade e/ou sociedade.

Todavia, com ênfase no desenvolvimento da política social no Brasil desde o estabelecimento da Constituição Federal de 1988, podemos inferir que as políticas públicas são um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado. Elas podem ser realizadas de forma direta ou indireta com a participação de entes públicos e privados, podendo ser formuladas principalmente pela iniciativa dos poderes do executivo e legislativo de forma separada ou conjunta, a partir das demandas e propostas da sociedade em seus diversos seguimentos. Elas visam ampliar, efetivar e assegurar o direito à cidadania de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

Para Costa (2013),

A constitucionalização dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros, compreendida desde um enfoque histórico, representou uma importante mudança normativa na medida em que se propõe a superação de um modelo de tratamento jurídico da infância e juventude, que vigorava até o final do século XX na maioria dos países ocidentais. Assim, a nova normatividade superou a antiga “doutrina da situação irregular”, uma vez que fez opção pela “Doutrina da Proteção Integral”, base valorativa que fundamenta os direitos infantojuvenis no plano internacional. (COSTA, 2013, p. 42)

O ECA (1990) foi aprovado com forte pressão e participação da sociedade civil e rompeu a dicotomia da “situação irregular” para a doutrina de proteção integral, assegurando os direitos da criança e adolescente sem distinção de cor e classe social. O estatuto passou a ser reconhecido como uma das legislações mais avançadas do mundo no que se refere aos direitos da criança e do adolescente. Sendo assim, ele assume um papel importante na formação da agenda governamental e política do país, auxiliando os governos nas tomadas de

decisões na elaboração e na implementação de políticas públicas destinadas à infância e juventude. O ECA passa a reconhecer crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos merecedores de políticas públicas específicas.

Di Giovanni (2009) compreende que as políticas públicas são atividades do governo federal, estadual e municipal. Sendo assim, não é possível dar conta de todas, pois estas são atividades o tempo inteiro no território nacional. O autor analisa que as políticas públicas estão no campo da política em um sentido maior, pois está no exercício do poder nas diversas sociedades.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (9494/1996) é parte integrante dessa agenda política e de exercício de poder na sociedade. A LDB é uma política pública de base sólida, que reafirma o direito à educação, que é uma garantia dada pela Constituição Federal de 1988. Ela estabelece os princípios que norteiam a educação e estabelece os deveres do Estado em relação ao ensino escolar público, definindo as responsabilidades em regime de colaboração entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Castro (2012) analisa que o poder é uma relação social que envolve diversos atores, com projetos e interesses diferenciados e, algumas vezes, contraditórios, pois há a necessidade de mediações sociais e institucionais para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas poderem ser legitimadas e obterem eficácia. Na visão do autor, as políticas públicas são definidas, por sua natureza, como estrutural, onde buscam interferir nas relações de renda, emprego e propriedade de forma conjuntural e/ou emergencial, objetivando amainar uma situação temporária e imediata. Quanto à abrangência de seus benefícios, são universais, segmentais e fragmentadas; e, quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, o seu papel nas relações sociais são de naturezas distributivas, redistributivas e regulatórias.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2012) foi instituído por Resolução do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA/SEDH nº. 119/2006). Posteriormente, foi transformado em Lei Federal de nº. 12.594, de 18 de janeiro de 2012, reconhecendo o atendimento socioeducativo enquanto política pública e estabelecendo as diretrizes e padrões de funcionamento das unidades e programas socioeducativos em âmbito nacional. Nesse contexto, as políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente. A educação e a saúde são direitos

universais de todos os brasileiros, assim, para assegurá-los e promovê-los, é importante ressaltar para quem se destina os resultados ou benefícios dessas políticas públicas e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

Enquanto Política pública, o SINASE (2012) surge da necessidade de se impedir a aplicação de sanções indiscriminadas e discriminatórias das medidas socioeducativas e estabelecer novas diretrizes nas políticas públicas estatal, visando combater as práticas discriminatórias de controle social. O SINASE buscou estabelecer diretrizes para o atendimento socioeducativo, definindo o conjunto de princípios e normas para a execução das medidas socioeducativas.

A implementação das políticas públicas é um processo que envolve diversos estágios e que compreendem múltiplas decisões para a execução de uma decisão básica e previamente definida em um conjunto de instrumentos legais. Essa decisão vai identificar os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas de execução. O ECA (1990) reforça o direito a educação e chama a atenção para a responsabilidade na construção da proposta educacional, criando mecanismo de avaliação, participação dos estudantes, dos pais, dentre outras entidades estudantis.

As políticas públicas são as respostas organizadas pela sociedade, através do seu sistema político, para atender às necessidades sociais da população – assistência social, saúde, educação, habitação etc., por isso, é importante a mobilização social, pois, para que isso aconteça, a população deve estar à par dos problemas que realmente importam e que almejem mudanças com base na problematização. Para Casto (2012), através das políticas sociais, o sistema político poderá atender às necessidades sociais da população, tais como, assistência social, saúde, educação, habitação dentre outras, mas para isso, é importante que a população participe ativamente na discussão e decisão das políticas públicas. Como exemplo da educação, esta se configure enquanto um direito fundamental básico, que visa o pleno desenvolvimento da pessoa humana enquanto sujeito de direito e merecedor de políticas públicas inclusivas que atendam demandas consagradas como primordiais para o pleno desenvolvimento do indivíduo em sociedade e, por conseguinte, da sociedade geral como um todo.

As políticas públicas objetivam atender às reivindicações principalmente dos setores vulneráveis da sociedade. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas são influenciadas por uma agenda que se origina da sociedade civil, muitas vezes através

de pressão e de mobilização social. Sendo assim, a participação da sociedade é de suma importância, pois é através destes mecanismos que surgem a formulação das propostas de melhorias. Se não há a manifestação da sociedade, os governantes não entenderão que há a necessidade de formular políticas públicas com o objetivo de promover o desenvolvimento e criar alternativas de emprego e renda.

Segundo Di Gevanni (2009), o campo da competição para o objetivo das políticas públicas é ampliar e efetivar os direitos de cidadania, estes também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente através das políticas públicas. Seus criadores buscam alternativas de melhorias para a população, com a finalidade de satisfazer as necessidades sociais e atender às demandas socialmente expressas.

A análise ou avaliação das políticas públicas torna-se um conjunto de instrumentos de mudança que, não apenas demonstram problemas ou propõem soluções para os problemas identificados, mas apontam para mudanças apropriadas, que podem levar à melhorias das políticas e programas. A avaliação de políticas, programas e planos de governo não é considerada um fim em si, mas sim uma ferramenta importante para melhorar a eficiência do gasto público e da gestão da qualidade e do controle social, bem como da eficácia das ações dos governos.

Há uma crescente importância de grupos especialistas para explicar como agem as políticas públicas sob o cenário contextual e porque elas são pensadas como um desenvolvimento. Isto pode dizer muito de um Estado, pois trata-se de uma análise de como os Estados em todos os níveis de desenvolvimento evidenciam o poder de novas normas políticas, embora possamos compreender que os países em desenvolvimento costumam assinar novas políticas públicas quando não têm nenhuma esperança real de colocar em práticas.

“A separação dentre literaturas predominantemente normativas e analíticas foi sumamente importante para o desenvolvimento de um campo de análise sobre as políticas públicas, embora evidentemente todas as análises partam de horizontes normativos.” (MARQUES, p. 25)

O mecanismo normativo se baseia na teorização entre semelhanças percebidas entre os países. Especialistas e formuladores de políticas públicas se engajam na construção deliberada da teoria sobre que tipos de estados devem adotar quais tipos de políticas, por que, ao

analisarmos as teorizações de políticas públicas, compreendemos que o que faz um país ter relevância de desenvolvimento socioeconômico e cultural depende diretamente das políticas públicas aplicadas. A avaliação destas envolve juízo de valor sobre o que foi implementado, tendo como objetivo fornecer informações que possam melhorar a tomada de decisões públicas. Nesse contexto, requerendo a definição dos critérios a serem adotados e o conjunto de atributos ou características da política ou programa a serem avaliados. Os critérios comumente usados são eficiência, eficácia, impacto, cobertura, qualidade técnica e científica, satisfação do usuário e justiça. Além da definição dos critérios de avaliação, que o analista deverá considerar para avaliar a extensão da política ou do programa.

Esta análise pode ser realizada sob quatro aspectos, partindo do ponto de vista de seu desenho e operação; são eles: 1) a identificação da necessidade de intervenção governamental; 2) a consideração da teoria da intervenção e componentes operacionais; 3) avaliação da implementação e operação da política ou programa; e 4) mensuração do impacto da intervenção. Para realizar cada um desses objetivos, o analista se baseia nos métodos de pesquisa e nos conceitos de ciências sociais dos domínios da economia, da gestão pública, da sociologia e das ciências políticas.

Para Castro (2012), idealmente, a identificação da necessidade de políticas e programas, incluindo a especificação de problemas sociais e a identificação de lacunas de resposta do governo ou inadequações da resposta a eles, deve ser uma das principais ferramentas das quais analistas de políticas e programas auxiliam os líderes governamentais. No entanto, os profissionais de pesquisa de avaliação geralmente não estão envolvidos no processo político antes da introdução de uma resposta política ou programática a uma demanda e/ou problema social. Antes de estarem empenhados em avaliar o desempenho das intervenções de políticas e programas, devem, por necessidade, realizar uma avaliação retrospectiva da necessidade deles.

Compreendo as análises dos autores, quando os analistas consideram as teorias por trás das intervenções políticas e programáticas, as características operacionais às quais lideram, elas contribuem para a formulação das políticas públicas existentes na administração pública. Os analistas ajudam os líderes políticos e administrativos a determinarem se as políticas e os programas entregam os produtos e serviços públicos pretendidos para aqueles identificados como necessitados de assistência governamental.

As políticas públicas desempenham papel importante e de grande interesse para as

comunidades políticas e para a administração de grupos de interesse e cidadãos que buscam responsabilizar o governo em termos de eficácia e eficiência. Avaliadores de políticas públicas e programas buscam fornecer aos líderes políticos e administrativos dados e análises necessárias para confirmar se fizeram boas escolhas na aplicação de recursos públicos. A evidência produzida através das análises pode ser vista como apoio à responsabilização interna, isto é, demonstrando a produtividade da intervenção em questão, dentro de um setor de políticas ou de uma organização. A evidência da avaliação também apoia a responsabilidade externa, demonstrando ao ambiente social ou político, a política ou programa capaz de lidar com os problemas sociais identificados. A avaliação pode assegurar maior transparência política no planejamento social, aliando os interesses políticos e sociais.

2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO

As análises conceituais das políticas públicas na perspectiva do direito se dam por meio da garantia da governança, bem como dos projetos públicos estratégicos implementados pelo ente governamental. As políticas públicas podem ser compreendidas por dois caminhos: pelas ciências políticas ou pela administração pública.

“As políticas públicas constituem temática oriunda das Ciências Política e da Ciência da Administração Pública. Seu campo de interesse – tem sido trata até hoje, na Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo ou do direito financeiro.” (BUCCI, 2006, p. 01).

De acordo com autor, pode-se afirmar que as políticas públicas são metas coletivas, prioridades escolhidas em uma sociedade democrática e que são executadas por meio de programas do Poder Público. Muitos desses objetivos sociais estão positivados nas Constituições como forma de se garantir os direitos fundamentais nelas consubstanciados. Estes dois campos do conhecimento contemplam e afastam determinados contextos, pois os direitos sociais se apresentam para a teoria do direito como uma (re)codificação de uma perspectiva de reorganização no processo jurídico do Estado liberal.

Bucci (2006) afirma que a “necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos

humanos, em particular os direitos sociais.” Cumpre destacar a desigualdade social presente no Brasil, onde a maioria dos direitos sociais está longe de serem usufruídos pela maior parte da população. Deve-se questionar, assim, quem tem legitimidade para decidir o que seja possível em se tratando de direitos sociais básicos, considerando-se os mais variados orçamentos dos entes federativos, sobretudo quando tais recursos são corretamente aplicados.

O direito e as políticas públicas não são criados no vácuo nem são um mero subproduto dos legisladores que aprovam uma lei detalhada. Os juristas entendem que existem políticas envolvidas na criação das leis, assim como os cientistas políticos precisam entender que existe uma jurisprudência anterior que declarou como as políticas devem ser criadas e decisões judiciais que afetam a forma como as políticas e leis são criadas.

“Os conflitos sociais não são negados e mascarados sob o manto de uma liberdade individual idealizada. Ao contrário, ganham lugar privilegiado, nas arenas de socialização política, em especial o Poder Legislativo, mas também, de certa forma, o Poder Judiciário, os embates sociais por direitos.” (BUCCI, 2006, p.06).

O Direito e Ciência Política são responsáveis por criar as leis e políticas que acabam direcionando a nação. Os dois campos precisam ter teorias consistentes que sejam intercambiáveis com os campos respeitados. Isso significa que os cientistas políticos precisam acompanhar os tribunais e advogados, devendo entender a política por trás das diferentes decisões que afetam o público de modo geral. Este processo de análise se apresenta como um caminho histórico de positivação constitucional dos direitos sociais e isso pode estar desconectado com a realidade da prática na execução dos programas fundamentais.

“[...] a introdução dos direitos sociais representa uma tormentosa questão no panorama do sistema jurídico. A “realização progressiva” a que alude o Pacto sugere direitos enfraquecidos, na medida em que apenas enunciados, sem condição assegurada de exercício.” (*Idem*, 2006, p. 07).

Se buscarmos o conceito e “direitos sociais fundamentais” e o que ele define, partiremos da noção de que os direitos sociais fundamentais, neste contexto, significam quais os cidadãos individuais têm ligação com determinado direito. Desta forma, ele pode exercê-

lo apenas em seu relacionamento com outros indivíduos enquanto membro pertencente a um grupo e que só poderá ter esta garantia efetivada se o Estado agir para salvaguardá-lo.

Do ponto de vista da Ciência do Direito é a essência da jurisdição de políticas que pautam os direitos sociais, pois eles são neutros e a política não teria um lugar definido. No entanto, na elaboração de legislação é necessário vislumbrar a política, porque ela molda a legislação. Sendo assim, é necessário entender como o legislador elabora a legislação para obter os maiores ganhos políticos, pois direito e política estão inerentemente ligados um ao outro quando falamos em direitos sociais.

Estes, por sua vez, são um complemento necessário aos direitos e liberdades civis, uma vez que este último não poderá ser desfrutado sem um mínimo de segurança social. É preciso um Estado forte para garantir um Estado de Bem-Estar Social e os direitos fundamentais podem assumir a forma de direitos litigáveis ou individuais, ou seja, o indivíduo pode remeter diretamente para esses direitos nos tribunais.

“[...] a Constituição brasileira de 1988 foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo da história. O desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da sua população.” (*Ibidem*, 2006, p.10).

Direitos fundamentais também podem ser cláusulas políticas no sentido em que instruem o legislador a garantir que um direito seja efetivado por meio de leis comuns, como ocorreu nas últimas décadas. O indivíduo pode aplicar os direitos decorrentes desta legislação ordinária, ou seja, uma garantia do direito constitucional aplicado aos tribunais ordinários ou aos tribunais administrativos ou sociais especiais, desde que o direito tome a forma de um direito individual.

2.2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A política busca entender o processo do estabelecimento da Lei e como as pessoas influenciam a política. Essas teorias políticas são criadas para explicar melhor como é a

diferença entre os desenvolvimentos das políticas. Já as teorias de políticas públicas são as decisões de uma autoridade do governo e isso inclui as regras conhecidas que estruturam o serviço público.

“Mas se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado.” (BUCCI, 2006, p. 23).

Dentro da estrutura da atividade podem haver muitos níveis de reflexões a partir de uma análise de políticas públicas. Em seguida, esta poderá ser dividida em outros subtópicos com base em diferentes subsistemas de consideração. Pode parecer uma boa ideia reunir várias definições para poder compreender a atividade, no entanto, por que tem o potencial de tantas inferências, a intenção geral da política pública pode passar despercebida no que se refere ao arcabouço jurídico.

A ciência política estuda políticas públicas para perceber como as políticas são criadas e como diferentes variáveis influenciarão as políticas. Eles criaram muitas teorias diferentes que ajudam a explicar como as leis e políticas públicas são criadas. No entanto, para superar as deficiências do Marco de Coligação de Advocacia, o método de *feedback* precisa ser totalmente implementado para que o crescimento geral e a mudança no processo de formulação de políticas explique todas as mudanças acima, bem como se dão as burocráticas etapas que a política pública precisa seguir para ser criada.

“O que justifica o entrosamento da Teoria do Direito com os saberes da Teoria da Administração Pública e Ciência Política é a busca de uma conformação da política pública ajustada às exigências do sistema Jurídico-institucional, de modo que a realização dos seus objetivos seja abrigada e apoiada pelo sistema e não minada por ele.” (BUCCI, 2006, p. 44).

O campo da ciência política tem muitos estudos sobre diferentes aspectos do processo legislativo. Uma maneira adicional de os dois campos se unirem para criar melhores leis é partir de teorias mútuas sobre como a lei e a política se influenciam. Com ambas tentando criar e influenciar políticas públicas, muitas teorias são completamente fora de contato com a realidade de como a política é realmente criada. Isso não quer dizer que os juristas ignoraram

instituições políticas, pois muitos juristas estão trabalhando em política dentro da lei, especialmente dentro do direito administrativo.

“[...] a melhor contribuição que pode ser dada por um trabalho de sistematização conceitual das políticas públicas é fornecer um conjunto de referências aos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração dos veículos jurídicos das políticas públicas. “ Modelizar “ a ação administrativa, como propõe [...] fornecendo uma tipologia normativa e processual ideal seria um avanço, que repercutiria sobre os modos de controle judicial das políticas públicas.” (BUCCI, 2006, ps. 46-47).

A comunicação e os questionamentos sobre como a política é criada é essencial para melhorar tanto os campos da ciência jurídica e da política. Dessa forma, é inerente o direito e a política estarem relacionados, pois os campos estão conectados, em vista de relacionar para que haja melhores políticas públicas. Se esses dois campos continuarem não se comunicando e não reconhecendo as diferentes teorias que existem entre si, continuaram lutando no entendimento das políticas públicas criadas de forma dissonante e pouco eficaz.

2.2.1 AGENDA GOVERNAMENTAL

A agenda governamental pode contemplar questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores da política. Muitos temas podem adquirir saliência pública em determinados contextos sem que os convertidos sejam aplicados em políticas. Questões como a reforma agrária, tributária, previdenciária, política, taxaço de grandes fortunas etc. são questões que adquirem visibilidade e conflito como resultado de ações de coalizões de interesses ou de fatores contextuais, como um exemplo de crise econômica ou demográfica, de indicadores sociais, de instabilidade política ou relativas a outros elementos correlatos ao fluxo de problemas.

“Em momentos críticos esses fluxos convergem, e é precisamente nessas ocasiões que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policeis*) e política (*politics*).” (CAPELLA, p.89).

Os problemas podem surgir através de crises, eventos notáveis, acumulação de conhecimento, aceitação do público, mudanças administrativas, econômicas ou de urgência percebida. Entretanto reconhecer a própria literatura de definição de agendas públicas pode ser de caráter sistêmico ou administrativo e estas últimas podem ser selecionadas em julgamentos e decisões. Em termos singulares, implica que nem todos os temas públicos adquirem centralidade na agenda governamental nem todos os planos de governo convertem-se em decisões sobre o gasto público e políticas públicas.

No mais, em relação aos contextos de mudança, podemos compreender que ao executar uma interpretação é possível abrir perspectivas de oportunidades que ofereçam novas ideias que possam criar oportunidades de mudança para contextos sociais irracionalmente construídos como uma oportunidade de construção de caminhos mais efetivos.

Uma vez que esses problemas atingem a conscientização dos formuladores de políticas, cria-se um espaço para a definição de problemas para aprofundarem num processo de aprendizado envolvendo as crenças dos formuladores de políticas. No fluxo de políticas, os atores mais poderosos são os grupos de interesse entusiasmados com uma mudança de específica; portanto, na rede de especialistas em políticas, a prioridade é dada à solução influenciada pelos interesses da coalizão centradas em torno de uma política comum.

Podemos considerar que envolvem algum tipo de processo de filtragem que depende não apenas dos valores dos atores envolvidos, mas também do grau de ação. O ponto não é que todas as agendas se concentrem apenas em itens acionáveis, mas qual consideração será dada principalmente aos itens aos quais os formuladores de políticas acreditem que possam afetá-los. A percepção é fundamental, por que é possível construir.

“Cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. No entanto, se tentarmos compreender as políticas públicas somente em termos desses conceitos, deixamos de entender muita coisa. As ideias, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são partes integrais do processo decisório dentro e em torno do governo (Kingdon, 2003: 125)”. (CAPELLA, ps. 92-93).

Podemos compreender que os problemas e soluções políticas chegam ao topo da lista e analisam as mudanças políticas em termos da inter-relação dinâmica entre problemas independentes, como políticas e "fluxos" políticos. Os problemas são questões atuais que estão sendo levadas à atenção do público e dos formuladores de políticas, por meio de crises

socioculturais e econômicas, de dados e evidências, destacando a extensão do problema ou por meio de *feedback* sobre os resultados de iniciativas anteriores.

“Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon(2003: 172) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas. [...] No seu interior, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como em situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, (mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário.” (CAPELLA, p. 96).

Cientistas políticos consideram as mudanças de fatores como os vistos em políticas públicas, onde certas variáveis são de importância crucial para a abordagem de múltiplos fluxos compreendidos por Kingdon. Bem assim, para a estrutura de agrupamento de uma mudança na coalizão dominante que afeta drasticamente como a dinâmica e a mudança de políticas são abordadas. Ao mesmo tempo, variáveis políticas como liberdade de ação dos atores políticos, legado político e instrumentos políticos são levadas em consideração ao analisar a mudança político-institucional do bem-estar social.

2.2.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo central de Kingdon na formulação de políticas públicas é a ideia da definição de agendas governamentais,

“alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, ao passo que outros exercem maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*) participantes é composto por “atores visíveis”, que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os “participantes invisíveis”, que formam as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação (*policy communities*).” (CAPELLA, ps. 98- 99).

Podemos analisar as estratégias de persuasão e suas repercussões nas manifestações públicas de participantes denominados “visíveis”, aqueles que recebem atenção da imprensa e do público, os atores políticos, aqueles que estão envolvidos em um processo de persuasão

pública etc. Ambas estratégias selecionadas são sinérgicas e optadas pelo termo “atores visíveis” para se referirem a essas categorias de atores. A estrutura analítica integra uma variedade de atores políticos, incluindo empresários políticos, atores individuais ou coletivos que visam trazer mudanças políticas.

Outro ponto importante que se faz necessário apontar é o poder da mídia, pois o impacto dela é grande para a defesa e a intermediação de ideias. Ela enquadra questões e chama a atenção para problemas importantes, mas não determina a agenda. Podemos entender que ela tem um poder restritivo, isto é, a mídia ajuda a manter questões fora da agenda. Além disso, ela pode até apontar as características do problema e ajudar a estimular a atenção, mas não as ações, dos formuladores de políticas.

“[...] que não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medidas para aquele problema, sendo então implementadas. O modelo focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. [...] o modelo assume uma lógica contingencial.” (CAPELLA, p. 105).

Na prática, a elaboração de políticas geralmente procede de maneira interativa e não pode haver delineamento claro entre os estágios. A estrutura de análise e o desenvolvimento institucional fornecem uma descrição mais realista do processo de formulação de políticas. Esse realismo adicional, no entanto, apresenta maior complexidade. A noção de crise foi deixada intencionalmente vaga para capturar uma variedade maior possível de fenômenos. Agendas constituintes e processos de definição de problemas são empregados tanto como independentes como em variáveis dependentes.

Políticos influenciam o fluxo de informações coletando, centralizando, modelando e distorcendo informações, bem como divulgando estrategicamente essas informações aos participantes da política. Ademais, uma função fundamental inclui a entrega de informações aos tomadores de decisão que precisam de orientação para entender problemas políticos ambíguos.

“[...] acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia fortemente associada com a instituição e com os valores de estabilidade. Assim, a chave para a compressão dos períodos de estabilidade e mudança, segundo Baumgartner e Jones, reside na forma como uma questão é definida, considerando o

que essa definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.” (CAPELLA, p. 112).

Podemos compreender que na abordagem fundacional de múltiplos fluxos para entender a formulação de políticas e para um desenvolvimento mais amplo das instituições, estas postulam que as principais mudanças políticas ocorrem quando três fluxos convergirem: um fluxo de problemas; um fluxo de soluções e um fluxo político. Inferimos, desta forma, que quando temos esta realidade, os tomadores de decisão estão dispostos ou se sentem compelidos a resolverem repentinamente um problema que não estava na agenda, como, por exemplo, ao notarem a importância de um evento focado como uma crise ou desastre.

Segundo Scchi (2010), “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. E segue a seguinte ordem: “Identificação do problema ► Formação da agenda ► Formulação de alternativas ► Tomada de decisão ► Implementação ► Avaliação ► Extinção.” (SCCCHI, 2010, p.35). Esse ciclo fornece uma boa ilustração na utilidade das estruturas analíticas para examinar políticas públicas, tornando possível apresentar o complexo processo de desenvolvimento de políticas de maneira relativamente simples, pois “Um problema é a discrepância entre *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.” (Idem, p. 34).

Compreendemos que apenas as técnicas analíticas não poderiam determinar como limitar o escopo de um problema complexo, pois os solucionadores de problemas realmente procedem de acordo com uma estratégia cognitiva classificada como racionalidade limitada. Limitações da análise também significam que os tomadores de decisão normalmente devem “satisfazerem-se” em vez de otimizarem na escolha entre as opções de políticas. Essas são ideias cognitivas e organizacionais relacionadas a ambientes governamentais. Lindblom investigou as estratégias disponíveis para lidar com a complexidade, incerteza, desacordo e o custo e outras limitações da análise.

A identificação do problema público apresentado por Sjoblom (1984):

“[...] **a percepção do problema:** um problema público [...] é um conceito subjetivo ou, melhor ainda intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.

a definição ou delimitação do problema: [...] envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo.” [...] são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações.

a avaliação da possibilidade de resolução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. [...] nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas.” (SJOBLOM, p. 35).

Quanto maior for a percepção de solução de problemas, mais importante seria confiar em uma estratégia de decisão e acompanhamento do ciclo. Essa suposição pode ser violada se os efeitos aparecerem repentinamente. A percepção e o grau do problema também contribuem para o tomador de decisão analisar e incrementar o modelo ideal na implementação de uma política pública. Entretanto, na delimitação do problema não podem acontecer falhas, pois podem produzir erros inaceitavelmente grandes antes mesmo que um programa possa ser interrompido. Novamente, há pouca dúvida de que a tomada de decisão é importante, pois poderá enfrentar problemas do tipo identificado.

Segundo Sjoblom (1984, p. 35), “os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos”. Assim, nesse processo, as instituições, partidos e a opinião pública existentes influenciam como e quando são introduzidas. No fluxo de políticas, os atores mais poderosos são os grupos de interesse entusiasmados com uma mudança de política específica; portanto, na rede de especialistas em políticas, a prioridade é dada à solução influenciada pelos interesses da coalizão centrada em torno de uma política comum.

Os partidos políticos desempenham um papel especial na definição da agenda, pois o legislativo aborda o impacto da política e os partidos na definição dela. Vendo os partidos como organizações, eles enfatizam a multiplicidade de conflitos que ocorrem dentro de cada parte, observando o impacto na definição da agenda dependendo do tempo e do papel que partidos desempenham em suas atividades burocráticas. Segundo Sjoblom (1984, p. 35), “se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades é conhecida como agenda”.

Vincular questões a problemas já aparentes que exigem ação governamental e fazer referência a políticas governamentais já existentes pode ajudar a enquadrar novos problemas para a mídia e o governo. Uma vez que esses problemas atingem a conscientização dos formuladores de políticas, cria-se um espaço para a definição de problemas se aprofundarem

em um processo de aprendizado envolvendo as crenças dos formuladores de políticas.

“A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante.” (SECCHI, 2006, p.36).

Esta etapa se refere ao processo através do qual uma política e o problema a que se destina são reconhecidamente de interesse público. Alguns autores diferenciam entre os tipos de agendas, incluindo agendas de discussão e agendas de decisão. Para que uma política seja colocada na agenda deverão preceder-lhe certos pré-requisitos. Indivíduos ou grupos devem reconhecer que uma situação é problemática, identificar os aspectos problemáticos da situação, propor soluções e participar de atividades que influenciem o governo, pressionando-o a intervir, incluindo a identificação grupos que podem desempenhar um papel ativo na abordagem o problema.

Para Cobb e Elder (1983), são três circunstâncias para que um problema componha a agenda política:

“[...] **atenção:** diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecida de intervenção;
resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas.
 (COBB & ELDER, 1983, p. 37).

Podemos compreender o processo pelo qual os problemas são colocados na lista de políticas públicas em uma determinada comunidade. As situações problemáticas surgem e algumas controvérsias chamam a atenção das instituições governamentais, que podemos considerar como um dos fatores para a tomada de decisão e de construção de alternativas a serem tomadas. O argumento é uma perspectiva de gerenciamento de conflitos, sendo assim, a definição da agenda é definida como o processo de transformar questões públicas.

Para Cobb e Elder (1983, p. 38), a “[...] solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e

benefícios de cada alternativa disponível”. Como e sob quais condições as soluções contestadas se tornam alternativas políticas viáveis tem sido questões-chave na literatura sobre a definição de agenda na formulação de políticas públicas. Os pesquisadores geralmente descobrem que os empreendedores políticos desempenham um papel vital nesses processos, preparando e refinando soluções e promovendo-as quando as oportunidades aparecem.

“A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (idem).

Compreendemos que as políticas públicas são incapazes de desenvolver políticas efetivas para lidarem com questões difíceis e complexas do nosso tempo, por isso, objetivar soluções é uma estratégia que pode melhorar a situação, coordenando métodos de análise de políticas, tendo em mente os métodos já existentes com programas e habilidades já conhecidas. Entendemos isso como um dos métodos de formulação de políticas, como a comparação das alternativas, a manutenção do *status quo*, como opção por via de três técnicas:

“Projeções: prognósticos que se baseiam na prospecção de tendências presentes ou historicamente identificadas, a partir de dados apresentados em forma de séries temporais. As projeções são eminentemente empírico-indutivas, ou seja, baseiam-se em fatos passados ou atuais experimentados em dado setor de política pública ou entre setores similares. [...]

Predições: baseiam-se na aceitação de teorias, proposições ou analogias, e tentam prever as consequências das diferenças políticas. Esse trabalho é eminentemente teórico-dedutivo, ou seja, parte de axiomas ou pressupostos já consolidados para tentar “prever” resultados, comportamentos, efeitos econômicos. [...]

Conjecturas: são juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policymakers*. Essa técnica, por ser intuitiva, geralmente se baseia no conhecimento de *street level bureaucrats*, profissionais que atuam na linha de frente e que já têm experiência suficiente para entender as nuances de dada área de política pública. [...]” (Ibidem, 38).

Os estudiosos de políticas têm se concentrado nas características da dinâmica e mudança de políticas, projetando abordagens teóricas específicas, como o quadro de coligação

da economia. A abordagem de fluxo múltiplo apresentado por Kingdon, a teoria do equilíbrio, as características da conjuntura política, dos métodos e estratégias políticas escolhidas são elementos que apontam a relevância das ideias e do conhecimento como propulsores da dinâmica de políticas. Outro ponto relevante é o papel de atores-chave específicos – empresários, corretores, líderes etc., para a evolução dos arranjos de governança.

Em relação aos contextos de mudança, podemos analisar uma interpretação possível de abrir janelas de oportunidades, com importância às ideias novas que podem apenas criar oportunidades de mudança. Para Cobb e Elder (1983, p. 40), a tomada de decisão “[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivas e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.” Ações de problemas e escolhas durante o processo de tomada de decisão mostram que o surgimento e a promulgação de entendimentos nem sempre é um processo direto.

“[...] 1. com base no estudo de alternativas, busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para tomada de decisão.

2. Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de comparações sucessivas limitadas.

3. Os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas: um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então a luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública.” (Idem, ps. 40-41).

Os tomadores de decisão também buscam seus equivalentes estruturais para avaliarem as opções políticas. Os tomadores de decisão centrais normalmente tomarão melhores decisões do que um sistema mais descentralizado ou democrático. A interação geralmente serve como um método social de análise, pois ele mostrou uma alternativa mais racional por levar em conta inúmeras considerações que devem ser incorporadas a um resultado coletivo inteligente.

CAPÍTULO 3: O DIREITO A EDUCAÇÃO DOS ADOLESCENTES EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

O debate sobre o direito a educação básica de crianças e adolescentes ganhou notoriedade na sociedade contemporânea. Apesar dos reconhecidos avanços nas últimas décadas, do ponto de vista da legislação, bem como das tímidas políticas públicas, ainda hoje, existem muitas lacunas quando comparamos o processo de escolarização de crianças, adolescentes e jovens no ensino regular frente aos adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade, nas unidades socioeducativas.

A educação é um direito fundamental básico que visa o pleno desenvolvimento da pessoa enquanto sujeito de direitos, garantindo o exercício da cidadania e possibilitando a qualificação profissional. A Constituição Federal, enquanto marco legal, trouxe contribuições importantes para assegurar os direitos das crianças e adolescentes. Os artigos 227 e 228 tratam da responsabilidade solidaria da Família, do Estado e da Sociedade em assegurar às crianças e adolescentes o pleno desenvolvimento, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Constituição Federal traz preceitos importantes, tais como a inimputabilidade penal aos menores de 18 anos e a proibição do trabalho aos menores de 14 anos salvo na condição de aprendizes. Em seu artigo 6º, ela suscita o direito à educação enquanto direito social básico e para o exercício da cidadania. Em seu artigo 206, inciso I, corrobora para a igualdade de condições para o acesso e a permanência de crianças e adolescentes na escola.

No capítulo 208, ela traz “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito enquanto direito público subjetivo. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. (BRASIL, 1988). A CF chama a atenção para a necessidade de uma contraprestação de serviços pelo poder público para assegurar a garantia de acesso a escolarização.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), especificamente no Capítulo IV, traz como preceito o direito a educação:

“Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias

escolares superiores;
IV - direito de organização e participação em entidades estudantes;
V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1990).”

No capítulo IV, artigo 53, o ECA reforça o direito a educação e chama a atenção para a responsabilidade solidária na construção da proposta educacional, assegurando condições de acesso e permanência na escola, bem como cria mecanismo de avaliação, participação dos estudantes, dos pais e entidades estudantis.

Outro marco importante foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (n.º 9494/1996), que traz como preceito o direito a educação, que tem como base a Constituição Federal de 1988 e o ECA de 1990. A LDB estabelece os princípios que norteiam a educação e os deveres do Estado em relação a educação escolar pública, definindo as responsabilidades em regime de colaboração entre a União, os Estados, os Municípios e Distrito Federal.

Regulamentando a CF, a LDB (1996) em seu artigo 4º, traz o “dever do Estado com educação escolar pública”, remontando preceitos importantes, como os vistos nos incisos VII e IX sobre a oferta de educação regular no sistema de ensino,

“VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (LDB, 1996, p.11).

A LDB traz à luz a necessidade do processo de democratização e universalização do ensino, assegurando o acesso e a permanência para todos os cidadãos às instituições de escolares. Todavia, a educação é um direito fundamental, que visa o pleno desenvolvimento da pessoa enquanto sujeito de direitos, merecedor de políticas públicas inclusivas que assegure o processo de escolarização.

Nesse contexto, conforme preveem os arts. 205, 206, inciso I, 208, inciso I, e 227, todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como os arts. 94, inciso X e art. 124, inciso XI, do ECA (BRASIL, 1990), é dever das unidades privativas de liberdade propiciarem o direito dos adolescentes e jovens em receberem uma escolarização de qualidade, que assegurem seu pleno desenvolvimento formal e intelectual, longe de todas as formas de intimidação e discriminação.

Apesar dos avanços na perspectiva legislativa nas últimas décadas, ainda existe muito a ser feito. Estamos longe de um sistema socioeducativo ideal, que priorize as políticas sociais, as medidas de prevenção e o acesso pleno ao sistema de justiça. É preciso avançar na mudança de concepções e paradigmas para reconhecer a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos, merecedores de políticas públicas inclusivas, assegurando o direito à cidadania.

Na compreensão de João Batista Costa Saraiva (2013), apesar das contradições, do ponto de vista formal, o ECA constitui um modelo de responsabilização para o adolescente em conflito com a lei. A doutrina de proteção integral estabeleceu a condição especial da pessoa em desenvolvimento e cabe ao Estado definir o sistema de direitos e deveres para o adolescente em conflito com a lei, respeitando sua condição de desenvolvimento.

No Sistema de Proteção Integral do SINASE (2012), a responsabilização conforme prevê o ECA, será articulada por um conjunto de políticas governamentais e não-governamentais, entre a União, os Estados, os Municípios e Distrito Federal, observando sempre os direitos do adolescente. Nesse contexto, as medidas socioeducativas não podem ser ações isoladas das instituições. Faz-se necessária a articulação com as demais políticas públicas da rede de serviços e programas de atendimento às crianças e adolescentes. Nesse contexto, a gestão das instituições de atendimento socioeducativo cumpre papel importante na execução das medidas socioeducativas. Cabe a elas direcionar os adolescentes para um melhor convívio social, assegurando a sua (re)integração na sociedade.

Segundo o artigo 124 do ECA (1990), “são direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes: (...) XI – receber escolarização e profissionalização;

XII – realizar atividades culturais, esportivas e de lazer”. A formação escolar, profissional e cultural é fator preponderante do atendimento socioeducativo, que reforça a necessidade do processo de escolarização, assegurando aos adolescentes o acesso à educação básica nas instituições de ensino interno ou externamente.

Apesar do aporte sociojurídico construído a partir da promulgação da CF 1988 e do ECA em 1990, ao longo dos anos, suas ações não foram suficientes para mudar os paradigmas na gestão e na execução das medidas socioeducativas de internação. Ainda hoje, muitas estruturas internas e metodologias aplicadas não diferem muito do sistema prisional comum. Daí a importância do SINASE na definição de parâmetros e objetivos para o cumprimento das ações socioeducativas, preservando os direitos humanos, sociais, culturais e educacionais dos adolescentes privados de liberdade.

O SINASE foi instituído por Resolução do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA/SEDH nº. 119/2006). Posteriormente, foi transformado em Lei Federal de nº. 12.594, de 18 de janeiro de 2012, reconhecendo o atendimento socioeducativo enquanto política pública e estabelecendo as diretrizes e padrões de funcionamento das unidades e programas socioeducativos em âmbito nacional.

Acompanhando os preceitos da CF e do ECA, o SINASE surge da necessidade de se impedir a aplicação de sanções indiscriminadas e discriminatórias das medidas socioeducativas e estabelecer novas diretrizes nas políticas públicas estatais, visando combater as práticas discriminatórias de controle social existentes no interior das unidades de atendimentos socioeducativo. O SINASE (2012), buscou estabelecer diretrizes para o atendimento socioeducativo, definindo o conjunto de princípios e normas para a execução das medidas socioeducativas.

O SINASE reconhece e regulamenta a aplicação da privação de liberdade aos adolescentes infratores, como forma de responsabilização destes por parte do Estado, sem perder de vista o caráter educativo da aplicação das medidas, assegurando o sistema de garantia de direitos de crianças, adolescentes e jovens. Ele incorporou o caráter educativo das medidas socioeducativas, com especial atenção para internação, estabelecendo diretrizes

pedagógicas que corroboram com melhores práticas na execução das medidas socioeducativas no interior das unidades e/ou casas de atendimentos, garantindo aos adolescentes todos os seus direitos.

O SINASE prevê em seu artigo 8º “ações articuladas nas áreas de educação” que assegurem o seu pleno desenvolvimento e o acesso à cidadania. O artigo 4º e 124º do ECA (1990), referem-se ao direito a educação como parte do rol dos direitos que precisam ser observados e assegurados pelo poder público com absoluta prioridade e, em especial, no contexto de privação de liberdade nas unidades socioeducativas. Na concepção de Mario Volpi (2011), “a escolarização no contexto de privação de liberdade possibilita aos adolescentes o acesso a um conjunto de conhecimentos que o ajuda a localizar-se no mundo e que contribui com seu regresso, permanência ou continuidade na rede regular de ensino”.

O SINASE (2012) prevê na seção III, artigo 15 que as instituições cumpram os requisitos para os programas de privação de liberdade e comprovem a existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência. O processo de escolarização nas unidades de atendimento socioeducativo cumpre papel importante na vida dos adolescentes, direcionando-os em novos percursos de aprendizado e permanência na vida escolar.

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNAS, lançado em 2013, veio corroborar com o SINASE e os demais instrumentos, tais como: CF, ECA e LDB, chamando a atenção e reforçando as diretrizes sobre os direitos da criança e do adolescente, em especial, para o direito a educação, conforme descrito dentre elas:

- “j) Garantir a oferta e acesso à educação de qualidade, (...) no centro de internação, (...) articulação da rede (...).
- k) Garantir o direito à educação para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (...) considerando sua condição singular como estudantes (...) reconhecendo a escolarização como elemento estruturante do sistema socioeducativo” (PNAS, 2013).

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNAS chama a atenção para a necessidade em garantir a oferta e acesso à educação em todo o sistema socioeducativo, tendo o processo de escolarização como fator preponderante para assegurar aos adolescentes um conjunto de conhecimentos necessários para a sua continuidade no sistema regular de ensino.

Segundo Isadora Dias Gomes (2020),

“o sistema socioeducativo que, muito embora tenham formulações legais que o orienta, não possui um claro aparato pedagógico teórico-metodológico que o sustente como sistema educacional que deveria ser. A especificidade da socioeducação nesse contexto é que o socioeducando foi encaminhado para esse sistema por ter descumprido alguma norma social de convivência, assim sendo que o foco do serviço deva ser não apenas na responsabilização do adolescente por seu ato, mas também no aspecto da restauração dos laços sociais que se romperam quando da infração”. (GOMES, 2020, p. 28).

Em meio ao marco legal que orienta a implementação das medidas socioeducativas, é perceptível, a partir das leituras e análises, que parte dos requisitos não são observados pelas unidades e/ou comunidades de atendimento socioeducativo. Nesse contexto, o acesso à escolarização deve ser oferecida aos adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade nas unidades de atendimento socioeducativo.

Conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. No campo dos princípios e fins da Educação Nacional, o artigo 2º relata que

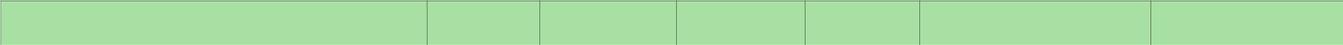
“a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (LDB, 1996, p. 10).

É dever do Estado, da família e da sociedade assegurar o direito a educação e a escolarização na rede de ensino, com iguais condições, para os adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade nas unidades e/ou comunidades de atendimento socioeducativo. O acesso ao processo de escolarização contribuirá na formação dos adolescentes e jovens, possibilitando sua reinserção social, assegurando o seu pleno desenvolvimento e o preparo para a cidadania.

O Levantamento Anual do Sistema de Atendimento Socioeducativo (2020) traz em sua pesquisa de avaliação dados reveladores sobre o direito à escolarização de adolescentes e jovens no Brasil. Conforme Levantamento Anual, no quadro de indicadores sobre o direito a educação e escolarização no Brasil e Regiões, no ano de 2019, a oferta de vagas e acesso à escolarização dentro e fora das unidades de atendimento socioeducativo apresenta lacunas no processo de execução das medidas socioeducativas.

Apesar dos avanços sociojurídicos e institucionais das últimas décadas, os dados do levantamento nacional mostram o quanto é desigual o processo de escolarização nas unidades socioeducativas em diferentes regiões do país, estando longe do processo de universalização da educação básica e, em especial, no processo de escolarização de adolescentes e jovens privados de liberdade nas unidades/comunidades de atendimento socioeducativo. O quadro relacionado abaixo mostra os indicadores referente ao direito a escolarização de adolescentes por regiões do Brasil.

Indicador 2.1.24a – Direito à escolarização (Brasil e Regiões, 2019)						
Questões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Médias Q34+Q36 - Oferecimento de escolarização dentro da unidade ou encaminhamento para escolas externas às unidades (Pontos 0-1)	0,82	0,93	0,94,	1,00	1,00	0,93
Notas do Indicador (Pontos 0-1)	0,82	0,93	0,94,	1,00	1,00	0,93



Fonte: Pesquisa de Avaliação do SINASE, 2020.

Os dados elencados no levantamento anual sobre o direito a escolarização emergem como algo positivo. Entretanto, os mesmos dados apresentam lacunas, visto que sua avaliação é meramente quantitativa e não aprofunda as informações qualitativas em relação a qualidade do atendimento e como se dá o processo de ensino e aprendizagem no interior das unidades socioeducativas para os adolescentes e jovens privados de liberdade.

Nesse sentido, entende-se que há um posicínio em relação ao cumprimento de determinadas medidas legais para o oferecimento da educação para os jovens em questão, muito embora não exista uma especificação técnica e objetiva de quais parâmetros estão sendo seguidos para o cumprimento dos dispositivos legais. Entendemos o processo ressocializador enquanto diretriz baseada em normativa expressa, entretanto esses mesmos dispositivos não qualificam a forma de disposição do ensino base dentro das unidades ressocializadoras, uma vez que não estabelece a maneira que se dará a disposição do ensino para estes jovens.

A realidade de dificuldade na qual se encontram e se comunica fielmente à qualidade do estudo que vieram desempenhando até então na sociedade civil. A grande maioria possui baixa escolaridade e, apesar da oferta de ensino ser garantida, não são pensadas estratégias específicas que atendam a demanda individual e coletiva de se construir o processo de escolarização de modo efetivo, que leve esses jovens a perceberem na educação uma maneira de mudar a realidade social em que se encontram. Desta forma, apesar dos índices refletirem

um número alto de intervenção educacional durante o processo de ressocialização, estes mesmos dados não inferem quais disciplinas estão sendo ofertadas, a frequência das aulas, o projeto pedagógico ofertado ou sua adequação para atender as dinâmicas nas quais impedem que o aprendizado seja plenamente aproveitado, levando essa juventude a pensar a dinâmica de suas vidas baseada na educação adquirida após o cumprimento das medidas quando estes regressarem ao seio social do qual fazem parte.

Os resultados do Levantamento Anual (2020)⁵ relacionados a oferta da escolarização no interior das unidades e/ou o encaminhamento dos adolescentes a uma escola externa são razoavelmente positivos. Embora seja possível verificar uma pontuação nacional elevada (0,93 de 1 ponto possível), conclui-se que a garantia plena do direito à educação ainda não foi alcançada em todo o território nacional. (SINASE, 2020, p. 122). Conforme apontado no Levantamento Anual (2020),

“as regiões Sul e Centro-Oeste merecem destaque por garantir a efetivação deste direito, tendo em vista que ambas as regiões atingiram 1 ponto, atendendo à nota desejada para este indicador. Por outro, as regiões Sudeste (0,94), Nordeste (0,93) e Norte (0,82), atingiram notas cada vez mais distantes do patamar esperado para o pleno acesso à educação.” (SINASE, 2020, p. 122).

O descaso do Estado brasileiro para com a educação e a escolarização dos extratos e camadas mais vulneráveis da sociedade é histórico, principalmente, da educação dos adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade sob a tutela estatal. A própria história da infância e adolescência no Brasil revela esse processo, na medida em que o próprio Estado criava formas de controle social da população pobre e desvalida, vista como uma

5

Q34+Q36 - Opções de resposta: (1) Sim, oferece escolarização na unidade; (1) Sim, encaminha adolescentes para escola externa a unidade; (0) Não oferece escolarização, nem encaminha adolescentes para escola externa. Número de profissionais da educação respondentes: N (39); NE (55); SE (37); S (39); CO (20); Brasil (189); Não resposta (1). Taxa de resposta de 99,4%. Desvios padrão da questão: N (0,389); NE (0,262); SE (0,232); S (-); CO (-); Brasil (0,254). Diferença estatisticamente significativas entre as média da Q34+Q36 (Teste de Tukey): N e S (p=0,010). Devido ao indicativo de uma distribuição não-normal em algumas das variáveis foi realizado, também, o teste não paramétrico (Kruskall Wallis), o qual apresentou resultados similares ao Teste de Tukey.

classe perigosa.

Os dados do Levantamento Anual (SINASE) 2020 é bastante revelador e mostra a espinha dorsal das desigualdades existentes nos processos de escolarização entre a educação básica regular e a educação básica ofertadas nas unidades de atendimento de medidas socioeducativas. No indicador sobre as características da escolarização (Brasil e Regiões, 2019), (SINASE 2020), relacionados abaixo, sobre as etapas de ensino ofertados na educação básica, bem como as modalidades de ensino promovidas nas unidades socioeducativas, as desigualdades educacionais ficam mais visíveis.

Indicador 2.1.24b – Características da escolarização (Brasil e Regiões, 2019)						
Questões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Médias Q38 - Registro da escolarização dentro das unidades no histórico escolar do adolescente (Pontos 0-1)	0,95	0,94	0,87	1,00	1,00	0,95
Médias Q41 - Etapas de ensino oferecidas nas unidades (Pontos 0-2)	1,75	1,89	1,96	2,00	2,00	1,92
Médias Q42 - Modalidades de ensino oferecidas nas unidades (Pontos 0-3)	2,00	2,29	1,83	2,14	1,83	2,07
Médias Q43 - Forma de organização das turmas nas unidades (Pontos 0-1)	1,00	0,94	0,95	0,85	1,00	0,94
Médias Q44 - Carga horária média semanal das aulas nas unidades (Pontos 0-3)	2,95	2,77	2,87	2,75	2,42	2,78
Médias Q45 - Turnos em que são disponibilizadas aulas nas unidades (Pontos 1-3)	1,85	2,00	1,48	1,89	2,17	1,86
Médias Q46 - Existência de atendimento especializado aos adolescentes com deficiências no ambiente escolar das unidades (Pontos 0-1)	0,30	0,11	0,04	0,18	0,42	0,18
Notas do Indicador (Pontos 1-14)	10,80	10,94	10,00	10,81	10,84	10,70

Fonte: Pesquisa de Avaliação do SINASE, 2020.

Conforme os dados apresentados pelo Levantamento Anual em relação oferta de

ensino,

“91,5% das unidades socioeducativas oferecem tanto o ensino fundamental quanto o ensino médio, enquanto 8,5% oferecem apenas o fundamental. (...) é possível verificar que 55,1% das unidades oferece ensino regular, 68,6% o Ensino para Jovens e Adultos (EJA) e 83,1% promovem o acesso ao Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCEJA)” (SINASE, 2020, p. 125).

Ao avaliarmos a disposição dos dados, mais uma vez nos deparamos com o reflexo puramente administrativo destes. A tabela é clara ao referenciar os dados e, aparentemente, estaríamos em uma situação adequada se não fosse a realidade posta nas unidades quando confrontamos os dados à repercussão imediata de vida destes jovens após o cumprimento das medidas socioeducativas. Nesse sentido, a média Q38, que registra a escolarização dentro das unidades no histórico escolar do adolescente, infere que o ensino está sendo ofertado e que há quase uma totalidade de oferta de ensino, mas não diz quais parâmetros estão sendo tomados para tornar este ensino efetivo, então a perspectiva de inclusão deste jovem não coaduna à efetividade de aprendizagem plena nem decodifica a avaliação de assimilação de conteúdo nem de preparo para os atos da vida civil, que serão importantes para que eles consigam aplicar esses conteúdos quando deixarem as unidades ressocializadoras.

Quando analisamos friamente os dados apresentados, temos a falsa sensação de que há um cumprimento de dispositivos apropriados às demandas de ensino, pois a pontuação dos índices chegam à números relativos muito altos no cumprimento de medidas específicas, chegando à totalidade em determinadas regiões ou nos depararmos com os indicadores estabelecidos, como o que demonstram as Médias Q4 (que fala sobre as etapas de ensino oferecidas nas unidades) nas regiões Sul e Centro-Oeste por exemplo.

Outros índices de avaliação também refletem essa realidade dissonante do que realmente se instaura no processo ressocializador e educacional dentro das unidades. Os parâmetros utilizados nas Médias Q42 (que aborda as modalidades de ensino oferecidas nas unidades), Q43 (que versa sobre a forma de organização das turmas nas unidades), Q44 (que dispõe sobre a carga horária média semanal das aulas nas unidades) e Q45 (que fala sobre os

turnos em que são disponibilizadas aulas nas unidades) e, conseqüentemente, os índices altos relativos a esses parâmetros, nos levam a pensar que existe, de fato, uma preocupação em dispor as medidas socioeducativas à estes jovens enquanto em cumprimento dentro das unidades.

Entretanto, logo em seguida, quando tomamos por base a média trazida pelo índice Q46, que fala sobre a existência de atendimento especializado aos adolescentes com deficiências no ambiente escolar das unidades, vemos a redução drástica deste número, ou seja, não há uma preocupação em saber, de fato, se estes jovens estão assimilando conteúdos, se o processo educacional se preocupa em determinar uma realidade libertadora das condições sociais que os levaram até a condição daquele *status*, dentre outros fatores importantes a serem considerados quando pensamos a condição destes jovens e a situação de múltiplas precariedades sociais que determinaram a sua jornada até o presente momento em que estão em cumprimento socioeducativo dentro das unidades.

Para Costa (2013),

“A ausência de reconhecimento pleno dos adolescentes e de seus direitos por parte do Estado dá-se em estreita relação com a concepção social que se tenha sobre os sujeitos titulares de tais direitos. De outra parte, a frágil produção doutrinária sobre a dogmática jurídica destinada ao público em questão também reflete o estágio de reconhecimento logrado ao longo da história recente da produção jurídica sobre o tema. Sendo assim, ganha importância a descrição e conceituação dos direitos de crianças e adolescentes, positivados no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto estratégia instrumental na evolução da aplicação desses em conformidade com as necessidades sociais.” (COSTA, 2013, P.43)

É perceptível a fragilidade do Sistema. O estudo mostra que não há preocupação com o processo de ensino e aprendizagem no ensino regular, mas, sim, a necessidade em garantir os arranjos institucionais formais, tais como o Ensino de Jovens e Adultos, bem como a Certificação de Competência (ENCEJA), em detrimento ao Ensino Regular. No que se refere à carga horária média semanal de aulas e turno de oferta de atividades escolares, segundo o

levantamento (SINASE 2020),

“o resultado é positivo, obtendo-se a média geral de 2,78 de 3 pontos possíveis, tendo em vista que 82,2% das unidades referiram a realização de 20 horas ou mais, em contraponto à apenas 4,2% que indicaram menos de 10 horas semanais. (...) verifica-se que a maior parte das unidades disponibiliza as atividades pela manhã (95,8%) e de tarde (84,7%), enquanto uma pequena parcela (5,9%) promove aulas noturnas.” (SINASE, 2020, p. 125).

Os dados apresentados são bastante controversos. Na prática, o cumprimento de carga horária no atendimento socioeducativo é bastante comprometido por diversos fatores internos e externos, dentre eles, a falta de propostas pedagógicas, incentivos aos estudos e até mesmo por motivos de segurança, tornando a carga horária bastante reduzida e comprometida, não alcançando os objetivos educacionais esperados para os estudantes privados de liberdade.

O Anuário Brasileiro da Educação Básica (2020), com base nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta dados sobre o quadro da educacional brasileiro. Conforme o Anuário (2020), 94,1% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas em 2019 na Pré-Escola, o que mostra o esforço significativo feito em todo o País para atender a essa obrigação constitucional. Em 2020, 99,4% dos jovens de 6 a 14 anos e 94,5% dos jovens de 15 a 17 anos estão na escola.

Os dados mostram uma vasta desigualdade entre os sistemas de ensino regular na educação convencional frente ao sistema de ensino regular e/ou projetos implementado nas unidades socioeducativas, direcionados aos adolescentes e jovens privados de liberdade. A distorção idade/série tem se tornado um fator preocupante no sistema socioeducativo, demandando dos entes federados a criação de novas políticas públicas.

Todavia, a universalização do Ensino Fundamental alavancará o país para um novo patamar educacional. No entanto, o peso das desigualdades deve ser levado em conta como um desafio para todos, visto que as políticas públicas educacionais ainda não foram consolidadas, necessitando de apoio, direcionamento e maiores intervenções e investimentos pelos entes estatais. Um dos desafios do sistema de garantia de direitos é assegurar uma educação emancipatória, capaz de transformar a todos os adolescentes e jovens que vivem em

privação de liberdade nas unidades socioeducativa.

CAPÍTULO 4: A CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADES COMO PROCESSOS EDUCATIVOS

O ato infracional infantojuvenil tem sido enfoque de constantes debates em diversas perspectivas de análises, compreensões e enfrentamentos. As diferentes trajetórias de envolvimento e/ou não envolvimento de adolescentes com atos ilícitos e/ou infracionais revelam a complexa combinação de fatores sociais e culturais que os predispõem ao risco, bem como as tramas sociais daqueles que deveriam protegê-los. Concepções mais críticas sobre a adolescência têm permitido refleti-la enquanto um período que abriga, além das mudanças biológicas, construções históricossociais. Estas situam o envolvimento com o ato infracional como um dentre outros agravos que compõem o quadro de vulnerabilidade dos adolescentes jovens.

A magnitude do crescimento das demandas dos adolescentes tem sido maior que o crescimento de suportes sociais, materiais e psicológicos que os possibilitem o desempenho das tarefas desenvolvimentais (SILVA & HUTZ, 2002). Promover condições de enfrentamento e superação de adversidades passam a ser um imperativo, sobretudo para adolescentes em condições menos favoráveis.

A análise das trajetórias sociais defronta-se com a questão da articulação de dois aspectos do processo biográfico. A "trajetória objetiva" é definida como sequência das posições sociais ocupadas durante a vida, medida por categorias estatísticas e condensada numa tendência geral (ascendente, descendente, estável etc.); em contraste, a "trajetória subjetiva" é expressa em diversos relatos biográficos por meio de categorias inerentes, remetendo a "mundos sociais" e condensável em formas identitárias heterogêneas. Confrontar ambas as análises toma toda a sua importância ao se tentar apreender identidades sociais como processos ao mesmo tempo, biográficos e institucionais.

Poderemos analisar a trajetória individual sob dois aspectos: objetivamente, como uma "sequência de posições" num ou mais campos da prática social e, subjetivamente, como uma "história pessoal" cujo relato atualiza visões de si e do mundo. Ambos os pontos de vista

interferem nos usos múltiplos da noção de identidade. Esclarecer os diversos sentidos deste termo será, aqui, diretamente relacionado à explicitação dos métodos de análise subjacentes aos usos empíricos da noção de identidade. Isso resulta em duas maneiras muito diferentes de se analisar trajetórias individuais, em função do que se entende por este termo.

Segundo Tilio (2013),

“ao participarmos de uma prática discursiva, além de percebermos e considerarmos as identidades sociais dos participantes dessa prática, estamos também trabalhando na construção e reconstrução das identidades sociais destes participantes, assim como das nossas próprias”. (TILIO, 2013, p.110).

Essa concepção de identidade rejeita o sujeito do Iluminismo, centrado e unificado, e baseia-se em um sujeito sociológico, que constrói identidade ao interagir com a sociedade e em um sujeito pós-moderno, que não tem identidade fixa, essencial, permanente, pois ela é “formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeia. [HALL, 1992 (2003, p. 13) *apud* TILIO, 2013, p. 111].

A identidade não está ligada a ser, mas a estar, ou, mais especificamente, a representar. Sendo a identidade uma construção social e não um dado herdado biologicamente, ela se dá no âmbito da representação: a identidade representa a forma como os indivíduos se enxergam e como enxergam uns aos outros no mundo.

Para Cuche (1999),

“O importante são as representações que os indivíduos fazem da realidade social e de suas divisões. (...) A construção da identidade se faz no interior de contextos sociais que determinam a posição dos agentes e por isso mesmo orientam suas representações e suas escolhas. (...) Deve-se considerar que a identidade se constrói e se reconstrói constantemente no interior das trocas sociais.” (CUCHE, 1999, p. 181-183).

As identidades sociais são, portanto, definidas com base em critérios culturais, históricos e institucionais. Segundo Sarup (1996) *apud* Tilio (2013, p. 112), “a identidade é, de certa forma, um efeito das instituições sociais. (...) Todas as identidades, sejam baseadas

em classe social, etnia, religião ou nação, são construtos sociais”. Identidades sociais assumem papéis diferentes em sociedades diferentes, pois cada sociedade tem seus padrões culturais para gênero, sexualidade, raça e demais identidades sociais.

As identidades sociais emergem das várias práticas sociais e/ou discursivas das quais os indivíduos fazem parte (raça, etnia, idade, classe social, gênero, sexualidade etc.). Segundo Louro (1997), os sujeitos possuem “identidades plurais, múltiplas; identidades que se transformam, que não são fixas ou permanentes, que podem, até mesmo, ser contraditórias”. Assim, o sentido de pertencimento a diferentes grupos – étnicos, sexuais, de classe, de gênero etc. – constitui o sujeito. Essas múltiplas e distintas identidades constituem o sujeito, na medida em que estes são interpelados a partir de diferentes situações, instituições ou agrupamentos sociais.

A educação enquanto política pública emancipatória e de construção de identidades assume um papel importante nos processos educativos de escolarização dos adolescentes e jovens. Segundo Gomes (2020), não há como pensar em uma educação que não seja social, já que toda a aprendizagem de novos signos culturais se dá por meio da interação social e, conseqüentemente, terá como palco de expressão, mais uma vez, as interações sociais. A escola, na nossa sociedade, tem sido o lugar físico e simbólico responsável pela educação formal das pessoas.

Na concepção de Freire (1987), o conhecimento não é algo pronto e inacabado, mas sim, um espaço de constantes mudanças e transformações. Nessa perspectiva, a prática pedagógica e educativa é fundamental para a construção do conhecimento emancipatório e libertador.

Freire (1996) concebe a educação como prática de liberdade, ação e reflexão que norteia a *praxis* libertadora. A prática pedagógica é desafiada a interpretar a linguagem e as condições de vida dos sujeitos, repletas de interpretações de mundo e de valores. Ela é vista como forma organizada de atuação e desenvolvimento dos sujeitos sociais. Na sua concepção, o homem é um ser em transformação, fruto dos processos e movimentos dialéticos nas relações sociais e culturais. Freire compreende o homem como sujeito histórico e vê na prática pedagógica um importante instrumento de transformação, que possibilita o desenvolvimento humano e a emancipação e transformação das relações sociais.

A pedagogia freiriana traduz a conscientização do ser enquanto processo histórico e social,

fundamentais para a educação e a emancipação dos sujeitos sociais. A prática educativa evidencia a importância dos processos de ensino e aprendizagem. Nesse contexto, a escola enquanto espaço educativo e de socialização na construção do conhecimento assume papel importante e desafiador no processo de escolarização e transformação na vida de adolescentes e jovens na sociedade contemporânea. A prática pedagógica contribui para a construção do conhecimento e da emancipação, proporcionando a mediação e a interação dos sujeitos sociais envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo nos possibilitou ampliar o conhecimento sobre o direito a educação dos adolescentes e jovens privados de liberdade no atendimento socioeducativo, a partir da análise dos dados obtidos no Levantamento Anual do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2020), com ênfase no direito à Educação, bem como informações de outras fontes, tais como livros, artigos científicos, teses etc. Os objetivos iniciais foram alcançados na medida em que apresentamos de forma mais ampla os percursos da pesquisa. Apesar da necessidade de redirecionar o tema devido à pandemia do COVID-19 e sua complexidade de realização, ainda assim, preservamos o objeto e o objetivo central da pesquisa.

Ao refletir sobre esta pesquisa, não poderia deixar passar de forma despercebida os compromissos ora assumidos ao confrontar diante de questões sociais, em especial no que se refere ao direito à educação e ao processo de escolarização dos adolescentes privados de liberdade. Ao nos depararmos com situações que se materializavam nos processos de desigualdades existentes na esfera educacional, ao aprofundarmos a leitura dos dados no “Levantamento Anual” (SINASE) que envolviam o direito a educação e o processo de escolarização, fui levado a pensar nas categorias teóricas ora revisadas. Percebi a necessidade de se pensar de forma permanente políticas sociais específicas e eficazes voltadas para os adolescentes e jovens privados de Liberdade, que lhes assegurem o direito ao acesso à educação básica de forma igualitária, conforme prevê a CF 1988, ECA 1990, LDB 1996, SINASE 2012. Isto posto, fazem-se necessárias práticas de proteção integral destes institutos, levando-os à metas de cumprimento alcançáveis e que lhes assegure o direito à políticas públicas educacionais que sejam, de fato, universalizadas para todos.

Acreditamos que este trabalho contribui de forma sucinta para este estudo, na medida

em que aglutina conceituações e práticas de proteção social, dentre outras políticas públicas, mesmo que de forma dispersa no decorrer da pesquisa. Conforme proposições iniciais desta pesquisa, a análise do Levantamento Anual do Sistema de Atendimento Socioeducativo SINASE (2020) com os dados sobre o direito e educação e o processo de escolarização, é de grande relevância. A temática abordada no decorrer deste trabalho identificou estas intercorrências de fragilidade do sistema socioeducativo e a pouca efetividade das políticas educacionais executadas nas unidades de atendimentos socioeducativo, apontando questões de melhoria que possam ser (re)conhecidas e enfrentadas pela sociedade.

O Levantamento Anual do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2020) evidencia a não universalização e o retrato das desigualdades existentes no sistema de ensino público brasileiro, em especial no sistema de atendimento socioeducativo. Fato este que precisa ser visto com um novo olhar sociológico, fugindo das análises deterministas e de culpabilização ora demonstrados em alguns estudos.

Na medida em que abordarmos algumas categorias de representações sociais, a exemplo das instituições sociais denominadas Família, Estado e Sociedade, estávamos chamando a atenção para a necessidade do fortalecimento destas instituições responsáveis pelo sistema de proteção integral e a garantia dos direitos das crianças, adolescentes e jovens, em especial, dos que vivem em privação de liberdade no sistema de atendimento socioeducativo. A efetiva atuação dessas instituições contribui de forma significativa na efetivação dos direitos da infância e adolescência no Brasil.

Os dados encontrados no Levantamento Anual do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2020) revelam a demanda por direito a educação e ao processo de escolarização da infância e adolescência na sociedade brasileira, em especial para os adolescentes e jovens que vivem em privação de liberdade. Acreditamos que este estudo está em consonância com literaturas especializadas, de modo que, respeitando as particularidades, pode promover outras formas de análises e interpretações na sociedade contemporânea.

A implementação de Políticas Públicas Educacionais é de fundamental importância para quebrar os paradigmas existentes no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Nossa legislação foi um grande avanço, entretanto, é preciso traduzir o que preconiza esses instrumentos jurídicos, CF 1988, ECA 1990, LDB 1996, SINASE 2012 etc. em ações práticas que possibilitem o pleno desenvolvimento e a proteção integral de meninas e meninos. Esses instrumentos sociojurídico foram basilares e surgiram como uma expressão de lutas em defesa

dos direitos da infância e juventude.

A CF, o ECA e o SINASE foram uma grande conquista para a sociedade brasileira com um todo e, em especial, para a infância e juventude, em termos legislativos. Entretanto, para fazer valerem esses instrumentos sociojurídico é necessário que sejam criadas políticas públicas específicas que garantam às crianças, adolescentes e jovens o direito a uma vida saudável, com acesso à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à liberdade.

Nesse contexto, as políticas sociais podem ser definidas como um tipo de política pública ou programas de ação; regidas e amparadas por lei, fruto de um esforço coletivo e resultado de um confronto de diversos interesses, que intencionam atender às necessidades sociais. Essas políticas pressupõem a participação de todos, onde Estado e a sociedade civil organizada são corresponsáveis pelo planejamento, pela execução e acompanhamento das ações.

Com o intuito de se construir cenários eficazes na implementação de políticas públicas, os cidadãos precisam participar mais da implementação de políticas públicas, podendo atuar de diversas maneiras. Dentre elas, no fortalecimento dos sistemas de garantia de direitos, na participação e defesa dos direitos dos direitos da criança, da adolescência e de jovens. Um ponto de partida é na participação, no acompanhamento e monitoramento dos Conselhos Municipais, Estaduais, Nacionais da criança e do adolescente, bem como no conselho de juventude, cobrando dos órgãos públicos governamentais e não-governamentais a prestação de contas dos recursos investidos. Ações como estas acabam pressionando as instituições, fazendo com que esses órgãos se organizem cada vez mais para mostrar o impacto de suas ações. Aos poucos, as ações cotidianas e individuais podem ser fortalecidas coletivamente, levando a transformações que atendam as necessidades e anseios da infância e juventude.

Finalizando este estudo a partir das análises, buscamos demonstrar o quanto é imprescindível a construção de novas alternativas de políticas públicas eficazes que atuem efetivamente em situações de vulnerabilidade e violações de direitos. Essa construção cabe a todos nós, instituições, comunidade, sociedade e a Universidade, com realização de pesquisas comprometidas com as causas sociais e na defesa dos direitos da infância e juventude. O instrumento legal já foi conquistado, embora ainda seja timidamente utilizado. Todavia, é possível conquistar progressivamente uma sociedade melhor e mais justa com a participação

de todos.

REFERÊNCIAS

- Assis, S. G. **Traçando caminhos em uma sociedade violenta: a vida dos jovens infratores e de seus irmãos não infratores**. Ed. Fiocruz: Rio de Janeiro, 1999;
- _____, S. G., Pesce, R. P. & Avanci, J. Q. **Resiliência: enfatizando a proteção dos adolescentes**. Artmed/UNICEF. 2006;
- ALVES, Solange Maria. Freire e **Vigotski: um diálogo entre a pedagogia freireana e a psicologia histórico-cultural**. Chapecó, SC: Argos, 2012;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998;
- _____. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.068/90). Brasília: 1990;
- _____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9.394, 20 de dezembro de 1996;
- _____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE** (Lei nº 12.594). CONANDA. Brasília, 2012;
- BARROS, Nívia V. **Violência intrafamiliar contra criança e adolescente. Trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social**. Rio de Janeiro: PUC - Rio, Departamento de Psicologia. Rio de Janeiro, 2005. Tese de Doutorado. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32868-40866-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21/05/2011;
- BRAGA, Hilda M. C. B. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos de investigação, elaboração de trabalhos acadêmicos e publicações científicas**. Laços. São Paulo, 2015;
- BRITO, L. M. T. Encruzilhadas do sistema socioeducativo. *Psicologia Clínica*. **Revista de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, 5(1), 75-89. Rio de Janeiro, 2003;
- CAFFAGNI, Lou. **Técnicas pedagógicas do sistema socioeducativo proposto pelo Eca: uma análise das novas instituições de responsabilização juvenil a partir da filosofia de Michel Foucault**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012;
- CASTRO, J. A. “Política social e desenvolvimento no Brasil”, **Economia e Sociedade**, vol. 21, Número Especial: 1011-1042. 2012;
- CINTRA, Anna M. M. **Artigo ‘Determinação do tema de pesquisa’**. In <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/168/168>;
- CORAZZA, S. M. Manifesto por uma dida-lé-tica. **Contexto e Educação**. vol.6, n. 22. Ijuí, 1991;
- COSTA, Ana P. M. OS DIREITOS DOS ADOLESCENTES NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**, v.2, n. 24. Rio de Janeiro, 2013;
- DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das Políticas Públicas**. Caderno de Pesquisa nº 82, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, 2009;
- EMMERICH, Tatiana. AS FACETAS DO NEOLIBERALISMO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA SOCIOEDUCAÇÃO DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM

- A LEI NO SUDESTE BRASILEIRO. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**. Ano IX, Nº 17, Julho a Dezembro. Santa Catarina, 2018;
- FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e processo político no Brasil*. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª Ed. rev. Cortez. São Paulo, 2009;
- FLICK, Uwe. **Uma introdução a pesquisa qualitativa**. Tradução de (Sandra Netz. 2ª Edição. Bookman, pp. 89-107. Porto Alegre, 2004;
- FREITAS, M. (org.). **História social da infância no Brasil**. 2. ed. Cortez Editora. São Paulo, 1999;
- FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se complementam**. 51 ed. Cortez. São Paulo, 2011;
- _____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. Paz e Terra. São Paulo, 1996;
- _____. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1987;
- _____. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1992;
- GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Vozes, p.64-89. Petrópolis, 2002;
- _____. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, Martin W.; Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Vozes, 2002, p.64-89. Petrópolis, 2002;
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Atlas. São Paulo. 2002;
- GOMES, Isadora D. **Socioeducação : uma invenção (de)colonial** / Isadora Dias Gomes. – 2020. 167 f. : il. color. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Fortaleza, 2020;
- LORENZI, Gisella W. **Uma breve história dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**, 2007;
- MAGNANI, José G. C. **“Discurso e Representação, ou de como os Baloma de Kiriwina podem reencarnar-se nas atuais pesquisas”**. In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org). *A aventura Antropológica: teoria e pesquisa*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986;
- MORGAN, D. L. **Grupo focal como pesquisa qualitativa**. Sage. London, 1997;
- MARCÍLIO, M. **História social da criança abandonada**. HUCITEC. São Paulo, 1998;
- OLIVEIRA, M. B. & Assis, S. G. **Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”: a perpetuação do descaso**. *Cadernos de Saúde Pública*, 15(4), 831-844. Rio de Janeiro, 1999.
- OLIVEIRA, Roberto C. **O Trabalho do Antropólogo**. 2 ed. Brasília: Paralelo 15. Editora Unesp. São Paulo, 2006;
- PRODANOV, Cleber C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e trabalho acadêmico**. Feevale. Novo Hamburgo. 2013;
- RODRIGUES, Ellen C. C. **A Justiça Juvenil no Brasil e a responsabilidade penal do adolescente: rupturas, permanências e possibilidades**. Faculdade de Direito, UERJ. Rio de Janeiro, 2016;
- SEVERINO, Antonio J. **Metodologia do trabalho científico**. Cortez. São Paulo. 2002;
- SILVA, Cláudio N. N. **Metodologia científica descomplicada: prática científica para iniciantes** /Cláudio Nei Nascimento da Silva, Marcelo Duarte Porto. Editora IFB. Brasília. 2016;
- SALES, Mione A. **(In) visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. Cortez. São Paulo, 2007;
- SARAIVA, João B. C. **Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção**

- integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil.** 4ª Ed. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre, 2013;
- TOZONI-REIS, Marília F. C. **Metodologia da Pesquisa.** 2. ed. IESDE Brasil S.A. Curitiba, 2009;
- UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2011.** Disponível em:
<http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef_sowc/sit_mund_inf_2011_adolescencia.pdf>. Acesso em 13/05/2014;
- SILVA, D. F. M. & HUTZ, C. S. Abuso infantil e comportamento delinqüente na adolescência: prevenção e intervenção. In Cláudio Simon Hutz (Org), **Situações de Risco e Vulnerabilidade na Infância e na Adolescência: aspectos teóricos e estratégias de intervenção** (pp.151-185). Casa do Psicólogo. São Paulo, (2002);
- TILIO, Rogério. Reflexões acerca do conceito de identidade. **Revista Eletrônica do Instituto de Humanidades.** Disponível em:
<<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/reihm/article/viewFile/529/530>>. Acesso em 27/10/2013;
- VOLPI, Mário. **O adolescente e o ato infracional.** Cortez. São Paulo, 2011;
- VERONESSE, J. **Os direitos das crianças e dos adolescentes.** LTr. São Paulo, 1999.