

Marina de Castro Firmo

**AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NO
SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: uma análise em Minas Gerais**

Belo Horizonte, MG
2017

Marina de Castro Firmo

**AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NO
SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: uma análise em Minas Gerais**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte
2017

F525r Firmo, Marina de Castro.
As relações interinstitucionais no sistema socioeducativo [manuscrito]
: uma análise em Minas Gerais / Marina de Castro Firmo. – 2017.
[9], 92 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci
Bibliografia: f. 93-98

1. Políticas públicas – Minas Gerais. 2. – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) – Minas Gerais. 3. — Descentralização – Minas Gerais. 4. Federalismo – Minas Gerais. 5. Criança – Minas Gerais. 6. Adolescente – Minas Gerais. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 362.8(815.1)

Autora: Marina de Castro Firmo

Título: As Relações Interinstitucionais no Sistema Socioeducativo: uma Análise em Minas Gerais

Natureza: Monografia

Objetivo: Obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Nome da instituição: Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batittuci (Orientador)

Prof^ª. Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro (Avaliadora)

Prof. Dra. Letícia Godinho de Souza (Avaliadora)

Belo Horizonte, 04 de dezembro 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais pelo apoio e dedicação que tiveram durante essa etapa da minha trajetória.

Estendo esse agradecimento aos meus amigos do CSAP que me acompanharam todos os dias nesses últimos quatro anos, muito obrigada pela força e pela amizade.

Agradeço ao meu orientador por todo o apoio, paciência e aprendizado.

Agradeço também pelo apoio e disponibilidade de todos os entrevistados para esta pesquisa.

Por fim, agradeço pela oportunidade que tive em cursar essa graduação, por todo o crescimento profissional e pessoal que essa experiência me proporcionou, em definitivo me formo muito diferente de como ingressei no curso. É com muita felicidade que encerro mais essa etapa.

RESUMO

A “Doutrina da Proteção Integral”, que passa a reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, tem como principais instrumentos de sua consolidação no país a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). De acordo com a CRFB/88, os menores de dezoito anos são inimputáveis e sujeitos às normas da legislação especial, a saber: as medidas socioeducativas previstas pelo ECA e regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). A implementação da política do sistema socioeducativo pode ser considerada complexa, não só pelos seus objetivos, mas, principalmente, pela diversidade de instituições envolvidas em todo o seu processo decisório e de execução. Nesse campo encontra-se o presente estudo que objetiva a análise da execução das medidas socioeducativas no Estado de Minas Gerais, com foco nas relações entre as instituições envolvidas, buscando identificar os prováveis entraves institucionais e as possíveis respostas para a minimização de seus efeitos negativos na implementação da política pública. Nesse aspecto, estuda-se os dilemas de articulação entre os atores. Para isso, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa e utiliza de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo - dividida entre a aplicação de entrevistas semiestruturadas e observação direta. As conclusões foram no sentido de que, mesmo existindo instrumentos específicos no Estado de Minas Gerais que favoreçam a articulação, existem entraves que necessitam ser solucionados para o melhor funcionamento do sistema, como a personificação das relações interinstitucionais, relações do Poder Executivo com os órgãos do sistema de justiça potencialmente fragilizadas, um aspecto frágil de conhecimento sobre as funções de uma instituição pelas outras e com uma perspectiva de grande parte da sociedade atual que não adere aos pressupostos do sistema.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Sistema Socioeducativo. Cooperação. Articulação Interinstitucional. Instituições. Minas Gerais.

ABSTRACT

The "Doctrine of Integral Protection", which recognizes children and adolescents as subjects of rights, has as main instruments of its consolidation in Brazil the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CRFB / 88) and the Statute of the Child and Adolescents (ECA). According to CRFB / 88, minors under the age of eighteen are unimpeachable and subject to the norms of special legislation, namely: the socio-educational measures provided for by the ECA and regulated by the National System of Socio-Educational Assistance (Sinase). The implementation of the socio-educational system policy can be considered complex not only by its objectives, but also by the diversity of institutions involved in all its decision-making and implementation processes. In this field is the present study that aims to analyze the execution of socio-educational measures in the State of Minas Gerais, focusing on the relationships among the institutions involved, seeking to identify probable institutional obstacles and possible responses to minimize their negative effects on the implementation of public policy. In this aspect, the dilemmas of articulation between the actors are studied. For this, the research is characterized as qualitative and uses bibliographic review, documentary analysis and field research - divided between the application of semi-structured interviews and direct observation. The conclusions were that, although there are specific instruments in the State of Minas Gerais that favor articulation, there are obstacles that need to be solved for the better functioning of the system, such as the personification of interinstitutional relations, relations of the Executive Branch with the organs of the State. a fragile aspect of knowledge about the functions of one institution by the others and with a perspective of a large part of the current society that does not adhere to the presuppositions of the system.

Keywords: Public Policies. Socio-educational system. Cooperation. Interinstitutional Articulation. Institutions. Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Vida das Políticas Públicas	17
Figura 2 - Gestão do Sinase	52
Figura 3 – Organograma da SUASE.....	58
Figura 4 – Fluxo de Atendimento do CIA/BH.....	61

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Sujeitos entrevistados e respectivas siglas de identificação.....	15
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIA/BH- Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DME – Diretoria de Monitoramento Estratégico do Sistema Socioeducativo

DOPCAD - Delegacia de Orientação e Proteção à Criança e Adolescente

DPMG – Defensoria Pública de Minas Gerais

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente

LA – Liberdade Assistida

MG – Minas Gerais

MPMG – Ministério Público de Minas Gerais

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PIA – Plano Individual de Atendimento

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Sedese – Secretaria de Estado de Trabalho de Desenvolvimento Social

SEDS – Secretaria de Defesa Social

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUASE – Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. METODOLOGIA.....	13
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INSTITUIÇÕES.....	17
3.1 As instituições nas políticas públicas.....	20
4. DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO.....	23
4.1 A Constituição de 1988 e suas consequências para a Coordenação Federativa no Brasil	26
5. OS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL	33
5.1 As medidas socioeducativas e o ato infracional.....	36
5.1.1 Princípios das medidas socioeducativas	37
5.2 Das medidas socioeducativas na espécie	40
5.2.1 Medidas de meio aberto.....	41
5.2.2 Medidas de meio fechado	44
6. SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) ...	49
6.1 A Gestão do Sinase.....	51
7. MINAS GERAIS E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO.....	57
7.1 Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte – CIA/BH	60
7.2 Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte	62
7.3 Grupos de Trabalho de 2017.....	63
8. AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM MINAS GERAIS	65
8.1 Instrumentos de articulação interinstitucional em Minas Gerais.....	66
8.2 Órgãos do sistema de justiça e o Poder Executivo	70
8.3 Personificação das relações interinstitucionais	74
8.4 Reconhecimento entre as instituições.....	79
8.5 Questão cultural.....	81
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS93

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....99

1. INTRODUÇÃO

O sistema socioeducativo consolida-se como resultado do movimento em prol do reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em fase de formação. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), explicitam-se princípios que colocam a criança e o adolescente em condição prioritária no relacionado às políticas públicas, sendo que, dentre eles, destaca-se o texto do artigo 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL,1998)

Dessa maneira, conforme expresso no artigo, o dispositivo legal em questão delimita diretrizes básicas para o tratamento da criança e do adolescente de maneira diferenciada, tratando a questão como tema prioritário e como dever de proteção por parte da família, sociedade e do próprio Estado.

Seguinte à CRFB/88, um grande marco no movimento em prol dos direitos da criança e do adolescente foi o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990. De acordo com o documento, o adolescente é responsável pelos seus atos e, ao cometer um ato infracional - ação que é análoga ao crime - deve responder por meio das medidas socioeducativas previstas em seu artigo 122. Sobre as medidas socioeducativas destaca-se, ainda, seu duplo caráter de, ao mesmo tempo, ressocializar e responsabilizar o jovem.

De acordo com Paula (2016), há um sistema de responsabilização desenvolvido em duas vertentes básicas: de um lado, considerando o desvalor social inerente à prática infracional, há necessidade de proteção da sociedade cujos integrantes tem direitos fundamentais; e, por outro lado, considerando o mesmo desvalor social presente em uma sociedade marginalizante, há necessidade da promoção educativa do adolescente em questão, de modo a fornecer mecanismos que o permitam enfrentar os desafios cotidianos sem que tenha que recorrer a práticas ilícitas.

Mais a mais, de acordo com ECA, são as medidas socioeducativas: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade e internação.

Todavia, o ECA não define detalhadamente o funcionamento da aplicação dessas medidas e, com o objetivo de regulamentar as medidas previstas no ECA, foi criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). O Sinase, regulamentado pela Lei nº12.594/2012, é de complexa aplicação o que, em grande parte, acontece não só pela natureza peculiar de seu público alvo, mas também pela diversidade de atores envolvidos na tomada na decisão dentro da política.

Sobre a diversidade de atores envolvidos, destaca-se os considerados, por essa pesquisa, de maior impacto nas decisões, a saber: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Poder Executivo Municipal - centrado, no caso, na Prefeitura de Belo Horizonte - e o Poder Executivo Estadual - representado aqui pelas duas secretarias de estado diretamente relacionadas à temática, a SESP e a Sedese.

Desse modo, é perceptível não só a complexidade dos objetivos da política, mas a de sua gestão, que conta com a atuação de diversas instituições. Assim, observando a dinâmica do funcionamento do sistema socioeducativo em Minas Gerais, a pesquisa propõe responder a seguinte pergunta: *considerando os desafios de gestão colocados pela pluralidade de instituições envolvidas na execução das medidas socioeducativas no estado de Minas Gerais, quais seriam os maiores desafios institucionais na implementação desta política pública?*

Nesse sentido, ressalta-se que para oferecer resposta à sociedade, através das políticas públicas, a Administração Pública deve seguir princípios, conforme explicitado no artigo 37 da CRFB/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988)

Nessa lógica, explicita-se o princípio da eficiência. Aragão (2004) enfatiza que a eficiência não pode ser entendida somente como uma maneira de maximizar o lucro, mas

como uma melhor aplicação do exercício do interesse coletivo que é função do Estado. Ou seja, a eficiência se dá na medida em que o Estado busca obter a maior realização prática possível de suas políticas, com os menores ônus possíveis tanto para o próprio Estado, quanto para as liberdades dos cidadãos.

Dessa maneira, a necessidade de se estudar as relações entre as instituições envolvidas na execução da política pública do socioeducativo se dá, principalmente, por se tratar de uma política que detém um número substancial de instituições inteiramente envolvidas em sua execução. Ou seja, considerando que o sistema socioeducativo depende, para seu funcionamento, diretamente das ações não só dos poderes executivos dos diferentes entes federativos por meio de suas diversas instituições, mas também da atuação do poder judiciário, seria essencial que houvesse uma relação próxima e coesa entre essas instâncias para a eficiência da política.

Nesse seguimento, há a necessidade de que exista uma forte cooperação e coordenação entre as instituições envolvidas. Sobre este ponto de vista, a importância desse estudo se faz presente devido à falta de trabalhos sobre o assunto, principalmente em relação aos atores do setor público. Gontijo (2012) ainda corrobora com essa afirmativa, lembrando que a temática da “coordenação e cooperação” entre agências, setores e gestores públicos conta com poucos trabalhos empíricos de investigação sobre a questão, sendo também o volume de trabalhos que abordam a temática de maneira teórica reduzido.

Além disso, a importância do alcance dos objetivos dessa política pública é algo que tem ganhado cada vez mais espaço na agenda governamental contemporânea, dado não só o caráter especial de pessoa em desenvolvimento de seu público-alvo, mas também a prioridade do mesmo, expressa na CRFB/88. Aliada a essa questão, sobressai-se a importância das medidas socioeducativas na “Doutrina Jurídica da Proteção Integral” vigente no país.

Portanto, o presente trabalho possui sua importância explicitada ao ter como objetivo geral a análise da execução das medidas socioeducativas no Estado de Minas Gerais, com foco nas relações entre as instituições envolvidas, buscando identificar os prováveis entraves institucionais e as possíveis respostas para a minimização de seus efeitos negativos

na implementação da política pública. Para que esse objetivo seja alcançado, alguns objetivos específicos devem ser atingidos, a saber:

- revisar as normativas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase);
- compreender o funcionamento e a gestão do sistema socioeducativo em Minas Gerais;
- verificar as principais instituições envolvidas na gestão do sistema socioeducativo no Estado de Minas Gerais;
- compreender os fluxos institucionais na execução das medidas socioeducativas no estado de Minas Gerais;
- identificar os entraves institucionais na execução das medidas socioeducativas no estado de Minas Gerais.

O presente estudo aborda a execução das medidas socioeducativas no estado de Minas Gerais, com foco nas relações entre as instituições envolvidas, por meio de uma perspectiva qualitativa. Utiliza, ainda, de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo - dividida entre a aplicação de entrevistas semiestruturadas e observação direta.

Essa monografia é composta por sete capítulos, além dessa introdução. O segundo capítulo detalha a metodologia utilizada no estudo. O terceiro capítulo apresenta sobre a relação entre as políticas públicas e as instituições. O quarto capítulo traz a conceituação base sobre descentralização e federalismo, com foco nas influências da CRFB/88 na coordenação federativa brasileira. O quinto capítulo trata o histórico dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, com ênfase nas medidas socioeducativas e no ato infracional. O sexto capítulo, explicita o funcionamento do Sinase e o *modus operandi* da sua gestão. O sétimo capítulo, central para a realização dessa pesquisa, é composto pelas características do sistema socioeducativo em Minas Gerais com foco em instrumentos específicos existentes no Estado. No oitavo capítulo são apresentadas as análises realizadas e os resultados encontrados e, no nono capítulo, há a finalização do trabalho com as considerações finais sobre o tema.

2. METODOLOGIA

Godoy (1995) alega que a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem seres humanos e suas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes.

Ainda sobre a pesquisa qualitativa, Cooper e Schindler (2016) apontam que ela tem o objetivo de fornecer ao pesquisador informações sobre o como e o porquê do acontecimento dos fatos. Além disso, os autores complementam que a pesquisa qualitativa inclui um conjunto de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e apreender o significado de certos fenômenos. Dessa maneira, considerando que a presente pesquisa pretende estudar como ocorrem as relações entre as instituições envolvidas na implantação do Sistema Socioeducativo, é possível caracterizá-la como qualitativa.

De acordo com Gil (2002), uma pesquisa descritiva caracteriza-se pelo seu objetivo de expor as características de determinado fenômeno ou de estabelecer relações entre variáveis. Nesse sentido, sob o ponto de vista dos objetivos, o presente estudo qualifica-se como descritivo, sendo seu fenômeno pesquisado o da execução da política do sistema socioeducativo em Minas Gerais.

Do ponto de vista técnico, o estudo em questão se pautará em três métodos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de campo. Gil (2002) aponta que a pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em material já elaborado, tem como finalidade embasar a análise feita em campo e os resultados encontrados. Marconi e Lakatos (2003), por sua vez, colocam que a finalidade da pesquisa bibliográfica é a de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

Destaca-se, ainda, a presença de observação direta como metodologia desta pesquisa. A autora foi inserida no trabalho do sistema socioeducativo no período de março de 2017 até setembro do mesmo ano como estagiária da Diretoria de Monitoramento Estratégico do Sistema Socioeducativo (DME) da SUASE. Dentre suas atividades como estagiária da diretoria, estava a de realizar acompanhamento da plenária mensal do Fórum Permanente do

Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte, bem como da reunião também mensal da comissão de Acompanhamento do Processo Orçamentário, pertencente ao mesmo.

As observações da autora como participante deste instrumento de articulação interinstitucional, tornaram possível a constatação de que existem entraves em pontos fundamentais no processo de articulação entre as instituições que compõem o sistema. Desta constatação veio a escolha de se obter as informações por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes representantes das principais instituições protagonistas na política do socioeducativo.

A pesquisa documental, ou de fontes primárias, também é essencial, uma vez que várias informações sobre o funcionamento do sistema socioeducativo de Minas Gerais se encontram em documentos e regulamentos dos entes federados em análise, sendo no caso o estado e os municípios, bem como fontes do Poder Judiciário.

Já o estudo de campo tem sua importância por permitir um aprofundamento sobre as relações entre as instituições estratégicas do processo de funcionamento da medida socioeducativa em Minas Gerais. O estudo de campo será realizado por meio de entrevistas semiestruturadas.

As entrevistas semiestruturadas, de acordo com Boni e Quaresma (2005), são formadas por perguntas através das quais o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. Ainda nas entrevistas semiestruturadas, o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas. No entanto, a entrevista acontece em contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, no sentido de que o entrevistador guia a entrevista conforme o andamento desta, podendo acrescentar ou retirar determinadas perguntas.

Dito de outra maneira, de acordo com Manzini (1990/1991), a entrevista semiestruturada está centrada em determinado assunto sobre o qual é confeccionado um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Ainda para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Foram realizadas, para a elaboração deste trabalho, vinte (20) entrevistas, sendo: quatro (4) com gestores responsáveis pela execução das medidas socioeducativas de meio fechado da SUASE; três (3) com gestores responsáveis pelo fomento das medidas socioeducativas de meio aberto da SEDESE; uma (1) com a gestora da área central da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) responsável pela execução das medidas de meio aberto na capital; duas (2) com os promotores da Promotoria da Infância e da Juventude de Belo Horizonte; duas (2) com os juízes da Vara Infracional da Infância e da Juventude; duas (2) com gestores do CREAS de Belo Horizonte – equipamento responsável pela execução das medidas socioeducativas de meio aberto-; uma (1) com a gestora de um Centro de Internação de Belo Horizonte; uma (1) com a gestora de uma Casa de Semiliberdade de Belo Horizonte; uma (1) com representante da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG); uma (1) com delegado da Delegacia de Orientação e Proteção à Criança e ao Adolescente (DOPCAD); uma (1) com o defensor público da unidade infracional da Infância e Juventude; e uma (1) com a gestora do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados (PPCAM). O roteiro das entrevistas realizadas encontra-se no apêndice deste trabalho.

Abaixo, tabela que sintetiza os sujeitos entrevistados e as siglas através das quais suas falas serão identificadas no texto.

Tabela 1 – Sujeitos entrevistados e respectivas siglas de identificação

		continua
Entrevista	Função	Sigla
Órgão Central Estadual	Gestora SUASE	SUASE 1
Órgão Central Estadual	Gestora SUASE	SUASE 2
Órgão Central Estadual	Gestor SUASE	SUASE 3
Órgão Central Estadual	Gestor SUASE	SUASE 4
Órgão Central Estadual	Gestora SEDESE	SEDESE 1
Órgão Central Estadual	Gestora SEDESE	SEDESE 2
Órgão Central Estadual	Gestor SEDESE	SEDESE 3
Órgão Central Municipal	Gestora PBH	PBH
Ministério Público	Promotor	MPMG 1
Ministério Público	Promotor	MPMG 2
Judiciário	Juíza Titular da Vara Infracional da Infância e da Juventude	JUD 1
Judiciário	Juiz responsável pela Execução de Medidas Socioeducativas	JUD 2

		conclusão
Entrevista	Função	Sigla
Órgão Executor Municipal	Gestor do CREAS	CREAS 1
Órgão Executor Municipal	Gestora do CREAS	CREAS 2
Órgão Executor Estadual	Gestora Centro de Internação	INTERNAÇÃO
Órgão Executor Estadual	Gestora Casa de Semiliberdade	SEMILIBERDADE
PMMG	Policia Militar de Minas Gerais	PMMG
PCMG	Delegado da DOPCAD	PCMG
Defensoria Pública	Defensor Público	DPMG
PPCAM	Gestora do PPCAM	PPCAM

Fonte: Elaboração própria.

Foi elaborado um roteiro (em anexo) com perguntas direcionadas à dinâmica de trabalho de cada uma das instituições no relacionado as interações com as outras instituições do foco de análise, sendo elas: a SUASE, a SEDESE, o Ministério Público de Minas Gerais, o Poder Judiciário, as corporações policiais e a Defensoria Pública de Minas Gerais.

O trabalho em questão pretende, portanto, analisar a execução das medidas socioeducativas no estado de Minas Gerais, com foco nas relações entre as instituições envolvidas, buscando identificar os prováveis entraves institucionais e as possíveis respostas para a minimização de seus efeitos negativos na implementação da política pública.

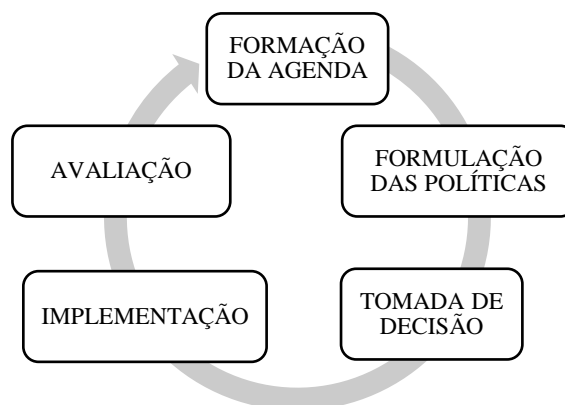
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INSTITUIÇÕES

Para Virgílio Afonso da Silva (2010), políticas públicas consistem na ação estatal que visa coordenar os meios à disposição do Estado, para realizar de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Maria Paula Dallari Bucci (2006), por sua vez, define políticas públicas como um conjunto de medidas articuladas, cujo escopo é movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou concretizar um direito.

Maria das Graças Rua (2001), afirma que as políticas públicas são *outputs* resultantes da atividade política, compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Ainda, para a autora, há necessidade que se diferencie política pública e decisão política, sendo que a primeira tende a envolver mais do que uma decisão e requer diversas ações para a implementação da decisão tomada. A segunda, por sua vez, consiste na escolha dentre alternativas, de acordo com a hierarquia das preferências dos atores envolvidos. Nesse sentido, mesmo que uma política pública implique decisões políticas, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 2001)

Para que determinada política pública seja formulada e implementada, o processo é o chamado “ciclo das políticas públicas”, que pode ser observado pela Figura 1. Com a intenção de atingir uma melhor compreensão desse processo, cada uma das fases será devidamente explicada, dando ênfase à fase da implementação, que é central na discussão aqui proposta.

Figura 1 – Ciclo de Vida das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Rua (2001)

Começando pela formação da agenda, parte-se do explicitado por Rua (2009), para quem uma agenda de políticas consiste na lista de prioridades estabelecidas, às quais os governos devem se dedicar. Nesse sentido, a fase de formação da agenda é aquela em que os atores envolvidos voltam seus esforços para incluir questões de seu interesse na agenda governamental.

Presente um tema na agenda governamental, formulam-se as políticas públicas. Essa fase é caracterizada pela construção de alternativas de solução para o problema relativo a determinado tema. De acordo com Rua (2009), a formulação das alternativas é um dos momentos mais críticos do processo, uma vez que é o momento no qual se colocam nitidamente as preferências dos atores.

Nesse momento, os diversos atores entram em confronto e constroem alianças com vistas a decisões de acordo com suas preferências. Para que isso ocorra, cada um irá procurar mobilizar seus recursos de poder e pressionar os tomadores de decisão. No contexto, destacam-se algumas características importantes como a influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, argumentos de persuasão e a organização. (RUA, 2009)

Além disso, sobre a fase da formulação, destaca-se que é o momento em que se deve definir o escopo da política pública, quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação que seguirá. Sobre isso, Bryner (2010) alega que o processo de formulação das políticas públicas não é preciso, uma vez que frequentemente é difícil que se determine a natureza do problema a ser tratado ou a resposta que levaria à sua solução mais efetiva, sendo que podem ser tomadas muitas medidas que causem um efeito ínfimo na solução do problema.

Após a formulação das políticas, inicia-se a fase da tomada de decisão. Dessa maneira, depois de todas as alternativas para a solução serem apresentadas e avaliadas, a tomada de decisão constitui a fase definitiva do curso de ação adotado. Essa fase compreende o planejamento da política.

A fase seguinte é a da implementação da política pública, que pode ser colocada como central para o desenvolvimento deste trabalho. Trata-se do momento em que o planejamento e as escolhas previamente feitas são colocadas em prática. Nesse sentido, a

implementação se coloca como o conjunto de atividades que acontecem após as definições previamente explicitadas, incluindo tanto o esforço para a sua administração quanto seus impactos sobre pessoas e situações.

Sobre a fase de implementação, Rua (2009) define que sua consistência está em fazer com que uma política passe a funcionar efetivamente. A autora ainda destaca que esse momento envolve diversos aspectos do processo administrativo, a exemplo: a provisão de recursos no orçamento, a formação de equipes, elaboração de editais para a aquisição de bens ou contratação de serviços.

Destaca-se que a implementação de políticas é uma tarefa importante e árdua em vários cenários institucionais. Ainda, conforme observado por O'Toodle Junior (2010), quando programas públicos necessitam ser executados envolvendo dois ou mais cenários organizacionais, a implementação é ainda mais complexa. Essa situação acontece pois os impedimentos para as ações acordadas são maiores, e as induções ao trabalho conjunto são menos frequentes.

Em suma quando várias organizações ou atores estão envolvidos ou potencialmente envolvidos na implementação, tende a haver problemas de ação coletiva, mesmo existindo um interesse comum no resultado. Em acréscimo à lógica apresentada ressalta-se o fato de que um dos aspectos mais importantes do cenário da implementação é a estrutura de interdependência entre as organizações envolvidas. Dessa maneira, vê-se que não é apenas o número de unidades envolvidas, mas seu padrão e a maneira como se ligam umas às outras o crucial. (O'TOODLE JUNIOR, 2010)

Rua (2009) exemplifica essa situação no caso do setor público quando uma política que envolve os níveis de governo subnacionais. Nesse caso, serão necessárias reuniões para decidir e pactuar as responsabilidades de cada uma das partes e firmar protocolos de cooperação, estabelecendo mecanismos de transferência de recursos entre as instâncias governamentais, dentre outras medidas.

Em acréscimo à lógica apresentada, os órgãos centrais oferecem fundos e informações para as unidades subnacionais que, em contrapartida, frequentemente podem

regular ou entregar serviços mais eficazes que as autoridades centrais. Assim, o sucesso do esforço subnacional beneficia o órgão nacional. (O'TOODLE JUNIOR, 2010)

Nesse sentido, tratando-se de políticas que exijam a participação de diversas organizações para a implementação, é necessário o desenvolvimento de ações que regulamentem mutuamente os parceiros, bem como de cooperação. Conforme afirma O'Toodle Junior (2009), realizar políticas de implementação bem-sucedidas significa induzir práticas cooperativas e coordenativas entre os atores interdependentes diante dos prováveis impedimentos.

Por fim, tem-se a etapa da avaliação das políticas públicas, que consiste num conjunto de procedimentos que analisam, normalmente, os resultados da política segundo critérios previamente definidos. A grande importância desta etapa é a de que, junto ao monitoramento, subsidiam as decisões dos gestores quanto aos ajustes necessários e à possível continuidade ou expansão da política pública.

Considerando, dessa maneira, o ciclo das políticas públicas apresentado, o fato de que a administração pública é guiada por visões sociais e projetos políticos, sendo ainda que uma boa gestão pública é aquela que, dentre outras características, consegue lidar com a maneira como os participantes são influenciados, tem-se que as organizações que lidam com assuntos públicos devem ser tidas como instituições, não como instrumentos.

3.1 As instituições nas políticas públicas

Sobre as instituições e sua importância no processo de execução das políticas públicas, destaca-se que a principal tarefa delas é a de implementar as políticas aprovadas pelos governos. Assim, Thoenig (2010) destaca três como as principais teorias sobre as instituições: o institucionalismo histórico; o institucionalismo sociológico; e o novo institucionalismo. Nesse aspecto, importa destacar que cada uma delas contribui significativamente para a compreensão do papel das instituições e do institucionalismo como um todo.

Para Thoenig (2010), a hipótese tratada pela teoria do institucionalismo histórico é a de que os resultados atuais das políticas públicas não refletem somente as preferências ou interesses dos agentes mais fortes. Na realidade, esses resultados estão direcionados pelas configurações institucionais, passadas e presentes, nas quais a competição acontece. Dessa maneira, as escolhas políticas do passado moldam as escolhas do presente, e as ações futuras também se consolidarão como reflexo da experiência atual.

No entanto, Thoenig (2010) ressalta, mesmo à luz do institucionalismo histórico alguns órgãos públicos têm mais influência que outros. Nesse sentido, ainda se encontram procedimentos potencialmente conflituosos ou contraditórios. O setor público estaria, assim, estruturado em torno de relações assimétricas de poder.

Já no institucionalismo sociológico, ainda de acordo Thoenig (2010), a organização pública é definida como uma comunidade por ela mesma, e não como uma comunidade deliberada, construída para alcançar objetivos específicos. Além de regras e procedimentos formais, uma instituição incluiria símbolos, modelos morais e esquemas cognitivos. Dessa maneira, as organizações não seriam sujeitos passivos, mas exerceriam um papel próprio e ativo na arena política.

Ainda dentro do institucionalismo sociológico, o autor destaca que um órgão precisa saber lidar com as restrições e pressões aplicadas pelo contexto social externo no qual opera. Assim, o processo de institucionalização seria um conjunto de atividades socialmente legitimadas que, a longo prazo, caracterizam aspectos da vida social. Nesse sentido, Thoenig (2010) aloca a institucionalização como um conceito que define o processo por meio do qual os membros de um órgão adquirem valores que ultrapassam as exigências técnicas de tarefas organizacionais.

A terceira teoria a ser apresentada, a do novo institucionalismo considera complexa a ideia de que é possível reformar e controlar as organizações públicas. Para essa teoria as instituições são arranjos estáveis e rotinizados que delimitam as ações, conformam o contexto de ação dos atores e influenciam o comportamento dos atores e o resultado político.

Sobre essa teoria, Thoenig (2010) explica que as organizações públicas funcionam como arenas políticas, sendo que questões de jogos de poder moldam seu

funcionamento; não existiriam objetivos coletivos que fornecessem referências comuns sendo, portanto, os dispositivos institucionais necessários para canalizar comportamentos oportunistas e garantir uma mínima estabilidade coletiva.

Thoenig (2010) entende que o novo institucionalismo faz duas prescrições importantes para que ocorram mudanças na administração pública. Em primeiro lugar, deve haver uma combinação de regras, identidades e situações e, em segundo, o contexto sempre deve ser considerado e tido como relevante, porque diversificado. Dessa maneira, ao considerar o contexto como diversificado, as chamadas boas práticas se tornam questionáveis, justamente por dependerem de contextos específicos.

Considerando, então, o que foi apresentado sobre as políticas públicas e as instituições, fica certo que as instituições públicas, devido à sua enorme influência no processo, moldam sociedades e políticas. Ainda, em políticas com multiplicidade de instituições envolvidas no processo de implementação, a coordenação e a cooperação se tornam essenciais. Dessa forma, a próxima seção tratará sobre a coordenação federativa no Brasil, tema de fundamental importância para a análise de uma política pública cujas competências são distribuídas para os diferentes entes da federação, caso da política socioeducativa.

4. DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO

Conforme apresentado na seção anterior, uma das fases críticas das políticas públicas é a fase de implementação. Palotti e Costa (2011) defendem que a implementação de políticas públicas é caracterizada pelo dilema de assegurar a integridade política e autonomia dos diversos níveis de governo e, simultaneamente, coordenar ações para alcançar fins comuns.

Acrescido a isso, observa-se que, nas últimas décadas, a agenda governamental foi modificada, passando a priorizar temas mais complexos e amplos, que necessitam de integração entre os diversos atores para que a população seja atendida de forma satisfatória. Objetivando a coordenação das ações em prol dos fins comuns e considerando a multiplicidade de agentes, faz-se necessário trazer à tona os temas da descentralização e do federalismo.

Arretche (1996) define que a descentralização é o deslocamento de recursos, competências e poder decisório das mãos de entidades específicas no centro para outras entidades específicas, os entes descentralizados. Nesse sentido, a autora também ressalta que o processo de descentralização não pode ser equiparado a um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, mas sua expansão seletiva, sendo, na realidade, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, processo que demanda em um governo central fortalecido.

Abrucio (2006) define descentralização como um processo político, limitado a um Estado nacional, resultado da transferência efetiva de poder decisório aos governos subnacionais. Com isso, para o autor, os governos subnacionais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; para comandar diretamente sua administração; para elaborar uma legislação de acordo com as suas competências; e para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRUCIO, 2006)

Dessa maneira, a definição de descentralização passou a ser aplicada no contexto das políticas públicas, por aproximar formuladores de implementadores da política e, conforme destaca Abrucio (2006), ambos dos cidadãos, melhorando o fluxo de informações e a possibilidade de avaliação da qualidade da gestão pública. Assim, ainda segundo o autor, o

discurso descentralizador teria suas principais qualidades associadas à democratização do poder público e a um melhor desempenho governamental.

A tendência da descentralização é recente, sendo que em um cenário anterior vigorava a centralização. Sobre essa questão, Abrucio (2006) defende que a centralização excessiva, no caso brasileiro, derivou de ações da burocracia nacional e dos políticos que, ao concentrarem recursos no nível central, fortaleciam seu poder decisório. Essa situação ocasionou danos quanto à eficiência e efetividade das políticas públicas, vez que quanto mais atividades o governo central concentrava em seu poder, mais perdia o controle sobre o desempenho e qualidade dessas políticas.

No entanto, há de se observar algumas peculiaridades relativas aos entraves inerentes a qualquer processo de descentralização aplicado às políticas públicas. Nesse aspecto, os processos de descentralização das políticas públicas são caracterizados por desigualdades, a saber: entre os ritmos de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; entre as decisões e os resultados de implementação no interior das políticas; e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. (ARRETCHE, 1996)

Dessa forma, de acordo com Arretche (1996), para que haja a superação dessas dificuldades, a iniciativa não deverá ser dos governos locais, dado à sua heterogeneidade e capacidade limitada de mobilizar recursos próprios. Então, somente o governo central pode desempenhar essa tarefa, sob pena de se aprofundarem as desigualdades regionais, o que intensifica a necessidade já apresentada de um poder central fortalecido nos processos de descentralização. No entanto, caso o governo central seja enfraquecido, essa ausência de direção do centro soma-se à heterogeneidade dos governos locais e seus interesses difusos, dificultando manter-se um ambiente propício para a cooperação e implementação das políticas públicas.

No contexto da descentralização apresenta-se, então, o federalismo, um modelo de descentralização estatal. Nos Estados federais há repartição e compartilhamento de poderes e competências entre níveis territoriais, com inegável descentralização do poder.

De acordo com a definição de Fernando Luiz Abrucio (2006) sobre o assunto, a federação é um pacto entre as unidades territoriais que, ao escolherem estabelecer uma

parceria, conformam uma nação sem que a soberania seja concentrada num só ente, como ocorre no Estado unitário. Assim a especificidade do Estado federal é o compartilhamento da soberania entre o governo central e os governos subnacionais.

Virgílio Afonso da Silva (2010), destaca, sobre o federalismo, sua característica básica de repartição constitucional de competências. Nesse sentido, completa o autor, em um Estado federal, dada a definição constitucional de que determinada matéria seja disciplinada por determinado ente, o estado-membro tem autonomia para definir os termos dessa disciplina, não podendo o poder central impor nenhuma preferência nesse âmbito. Congruente com esse pensamento, Abrucio (2006) declara que outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade, resguardando-se a autonomia local e, ao mesmo tempo, mantendo-se a integridade territorial.

Todavia, a questão da repartição das competências não é, de maneira alguma, simples, o que acaba trazendo obstáculos para o modelo federalista. No caso dos sistemas federais, ocorre um processo negociado e extenso de *shared decision making*, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. Esse compartilhamento acaba enfrentando o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, o que é essencial para entender a produção de políticas públicas na atualidade. (ABRUCIO, 2005)

Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de que se construa um federalismo cooperativo. De acordo com Silva (2010) o federalismo cooperativo é caracterizado por formas conjuntas de ação entre as esferas de governo, mantendo a significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento das unidades subnacionais.

No caso brasileiro, os ideais federalistas estiveram presentes na agenda política desde a independência, mesmo que durante o período monárquico tenha sido adotada a forma unitária de Estado. Silva (2010) lembra que a Federação brasileira, então, nasceu como obra de resolução do Governo Provisório, logo que proclamada a república. Nesse contexto, o autor destaca que o movimento não foi fruto da proatividade das antigas províncias, mas, foi o governo central que definiu que seria profícuo deixar os governos locais com movimentos administrativos e tributários mais livres.

Soares (2013) expõe que no Brasil republicano, até os anos 1980, as mudanças na distribuição de poder entre o governo central e os governos subnacionais ocorreram de formas radicais, associadas a alterações entre governos autoritários e democráticos. O autor alega, ainda, que no processo atual de redemocratização do país, forças centrífugas reprimidas no período da ditadura militar passam a ganhar destaque e, com isso, o novo pacto federativo estabelecido pela CRFB/88 é marcado por ampla descentralização política e fiscal rumo aos entes subnacionais.

Considerando, então, os conceitos de descentralização e federalismo apresentados junto à premissa sobre o novo pacto federativo implementado pela CRFB/88, a próxima seção deste estudo se destinará a uma explanação tanto das influências da CRFB/88 no federalismo do país, quanto das suas influências sobre a cooperação entre os entes para a implementação de políticas públicas.

4.1 A Constituição de 1988 e suas consequências para a Coordenação Federativa no Brasil

Com a promulgação da CRFB/88, um novo federalismo surgiu no país, como resultado de forças descentralizadoras que se aproveitaram do poder central num contexto em que o modelo varguista e o nacional-desenvolvimentista subjacentes a ele haviam se esgotado. (ABRUCIO, 2006)

Destarte, o projeto básico dessa nova proposta era o de fortalecer os governos subnacionais. No entanto, conforme será mostrado, a CRFB/88 deixou em segundo plano as preocupações com a fragilidade da coordenação federativa. Nesse sentido há o problema da coordenação intergovernamental, conforme trazido por Abrucio (2005), isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações.

Abrucio (2006) alega que para a manutenção do controle mútuo e a negociação como bases da Federação, o foco deve ser nas relações intergovernamentais, baseadas em um equilíbrio entre competição e cooperação. Assim, o autor expõe, que se trata do problema da coordenação federativa, essencial no federalismo e no processo de descentralização dentro dele.

Por esse ângulo, Gontijo (2010) define coordenação como um processo mediante o qual há a geração de sinergia entre um número de ações desenvolvidas e seus respectivos recursos em um campo concreto da gestão pública, construindo ou redefinindo um sistema de regras formais e informais, sendo que, por meio delas, os atores envolvidos encontram incentivos e para atuar de forma cooperativa. Gontijo (2010) expressa também que a coordenação deve ser entendida como um estágio final, em que as políticas públicas e programas governamentais são caracterizados pela mínima existência de redundância, incoerência e práticas lacunares.

Conforme Soares (2001), com a promulgação da CRFB/88, foram introduzidos novos fundamentos no federalismo, como a inclusão do Município como ente que compõe a união indissolúvel da República Federativa, o que expresso pelo artigo 1º da CRFB/88. Dessa maneira, a CRFB/88 moderniza a repartição de competências entre os entes federativos, sendo que o princípio geral que orienta essa repartição é o da predominância de interesses. De acordo com esse princípio, à União são conferidas as matérias de predominante interesse nacional ou geral; aos Estados os assuntos de predominante interesse regional; e aos Municípios as questões de interesse local. (SOARES, 2001)

Destaca-se, nesse contexto, uma grande particularidade do federalismo brasileiro, a de que os Municípios, pela primeira vez, transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo *status* jurídico que os Estados-membros e a União. No entanto, como colocado por Abrucio (2005), mesmo com a autonomia conferida a eles, os governos locais, muitas vezes, seguem com extrema dependência dos níveis superiores de governo nas questões políticas, financeiras e administrativas.

Sobre essa questão, Arretche (2010) afirma que no caso brasileiro embora os governos subnacionais tenham um papel importante no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal.

Sobre isso, Abrucio (2005) defende que as conquistas da descentralização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros. Assim, o autor destaca cinco questões que, em sua visão, configuram-se como obstáculos ao bom desempenho dos Municípios no país, a saber: (1) a desigualdade de condições econômicas e administrativas; (2) o

“municipalismo autárquico”; (3) a “metropolização” acelerada; (4) os resquícios de uma cultura política e de instituições que dificultam a *accountability* democrática; e (5) o padrão de relações intergovernamentais. (ABRUCIO, 2005)

Dentre as dificuldades expressas por Abrucio (2005), para os objetivos do presente estudo, faz-se necessário que se adentre nas questões relativas ao discurso do “municipalismo autárquico” e sobre as desigualdades entre os governos locais.

O “municipalismo autárquico” diz respeito à ideia de que os governos locais têm a capacidade de resolução completa da totalidade dos dilemas de ação coletiva vividos por suas populações. No entanto, a realidade configura-se de uma maneira que, para o sucesso de um processo de descentralização, o governo central deve ser fortalecido e fazer-se presente, o que já desmitificaria a crença no municipalismo autárquico.

Ainda, segundo Abrucio (2006), o “municipalismo autárquico” incentiva o fenômeno da prefeiturização, maximizando a importância dos prefeitos como atores do jogo local e intergovernamental. Nessa sequência, cada prefeito passa a defender seu Município como unidade separada das demais, o que interfere negativamente na solução de problemas comuns em termos microrregionais e macrorregionais.

Parte-se agora para a questão das desigualdades de condições econômicas e administrativas entre os Municípios. De acordo com Abrucio (2006), a desigualdade de condições econômicas é reforçada, principalmente, pela existência de um contingente enorme de Municípios pequenos, com capacidade ínfima de arrecadação própria. Destaca-se ainda que, além da fragilidade financeira, a maior parcela das municipalidades detém uma máquina administrativa precária. Relacionado a essa questão da fragilidade estrutural de muitos dos municípios brasileiros, Palloti e Costa (2011) destacam que esses fatores estruturais estão diretamente conexos à capacidade de os governos locais assumirem responsabilidades na gestão das políticas sociais.

Ainda sobre as desigualdades federativas, para Abrucio (2006), as disparidades entre os entes subnacionais prejudicam não só o desenvolvimento deles, mas o desenvolvimento do conjunto, uma vez que o desempenho econômico global piora e o conflito distributivo aumenta. Assim, ainda de acordo com o autor, deve haver o

desenvolvimento das capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais para que a descentralização ajude, de fato, a melhorar o desempenho da gestão pública.

O argumento de Palotti e Costa (2011) é o de que a adesão dos governos locais a programas nacionais é feita após cálculo estratégico que coloca os custos - de natureza política, econômica e de gestão -, imediatos e futuros, em contraposição aos benefícios que poderão ser gerados por essa adesão, como a provisão de bens e serviços aos cidadãos e apoio político.

Por conseguinte, a ideia de que a CRFB/88 fortaleceu os Estados é real apenas no sentido comparativo, e somente se o parâmetro for o período constitucional imediatamente anterior, conforme discutido por Silva (2010). A realidade, de acordo com Soares (2001), é a de que os entes subnacionais, além de mal administrados, tornaram-se cada vez mais endividados e submissos ao poder central, que continuou concentrando a maior parte das receitas.

Apesar das inovações trazidas pela CRFB/88, a arrecadação própria dos entes demonstrou-se insuficiente para arcar com as novas demandas colocadas sob seus cuidados. Aliado a essa questão, tem-se que, no Brasil, a supremacia da União sobre os demais membros da Federação sempre esteve presente nos preceitos constitucionais que impõem limites ao ordenamento político dos estados-membros, em relação, por exemplo, à forma de governo, às relações entre os poderes, à ideologia, à competência legislativa e à solução de litígios no âmbito judicial.

Em relação à CRFB/88, Silva (2010) ressalta que o federalismo moldado por esse dispositivo legal, no âmbito de seu texto, pode ser considerado um exemplo de federalismo cooperativo, na medida em que prevê uma série de competências que são atribuídas a mais de um ente da federação. Nesse sentido, observa-se que a CRFB/88 repartiu as competências entre os entes da federação, prevendo algumas competências como exclusivas a cada um deles e, ainda, estabelecendo competências comuns.

Sem embargo, Palotti e Costa (2011) destacam que as competências entre os entes federados permaneceram difusas e imprecisas, o que amplia a gama de não incentivos

para a criação, nos entes subnacionais, de capacidades institucionais para assumir as responsabilidades de gestão em rede da política.

Fica claro, então, conforme explicitado por Palotti e Costa (2011), que o texto constitucional mesmo sendo central em regimes federativos para definir o padrão de relações entre os entes federados, no caso brasileiro, não criou incentivos e regras que induzissem ou obrigassem a articulação e cooperação entre os entes. Nessa lógica, Silva (2010) acrescenta que no âmbito das políticas públicas, no qual a CRFB/88 carece em fornecer critérios de coordenação, houve um maior esforço para definir mecanismos eficazes no combate à compartimentalização e à superposição de ações; à concorrência ineficiente; e às omissões em determinadas esferas.

Sobre essa situação, Abrucio (2005) afirma que o problema da descentralização ao longo do período de redemocratização do país foi a formação de um federalismo compartimentalizado, no qual não há incentivos para o compartilhamento de tarefas e atuação consorciada. Ainda, para o autor mencionado, o federalismo compartimentalizado é perverso no terreno das políticas públicas, já que o entrelaçamento dos níveis de governo é básico na produção e gerenciamento de ações públicas.

Nesse diapasão, conforme Abrucio (2005), um contexto cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos em questões ou problemas de ação coletiva, a exemplo da questão ambiental, que cobrem mais de uma jurisdição. Além disso, ambientes cooperativos auxiliam governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas, auxiliando também na integração de políticas públicas compartilhadas, evitando que um ente transfira para o outro a responsabilidade sobre determinadas competências, que permaneceram difusas pelo texto constitucional.

Nesse sentido, O'Toodle Junior (2010) alega que o compromisso por parte de alguns entes pode facilitar a criação do compromisso por parte de outros, na medida em que o risco de seguir sozinho reduz substancialmente. Para Abrucio (2006), a realidade é a de que a fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder constitui um grande obstáculo ao sucesso da descentralização.

Sobre a temática, Gontijo (2010) complementa que a ausência de cooperação e coordenação entre setores tem sido tratada como a principal barreira à melhoria da eficiência e eficácia das ações do poder público. Além disso, o autor defende que a efetiva solução de problemas públicos necessita de comportamentos cooperativos entre as relações que com eles se relacionam.

No entanto, é essencial destacar que a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais e os controles mútuos. Assim, Abrucio (2006) diz que no campo das políticas públicas, o que está em jogo, em termos de coordenação federativa, é o já mencionado dilema do *shared decision making*, isto é, da necessidade de compartilhar responsabilidades entre os níveis de governo.

Considerando então o que foi apresentado, vê-se que a cooperação não se trata de impor formas de participação conjuntas, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos, como expresso por Abrucio (2006). Dando seguimento ao objetivo proposto pelo estudo em questão, a próxima seção se destinará a uma explanação sobre a questão dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, apresentando os principais dispositivos que regulamentam essa questão.

5. OS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL

Entre os anos de 1939 a 1945 o mundo sofreu com as atrocidades cometidas durante a chamada Segunda Guerra Mundial. Com o fim do conflito bélico, tendo em vista os perversos efeitos deixados como legados à humanidade, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. De acordo com o Ministério da Justiça (2006), o documento é a base da luta universal contra a opressão e a discriminação, defendendo a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhecendo que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser aplicados a cada cidadão do planeta.

Apesar de a Declaração dos Direitos Humanos se referir a todo e qualquer ser humano,urgia se criar outro documento que garantisse particularmente os direitos da criança e do adolescente, que continuavam a ser desrespeitados em larga escala ao redor do mundo. Nesse contexto, em 1959, na Assembleia das Nações Unidas, foi proclamada a Declaração dos Direitos da Criança.

Nessa Declaração constam de dez direitos, sendo cada um deles baseado em um princípio. Os princípios regentes do documento são os do direito: à igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade; à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; a um nome e uma nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e sua mãe; à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; ao amor e à compreensão dos pais e da sociedade; à educação gratuita e ao lazer infantil; a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; a ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho; e a crescer, dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos. (PONTES, 2005)

No contexto brasileiro, a doutrina vigente era a da “situação irregular”, com bases consolidadas no Código de Menores de 1927. Nesse Código, a criança e o adolescente eram considerados como objetos de responsabilidade do Estado somente nos casos de abandono ou da prática de ato infracional. No caso, a responsabilidade do Estado centrava-se na figura da intervenção judicial, atribuindo ao juiz poderes absolutos. Além disso, sobre o Código de Menores, destaca-se negativamente a aplicação indiscriminada da medida de

internação aos menores considerados em situação irregular, sendo eles os carentes de toda sorte e abandonados. (COSTA, 2004)

Leite (2005) alega duas conclusões importantes quanto à atuação do Estado sobre a infância e a juventude sob vigência da “Doutrina da Situação Irregular”. A primeira delas diz respeito ao fato que, constatada a “situação irregular”, o adolescente passava a ser objeto de tutela do Estado. Conforme a segunda conclusão da autora, de que, basicamente, toda criança ou adolescente em situação de vulnerabilidade era considerada menor em situação irregular, legitimando, assim, a intervenção do Estado em sua internação. Observa-se, então, que não havia diferenciação entre o adolescente vulnerável e o adolescente que cometia um ato infracional.

A autora ainda expõe que no Código de Menores havia uma clara distinção entre criança e menor, sendo criança o filho proveniente de família financeiramente beneficiada e o menor o filho das famílias em situação de vulnerabilidade social. Essa situação exemplifica claramente o processo de exclusão e preconceito que estava intrínseco no referido Código.

Com o passar dos anos, a luta em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente ganhou força, o que se vê pelas inúmeras reuniões internacionais sobre o tema, como: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing em 1985; as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad em 1990; e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade também em 1990. De acordo com a Política de Atendimento Socioeducativo de Minas Gerais (2013), a partir dessas normas internacionais surgem novos fundamentos éticos de uma comunidade educativa, fixando novos paradigmas, a fim de que a Proteção Integral possa ser a base do novo Direito Infanto-Juvenil.

Nesse contexto, Costa (2004) menciona que esses documentos internacionais são de extrema importância para o país por formarem a sustentação dos principais dispositivos do ECA, além de fomentarem a mobilização nacional para a inserção, no texto constitucional, dos princípios do direito da criança e do adolescente.

Destarte, no Brasil, as influências das correntes internacionais se consolidaram com a promulgação da CRFB/88, na qual foi inserido um sistema especial de proteção para crianças e adolescentes, reconhecidos na condição especial de seres humanos ainda em desenvolvimento físico, psíquico e emocional. O sistema em questão vem explicitado principalmente no artigo 277, que evidencia a proteção dos direitos da criança e do adolescente como deveres do Estado, da sociedade e da família.

Conforme afirmado por Costa (2004) o artigo 227 da CRFB/88 sintetiza pontos básicos da “Doutrina da Proteção Integral” das Nações Unidas. Isso pode ser exemplificado com o fato de o artigo passar o entendimento de que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos exigíveis com base na lei. Além disso, destaca-se a ideia trazida de que o atendimento aos direitos da criança e do adolescente deve ser encarado como prioridade absoluta, devido ao fato de eles não terem condições de suprir, por si, suas necessidades básicas, além de se constituírem como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Em relação a esse contexto, não se pode esquecer que no período anterior aos preceitos da “Doutrina da Proteção Integral” no Brasil, durante a vigência da “Doutrina da Situação Irregular”, os adolescentes viviam em situação de risco social e acabavam tendo sua liberdade restringida pelo Estado em nome de uma intervenção tutelar que, em tese, tinha como fim proporcionar-lhes uma política de atenção básica. De acordo com Santos (2014), no entanto, o que se via era uma ideologia tutelar no direito da infância e da adolescência, amparada por uma corrente higienista, com a extensão do controle repressivo a adolescentes pobres.

Por conseguinte, a submissão dos adolescentes a internação em virtude do seu contexto social, independente da suposta causa pela qual estavam internados, deu origem a um processo de estigmatização e preconceito, gerando a marginalização desse jovem perante a sociedade. (SANTOS, 2014)

No entanto, mesmo considerando a enorme importância de todos os dispositivos legais mencionados, é só com a promulgação do ECA, em 13 de julho de 1990, que se consegue romper, no Brasil, diretamente com a noção de “situação irregular do menor”, substituindo-a pela “Doutrina da Proteção Integral”. A construção legislativa que

originou o ECA se deu por uma via dupla, contando com a força dos movimentos sociais para a produção de uma legislação que abrangesse as diretrizes mundiais e com um corpo judiciário com sensibilidade social para fazer uso produtivo das experiências trazidas pelos primeiros. (PLANO DECENAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2016)

No âmbito social, o ECA promove uma transformação teórica por considerar a criança e adolescente como sujeitos de direitos. Nessa perspectiva, as ações a eles dirigidas passam a ser pautadas no compromisso de se atender o paradigma da prioridade absoluta e da sua condição peculiar de ser em desenvolvimento. (NICODEMOS,2006)

Em relação à sua estrutura, o ECA é dividido em dois livros: o primeiro tratando sobre a proteção dos direitos fundamentais de seu público alvo; e o segundo, sobre os órgãos envolvidos e os procedimentos protetivos.

No que tange à questão dos adolescentes infratores, a proposta socioeducativa é outro ponto que vem a tona a partir de 1990 com o ECA, momento histórico a partir do qual fomos levados a pensar na ruptura conceitual já citada. A seguinte seção deste estudo pretende analisar as medidas socioeducativas e o ato infracional, explanando em suas subseções sobre as medidas de meio aberto e de meio fechado.

5.1 As medidas socioeducativas e o ato infracional

O artigo 228 da CRFB/88 prescreve que os menores de dezoito anos são inimputáveis e sujeitos às normas da legislação especial. Sendo a imputabilidade a perspectiva de atribuir responsabilidade pela violação de determinada lei, caso um menor de dezoito anos infrinja a legislação vigente, não poderá ser punido pelas regras Código Penal, mas, sim, por uma legislação especial. Nesse sentido, o ECA prevê as chamadas medidas socioeducativas como resposta ao ato infracional cometido por adolescente.

Silva (2006) alega que não se pode confundir os conceitos de imputabilidade e responsabilidade. Para o autor, tem-se que os adolescentes respondem sob as regras do ECA, o que os torna imputáveis em relação a essa lei. Em outras palavras, o autor expressa que aos

adolescentes não se pode imputar responsabilidade frente à legislação penal comum, no entanto atribui-se a eles responsabilidade com base no Estatuto próprio, com a aplicação das medidas socioeducativas.

Corroborando com essa situação, Paula (2006) afirma que CRFB/88 inseriu em nosso ordenamento a “Doutrina da Proteção Integral” e, com isso, adveio um novo sistema próprio de responsabilização de autores de atos infracionais. Nesse sentido, definindo com maior clareza esse novo sistema, o ECA expressa as medidas socioeducativas.

Conforme posto na Política de Atendimento Socioeducativo em Minas Gerais (2013), a mudança legal promovida pela promulgação do ECA representou um deslocamento no lugar do adolescente infrator, que de mero objeto de intervenção estatal passou para uma posição de sujeito de direitos, titular de direitos e obrigações próprios de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. Esse deslocamento deu um novo contorno ao funcionamento da Justiça da Infância e da Juventude.

5.1.1 Princípios das medidas socioeducativas

Para além do ECA, a Lei nº 12.594 de janeiro de 2012 avança ainda mais na delimitação da execução das medidas socioeducativas. No caso, o artigo 35 desta lei prescreve os nove princípios regentes dessas medidas, a saber: legalidade; excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas; prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas; proporcionalidade; brevidade da medida; individualização; não discriminação do adolescente; e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

O primeiro princípio, o da legalidade, também e ainda antes, é expresso no artigo 5º, II da CRFB/88 pela afirmativa de que “ninguém será obrigado a fazer ou não algo senão em virtude de lei”. Aplicando-o no contexto das medidas socioeducativas, tem-se que os adolescentes inseridos no sistema não poderão sofrer uma limitação de direitos não prevista em lei ou, no caso, decisão judicial.

O segundo princípio trata sobre a excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, destinado a evitar a intervenção estatal nas situações rotineiras da vida

do adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas, além de evitar que o Estado aplique novas medidas socioeducativas ao adolescente já em cumprimento de alguma medida. No entanto, em casos imprescindíveis, o Estado deverá intervir via seus órgãos devidamente competentes quanto à aplicação de novas medidas.

Para o entendimento do terceiro princípio - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas - é necessário que se discorra sobre a Justiça Restaurativa.

A Justiça Restaurativa tem como base um procedimento de consenso ente a vítima e o infrator e, em alguns casos, outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime. O objetivo da Justiça Restaurativa é o da construção de soluções para a restauração dos traumas e perdas causados pelo crime. O procedimento é de caráter voluntário com a intervenção de mediadores ou facilitadores, podendo ser mediação entre vítima-infrator, reuniões coletivas abertas à participação de pessoas da família e da comunidade ou círculos decisórios. (PINTO, 2009)

Dessa maneira, a Justiça Restaurativa é tida como um mecanismo em harmonia com o artigo 100, XII do ECA, o qual define que o adolescente possui direito a ser ouvido e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, devendo sua opinião ser devidamente considerada pela autoridade judiciária competente. De acordo com Carelli (2014), a consonância de Justiça Restaurativa com esse dispositivo legal se dá pela sua característica de intensificar a participação do adolescente e de sua família nas decisões relativas à sua situação, envolvendo a todos no processo de integração social.

O quarto princípio é o da proporcionalidade em relação à ofensa cometida. A esse princípio alia-se a observação de que a ofensa cometida não é o único - e nem preponderante - fator a ser considerado na determinação da natureza e do prazo das medidas socioeducativas aplicadas. Assim, a aplicação das medidas trata-se de um processo decisório multifatorial de análise do caso concreto, justamente pelo seu caráter essencialmente socializador.

Em relação ao quinto princípio, o da brevidade da medida em resposta ao ato cometido, vê-se sua estrita relação com o caráter socializador das medidas em detrimento do objetivo meramente punitivo, tudo em harmonia com a “Doutrina da Proteção Integral”.

Dessa maneira, a execução das medidas socioeducativas como um todo deverá, respeitando o seu escopo pedagógico, ter curta duração, com o objetivo de que o socioeducando se reinsira mais rapidamente no meio social.

O sexto princípio preconizado pela Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) diz respeito à individualização, considerando, assim, todas as circunstâncias pessoais do adolescente. Tendo em vista as particularidades que diferenciam os adolescentes entre si, como pessoas, indivíduos, e evitando a massificação dessas distinções, a forma de execução das medidas socioeducativas deverá ser sempre personalizada objetivando a adequação para cada caso concreto. Além disso, o princípio em questão é postulado básico da isonomia nas políticas públicas, determinando que os desiguais devam ser tratados desigualmente.

Tem-se como sétimo princípio o da mínima intervenção, sendo esta restrita ao necessário para que sejam atingidos os objetivos da medida. As medidas socioeducativas devem ser aplicadas e executadas como *ultima ratio*, ou seja, quando já exauridas as providências de qualquer outra natureza. Ainda, dessa maneira, infere-se que a lei absorveu influência da doutrina penal, que também contempla o princípio da intervenção mínima. (CARELLI, 2014)

O oitavo princípio explicita sobre a não discriminação do adolescente por nenhuma causa. O adolescente, em sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, é muito vulnerável a discriminações, podendo ser essa vulnerabilidade ainda potencializada em decorrência do cumprimento de medidas socioeducativas. De maneira simplificada, entende-se que este princípio é uma decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, colocando o socioeducando a salvo de qualquer discriminação e assegurando-lhe o respeito aos seus direitos fundamentais.

Por fim, o último princípio definido pelo artigo 35 da Lei nº 12.594, define o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo. Por meio desse princípio, o cumprimento das medidas socioeducativas deve sempre buscar a aproximação do adolescente da sua família e comunidade à qual pertence, o que é essencial considerando, o objetivo socializador das medidas.

5.2 Das medidas socioeducativas na espécie

Discorrendo, então, sobre o que foi apresentado, o ECA prevê como resposta ao ato infracional as medidas socioeducativas, sendo elas: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; semiliberdade e internação.

Em complemento à diversidade de princípios norteadores e complexidade de sua abrangência, ressalta-se o caráter intrinsecamente intersetorial das medidas socioeducativas. Nesse sentido, fica evidente a necessidade de articulação da política socioeducativa com outras diversas áreas de atuação estatal, dentre as quais se destacam a saúde, educação, cultura e assistência social.

Sobre a intersetorialidade, Paula (2006) alega que é difícil verificar a eficácia no combate à criminalidade infanto-juvenil por meio de uma única política pública, mesmo que ela seja formalmente direcionada para a questão. O autor complementa que a redução dos atos infracionais depende de um conjunto de políticas que ataquem as causas da entrada dos adolescentes na criminalidade.

Quanto à execução das medidas socioeducativas, tem-se que as de advertência e a da obrigação de reparar o dano são executadas pelo próprio Judiciário. As chamadas de meio aberto - liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade - são executadas pelo executivo municipal e as de privação de liberdade, também chamadas de meio fechado, - internação e semiliberdade - pelo executivo estadual.

Conforme disposto no artigo 115 do ECA, a medida de advertência consiste na admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada. Bandeira (2006) destaca que essa medida de advertência deve conduzir o adolescente em conflito com a lei a modificar o seu comportamento para o modelo exigido pelo sistema social dominante. Sobre a atuação do Judiciário nessa medida, ainda aduz que o magistrado não deve banalizar ou minimizar o caráter sancionatório e socioeducativo da advertência, sob pena de que não se produzam os efeitos desejados, especialmente quando se trata de um adolescente em primeiro contato com o Poder Judiciário. (BANDEIRA,2006)

A obrigação de reparar o dano está disposta no artigo 116 do ECA e define que em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano ou compense o prejuízo da vítima. De maneira geral, essa medida não será destinada à maioria dos jovens que cometem ato infracional, uma vez que grande parte deles é oriunda de situações sociais sem quaisquer condições de arcar com o prejuízo.

Nas seções seguintes serão descritas as medidas de liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade - meio aberto -, semiliberdade e internação - meio fechado - que são geridas pelo Poder Executivo nas instâncias municipal e estadual respectivamente.

5.2.1 Medidas de meio aberto

Quando se trata sobre as medidas socioeducativas de meio aberto, tem-se em vista as medidas de prestação de serviços à comunidade (PSC) e de liberdade assistida (LA), dispostas nas seções IV e V do capítulo IV do ECA. Sobre as medidas em questão, o Sinase delimita, em seu artigo 5º, inciso III que compete aos municípios a criação e manutenção de seus programas de atendimento.

No entanto, a ideia da gestão dessas medidas é complementada pelo artigo 4º, em seus incisos V e VI, nos quais é expresso que os Estados devem colaborar para o atendimento socioeducativo em meio aberto e prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular desses programas.

De acordo com o artigo 117 do ECA, a PSC é a realização de tarefas gratuitas de interesse geral. Ressalta-se, conforme expresso no dispositivo legal, que a aplicação dessa medida não pode exceder a seis meses e, a escolha das tarefas deverá ser feita mediante as aptidões do adolescente, não podendo prejudicar sua frequência à escola. Essa especificidade dá-se com o objetivo da medida não perder seu caráter pedagógico e não se transformar em mera punição.

Carelli (2014), sobre a medida de PSC, diz que o adolescente pode prestá-la em entidades governamentais ou não-governamentais. No entanto, em qualquer caso, é

imprescindível que eles passem por um processo de seleção e credenciamento a ser realizado pela direção do programa de atendimento.

Em acréscimo a esse raciocínio, Bandeira (2006) defende que a PSC guarda coerência com a corrente minimalista, a qual prevê a intervenção mínima do Estado na individualidade do socioeducando, com o objetivo de evitar o seu encarceramento e criando condições para que ele reflita sobre as consequências do ato infracional cometido.

Essa situação decorre do fato de que a PSC necessita de alguma entidade responsável pela sua execução e, assim, se torna uma das medidas de maior apelo comunitário, já que, no caso, a sociedade é a entidade acolhedora do adolescente, funcionando como corresponsável e propiciando-lhe o desenvolvimento de atitudes positivas de solidariedade e utilidade. (NICODEMOS, 2006)

A outra medida considerada de meio aberto é a de LA, com as diretrizes expressas nos artigos 118 e 119 do ECA. De acordo com o Estatuto, a LA deverá ser fixada com um prazo mínimo de seis meses, podendo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida.

Na operacionalização da medida, compete ao Judiciário sua aplicação e supervisão, ao Órgão Executor Municipal o gerenciamento e desenvolvimento das ações e, ao Ministério Público, a fiscalização. Para a execução da LA, a autoridade deverá designar pessoa capacitada para acompanhar o caso, colocando-a como orientador.

O orientador deve, de acordo com o expresso no artigo 119 do ECA, promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula; diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; e apresentar relatório do caso.

Para Bandeira (2006), a LA se mostra como uma das mais importantes das previstas pelo ECA, uma vez que mantém o adolescente em seu *status* natural - liberdade - convivendo normalmente com o seu meio social, o que contribui para sua reeducação.

Levando esse pressuposto em consideração, destaca-se a imperiosa voluntariedade do adolescente e de seus familiares para a boa execução da medida, no sentido de que é essencial que se estabeleça um vínculo de responsabilidade com a figura do orientador.

Nesse sentido, ressalta-se que a PSC e a LA abandonam o viés repressivo e adquirem caráter pedagógico ao se direcionarem para a promoção social e familiar do infrator. Além disso, em sua aplicação, os motivos que levaram o adolescente a cometer o ato infracional são o foco das ações a serem desenvolvidas, objetivando garantir os direitos fundamentais estabelecidos pelo ECA. (NICODEMOS, 2006)

De maneira geral, vê-se que as medidas de PSC e LA são colocadas como de meio aberto por não implicarem na privação da liberdade, mas na restrição de direitos, visando à responsabilização, à desaprovação da conduta infracional e à integração social.

As medidas socioeducativas em meio aberto, por expressa disposição constitucional e legal, devem possuir preferência em relação às medidas socioeducativas privativas de liberdade (internação e semiliberdade). Corroborando essa premissa, as medidas socioeducativas privativas de liberdade são baseadas nos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

De acordo com o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o Sinase (2013), mesmo as medidas de meio aberto devendo ter preferência de aplicação em relação às de meio fechado, a ausência de uma política pública sistêmica e integrada de estruturação das medidas socioeducativas de meio aberto gera um aumento na demanda por vagas no regime fechado, um hiato para que os Estados consigam prover todas as solicitações de vagas neste regime.

Nessa situação, tornam-se claras duas omissões: a do ente municipal e a do sistema de justiça. Como não há, ao contrário do previsto pelo Sinase, uma resposta ágil e individualizada, observa-se na apreensão de adolescentes por atos infracionais graves um histórico de atos menores que, em razão da ausência dos serviços de LA e PSC não chegaram a ser sentenciados. Ressalte-se aqui a omissão do ente federado ao não prover as medidas adequadamente e do sistema de justiça pela omissão em relação a ausência dos serviços, em relação ao adolescente. (CARELLI, 2014)

Destaque-se, então, que a ausência de uma política pública sistêmica e integrada de estruturação das medidas socioeducativas em meio aberto cria um grande desafio para que os estados consigam prover todas as solicitações de vagas no regime fechado. Faz-se, desse modo, necessário que os municípios se estruturarem, nos termos do Sinase, para o oferecimento regular e integral de vagas em programas de medida socioeducativa em meio aberto.

5.2.2 Medidas de meio fechado

As medidas de internação e de semiliberdade são aquelas que privam o adolescente de sua liberdade, o seu maior bem depois da vida. Dada, então, à gravidade dessas medidas, ressalta a necessidade de que sejam regidas pelos princípios da excepcionalidade e brevidade, estes que de *status* constitucional, conforme o artigo 227 da CRFB/88, § 3º, inciso V.

Art. 227. [...] § 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade. (BRASIL, 1988)

Nesse contexto, Bandeira (2006) reafirma que a excepcionalidade e a brevidade das medidas de semiliberdade e privação de liberdade são normas de garantia previstas na CRFB/88 e asseguradoras do princípio reitor, o da dignidade humana. O autor ainda ressalta que as medidas em questão deverão ser aplicadas somente nos casos de maior gravidade e que, mesmo assim, nem sempre um ato infracional grave levará a uma medida de restrição de liberdade.

Sobre essa questão, Bandeira (2006), ainda expressa que o juiz deverá procurar a aplicação da medida mais branda possível, preferencialmente uma de meio aberto. Nesse contexto, somente quando, excepcionalmente, a situação do adolescente não indicarem é que se deverá aplicar uma medida restritiva de liberdade.

Considerando que foi exposto, fica nítido que a gravidade do ato infracional por si não constitui motivo para a aplicação de medida de semiliberdade ou internação. A escolha da medida deve se basear em outras circunstâncias, no contexto do adolescente e, principalmente, no fato de o adolescente em questão não reunir as condições mínimas para

cumprir alguma das outras medidas de meio aberto. Essa situação mostra-se alinhada ao disposto no ECA, artigo 112, parágrafo 1º, determinando que deverá levar em conta, na aplicação da medida, a capacidade do adolescente de cumpri-la.

No entanto, mesmo com essa diretriz expressa constitucionalmente, Silva (2006) argumenta que, ainda na atualidade, uma das grandes preocupações dos militantes em defesa dos direitos humanos dos socioeducandos tem sido a falta de critérios objetivos capazes de conter o arbítrio do Estado, considerando a existência de muitos casos de privação de liberdade sem a devida motivação e gravidade.

A medida de semiliberdade está expressa no ECA, artigo 120, dispondo que o regime em questão pode ser determinado desde o início ou como uma maneira de transição para o meio aberto, possibilitando a realização de atividades externas independente de autorização judicial. Ainda, neste artigo, é expresso que são obrigatórias a escolarização e a profissionalização do adolescente inserido nesse regime, devendo, sempre que possível, ser utilizados recursos existentes na comunidade.

A semiliberdade, então, é uma alternativa ao regime de internação, privando parcialmente a liberdade do adolescente e colocando-o em contato com o meio social. A Lei 12.594/2012 define a semiliberdade como uma medida restritiva de liberdade que admite a coexistência do adolescente com o meio externo e institucional, estabelecendo a obrigatoriedade da escolarização e atividades profissionalizantes, numa interação permanente entre a entidade responsável pela aplicação da medida de semiliberdade e a comunidade, utilizando-se, preferencialmente, de recursos da própria comunidade.

A principal característica da semiliberdade, que a difere da internação, é o fato de admitir atividades externas. Além disso, nessa medida, a vigilância é a menor possível, não havendo aparato físico para evitar a fuga. Essa situação acontece uma vez que a medida é fundamentada, sobretudo, no senso de responsabilidade do adolescente em sua aptidão para ser reinserido na comunidade. (BANDEIRA, 2006)

Ainda, de acordo com Moreira (2015), a semiliberdade se movimenta de modo que o interno e o externo são complementares. A medida prevê atividades externas, como a frequência regular à escola e aos cursos profissionalizantes, além da participação em oficinas

de cultura e esportes. Nesse sentido, a semiliberdade restringe a liberdade do adolescente como punição pelo seu ato infracional, mas não o priva de outros direitos, promovendo o acesso desse adolescente a áreas como a saúde, educação, trabalho e cultura.

Lopes (2006) afirma que embora a medida de semiliberdade seja considerada como uma importante alternativa à internação, a medida ainda é pouco aplicada no país e, por conseguinte, no Estado de Minas Gerais. A autora alega também que a falta de uma proposta teórica consistente e de critérios por parte do Judiciário para a aplicação dessa medida, bem como de uma avaliação da efetividade dos programas já existentes, são alguns dos fatores que prejudicam a expansão desse tipo de proposta.

A medida de internação, por sua vez, é considerada a mais severa das medidas socioeducativas, delimitada pelos artigos 121 a 125 do ECA. Conforme o ECA, a medida estará sempre sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme já exposto neste estudo.

De acordo com a sua gravidade, a medida, quando aplicada, deve ter manutenção avaliada no máximo a cada seis meses, para prevenir sua aplicação aos casos em que não é estritamente necessária. Ainda nessa lógica, em nenhuma hipótese o período máximo de internação deverá exceder a três anos, considerando, ainda, que aos 21 anos de idade a liberação será compulsória.

Alguns pontos previstos no ECA também se mostram essenciais para a delimitação da medida de internação. Um deles está no parágrafo 2º do artigo 122, dispondo que em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada. De acordo com o princípio da reinserção do adolescente na comunidade e dado ao seu caráter peculiar de pessoa em desenvolvimento, o artigo 123, parágrafo único, define que durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas. Por fim, o artigo 125 destaca que é dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança.

Paula (2006) pontua que, do ponto de vista objetivo, a brevidade da internação está exposta no artigo 121 do ECA, enquanto o artigo 122 regulamenta a excepcionalidade da medida, permitindo a privação da liberdade somente nos casos ali previstos.

Observando o contexto apresentado, o ECA define que a medida de internação somente poderá ser aplicada quando tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; por reiteração no cometimento de outras infrações graves; ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

Considerando ainda a medida de internação, Bandeira (2006) conclui que sobressai o caráter pedagógico da medida. O autor argumenta que, apesar de não se excluir o seu caráter retributivo, a medida de internação foca seu fundamento na educação voltada para a introjeção dos valores no adolescente em conflito com a lei, no sentido de fazer com que ele possa refletir e retornar a conviver pacificamente no seio social, o que se faz por meio de um acompanhamento individualizado levado a efeito por equipe interdisciplinar com intervenções, inclusive, na família do adolescente.

Após a descrição das medidas socioeducativas vigentes, a próxima seção deste estudo tratará do Sinase, que delimitou o escopo delas e é, hoje, o grande norteador da política de aplicação das medidas socioeducativas no Brasil.

6. SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)

O ECA, mesmo representando um enorme avanço em relação à “Doutrina da Proteção Integral”, ao delimitar as medidas socioeducativas apresentou-se omissivo no tocante aos procedimentos para a sua execução, bem como na organização desse serviço. Logo, essa ausência de regras gerou espaços discricionários ocupados por uma interpretação tutelar. Nesse aspecto, Bandeira (2006) fala da fluidez e flexibilidade do ECA, enfatizando que o dispositivo legal em questão pode comportar a aplicação de medidas desproporcionais, injustas, que comprometem a própria segurança jurídica.

Para sanar as lacunas deixadas pelo ECA, foi promulgada a Lei 12.594 de 2012, que regulamenta o Sinase. O Sinase tem como premissa básica a necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que limitem a discricionariedade, além de reafirmar a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Além disso, o sistema em questão inclui os sistemas estaduais e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei.

Conforme exposto no art.1º da Lei 12.594/2012, o Sinase regulamenta os procedimentos destinados ao acompanhamento do cumprimento das medidas legais, protetivas e socioeducativas, destinadas à responsabilização diferenciada do adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional. Sobre essa questão, Ramidoff (2012) alega que o Sinase tem por fim ordenar as atribuições legais destinadas a efetivação da medida socioeducativa destinada ao adolescente.

O Sinase é resultado de uma construção coletiva que envolveu diversos segmentos do governo, especialistas na área e a sociedade civil, que debateram com o objetivo de construir parâmetros mais objetivos no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. (VERONSE; LIMA, 2009)

Em suma, conforme destaca Bandeira (2006), o Sinase consiste num conjunto ordenado de princípios, regras e critérios extraídos da Constituição Federal, do ECA e das convenções internacionais sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, objetivando a efetivação do processo de apuração, aplicação e execução da medida socioeducativa. Ainda, de acordo com Veronse e Lima (2009) o documento em questão tem a característica de um

manual a ser seguido pelos operadores dos programas de atendimento, além de auxiliar os operadores do sistema de garantia de direitos e o sistema de justiça.

Uma constatação é feita por Maraschin e Silva (2011), quando afirmam que o Sinase aponta como meta para todo o país a execução de medidas, em bases humanistas, nas quais a identidade e a individualidade de cada um dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa seja o alvo.

A individualização da medida é explicitada pelo chamado Plano Individual de Atendimento (PIA). O PIA é o plano de trabalho que dá instrumentalidade à medida, sendo previsto no artigo 52 da lei do Sinase que o define como instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente.

É importante, sobre o Sinase, observar o destacado por Santos (2014), que reconhece como inegável o avanço consolidado por essa legislação que padroniza alguns aspectos da medida socioeducativa. Por outro lado, a autora salienta que não se pode deixar de observar a timidez desse mesmo diploma no tocante ao planejamento das atividades pedagógicas a serem desenvolvidas com os adolescentes inseridos no programa de atendimento, ponto de extrema relevância para o sucesso da posterior reinserção do adolescente no meio social. (SANTOS, 2014)

Após a promulgação da Lei do Sinase, ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)¹, foram atribuídas novas competências, a saber: a normativa, a deliberativa, a avaliativa e a fiscalizatória do Sinase. Dentre as novas funções apresentadas, para os objetivos propostos por esse estudo, merecem destaque a função deliberativa e a fiscalizatória.

Conforme expresso por Ramidoff (2012), a partir das deliberações do CONANDA passam a ser emitidas Resoluções sobre as políticas públicas da infância e juventude, que vinculam todos os gestores públicos, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal. O autor ainda observa, agora sobre a função fiscalizatória, que essa nova competência permite ao CONANDA o desenvolvimento de atividades diretas e

¹ Criado e regulamentado pela lei nº8. 242/91.

indiretas no que tange a apuração de irregularidades sobre os atos de gestão, operacionalização e institucionalização que se destinem ao acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas.

Ainda, a Lei 12.594 prevê a necessidade da unidade na gestão do Sinase, por meio da gestão compartilhada entre as três esferas de governo, através dos mecanismos de cofinanciamento. Destacando a importância deste ponto para o estudo em curso, a próxima seção será dedicada a detalhar sobre o previsto quanto à gestão do SINASE.

6.1 A Gestão do Sinase

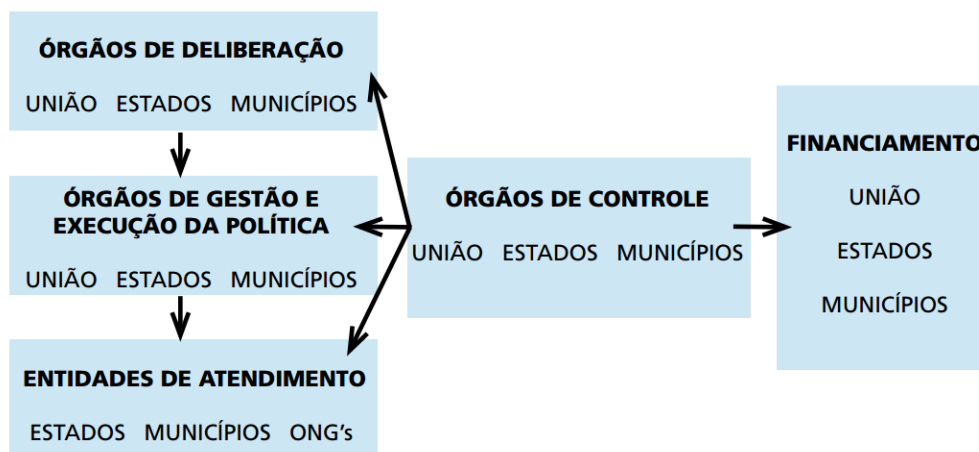
Considerando o apresentado na seção anterior e conforme explicitado pela Política de Atendimento Socioeducativo em Minas Gerais (2013), vê-se o Sinase como um sistema integrado, que articula os três níveis de governo para o desenvolvimento de programas de atendimento levando em consideração a intersetorialidade e corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Nesse sentido, sobressai a necessidade de cooperação entre os entes.

Sobre a cooperação, Abrucio (2005) define que o modo de operação cooperativo é essencial para a otimização de recursos comuns. Nessa lógica, o autor acrescenta que esse modo de operação é também fundamental para auxiliar governos menos capacitados a realizarem determinadas tarefas e promover uma melhor integração no conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes.

Dessa maneira, o modelo de gestão proposto pela Lei 12.594 de 2012 estabelece uma coordenação nos três níveis do Poder Executivo, responsável por articular e implantar todas as medidas socioeducativas. Assim, com o objetivo de manter permanente a articulação interinstitucional, há a Comissão Intersetorial de Acompanhamento da Implementação do Sinase, que conta, para além dos três níveis federativos do Executivo, com a participação direta de todas as políticas setoriais pertinentes. (POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO, 2013)

Quanto à gestão do sistema socioeducativo delimitada pelo capítulo II do título I da Lei 12,594 de 2012, observa-se, de maneira simplificada, na Figura 2, as atribuições de cada um dos entes. Destaca-se que, em primeiro plano, cada um deve elaborar um Plano de Atendimento Socioeducativo próprio.

Figura 2 - Gestão do Sinase



Fonte: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, 2006.

A União deverá prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Dentre suas outras atribuições têm-se as relacionadas ao suprimento do Sistema Nacional de Informações sobre o Sistema Socioeducativo e o estabelecimento das diretrizes gerais sobre a organização e o funcionamento das unidades e programas de atendimento, acrescido das normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

Destaca-se, nesse sentido, que a União fica, por opção legislativa, proibida de executar programas próprios de atendimento socioeducativos. Essa situação dá-se pela preferência do legislador de que seus recursos fossem empregados no subsídio das ações executadas pelos outros dois entes da federação, pela sua proximidade com as demandas da população e suas especificidades regionais. (CARELLI, 2009)

Os Estados, por sua vez, devem formular, instituir, coordenar e manter o sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitando as diretrizes fixadas pela União. Além disso, uma competência de extrema importância que cabe aos Estados é a de

criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas de semiliberdade e internação, além de ser estabelecido que devem manter com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto. Em suma, os Estados acabam absorvendo as competências de qualificação e cofinanciamento em relação aos Municípios, por estarem situados na instância intermediária entre estes e a União.

Por fim, os Municípios ficam com a obrigação de criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas de meio aberto. Em relação à competência de cofinanciamento deste ente, importa ressaltar que, de acordo com a lei em questão, para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os Municípios podem instituir consórcios, dos quais trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para que sua gestão financeira e orçamentária do atendimento socioeducativo se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal. (RAMIDOFF, 2012). Ademais, por ser o menor dos entes federativos em questão de estrutura, o município necessita da assistência técnica e cofinanciamento por parte dos demais entes.

Ainda no campo da gestão do sistema socioeducativo, explicita-se uma diretriz expressa no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2013), a que afirma a garantia da unidade na gestão do Sinase, por meio da gestão compartilhada entre as três esferas de governo, na qual se destacam mecanismos de cofinanciamento.

Sobre o cofinanciamento, a Lei do Sinase delimita a questão em seu capítulo VII, artigo 30, *caput*, deixando expresso que o Sinase será cofinanciado com recursos do orçamento fiscal - arrecadado com os tributos - e da seguridade social - receitas da união e das contribuições estatais, além de outras fontes. Ainda dentro do conteúdo do artigo 30, vê-se que os entes federados que tenham instituído seus sistemas de atendimento socioeducativo terão acesso aos recursos, na forma de transferência adotada pelos órgãos.

Nesse sentido, a lei assegura o acesso aos recursos na forma de transferência, mas não explicita qual seria essa forma de transferência. Assim, de acordo com Carelli (2014) infere-se que os órgãos que compõem o Sinase terão liberdade de definir a forma de repasse dos recursos entre os entes federados para o cofinanciamento dos serviços socioeducativos. Ainda, há a possibilidade de convênios para a construção de unidades de atendimento dos

programas de internação e de semiliberdade, caso não haja previsão de repasses entre a União e Estados, sendo que sua manutenção fica a cargo dos Estados.

Outra questão importante sobre o financiamento é expressa no Plano Nacional e Atendimento Socioeducativo (2013), no que se refere ao Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto, que trata das medidas de LA e PSC. Nessa questão, Carelli (2014) explica que a partir do ano de 2008 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a financiar a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, na esfera dos CREAS. Com isso, o Governo Federal passou a estabelecer como critério para o cofinanciamento que os serviços em questão fossem executados diretamente pelos CREAS.

Assim, pela Resolução 109/09 do CREAS, a política de Assistência Social incorporou em suas ações, o atendimento aos adolescentes em cumprimento das medidas de PSC e LA. No entanto, algumas ressalvas são colocadas pela autora.

Carelli (2009) alega que, caso o Município formalize o aceite do cofinanciamento federal para a implementação do serviço, significa que ele aceita as regras definidas pelo MDS, de modo a assumir os compromissos decorrentes, como uma adesão à normatização pertinente. Nesse aspecto, a autora conclui que as medidas socioeducativas deverão, nessa situação, ser ofertadas obrigatoriamente no âmbito do CREAS, o que seria negativo, por defender que o mais recomendável seria que a Secretaria Municipal de Assistência Social fosse o órgão gestor da execução das medidas.

No entanto, explicita-se que caso não haja cofinanciamento federal na execução das medidas socioeducativas de meio aberto, o município terá a liberdade para definir o órgão responsável pela oferta do serviço, podendo ofertá-las por meio de convênios com entidades não governamentais.

Em Minas Gerais há, ainda, a especificidade do Piso Mineiro criado em 2010 pela Sedese. Mesmo que não se trate de um recurso destinado especificamente à manutenção dos serviços socioeducativos, a flexibilidade de sua aplicação acaba garantindo ao Município uma maior autonomia para a sua destinação. Assim sendo, há a possibilidade de que os Municípios destinem o recurso ao custeio das medidas socioeducativas em meio aberto.

Do quanto apresentado, fica evidenciada a complexidade da gestão do Sinase. Em especial, verifica-se a divisão de competências de maneira não específica entre os entes, junto a uma não obrigatoriedade na questão das transferências e do cofinanciamento.

Destarte a Política Nacional de Atendimento Socioeducativo (2013) destaca que um dos principais desafios à implementação e consolidação da política socioeducativa no país e a organização do sistema, que é pouco clara. Além disso, no documento, é enfatizado que a divisão político-operacional definida no Sinase dificulta a implantação e consolidação do sistema socioeducativo.

O capítulo seguinte visa tratar, com especificidade, a gestão do socioeducativo em Minas Gerais, apresentando um panorama sobre os órgãos do executivo estadual envolvidos, bem como algumas particularidades da execução da política no âmbito mineiro.

7. MINAS GERAIS E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

No Decreto 45.870/2011, que dispõe sobre a organização da antiga Secretaria de Defesa Social (SEDS), prevê em sua Seção XV sobre as antigas atribuições da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas. Sua principal finalidade seria a de elaborar, coordenar e administrar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, tendo como principal competência gerir as medidas de privação e restrição de liberdade, do apoio e fomento às medidas em meio aberto e da articulação da rede socioeducativa.

Com o advento da Reforma Administrativa do Estado em 2016, a SEDS foi extinta e suas antigas atribuições foram divididas entre duas novas Secretarias: a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP), sendo que esta última ficou encarregada pela execução das medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade.

Conforme já tratado no presente estudo, cabe ao Estado a gestão das medidas de meio fechado e aos municípios as de meio aberto. No entanto, os estados devem cooperar com os demais entes, por meio, principalmente, do cofinanciamento e da ajuda técnica. Ressalta-se aqui que a Reforma Administrativa tira do escopo da SUASE o apoio e fomento às medidas de meio aberto, atribuição que passa a ser da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese), por meio, principalmente da Diretoria de Gestão de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, criada pelo Decreto 47.067/2016, que dispõe sobre a organização da Sedese.

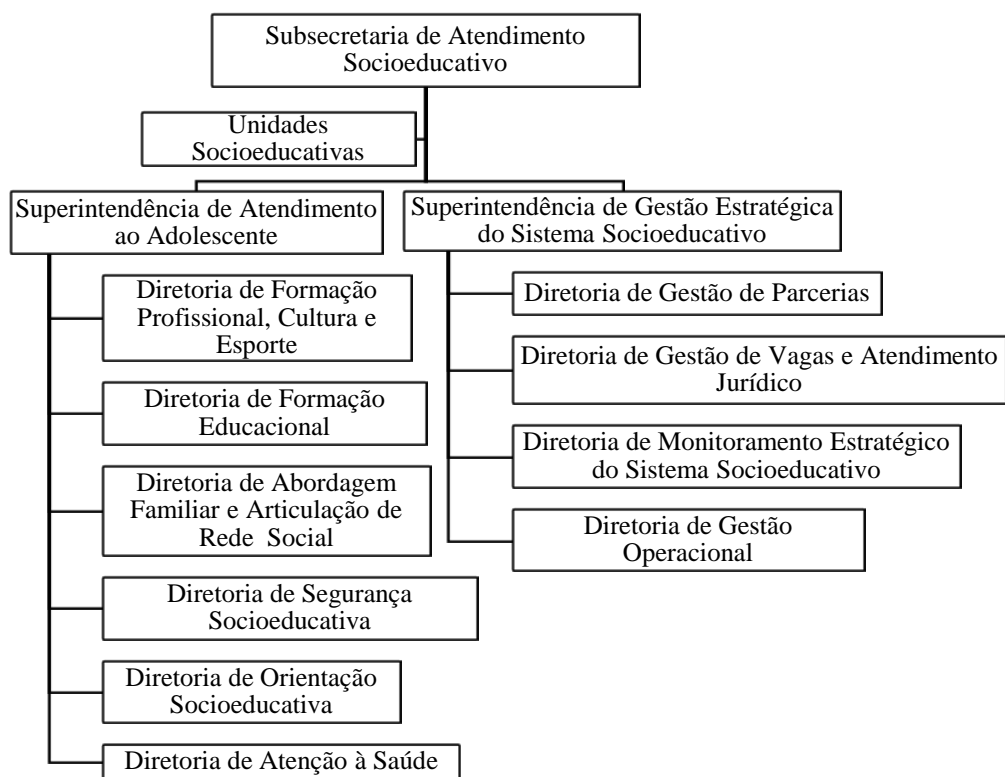
A Diretoria de Gestão de Medidas Socioeducativas em Meio aberto, encontra-se na Superintendência de Proteção Social Especial da Subsecretaria de Assistência Social e tem como competência primordial apoiar a gestão da oferta do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, fomentando também a implementação da oferta de vagas.

Dentre as atribuições dessa diretoria, muitas são as ligadas ao diálogo interinstitucional em prol de uma melhor execução do sistema socioeducativo, a saber: a prestação de apoio técnico aos municípios na execução do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto conforme

normativas do SUASE e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; a contribuição para a qualificação do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no Estado; o estabelecimento de diálogo institucional com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública no processo de aplicação da modalidade de medidas socioeducativas em meio aberto; e o diálogo intersetorial junto aos municípios e demais atores de políticas públicas no desenvolvimento de estratégias para inclusão social dos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto.

Ainda sobre a Reforma Administrativa, o Decreto 47.088/2016, que passa a dispor sobre a organização da Secretaria de Estado de Segurança Pública, dispõe, também, sobre a organização da Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo (SUASE). A organização institucional da SUASE, também implementada pelo mesmo decreto, pode ser observada na Figura 3.

Figura 3 – Organograma da SUASE



Fonte: Elaboração própria

Dentre as atribuições da subsecretaria, a fundamental é a de coordenar e planejar a política de atendimento ao adolescente, em cumprimento de internação provisória e de medida socioeducativa de internação, internação-sanção e semiliberdade, considerando a sua singularidade, suas potencialidades e limitações, garantindo a particularização do atendimento. Além dessas atribuições, também é importante ressaltar a de estabelecer articulações, em âmbito técnico, com órgãos, empresas e instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, com organizações não governamentais e a sociedade civil organizada para fortalecer a rede socioeducativa, observadas as necessidades prioritárias para o atendimento ao adolescente.

Ainda, de acordo com os artigos 56 e 63 do decreto, cada uma das superintendências tem competências específicas e delimitadas. À Superintendência de Atendimento ao Adolescente cabe acompanhar, orientar, supervisionar e elaborar as diretrizes metodológicas para o atendimento ao adolescente em cumprimento de internação provisória, de medida socioeducativa de internação, internação-sanção e semiliberdade e, após o seu desligamento, realizar articulações, em âmbito técnico, com a rede de atendimento e demais órgãos.

Já a Superintendência de Gestão Estratégica do Sistema Socioeducativo tem como competência acompanhar, orientar, supervisionar e elaborar as diretrizes de gestão e monitoramento do atendimento ao adolescente em cumprimento de internação provisória, de medida socioeducativa de internação, internação-sanção e semiliberdade.

Além das questões que tangem o atendimento, a SUASE também possui um papel importante de articulação dos atores envolvidos na questão do socioeducando. Isso tem reflexo na interlocução com o sistema de justiça, bem como na criação de parcerias com a Polícia Militar e na expansão de delegacias especializadas em conjunto com a Polícia Civil.

Considerando a política socioeducativa como intersetorial, parcerias governamentais são de extrema importância para a sua execução. Assim, a SUASE conta com diversas parcerias: por exemplo, com a Secretaria de Educação, que oferece escolas aos adolescentes; e com a Secretaria de Saúde, com os diversos atendimentos por ela realizados, dentre outras dentro do próprio aparato estatal.

7.1 Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte – CIA/BH

No que tange à política socioeducativa em Minas Gerais, uma especificidade positiva é o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte (CIA/BH). O CIA/BH foi criado com o objetivo de garantir a oportuna responsabilização do adolescente a quem for atribuída a autoria de ato infracional mediante a integração operacional de órgãos mineiros do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, do Poder Executivo estadual e municipal, da Polícia Militar e da Polícia Civil, conforme diretriz do art.88, inc. V do ECA:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...] V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; (BRASIL, 1990)

O objetivo do CIA/BH é o de dar maior efetividade à jurisdição penal juvenil, facilitando o acesso dos jurisdicionados, tanto na apuração da prática de atos infracionais, quanto na aplicação e execução das medidas socioeducativas. Assim, a interação operacional das instituições que compõem o sistema socioeducativo em um mesmo espaço físico promove uma diminuição dos custos de acesso à justiça, além de uma maior agilidade no atendimento do público em questão, em consonância com o princípio constitucional da prioridade absoluta. (BOLETIM SUASE, 2011)

De acordo com o Boletim SUASE – Edição especial CIA-BH (2011), o fluxo de atendimento do CIA/BH parte da apreensão do adolescente, normalmente realizada pela Polícia Militar ou pela Guarda Municipal. Em seguida, o adolescente é encaminhado para o CIA, em específico, para a Delegacia de Orientação e Proteção a Criança e Adolescente (DOPCAD), onde haverá o registro da ocorrência, o processo de triagem e a convocação dos pais, de acordo com o art. 107 do ECA, pelo qual a apreensão e o local onde o adolescente se encontra recolhido deverão ser comunicados à família do apreendido ou pessoa indicada por ele.

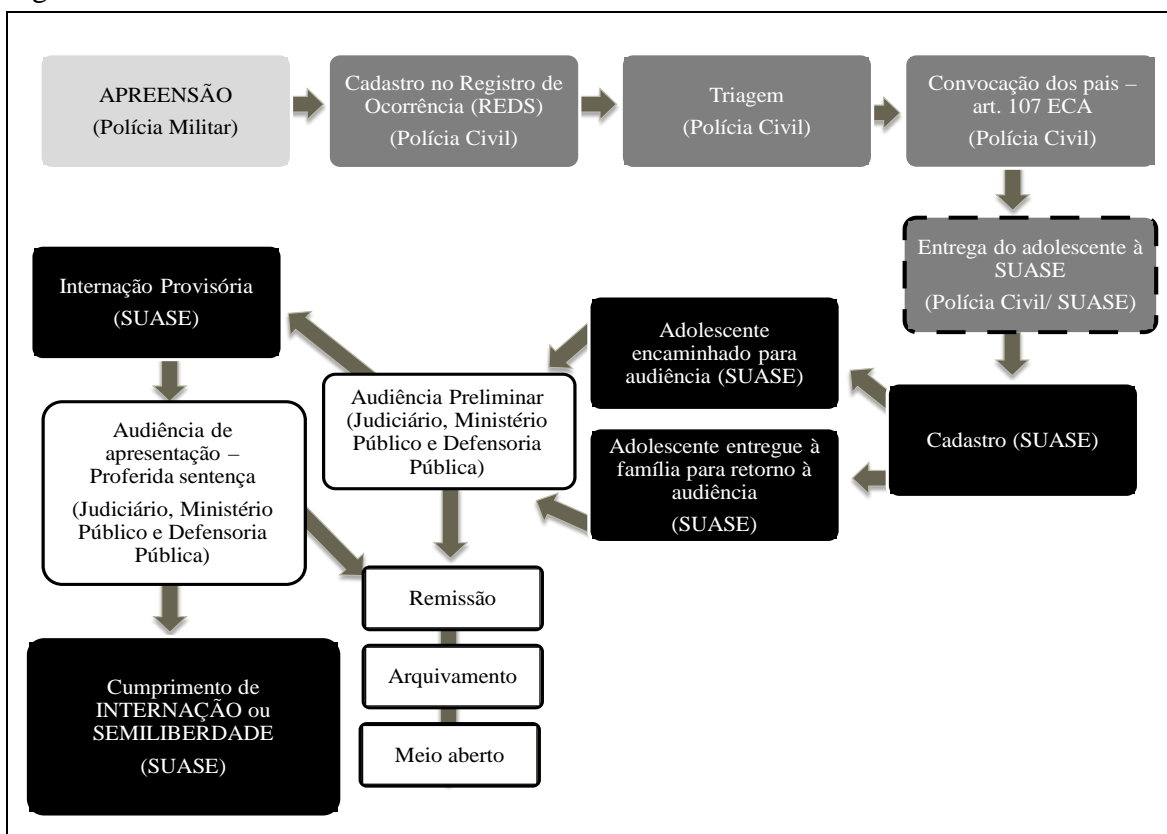
A partir desse momento, há a entrega do adolescente para a equipe da SUASE para o cadastro desse adolescente e a coleta de seus dados sociais. Em seguida, há a audiência preliminar, com membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Na

audiência o juiz adota uma das seguintes medidas em separado ou em conjunto, sendo elas a remissão – perdão, arquivamento do processo e aplicação de medida protetiva.

Caso não seja possível a adoção de uma das medidas acima, o promotor realiza a denúncia e o juiz pode determinar a aplicação da medida socioeducativa em meio aberto ou a internação provisória em centro de internação. Caso opte pela internação provisória, o adolescente permanece nesta até a audiência de apresentação, na qual é proferida a sentença. Destaca-se que a sentença é que delimitará se o adolescente cumprirá semiliberdade ou internação, bem como o tempo da medida.

Com o objetivo de propiciar um melhor entendimento sobre o fluxo de atendimento do CIA/BH, foi elaborada a Figura 4, a seguir.

Figura 4 – Fluxo de Atendimento do CIA/BH



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Diretoria de Monitoramento Estratégico (DME) da SUASE.

7.2 Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte

O Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte constituiu-se por meio da iniciativa do Ministério Público, através da 23ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude Infracional no ano de 2014.

Anteriormente ao referido Fórum houve, entre os anos de 2002 e 2012, a Rede de Medidas Socioeducativas. Também de iniciativa do Ministério Público, a Rede funcionava por intermédio de encontros mensais entre os agentes estratégicos que compunham o Sistema Socioeducativo, dentre eles as equipes técnicas das unidades, os membros do judiciário, do executivo estadual e municipal, dentre outros. Seu objetivo primordial era promover a articulação entre todos os participantes do sistema, evitando que cada serviço funcionasse sem integração aos demais.

Visando minimizar a fragmentação e demora do sistema de atendimento, as reuniões da Rede se mantiveram até o ano de 2012, quando houve uma diminuição expressiva em sua participação. Nesse contexto, desde o fim da Rede de Medidas Socioeducativas até a implementação do Fórum em 2014, as atividades em prol da articulação interinstitucional encontraram-se em estado de carência.

Então, no ano de 2014, mais uma vez entra em voga a necessidade de se ter um trabalho intersetorial, articulado e cooperativo para efetivar os princípios e diretrizes de atendimento propostos pelo SINASE e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse trabalho implicaria no estabelecimento de conexões entre os atores, através de fluxos de comunicação e ações integradas e coordenadas, em torno das temáticas que perpassam a execução das medidas socioeducativas.

Nesse diapasão, no dia 24 de fevereiro de 2014 é criado o Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo. De acordo com o art. 1º do Regimento do Fórum, este se consolida como uma instância de integração, discussão e aperfeiçoamento do sistema de atendimento socioeducativo em Belo Horizonte. Dentre os objetivos do Fórum, descritos no documento em questão, destaca-se o de discutir, propor e estimular formas de cooperação entre os Sistemas de Justiça e Segurança Pública, as Políticas Sociais e as organizações da

Sociedade Civil, visando o aperfeiçoamento das políticas públicas existentes em relação ao adolescente em conflito com a lei penal.

Nesse sentido, o Fórum é criado com o objetivo ímpar de colaborar com a articulação entre as instituições integrantes do sistema, tendo em seu regimento também a função de apontar os impasses observados no funcionamento dos sistemas de justiça e segurança pública, assim como programas e serviços da execução de medidas socioeducativas. Ainda, sobre a sua composição, vê-se que ele é formado pela Reunião Plenária mensal, as Comissões Temáticas Permanentes e as Comissões Temáticas Temporárias. (REGIMENTO DO FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE BELO HORIZONTE, 2015)

As doze (12) Comissões Temáticas que o integram são as comissões de educação; saúde; profissionalização; esporte, cultura e lazer; convivência familiar e comunitária e participação da família na medida socioeducativa; articulação institucional; prevenção da violência institucional; prevenção da letalidade entre adolescentes e jovens; propostas socioeducativas e justiça restaurativa; mobilização e participação juvenil; monitoramento do processo orçamentário; e justiça e práticas restaurativas.

Por fim, ainda no que tange o funcionamento do Fórum, destaca-se que ele é aberto à participação de representantes das instituições, órgãos, programas e serviços que atuam nas etapas do atendimento ao adolescente que comete ato infracional e representantes de outros setores públicos e da Sociedade Civil que atuam na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

7.3 Grupos de Trabalho de 2017

Em 08 de agosto de 2016, houve o Decreto de numeração especial 420 que instituiu Grupo de Trabalho destinado a promover estudos e propostas de reestruturação do Sistema Socioeducativo do Estado. De acordo com o art.3º do decreto, o Grupo de Trabalho teria como obrigação, em um prazo de cento e oitenta (180) dias a partir da publicação do documento oficial, apresentar o resultado dos trabalhos consolidado em relatório oficial a ser

encaminhado ao Governador do Estado. No entanto, em fevereiro de 2017, houve a prorrogação deste prazo de entrega por igual período.

Participam das reuniões representantes da SESP; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); Sedese; Secretaria de Estado de Direitos Humanos; Participação Social e Cidadania (SEDPAC); Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais; e Controladoria Geral do Estado.

Além dos órgãos já citados, o decreto menciona que poderão participar das discussões, como convidados, alguns representantes do Sistema de Garantia de Direitos e Sindicais, a saber: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério Público de Minas Gerais; 23ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – Área Infracional; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Tribunal de Justiça Estadual; Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Minas Gerais; Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Socioeducativo do Estado de Minas Gerais; Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais; e Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

Nesse diapasão, considerando que os Grupos de Trabalho em questão colocam os atores envolvidos na execução do sistema socioeducativo em discussões intersetoriais sobre o seu funcionamento e visando a sua reestruturação, tem-se como hipótese que eles acabam favorecendo o desenvolvimento das relações interinstitucionais. A hipótese em questão advém justamente do fato deles se constituírem como um fomento à discussão sobre as fragilidades do sistema com os atores envolvidos, em busca da proposição de soluções.

Considerando o apresentado até o presente capítulo, a seção seguinte destina-se a explicar sobre as análises realizadas e os resultados encontrados na parte empírica desta pesquisa.

8. AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM MINAS GERAIS

Considerando as informações coletadas nas entrevistas semiestruturadas, entraves institucionais de extrema influência sobre o funcionamento do sistema socioeducativo foram identificados. Para a exposição desses entraves, a título de uma melhor organização da pesquisa, na análise a seguir eles serão explanados de maneira que as duas (2) primeiras subseções apresentam as análises e diagnósticos realizados e as três (3) seguintes os resultados encontrados.

A primeira seção trata uma perspectiva sobre as impressões dos agentes entrevistados sobre três instrumentos, já mencionados, que diferenciam a aplicação da política socioeducativa em Minas Gerais, caso comparada com os demais Estados no relacionado à articulação interinstitucional: o Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte, os Grupos de Trabalho promovidos pelo o Decreto de numeração especial 420 de 2016 e o CIA/BH.

A segunda seção apresentará uma análise das relações entre alguns órgãos do sistema de justiça com o Poder Executivo –sendo ele estadual e municipal-, a saber, as instituições mineiras do: Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública. Em acréscimo, tratar-se-á das temáticas da judicialização das demandas e da ausência de alinhamento entre as decisões judiciais dos juízes do Estado de Minas Gerais.

A terceira seção deste capítulo abará um dos entraves mais nítidos em todo o processo das entrevistas: a personificação das relações institucionais. Com o decorrer do trabalho de campo, evidenciou-se que, muitas vezes, a relação entre os órgãos é dificultada pelo fato dos agentes tratarem-se como sujeitos e não como representantes das instituições.

A quarta seção trará a análise de um dos entraves observados no trabalho de campo, sendo ele o problema de perspectiva entre os papéis e competências de cada instituição. Em complemento a esta questão, abarca-se também o problema de perspectiva relacionado à importância dos diversos atores. Nesta seção também será tratado sobre a questão da intersetorialidade dentro do sistema socioeducativo.

Por fim, a quinta seção conduzirá uma reflexão sobre um último entrave nas relações que pode ser considerado um grande problema na execução do sistema: a questão da não integração da perspectiva da criança e do adolescente sendo sujeitos que detêm direitos fundamentais como valor social na atual civilização brasileira.

8.1 Instrumentos de articulação interinstitucional em Minas Gerais

Conforme apresentado anteriormente, Minas Gerais possui instrumentos que dão ao sistema socioeducativo local um caráter diferenciado sobre as relações interinstitucionais. Destarte, com as entrevistas realizadas, observou-se que 70% dos entrevistados citaram o Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte ou os Grupos de Trabalho do Decreto de numeração especial 420 de 2016, quando perguntados sobre a articulação institucional. A constatação em questão ressalta o reconhecimento destes como instrumentos em prol de relações mais próximas e dialógicas entre as instituições.

No relacionado aos Grupos de Trabalho instituídos pelo Decreto de numeração especial 420, de agosto de 2016, não foram apontados nas entrevistas detalhamentos ou críticas sobre a sua execução. No entanto, os grupos foram citados inúmeras vezes como meios pelos quais houve uma aproximação entre as instituições. Dessa maneira, confirma-se a hipótese apresentada na seção 6.3 deste trabalho.

Ocorre que mesmo não se tratando de seu objetivo primordial, eles muito contribuíram para um estreitamento das relações interinstitucionais através da promoção de espaços próprios para o diálogo entre os órgãos, visando a reestruturação e melhoria do sistema. Como o objetivo dos grupos em questão era o de se repensar a execução do sistema socioeducativo, tornou-se propícia a cooperação entre os agentes, que tiveram de pensar em conjunto maneiras para fortalecer a política pública mencionada. Com reuniões acerca de temáticas específicas e pontos pujantes propostos para a discussão, os agentes acabaram criando novos vínculos entre si, e fortalecendo vínculos já existentes.

Já no que se refere ao Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte, observa-se que, se por um lado ele pode ser considerado

como um enorme avanço por institucionalizar um espaço de diálogo entre as instituições, por outro, ele ainda tem de avançar em alguns aspectos essenciais. Acrescenta-se que a institucionalização do espaço de diálogo supracitada compreende não só o espaço das plenárias mensais, mas também os das Comissões Temáticas.

Nas plenárias mensais, não há uma restrição de público. Dessa maneira, todos os agentes das instituições que integram o socioeducativo são convidados. A dinâmica consiste em apresentações de questões demandadas em plenárias anteriores; documentos elaborados por alguma das comissões temáticas; *feedbacks* sobre ações realizadas - a exemplo a apresentação, na plenária do mês de julho do ano de 2017, das obras realizadas pela SUASE em diversos centros de internação no primeiro semestre do mesmo ano -; e outros assuntos que variam mediante a situação do sistema. A pauta das plenárias deve ser aprovada pelos presentes, por meio de votação, no início de cada reunião.

Em seguida à exposição, abre-se o espaço para a participação dos agentes presentes, fomentando o debate sobre as apresentações realizadas e sobre as deliberações dos tomadores de decisão. Essa dinâmica propicia que haja demandas realizadas tanto pelas instituições, quanto pela sociedade civil organizada - que também compõe o Fórum -, diretamente aos representantes dos órgãos competentes. Além disso, o debate em questão permite a identificação de eventuais fragilidades do sistema, o que consiste no primeiro passo para a sua resolução.

Sobre as Comissões Temáticas, ressalta-se sua importância por propiciarem discussões em assuntos específicos. Ao contrário das plenárias, cujas pautas abrangem questões diversas sobre o sistema socioeducativo, as comissões temáticas buscam a focalização das discussões dentro do sistema. Para cada comissão são convidadas as instituições que mais influenciam em cada tema, de modo que cada comissão possui uma composição diferenciada.

Considerando o apresentado, sobressai-se o fato de que discussões focalizadas, compreendendo os agentes mais influentes sobre cada problemática, tendem a propiciar resultados com maior similaridade e aplicabilidade na realidade social. Ainda, as Comissões Temáticas viabilizam um espaço mensal, na agenda de cada instituição, para a sua reflexão em prol da solução ou minimização dos danos provenientes de determinada situação, por

meio do diálogo com as instituições correlatas. Com o diálogo frequente e institucionalizado entre os órgãos especificamente envolvidos em determinado assunto, aumenta-se também a possibilidade de cooperação e de mudanças efetivas.

Uma primeira visão sobre o Fórum, à luz das entrevistas realizadas, faz com que seja possível compreendê-lo como um facilitador, no qual as instituições podem discutir as questões necessárias de uma forma igualitária, sem que sejam regidas por uma hierarquia. Assim, ele é um canal aberto de discussão, que permite o contato direto entre as diversas estruturas que participam nessa temática da infância e juventude.

A segunda perspectiva que foi observada visa pontuar questões que necessitam ser repensadas para que o Fórum cumpra os objetivos para os quais foi criado. Importante ressaltar também que não se exclui o fato do Fórum em questão representar um enorme avanço para a articulação entre as instituições, mas essencial é apresentar suas fragilidades, que constituem grandes entraves desta articulação pretendida.

Pontua-se que o instrumento analisado promove a consolidação de uma oportunidade de diálogo entre os agentes envolvidos. No entanto, as discussões mostram-se, muitas vezes, difusas e com poucas ações resultantes. Dito de outra maneira, no que tange ao elemento de promoção do diálogo e possibilidade de interlocução entre as instituições, o Fórum mostra-se efetivo, não obstante, no que tange a implementação de atitudes práticas para mudanças em benefício do adolescente, deixa a desejar. Conforme expresso em uma das entrevistas, ainda são necessárias melhorias no sentido apresentado.

Quero ainda acreditar que ele vai avançar porque eu sou uma pessoa que precisa ver as atitudes, preciso ver as coisas se concretizarem, se materializarem. E eu não estou vendo isso. Dentro de algumas áreas, as instituições se reúnem, discutem, mas você não vê avanços ali práticos, transformando-se em benefício do adolescente. JUD 1

Ainda, alega-se que a participação das instituições neste instrumento, ao longo dos anos, não tem se mostrado contínua, mas sazonal, principalmente no âmbito do Poder Executivo. Nesse aspecto, a interrupção na participação de qualquer uma das instituições tende a ter consequências negativas para o diálogo construído, gerando lacunas e, muitas vezes, deixando certos tópicos esquecidos ou problemas sem serem tratados. Em acréscimo à essa lógica, é observável, muitas vezes, há uma posição de autodefesa das instituições que, face a um problema explicitado no Fórum, preocupam-se mais em justificar uma possível

ação ou omissão, ou até se eximir de uma possível culpa, do que em discutir sobre possíveis soluções.

Considerando o exposto, vê-se a necessidade do amadurecimento da participação institucional no instrumento analisado. À vista de um problema apresentado na instância de discussão, o ideal é que não haja tamanho foco em se culpar determinada instituição e nem de que assuma uma posição unicamente de autodefesa. A lógica predominante deve ser a de sistema, de modo que caso haja um problema todos devem, em conjunto, contribuir para a sua resolução.

De outro modo, o ideal é que ocorra um esforço conjunto para sanar o problema, com cada instituição sugerindo e realizando as ações ao seu alcance, dentro de suas competências, para a devida solução. Enfatiza-se a questão da realização das ações, de modo que não se entende como salutar para uma política pública que as discussões em torno de suas fragilidades fiquem somente no campo teórico, é essencial que atitudes sejam tomadas para melhorias da política em questão.

Sobre os instrumentos que favorecem a articulação interinstitucional no cenário mineiro, essencial tratar sobre o CIA/BH. Evidenciou-se, por meio das entrevistas realizadas que, o CIA/BH, promovendo uma conexão institucional entre os órgãos, favorece de maneira expressiva o alinhamento institucional destes, o que pode ser exemplificado pelo trecho da entrevista de um dos agentes quando perguntado sobre a articulação do órgão com o Poder Judiciário.

Nós temos ainda um facilitador muito grande, que é a existência do CIA, um centro integrado. Aqui é uma casa onde funcionam os principais atores envolvidos no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, então a interação é muito boa, porque se a gente precisa conversar com o juiz é só subir a escada, e vice-versa. Não só com os juízes, mas também com os delegados, com os técnicos da prefeitura, com os defensores públicos, esses estão até no mesmo andar que a gente. MPMG 2

Evidencia-se que dos seis agentes que trabalham nas instituições integradas pelo CIA/BH, cinco citaram o centro como facilitador da articulação entre essas instituições. Desta forma, torna-se claro que a aproximação institucional entre os órgãos acabou favorecendo a interlocução entre eles.

Com a concentração dos diversos órgãos envolvidos em um mesmo espaço, foram diminuídos os entraves para sua comunicação e articulação, favorecendo todo o processo. Assim, o sistema de atendimento unificado proposto pelo CIA/BH, não só propiciou, na percepção dos entrevistados, uma maior agilidade de resposta para o público dessa política em questão, mas também favoreceu a aproximação das instituições do sistema de justiça envolvidas, consolidando-se como um grande beneficiador do funcionamento do socioeducativo.

8.2 Órgãos do sistema de justiça e o Poder Executivo

Uma das consequências do processo de personificação das relações institucionais, que será tratado na seguinte seção, pode ser verificada na ausência de conformidade entre as decisões judiciais no Estado de Minas Gerais.

Nas decisões judiciais referentes às consequências do cometimento de atos infracionais pelos adolescentes, o que foi apontado pelos entrevistados, é uma falta de coesão nas decisões dos diferentes juízes do Estado. Percebe-se que, mesmo que o ECA represente um avanço na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, o dispositivo é amplo no que tange a área infracional. A perspectiva em questão pode ser observada na fala de uma das entrevistadas sobre o ECA:

Nós temos um Estatuto, mas na área infracional ele não existe. Não estou reclamando do ECA, mas, quando ele foi criado, há 27 anos, nós não tínhamos esse índice de envolvimento de adolescentes na prática de atos infracionais. O Estatuto veio mais como garantidor dos direitos da criança e do adolescente e deixou essa parte meio que genérica, deixando à discricionariedade dos juízes. JUD 1

Ainda, dando continuidade à lógica apresentada, verifica-se que a heterogeneidade nas decisões judiciais não deve ser atrelada ao fato do Estado de Minas Gerais ser extremamente diverso cultural e economicamente no âmbito regional. Observa-se, na realidade, que ela está relacionada com o fato de não haver um conjunto de sugestões e procedimentos norteadores sobre a questão, ou seja, com a pauta do Judiciário sobre ela, aumentando a carga discricionária na decisão do juiz.

Dessa maneira, com poucas diretrizes para a tomada de decisão, a carga subjetiva do juiz ocupa um lugar de protagonista no sistema, lugar que deveria ser ocupado,

na aplicação da medida socioeducativa, pela natureza e contexto do ato infracional cometido frente ao espírito do ECA como política de proteção à infância e adolescência.

Essa situação se torna maléfica para o bom funcionamento das medidas, uma vez que, pode acontecer a situação de adolescentes que cometem atos infracionais leves – como, por exemplo, furto - acabam cumprindo medidas privativas de liberdade – que, conforme já foi explicitado anteriormente deveriam ser aplicadas somente em casos graves -, e passa a conviver com adolescentes que cometeram atos com lesão ou grave ameaça ao bem jurídico da vida, como o latrocínio e o homicídio.

No Estado de Minas Gerais, essa situação ainda tem como agravante a falta de Varas exclusivas da Infância e Juventude. Sobre essa temática, salienta-se o inciso I, do artigo 1º do Provimento Conjunto nº 36, de 24/04/2014, que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e da Juventude, expresso a seguir:

Art. 1º Determinar às Presidências dos Tribunais de Justiça que:

I — promovam, no prazo de 90 (noventa) dias, estudos destinados a equipar comarcas e foros regionais que atendem mais de 100.000 habitantes, com varas de competência exclusiva em matéria de infância e juventude, encaminhando o resultado para esta Corregedoria Nacional de Justiça no prazo assinalado, o que deverá ser feito diretamente nos autos do PP CNJ nº 0002631-53.2014.2.00.0000; (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014)

Observa-se que a normativa em questão frisa a determinação de que comarcas e foros regionais que atendam a mais de 100.000 habitantes tenham Varas de competência exclusiva em matéria da Infância e Juventude. No entanto, de acordo com o relatório de pesquisa “Justiça Infanto-juvenil: situação atual e critérios de aprimoramento” publicado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2012, somente 5 das 136 varas do Estado que atendem questões relativas à infância e adolescência são exclusivas.²

A importância da exclusividade nas Varas da Infância e Juventude é grande por se tratar de uma área que, para gerar resultados, exige a relação com as diversas instituições envolvidas no sistema. Dessa maneira, demanda uma especialidade maior do magistrado, justamente por necessitar de uma atuação que vai além da jurídica.

² De acordo com a definição do relatório de pesquisa “Justiça Infanto-juvenil: situação atual e critérios de aprimoramento” de 2012, as varas exclusivas, no caso, compreendem aquelas que julgam somente casos envolvendo crianças e adolescentes, enquanto as varas cumulativas são caracterizadas por acumular matérias diversas à questão da infância e adolescência, como, por exemplo, a matéria penal.

Sobre essa questão, a entrevistada menciona:

A vara da infância é a que a gente chama de interdisciplinar porque ela tem que ter uma interação e integração com as demais instituições que compõem o sistema de justiça juvenil. Então a nossa atuação vai muito além da perspectiva jurídica, a gente tem que ter uma visão sociológica, psicológica, porque a gente lida com atores que não são só operadores do direito. JUD 1

Em conformidade com o apresentado, destaca-se que o Provimento Conjunto nº36 já mencionado também determina, em seu inciso IV do artigo 1º, a implementação progressiva de equipes multidisciplinares em cada uma das Varas da Infância e Juventude, o que corrobora com a afirmativa de que as varas em questão necessitam de uma articulação interinstitucional diferenciada, fortalecendo o argumento sobre a necessidade de serem exclusivas.

Em defesa do argumento defendido, evidencia-se, ainda, a afirmação a seguir do entrevistado, quando discorria sobre a nítida divergência das decisões judiciais, em especial do interior do Estado, na área infracional da Infância e Juventude:

Há a orientação do Conselho Nacional de Justiça para que haja varas especializadas a partir de cem mil (100.000) habitantes. O ideal e recomendado pela normativa internacional é que existam operadores especializados no atendimento de crianças e adolescentes, seja no Judiciário, no Ministério Público, nas polícias, e em todas as áreas. Presume-se que para trabalhar no atendimento a crianças e adolescentes, deve-se ter uma formação específica, uma preparação específica, não se pode atuar só com base na experiência de vida. MPMG 1

Uma outra questão observada nas entrevistas, dentro da temática da relação dos órgãos sistema de justiça – no caso, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública – com o Poder Executivo, que se consolida como um entrave nas relações interinstitucionais é a da judicialização das demandas.

De maneira geral, os entrevistados do Poder Executivo levantaram que as demandas são, muitas vezes, levadas direto para a via judicial, sem antes passar por um processo de diálogo, sem a anterior tentativa de resolução por meio de acordos. Essa questão é observada principalmente na capital, conforme alegado por um dos entrevistados quando perguntado sobre a relação da subsecretaria com o Ministério Público:

Nós tivemos algumas dificuldades no início, principalmente com a 23ª Promotoria aqui em Belo Horizonte. Eles têm um perfil diferente do interior por serem da capital. No interior tem mais diálogo, a gente percebe que, na capital, as demandas são muito por medidas judiciais. SUASE 3

As instituições do sistema de justiça são garantidoras da lei, dos direitos da criança e do adolescente, a fim de que eles não sejam violados e, caso violados, devem atuar em conjunto com o Poder Executivo para o seu reestabelecimento. Nesse sentido, a visão legalista, de que tudo deve ser transformado em processo, dificulta essa atuação em conjunto, distanciando as instituições e evitando a promoção do diálogo.

Nesse contexto, sobre a judicialização em excesso das demandas, uma das entrevistadas alega o exposto a seguir:

Aí o Ministério Pública muda um pouco o seu lugar na construção e melhoria do sistema para um lugar da pura acusação do Poder Executivo em relação as irregularidades, isso traz uma fragilização do diálogo. PBH

Nesse diapasão, a função de garantidor de direitos deveria ser exercida através de ações administrativas e diálogos, deixando as ações civis públicas como última possibilidade, quando forem esgotadas as medidas preventivas e administrativas para a situação e não ter se chegado a uma solução efetiva.

Nota-se, ainda pelas entrevistas, que a situação da judicialização das demandas tem melhorado com o decorrer dos anos, mas ainda precisa de avançar. Em contrapartida, observa-se o trecho de uma das entrevistas, no contexto em que perguntado sobre a relação do Ministério Público com a SUASE:

A gente opta por fazer um papel misto, tem horas que é hora de estar recorrendo à justiça, para ajudar na implementação de uma política que é um dever do Estado. Outras horas, a gente articula com o próprio Estado, no sentido de conseguir uma situação que possa ser favorável, mesmo que não seja dentro daquele conceito total, mas pelo menos a gente articula uma situação que poderia estar ajudando na continuidade da política de atendimento do adolescente. MPMG 2

Verifica-se, dessa maneira, que a atuação do Ministério Público tende a ser nas duas vertentes: tanto na parte dialógica quanto em acionar o Poder Judiciário por meio de ações públicas. Essa situação também pôde ser observada pelas entrevistas, uma vez que os próprios agentes do Poder Executivo, principalmente os do âmbito estadual, destacaram positivamente o acompanhamento e presença do Ministério Público no planejamento e em questões de diálogo sobre a política pública. No entanto, a questão da judicialização continua sendo apontada como um entrave relacional na articulação entre as instituições.

Na pesquisa de campo, percebeu-se uma forte presença do Ministério Público nas instâncias de discussão e fiscalização do sistema, bem como uma presença também positiva do Poder Judiciário. No entanto, verificou-se uma ausência da Defensoria Pública nesse aspecto.

Nesse sentido, foi observado que as instituições que compõe o CIA/BH - no caso, o Ministério Público, o Poder Judiciário e Polícia Civil - apresentam proximidade maior com a Defensoria Pública, fruto da integração gerada por esse centro. No entanto, as demais instituições entrevistadas, ao serem perguntadas sobre sua relação com a Defensoria Pública, relataram uma boa relação, no entanto, mais distante. Observa-se, então, que não há integração da Defensoria Pública com o restante do sistema, de modo que a instituição em questão fica à margem das discussões e, muitas vezes, de integração interinstitucional.

Conclui-se então, nessa seção focada nas relações entre os órgãos do sistema de justiça e o Poder Executivo, que três são os principais entraves: a heterogeneidade das decisões judiciais, a judicialização das demandas por parte do Ministério Público e a ausência da Defensoria Pública nas instâncias de integração do sistema.

8.3 Personificação das relações interinstitucionais

Em relação aos entraves nas relações interinstitucionais verificados por meio da análise das entrevistas, averigua-se a questão da personificação das relações entre as instituições. O art. 37, *caput*, da CRFB/88 expressa que “ a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Destaca-se, aqui, a questão da impessoalidade como um dos princípios constitucionais norteadores da atuação da Administração Pública em todos os seus níveis.

Em consequência a lógica apresentada, o ideal seria que, em um contexto de representação institucional, os agentes transmitissem as diretrizes de seus órgãos e buscassem os objetivos dos mesmos. Dessa maneira, haveria a construção de políticas e articulações entre as instituições de maneira impessoal, o que tenderia a fortalecer o sistema por inteiro.

Nesse diapasão, as aspirações e relações pessoais do agente devem ser excluídas, ao máximo, dos procedimentos interinstitucionais. Assim, a subjetividade dos agentes deve ser mínima em prol de relações impessoais. Expresso de outra maneira, com vistas a relações interinstitucionais saudáveis, o vínculo entre as instituições não deve ser construído com base na subjetividade e personalidade de seus agentes. A personificação nas relações interinstitucionais vai contra o princípio da impessoalidade, uma vez que favorece a influência de circunstâncias pessoalíssimas dos agentes na arena decisória da política pública.

Todavia, verificou-se uma situação diferente desse pressuposto nas instituições do sistema socioeducativo mineiro analisadas. De maneira geral, a articulação é construída considerando-se agentes específicos, em conformidade com suas características pessoais. Dessa forma, os vínculos acabam não sendo institucionais, mas, sim, pessoais. Como consequência, com a eventual ausência do agente formador do vínculo, este se esvai e toda a articulação tem de ser construída novamente, com a perda das pactuações e avanços alcançados até então.

A situação apresentada de personificação das relações institucionais vê-se presente em diversas políticas públicas, no entanto, suas consequências no sistema socioeducativo tendem a ser ainda piores. Essa situação decorre da própria complexidade do socioeducativo, principalmente quando se considera a pluralidade de atores e instituições envolvidas na tomada de decisão e na execução da política.

Como exemplo, observa-se a alegação de um dos entrevistados quando perguntado a respeito da relação do Ministério Público com os Municípios do interior de Minas Gerais:

Com os Municípios, a relação depende de cada lugar, dos atores, depende do prefeito, dos juizes, dos promotores, como cada um enxerga o seu próprio papel, como cada um enxerga essa política como um todo, depende de uma série de questões. MPMG 1

A realidade do Estado de Minas Gerais é, evidentemente, complexa no âmbito da execução de políticas públicas quando se considera a quantidade e heterogeneidade dos municípios existentes. Nesse contexto, é de esperar de que as relações dos órgãos envolvidos nas políticas públicas com os municípios mineiros também não sejam homogêneas.

No entanto, observa-se o exposto pelo entrevistado no sentido de que as relações dependem de “como cada um enxerga o seu próprio papel, como cada um enxerga essa política como um todo”. No trecho, fica nítido o atrelamento do sistema socioeducativo à visão pessoal de cada agente sobre o sistema, sendo a execução da política refém do entendimento dos diversos agentes.

Ainda, decorre que as relações entre as instituições, as quais deveriam ser impessoais, acabam se diversificando em dependência de quem ocupa determinado cargo, evidenciando um alto grau de subjetividade. Salienta-se, aqui, que a grande perversidade da personalização das relações interinstitucionais, ou seja, dessas relações levadas no âmbito pessoal e não no profissional, recai sobre os adolescentes, público afetado diretamente pelas fragilidades do sistema.

Nesse diapasão, mesmo verificando-se que o fenômeno da personificação se apresenta de maneira generalizada entre as instituições do sistema, com as entrevistas realizadas fica possível averiguar que suas consequências no âmbito do Poder Executivo são ainda mais negativas para a execução da política pública. Sobre essa questão ressalta-se o expresso por uma das entrevistadas:

A gente fica muito preocupado com os movimentos que são feitos pelas instituições, principalmente do Executivo, que vão de acordo com o governo e com o partido. É tudo muito voltado para políticas partidárias e não políticas públicas. São sempre políticas partidárias. Então se o governo anterior, que é de um partido oposto, estava desenvolvendo um trabalho, não há o interesse de analisar se o trabalho desenvolvido foi bom, há a sua interrupção porque não é algo do partido, então, vigente. JUD 1

Assim, as trocas de governo mostram-se relacionadas com a problemática da personificação das relações no âmbito do Poder Executivo. Verifica-se que as políticas públicas, hoje, tendem a ser políticas de governo ao invés de políticas de Estado, de modo que a cada mudança de governo todo o trabalho é interrompido.

A interrupção mencionada também compreende a articulação entre as instituições, de modo que, a cada troca de governo, há um novo esforço de se construir uma articulação com as esferas executivas, perdendo tudo o que havia sido construído em conjunto anteriormente. Dito de outra maneira, o que ocorre é que não há legados de uma Administração para a sua sucessora quando se trata de uma situação de partidos políticos

diferentes. Acrescenta-se, de acordo com a perspectiva dos entrevistados, que há uma cultura forte na política brasileira de negação daquilo que foi deixado pela Administração anterior, não há um juízo de valor das ações, mas a sua interrupção imediata.

Sobre essa questão, observa-se o afirmado por um dos entrevistados:

A gente também tem sempre as dificuldades com as alternâncias de poder. Por exemplo, recentemente entrou um novo prefeito, então basicamente a gente é obrigado a ter novos diálogos, estabelecer contatos com as pessoas-chaves e isso traz uma dificuldade. MPMG 2

Observa-se, sobre o exemplo trazido pelo entrevistado, conforme também ressaltado por outra entrevistada, cujo trecho analisado está expresso a seguir, que, com a troca de governo do Município de Belo Horizonte, consequência das eleições de 2016, ocorreu o processo de reestruturação da Administração Municipal. Nesse contexto, o serviço de medidas socioeducativas em meio aberto ficou, por um longo período, sem gestor imediato e, por essa razão, pactuações que já tinham sido feitas na gestão anterior com outras instituições perderam a força e não foram cumpridas.

Foi perceptível que, pelo fato da Prefeitura de Belo Horizonte ter ficado um período grande sem gestor nessa troca de governo, essas articulações que tinham sido pactuadas caíram por terra, como se elas não tivessem validade institucional pela ausência do gestor. As questões são muito personalizadas e não tem um pacto institucional, que é o que deveria ter. PBH

Ressalta-se, aqui, que o processo de se reconstruir uma articulação entre as instituições não é instantâneo, mas de longo prazo, de modo que, a cada reconstrução, seus benefícios demorarão ainda mais a serem vislumbrados. Acrescenta-se, ainda, que recursos que poderiam estar sendo empregados em outras instâncias de melhoria no socioeducativo são utilizados para esse processo, que acontece por falta da construção de relações, de fato, institucionais.

Sobre o contexto das trocas de governo, em conformidade com o argumento apresentado sobre as interrupções nos fluxos da política pública, destaca-se a colocação de uma das entrevistadas, alegando que, na sua percepção, as equipes dos Municípios são muito transitórias, o que dificulta a construção de fluxos permanentes dos Municípios com o Estado. Percebe-se que um dos fatores dessa transitoriedade das equipes é justamente as trocas de partidos no governo, que acarretam em mudanças no corpo de pessoal municipal, no que tange os funcionários que não possuem um vínculo efetivo.

Por fim, importa salientar que mesmo com o destaque da situação do Poder Executivo no relacionado com a personificação das relações, as demais instituições não estão, de maneira alguma, imunes a essa problemática. Essa questão é salientada pela entrevistada, quando comenta sobre a relação entre o Poder Judiciário e o Ministério Público com a subsecretaria:

Quando a gente fala de articulação com um poder e do impacto que isso tem na política pública, quando a gente fala do Poder Judiciário, assim como quando a gente fala sobre o Ministério Público, não podemos desconsiderar que, para além da instituição em si, temos órgãos autônomos. Cada juiz do Estado é um órgão autônomo do poder Judiciário e cada Promotor de Justiça é um órgão autônomo do Ministério Público. SUASE 1

Como acréscimo a lógica apresentada, destaca-se a seguinte situação exemplificada por um dos entrevistados sobre a ausência de coesão nas ações dentro de uma mesma instituição:

Há a questão da autonomia funcional, e as vezes há um descompasso. Por exemplo, há ações que pedem coisas incompatíveis entre si: se um promotor de justiça entra com uma ação em Belo Horizonte para que não entrem adolescentes de outras comarcas, você pode ter um promotor de uma comarca vizinha que a comarca de cumprimento seria Belo Horizonte, por força do ECA, que determina o cumprimento da medida em mesmo local ou em lugar mais próximo, e o promotor de lá entra com uma ação coagindo o estado a prover a vaga. Então as ações ficam incompatíveis. SUASE 4

O exposto pelos entrevistados evidencia justamente o fato de os atores agirem em maior conformidade com suas convicções pessoais do que de maneira impessoal e institucional. Mesmo que haja uma inegável discricionariedade no trabalho dos agentes do Poder Judiciário e do Ministério Público, um alinhamento entre os atores da mesma instituição, com diretrizes coesas de atuação, facilitaria a articulação destas com as demais. Evidencia-se que a falta de alinhamento intrainstitucional, bem como a ausência de conformidade entre as decisões judiciais no Estado de Minas Gerais é discutidas em seção anterior com um detalhamento maior.

Considerando-se o que foi apresentado, vê-se a configuração de um sistema extremamente complexo e, ainda, com relações baseadas nos agentes e não nas instituições. Com isso, dificulta-se a construção de vínculos permanentes entre as instituições e aumenta-se a possibilidade de entraves relacionais na tomada de decisão, tornando a articulação interinstitucional complexa e frágil.

8.4 Reconhecimento entre as instituições

Um dos pontos tratados nas seções anteriores diz respeito judicialização das demandas por parte do Ministério Público. Sobre essa questão, destaca-se o alegado por dois dos entrevistados ao argumentarem que, muitas vezes, o excesso dessa judicialização vem, justamente, pelo desconhecimento do funcionamento da Administração Pública pelo Ministério Público.

O que nós precisamos de ter, e aí seria importante manter essa articulação permanente com o Ministério Público, é no sentido de não deixar que os problemas acumulem, tentar que eles entendam o funcionamento da Administração Pública, porque as vezes a agressividade e essa forma de cobrar desproporcional e desarrazoada são um desconhecimento de como funciona a Administração Pública. SUASE 4

Eu acho que por um outro lado, é muito importante haver um diálogo para que as pessoas possam entender o papel das outras, porque existem muitos problemas, conflitos, inclusive que levam à judicialização das questões, pela falta de entendimento. SEDESE 2

Nesse sentido, verifica-se mais um entrave na articulação interinstitucional do sistema socioeducativo: o problema de perspectiva entre os papéis e competências de cada instituição.

No que se refere à articulação interinstitucional, a compreensão da função de cada uma das instituições pelos órgãos que com elas se relacionam é essencial para que não existam preconceitos em relação à atuação de cada um. Assim, em um contexto de conhecimento sobre as reais competências de cada instituição, a tendência é de que se favoreça a aproximação entre elas.

Sobre essa questão, destaca-se a problemática que vem ocorrendo em Belo Horizonte em relação aos agentes da Polícia Militar e os técnicos dos CREAS, conforme destacado em uma das entrevistas.

O agente da segurança pública acusa o técnico de ser conivente com o adolescente e de não reconhecer o trabalho da segurança pública, e o técnico acusa o agente da SP de violência institucional, de truculência, de também não reconhecer o trabalho socioeducativo. PBH 1

A perspectiva do não reconhecimento vem, muitas vezes, da ciência da real atuação das instituições, uma vez que não é comum que se valorize o desconhecido. Nessa perspectiva, ressalta-se que a informação sobre a competência e atuação das instituições do

sistema socioeducativo tende a estreitar as relações interinstitucionais e prevenir possíveis embates institucionais.

Além disso, com um amplo conhecimento das competências das instituições envolvidas, poderia ocorrer a otimização do fluxo de algumas informações. Nesse sentido, destaca-se o alegado pela entrevistada sobre demandas à Sedese que, muitas vezes, não estão dentro do seu escopo de atuação.

No sentido de melhorar a articulação institucional, é necessário destacar que o Judiciário e o Ministério Público desconhecem atribuições da Sedese. Mesmo que hoje isso esteja melhorando muito, o Judiciário e o Ministério Público desconhecem a forma da Sedese, as competências e suas atribuições. Então a intenção é trabalhar isso. Muitas vezes, por desconhecerem algumas questões, os órgãos de justiça requisitam na assistência questões que não são de competência da Sedese, então a gente trabalha nesse sentido de qualificar esse diálogo e de informação um pouco. SEDESE 2

Ressalta-se aqui que, o conhecimento sobre as funções de cada instituição analisado, ainda, favorece o alinhamento entre os órgãos e a garantia dos direitos processuais do adolescente autor de ato infracional, conforme informado por um dos entrevistados:

Eu acho que um dos pontos fundamentais tanto na apuração quanto na execução da medida socioeducativa é que o jovem que se veja sujeito a esse procedimento, ele tenha todas as garantias processuais dele. O primeiro passo para que ele compreenda isso, é que ele compreenda que os atores estão muito bem definidos dentro dos procedimentos e, para isso, os atores têm que estar cientes de suas funções e das dos outros. JUD 2

Por fim, ainda no tangente à questão da ciência das instituições sobre as competências das outras, ressalta-se uma problemática que foi citada em peso pelos entrevistados que compõe a execução das medidas de meio aberto: a falta de intersetorialidade entre as demais áreas do setor público.

As medidas socioeducativas, principalmente as de meio aberto, necessitam de uma interlocução intensa com outras áreas do setor público além da Segurança Pública e Assistência Social, como a Saúde, Educação, Cultura e outras. No entanto, o verificado é que, muitas vezes, pode-se perceber que a Assistência Social, no âmbito das medidas socioeducativas em meio aberto, acaba executando o planejamento e a execução sozinha, com as outras áreas agindo pontualmente, como coadjuvantes do processo.

Essa situação é percebida, pelos entrevistados, como maléfica para o sistema, por interferir diretamente na ressocialização do adolescente. Nesse diapasão, é essencial que o Plano Individual de Atendimento (PIA), por exemplo, seja construído com conjunto, com uma equipe interdisciplinar, de modo melhorar as possibilidades de efetiva ressocialização do adolescente e garantia dos seus direitos fundamentais por meio do acesso aos serviços públicos.

Considerando o que foi apresentado, fica nítido que tanto o desconhecimento sobre as funções das instituições que fazem parte do sistema socioeducativo, quando a ausência dos órgãos de outras áreas do setor público, como Educação e Saúde, no protagonismo da execução da política, dificulta o sucesso de seus resultados.

8.5 Questão cultural

Um último entrave a ser tratado no presente estudo, de extrema relevância nas relações interinstitucionais do sistema socioeducativo mineiro, tange a uma questão de cunho cultural, a saber: a não integração da perspectiva da criança e do adolescente sendo sujeitos que detém direitos fundamentais como valor social na atual civilização brasileira.

A “Doutrina da Proteção Integral”, anteriormente explicada nessa pesquisa, foi consolidada no país com a promulgação da CRFB/88 e fortalecida pelo ECA em 1990. A doutrina em questão coloca a criança e o adolescente como *sujeitos de direitos* e, ainda, determina que eles componham um público prioritário, devendo ser protegidos pelo Estado, pela família e por toda a sociedade. No entanto, o que é observado é o fato de que essa teoria não reflete, no momento atual, o pensamento majoritário dos brasileiros.

Em suma, a lógica dominante sobre o adolescente autor de ato infracional ainda possui resquícios perversos da “Doutrina da Situação Irregular”, tanto na sociedade civil quanto entre os agentes do sistema socioeducativo, de modo que ainda é possível verificar uma relação íntima entre a aplicação da medida socioeducativa com o contexto da vulnerabilidade social.

Nesse aspecto, ressalta-se a influência desse entrave cultural na implementação da política socioeducativa, já que que ele perpassa grande parte dos demais entraves já discutidos no estudo. Ainda, o não reconhecimento da criança e adolescente como sujeitos de direitos, em um sistema marcado pelo personalismo nas relações, culmina em tomadas de decisão que fortalecem esse raciocínio.

Desse modo, tem-se como exemplo a questão da heterogeneidade das decisões judiciais. Sendo o juiz um membro da sociedade, os valores desta, muitas vezes, são também os dele e, em um contexto de ausência de varas especializadas, com a consequente não especialização do próprio profissional no tema da infância e juventude, as decisões acabam sendo determinadas com foco na punição e isolamento do adolescente, em detrimento do caráter socioeducativo da medida. Sobre essa questão, destaca-se o sintetizado pela entrevistada SUASE 1, as seguir:

A gente não pode desconsiderar que existe esse fator higienista, essa preferência por tirar o garoto de circulação e colocá-lo em uma unidade de privação de liberdade e isso acaba sendo preferível a conduzir o seu processo de responsabilização, circulando ainda na comunidade. SUASE 1

Ademais, em uma sociedade que preza a punição em detrimento da socioeducação, há uma descrença em relação as medidas socioeducativas. Acredita-se que as medidas socioeducativas não punem o adolescente, que são uma maneira de favorecer a impunidade. Sobre essa questão, é destacado o expresso por um dos entrevistados:

A sociedade toda pensa que esses adolescentes aqui são tratados de uma forma que não deveriam. Que passamos a mão na cabeça deles, que eles não são punidos. Então é um desafio a gente poder mostrar para a sociedade que a recuperação do adolescente passa por outras questões que não sejam essa de estar punindo de forma severa, violenta, mas sim mostrando a esse adolescente uma situação melhor, para que ele possa retornar à convivência social com uma cabeça um pouco melhor e possa lutar pela vida dele. MPMG 2

Essa visão da sociedade em relação à execução das medidas socioeducativas acaba sendo de extrema negatividade para que as medidas cumpram seu objetivo de ressocialização do adolescente. Ocorre que, após o cumprimento da medida, o adolescente volta ao seu meio social. Nesse contexto, deveria haver um acolhimento deste adolescente para que os efeitos socioeducativos da política pública fossem consolidados, no entanto, há a estigmatização do adolescente como um infrator, que faz com que ele sofra preconceitos e passe pelo processo de exclusão e marginalização.

Interessante ressaltar a colocação de um dos entrevistados sobre essa temática. De acordo com ele, o cumprimento da medida socioeducativa acaba sendo uma verdadeira penalidade que o jovem tem de carregar ao longo de sua vida, principalmente devido ao meio para o qual ele retorna. Ainda, o entrevistado indica que acredita ser necessário que existam esforços maiores por parte do Estado para modificar o meio social do adolescente.

Literalmente vai ser uma pena para a vida da pessoa. O Estado não está interessado em, no momento pós-medida, ver se consegue voltar com o menino para a realidade, sem que ele cometa novos atos infracionais, sem que ele permaneça no mundo do crime. PCMG

O preconceito da sociedade em relação ao adolescente que comete o ato infracional é visível, principalmente, quando observado do ponto de vista da oferta de oportunidades para esse sujeito. Assim, observa-se que dentro do próprio sistema essa oferta é difícil, conforme o exposto por duas entrevistadas sobre a medida de PSC:

Na Prestação de Serviços Comunitários, tem hora que a gente não consegue inserir o adolescente para cumprir a medida, porque ninguém quer recebe-lo para prestar aquele serviço comunitário. Ele é rejeitado de todas as formas. Esse é o maior dificultador hoje. Nós temos inúmeros problemas com articulação com as instituições, mas o não reconhecimento do adolescente enquanto sujeito de direitos é o pior. CREAS 2

Por exemplo, para que um jovem cumpra a medida de PSC, quase que temos de implorar para que instituição acolha o adolescente. A partir do momento que a gente institucionalizar isso, a instituição não vai ter como questionar, já que haverá uma cooperação mútua e regulamentada. PBH

Verifica-se que a sociedade civil não está disposta a cumprir o seu papel de proteção de cuidado com o público da criança e do adolescente. Essa situação mostra-se incongruente uma vez que, por um lado, é um anseio da sociedade a diminuição da criminalidade infanto-juvenil, mas, por outro, não há por ela a execução da sua função, para que esse objetivo seja realizado. Destaca-se que, em um contexto de ampla exclusão, as oportunidades dadas ao adolescente que o afastam da criminalidade tornam-se escassas, o que diminui a efetividade da medida.

Em acréscimo a temática do preconceito generalizado com o adolescente que cumpre a medida socioeducativa, ressalta-se a dificuldade do entendimento das instituições públicas que este adolescente compõe o público prioritário da política pública do Estado. Destaca-se a dificuldade do entendimento que este jovem é um cidadão da cidade, que deve utilizar os equipamentos públicos disponíveis e tem direitos como qualquer outro adolescente. Sobre essa questão, a entrevistada CREAS 2 alega que:

Convencer a rede que esses adolescentes têm direitos é muito difícil, e são direitos básicos: direito de estar na escola, direito de ter acesso ao centro de saúde, direito a poder participar de uma oficina de natação, direito de jogar futebol, direito de estar nos lugares, direito de estar na porta da Regional e não ser abordado pela polícia. As instituições, como um todo, têm que saber que esse menino é público delas também. Ele não é só um adolescente da medida socioeducativa, ele é uma adolescente da cidade. Ele tem o direito de estar na cidade e frequentar todos os equipamentos públicos. Então acho que esse é o maior desafio, que todo mundo reconheça esse adolescente como um sujeito de direitos. CREAS 2

Ainda no contexto de exclusão do adolescente que comete um ato infracional, destaca-se a necessidade de tratá-lo como o sujeito de direitos que é durante todo o processo de execução da medida. Para que a medida socioeducativa cumpra seu papel no âmbito da socioeducação, é essencial que os agentes mostrem ao adolescente possibilidades de uma mudança de postura perante a sociedade e, para isso, deve haver a construção baseada em uma relação de respeito mútuo.

Há um papel simbólico dos agentes do sistema no processo de responsabilização, e, nesse aspecto, o adolescente deve enxergar os agentes das diversas instituições que compõem o sistema socioeducativo com respeito, de maneira ética. Para isso, a atitude dos agentes a todo momento deve ser no sentido de promover a construção dessa relação de respeito. Sobre essa questão, destaca-se o expresso pela entrevistada SEDESE 1:

Se o adolescente não enxergar no policial uma figura da lei, ética, que cumpre a lei, o processo de responsabilização começou mal, começou comprometido. Muitas vezes o adolescente não vai encontrar essa relação ética dentro das forças de segurança e não vai poder se referenciar. E esses agentes públicos se esquecem de que eles têm um papel normativo perante o adolescente, eles têm uma função simbólica no processo de responsabilização do adolescente. Então vai todo mundo se omitindo do seu papel, da sua função, esperando que um terceiro faça isso sozinho. Se o adolescente não enxerga essa sociedade ou não valida o sistema de valores dessa sociedade para ele e se os agentes se omitem, isso vai acontecer quando chega na internação e encontra um agente que também não se coloca como um responsável pelo papel normativo. SEDESE 1

Ainda nessa linha de raciocínio, no âmbito de dar o direito de expressão ao adolescente, acrescenta o entrevistado JUD 2:

É só na medida em que você garante vez e voz a esses adolescentes em todas as etapas, desde o momento em que ele é apreendido lá na PM, no suposto flagrante de ato infracional, até o momento em que você executa a medida, é que você alcança esse desiderato de mostrar para ele que a eventual trajetória infracional dele pode ser substituída por uma ação de cidadão JUD 2

Considerando o exposto sobre essa questão, percebe-se que a atuação dos profissionais do atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa deve ser sempre no sentido de proteger os direitos fundamentais desse público, tratando-os com respeito e, com isso, fornecendo um espaço para que o adolescente possa se expressar.

Destarte, verifica-se que a aceitação da “Doutrina da Proteção Integral” mostra-se difícil em todo o meio social, tanto para a sociedade civil, quanto para as próprias instituições envolvidas. Destaca-se, ainda, a gravidade do problema exposto, uma vez que os fundamentos dessa doutrina dão base das medidas socioeducativas. Assim, a efetividade da ressocialização do adolescente que comete um ato infracional depende, demasiadamente, da efetivação dos postulados da “Doutrina da Proteção Integral”.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo será feito uma breve retrospectiva, percorrendo as principais etapas que compõem esse trabalho. Cabe lembrar que esse estudo procurou responder a seguinte pergunta: *considerando os desafios de gestão colocados pela pluralidade de instituições envolvidas na execução das medidas socioeducativas no estado de Minas Gerais, quais seriam os maiores desafios institucionais na implementação desta política pública?*

Ainda, seu objetivo geral foi analisar a execução das medidas socioeducativas no Estado de Minas Gerais, com foco nas relações entre as instituições envolvidas, buscando identificar os prováveis entraves institucionais e as possíveis respostas para a minimização de seus efeitos negativos na implementação da política pública.

Para isso, foi feita uma revisão teórica que abarcou: a relação entre as políticas públicas e as instituições; a temática da descentralização e federalismo, com foco nas influências da CRFB/88 na coordenação federativa brasileira; o histórico dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, com ênfase na questão das medidas socioeducativas e o ato infracional; o funcionamento do Sinase e o *modus operandi* da sua gestão; e as características do sistema socioeducativo em Minas Gerais devido à alguns instrumentos específicos existentes no Estado.

Ainda, trata-se de um estudo qualitativo, com a utilização de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo - dividida entre a aplicação de entrevistas semiestruturadas e observação direta -. Nesse diapasão, destaca-se que a própria natureza qualitativa da pesquisa impossibilita a generalização dos resultados, mas permite que sejam reconhecidos padrões nas experiências relatadas pelos atores entrevistados.

A análise dos dados coletados permitiu que fossem verificados vários entraves no processo de execução da medida socioeducativa em Minas Gerais. O primeiro deles diz respeito à personificação das relações interinstitucionais.

Percebeu-se, por meio das entrevistas realizadas e pela observação direta, que os vínculos formados entre as instituições do socioeducativo mineiro tendem a ser pessoais ao invés de institucionais. Realidade que faz com que na eventual ausência do agente que formou

o vínculo, este desaparece e, com ele, todos os esforços e acordos institucionais firmados até então.

Dentro dessa temática há de se dar destaque à questão das trocas de governo, que evidenciam a personificação das relações. Observou-se, com o trabalho de campo, que as políticas públicas, hoje, tendem a ser políticas de governo ao invés de políticas de Estado, não havendo legados em situações nas quais há trocas de partidos nos entes federados, com a interrupção das atividades desempenhadas pelo governo anterior sem uma prévia análise das mesmas.

Sobre o entrave em questão, destaca-se que a questão da personificação é uma problemática em diversas políticas públicas brasileiras. No entanto, a política socioeducativa já detém uma complexidade própria dados seus objetivos e a pluralidade de atores diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão, de modo que as consequências dessa personificação tendem a ser ainda mais maléficas. Salienta-se que essas consequências recaem diretamente sobre o público-alvo da política, no adolescente que comete ato infracional, o que dificulta a eficácia da sua ressocialização e responsabilização.

O segundo dos entraves identificados é relacionado à relação entre o Poder Executivo e os órgãos do sistema de justiça. Dentro desse entrave, três situações devem ser explicitadas: a ausência de conformidade entre as decisões judiciais no Estado de Minas Gerais; a judicialização das demandas; e a ausência da Defensoria Pública nas relações interinstitucionais dentro do sistema socioeducativo.

Em relação a ausência de conformidade entre as decisões judiciais em Minas Gerais, de acordo com a pesquisa de campo, observa-se que esse fenômeno pode ser relacionado a ausência de sugestões e procedimentos norteadores sobre a questão, o que deixa a carga discricionário do juiz como protagonista do sistema. Nesse contexto, esse papel protagonista deveria ser ocupado pela natureza e contexto do ato infracional cometido, de acordo com os princípios que são base do ECA na proteção da infância e adolescência.

Ressalta-se, ainda de acordo com o observado, que essa situação se mostra de extremo malefício ao público-alvo dessa política pública, uma vez que possibilita que ocorram situação em que adolescentes que cometam atos infracionais leves cumpram a

medidas de privação de liberdade - que deveriam somente ser aplicadas em casos específicos de nítida gravidade – junto a adolescentes que cometeram atos com lesão ou grave ameaça à vida. Essa situação além de dificultar a execução da medida pela equipe técnica, acaba influenciando negativamente os objetivos primordiais da socioeducação.

No âmbito das decisões judiciais, destaca-se também a ausência de varas especializadas na infância e juventude no Estado de Minas Gerais, que conta com somente cinco varas especializadas para todo o território mineiro. A importância da exclusividade nas Varas da Infância e Juventude se dá por se tratar de uma temática que, para ser efetiva nos termos da ressocialização e responsabilização do adolescente, exige a interlocução dialógica com as outras instituições envolvidas no sistema. Nesse contexto, uma vara exclusiva para essa temática acaba demandando uma maior especialização do magistrado por exigir essa atuação que vai além do âmbito jurídico.

Em relação a judicialização das demandas ao Poder Executivo, o percebido é o fato de que as demandas tendem a ser levadas diretamente à via judicial, sem antes serem submetidas ao processo de diálogo com o órgão competente, ou seja, sem a anterior tentativa de resolução pelo meio da articulação e diálogo. De acordo com os entrevistados, essa situação é mais perceptível na capital mineira em relação ao que ocorre nos municípios do interior. Nesse diapasão, percebeu-se que a visão legalista, de que todas as demandas devem ser transformadas em processos para garantir que sejam sanadas, dificulta a atuação conjunta entre as instituições, distanciando-as e desfavorecendo a promoção do diálogo.

No relacionado a ausência da Defensoria Pública, o observado foi que, os órgãos do Poder Judiciário, Polícia Civil e Ministério Público, que se encontram integrados com a Defensoria Pública por meio do CIA/BH, alegaram uma relação próxima. No entanto, as demais instituições envolvidas apontaram uma ausência da instituição nas instâncias de discussão do sistema. Essa ausência pode ser negativa para a execução da política, por possibilitar a fragilização da instância de defesa do adolescente e dos seus direitos fundamentais.

O terceiro entrave percebido é o de perspectiva entre os papéis e competências de cada instituição. A compreensão da função que cada uma das instituições possui dentro do sistema socioeducativo, que conforme o entrevistado não é o que ocorre, é de extrema

importância para a atenuação de possíveis preconceitos institucionais, para uma possível aproximação entre elas. Além disso, esse conhecimento sobre as competências das demais instituições envolvidas é um passo rumo ao reconhecimento de que cada instituição tem a sua importância para o bom funcionamento do sistema, perspectiva que, se real, favorece ainda mais a articulação interinstitucional. Por fim, uma última melhoria, percebida pelo estudo de campo, que poderia ser trazida por essa situação seria a do favorecimento do alinhamento entre os órgãos com fins a garantia dos direitos processuais do adolescente autor de ato infracional.

Relacionado, ainda, com a questão da perspectiva do reconhecimento interinstitucional, percebeu-se, com as entrevistas, que os agentes da Assistência Social que cuidam da execução das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios convivem com uma problemática da falta de participação ativa das outras áreas do governo, como Saúde, Educação e Cultura, caracterizando uma falta de intersetorialidade. A intersetorialidade nas medidas socioeducativas é essencial para os resultados esperado dessa medida, uma vez que o acesso do socioeducando aos outros serviços públicos afeta diretamente sua responsabilização e ressocialização.

Por fim, o último entrave analisado foi o relativo à cultura da sociedade brasileira atual, que tende a não reconhecer os preceitos da “Doutrina da Proteção Integral”, ou seja, o adolescente como um sujeito detentor de direitos fundamentais. Destaca-se a tamanha influência desse entrave na execução do sistema socioeducativo principalmente devido ao fato dele se relacionar diretamente com os outros entraves percebidos pelo estudo de campo. Nesse sentido, a exemplo, percebe-se que o não reconhecimento da criança e adolescente como sujeitos de direitos, em um sistema marcado pelo personalismo nas relações, culmina em tomadas de decisão que fortalecem esse raciocínio.

Foi percebido, ainda, que, de acordo com o expresso pelos agentes entrevistados, a sociedade civil não está disposta a cumprir o seu papel de proteção de cuidado com o público da criança e do adolescente. Essa situação, no momento pós-cumprimento da medida, é extremamente prejudicial ao adolescente que se vê sem a oferta de oportunidades que o afastem da criminalidade no momento da sua ressocialização, o que é ampliado pelo preconceito que ele passa a carregar por ter cumprido uma medida socioeducativa.

Observou-se, também, que, urge a necessidade de se tratar o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, durante todo o processo, como o sujeito de direitos que é, com isso, aumentam as possibilidades que a medida cumpra seu objetivo de responsabilização e ressocialização. Nesse diapasão, percebeu-se que os agentes que integram o sistema – em acordo com o papel simbólico que ocupam - devem mostrar aos adolescentes possibilidades de uma mudança de postura mediante à sociedade, o que tende a acontecer quando há relações baseadas no respeito.

Mesmo que muitos tenham sido os entraves percebidos na análise das coletas de dados, alguns pontos positivos no sistema socioeducativo mineiro, no relacionado às relações interinstitucionais, também merecem destaque, sendo eles: os Grupos de Trabalho do Decreto de numeração especial 420 de 2016; o Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte; e o CIA/BH.

Os Grupos de Trabalho instituídos pelo Decreto de numeração especial 420, de agosto de 2016 podem ser percebidos como um fomento à discussão sobre as fragilidades do sistema com os atores envolvidos, em busca da proposição de soluções. Verificou-se que, mesmo não constituindo como seu objetivo primordial, eles foram de extrema importância para um estreitamento das relações interinstitucionais, por promoverem espaços próprios para o diálogo entre os órgãos - fomentando a cooperação entre os agentes -, com o objetivo específico de reestruturação e melhoria do sistema socioeducativo.

Em relação ao Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte, sua importância se dá pelo fato de ter institucionalizado um espaço de diálogo e discussão – tanto pelas planárias mensais, quanto pelas Comissões Temáticas - entre as instituições envolvidas. Nesse sentido, observou-se que o Fórum se consolida como um facilitador das relações institucionais, por meio do qual há discussões sobre as questões necessárias de uma forma democrática, com convite à todas as instituições envolvidas na temática infracional da infância e juventude, além de reuniões não regidas por uma hierarquia institucional.

No entanto, percebeu-se, por meio da observação direta e entrevistas realizadas, que uma ressalva – que de maneira alguma minimiza seus benefícios - deve ser feita em relação à participação das instituições nesse instrumento, que se mostra sazonal,

principalmente no que se refere ao Poder Executivo. Além disso, verificou-se, muitas vezes, uma posição de autodefesa das instituições que, face a um problema explicitado no Fórum, preocupam-se mais em justificar uma possível ação ou omissão, ou até se eximir de uma possível culpa, do que em discutir sobre possíveis soluções.

Já em relação ao CIA/BH, fica nítido pelas entrevistas realizadas que se mostra como um instrumento que promove uma conexão institucional entre os órgãos que o compõem, favorecendo o alinhamento institucional entre eles. Com isso, houve a diminuição de entraves de comunicação e articulação, de modo a favorecer todo processo. Dito isso, observou-se que o sistema unificado de atendimento proposto pelo CIA/BH, de acordo com as entrevistas, além propiciar uma maior agilidade na resposta para o público alvo da política, mostra-se como um grande beneficiador do funcionamento do socioeducativo, por favorecer a aproximação das instituições do sistema de justiça envolvidas.

Considerando, então, tudo o que foi apresentado, percebe o sistema socioeducativo como um sistema complexo, marcado por relações interinstitucionais personificadas, relações do Poder Executivo com os órgãos do sistema de justiça potencialmente fragilizadas, um aspecto frágil de conhecimento sobre as funções de uma instituição pelas outras e com uma perspectiva de grande parte da sociedade atual que não adere aos pressupostos do sistema. No entanto, mesmo que existam pontos críticos que necessitam de melhoras institucionais, a existência do CIA/BH, as reuniões promovidas pelo Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte e a oportunidade de se discutir sobre uma reestruturação sistema por meio dos Grupos de Trabalho do Decreto de numeração especial 420 de 2016, evidenciam que muitas melhorias já foram implementadas e, além disso, tem mostrado resultados positivos para o atendimento do socioeducando.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Coordenação federativa no Brasil**: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 1, p.41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3716/2964>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ARAGÃO, Alexandre. Silva. de. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p.1-6, jul. 2004. Trimestral.

ARRETCHE, Marta. Teresa. Silva. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p.587-620, 2010.

_____. **O mito da descentralização**: Maior democratização e eficiência das Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p.44-66, 1996.

BANDEIRA, Marcos. **Atos Infracionais e Medidas Socioeducativas**: Uma leitura dogmática, crítica e constitucional. Ilhéus: Uesc, 2006.

BELO HORIZONTE. Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte. **Regimento do Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte**, aprovado na 17ª Reunião Plenária do Fórum. 1 de setembro de 2015.

BOLETIM SUASE: Edição Especial CIA-BH. Belo Horizonte: Governo de Minas, 2011. Disponível em: <http://seds.mg.gov.br/images/seds_docs/boletim_especial_cia-bh_final.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da Ufsc**, Santa Catarina, v. 2, n. 1, p.68-80, jan. 2005. Semestral. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979**, que instituiu o Código de Menores. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm#art123. [Acesso em 4 abr 2017]

_____. **Lei nº.8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. [lei na Internet]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm> [Acesso em 4 abr 2017]

_____. **Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012**, que Instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. [Acesso em 4 abr 2017]

_____. **Levantamento de Dados para o Diagnóstico do Atendimento Socioeducativo**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2014.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Declaração Universal dos Direitos Humanos garante igualdade social**. 2009. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>. Acesso em: 22 maio 2017.

_____. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

_____. **Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo (SINASE)**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006.

BRYNER, Gary C.. Organizações Públicas e Políticas Públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Unesp, 2010. p. 315-333.

CARELLI, Andrea Mismotto (Org.). **Comentários à Lei 12.594/2012: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Mafali Ltda., 2014. 76 p. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/Sinase/comentarios_Sinase_mpmg_2014.pdf. Acesso em: 18 maio 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Provimento Conjunto nº 36, de 24 de abril de 2014**, que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e Juventude.

Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/provimento_36.pdf. Acesso em: 27 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de Pesquisa: Justiça Infanto-juvenil - Situação atual e critérios de aprimoramento**. Brasília, 2012.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S.. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12. ed. Porto Alegre: Amgh, 2016.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Natureza e essência da ação Socioeducativa. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (org). In: **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducativo e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente** – Perspectivas e Desafios. Brasília: Presidência da República, 2004.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira e. Aulas de Teoria do Estado. 3. ed. Belo Horizonte: del Rey, 2014.

GIL, Antônio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29, maio 1995. Bimestral.

GOMES, Ilvana Lima Verde Gomes de; CAETANO, Rosângela; JORGE, Maria Salete Bessa. **A criança e seus direitos na família e na sociedade**: uma cartografia das leis e resoluções. Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília, v. 61, n. 1, p.61-65, jan. 2008. Bimestral.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 82-122.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

LEITE, Carla Carvalho. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Juizado da Infância e da Juventude**, Porto Alegre, n. 5, p. 9-24, mar. 2005.

LOPES, Juliana dos Santos. **A Adolescência em semiliberdade**: Um estudo fenomenológico sobre o processo de mudança vivido por adolescentes em conflito com a lei. 2006. 218 f. Monografia (Especialização) - Curso de Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARASCHIN, Cleci; SILVA, Édio Raniere da. Socioeducação e identidade: onde se utiliza Foucault e Varela para pensar o Sinase. *Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p.95-103, jan. 2011. Semestral.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto 45870 de 30 de dezembro de 2011**, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45870&comp=&ano=2011>. Acesso em 13 out 2017

_____. **Decreto 47067 de 21 de outubro de 2016**, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47067&comp=&ano=2016&texto=original>. Acesso em 17 jun 2017

_____. **Decreto 4788 de 24 de novembro de 2016**, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47088&comp=&ano=2016&texto=original>. Acesso em 17 jun 2017

_____. **Decreto com numeração especial 420 de 08 de agosto de 2016**, que institui Grupo de Trabalho destinado a promover estudos e propostas de reestruturação do Sistema Socioeducativo do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=420&comp=&ano=2016>. Acesso em 13 out 2017

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2016.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Política de Atendimento Socioeducativo em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira et al. The Individual Plan of Care (IPC) from the point of view of technicians who deal with semi-liberty. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 122, p. 341-356, jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000200341&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 29 mai. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.026>.

NICODEMOS, Carlos. A natureza do Sistema de Responsabilização do adolescente autor de ato infracional. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (org). In: **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducativo e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006.

O'TOODLE JUNIOR, Laurence J. Relações Interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo: Unesp, 2010. p. 229-248.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações Intergovernamentais e Descentralização: Uma análise da implantação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p.211-235, jun. 2011.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Ato Infracional e natureza do Sistema de Responsabilização. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (org). In: **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducativo e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. A construção da justiça restaurativa no Brasil: O impacto no sistema de justiça criminal. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 1, p.215-235, jul. 2009. Semestral.

PONTES, Sandra Soares de. **O direito da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988**. 2005. 118 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário do Maranhão, Maranhão, 2005.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo. **Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo**. 2015. Disponível em: <<http://simasebh.org/>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

RAMIDOFF, Mário Luiz. SINASE: **Comentários à Lei n.12.594**, de 18 de janeiro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2012. 163 p.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel. **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília: UNESCO/UNDCP, 2001.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Capes, 2009. 130 p.

SANTOS, Adriana Caetana dos. Lei do Sinase, direitos sociais e políticas públicas: pela consolidação sócio-pedagógica da medida socioeducativa de privação de liberdade. In: **Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, 23., 2014, João Pessoa. Direitos sociais e políticas públicas II. Florianópolis: Conpedi, 2014. p. 305 - 325. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=cf14c5c1af0c784e>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

SILVA, Antônio Fernando do Amaral. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema de Responsabilidade Penal Juvenil ou o mito da inimputabilidade penal. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (org). In: **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducativo e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. Federalismo e Articulação de competências no Brasil. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Unesp, 2010. p. 549-570.

SOARES, Márcia Miranda. **Desafios do Federalismo Brasileiro em Debate**, Belo Horizonte, v. 5, n. 5, p.23-29, dez. 2013.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: O substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

THOENIG, Jean-Claude. Teorias Institucionais e Instituições Públicas: Tradições e Conveniência. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Unesp, 2010. p. 167-186.

VERONSE, Josiane Rosepetry; LIMA, Fernanda da Silva. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): breves considerações. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, Santana, v. 1, n. 1, p.29-46, 2009.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

- a) Dados Pessoais do entrevistado: nome, idade, formação acadêmica, trajetória profissional e função atual.
- b) Descrição sobre sua rotina de trabalho (relacionado com o funcionamento do sistema socioeducativo).
- c) Relação com a Suase (como a rotina de trabalho do agente está, ou não, relacionada com a atuação da Suase).
- d) Relação com a Sedese (como a rotina de trabalho do agente está, ou não, relacionada com a atuação da Suase).
- e) Relação com o Judiciário (como a rotina de trabalho do agente está, ou não, relacionada com a atuação do Judiciário).
- f) Relação com o Ministério Público (como a rotina de trabalho do agente está, ou não, relacionada com a atuação do Ministério Público).
- g) Relação com o executivo municipal (como a rotina de trabalho do agente está, ou não, relacionada com a atuação do executivo municipal).
- h) Relação com as demais instituições (como a rotina de trabalho do agente está, ou não, relacionada com a atuação de outras instituições não explicitadas nos itens anteriores, se houver, citá-las).
- i) Visão sobre a função punitiva, restaurativa das medidas socioeducativas e sobre a responsabilização do adolescente em relação ao ato infracional cometido.
- j) Maiores desafios da instituição.

Fonte: Elaboração própria