



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL: “UMA QUESTÃO EM DEBATE”

Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs¹

Profa. Dra. do Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local
e do curso de Serviço Social do Centro Universitário UNA/MG

andrea.fuchs1966@gmail.com

Introdução

“Deveras se vê que o viver da gente não é tão cerzidinho assim?”.

(Guimarães Rosa, 1985)

O objetivo deste artigo é discutir a gestão da política de atendimento socioeducativa, enquanto ações sociais públicas em resposta à problemática que envolve os adolescentes infratores (cidadãos), à luz das referências teórico-conceituais da gestão social.

A política pública e social – seus programas, projetos e serviços – é entendida como “canal e resposta às necessidades e demandas dos cidadãos” (CARVALHO, 1999, p. 19), sendo materializada a partir da gestão de ações realizadas de forma planejada e organizada. Por sua vez, os programas e/ou instituições socioeducativos não existem de forma independente da política pública de atendimento socioeducativo, isolados no espaço social: pelo contrário, eles refletem as decisões e/ou indecisões no campo político diretamente relacionado às suas práticas institucionais, determinadas a partir do desenho do Estado e da sua administração e gestão.

A gestão social, neste artigo, é entendida no seu sentido *lato sensu*, como gestão das ações sociais públicas, viabilizadas a partir das demandas e necessidades apontadas pela sociedade civil, sendo esta protagonista tanto na identificação das necessidades quanto na propositura e controle democrático das ações que devem ser assumidas pelo Estado (CARVALHO, 1999). Assim, em relação aos objetivos da gestão (finalidade), a gestão pública e a social aproximam-se, pois ambas são voltadas para o social (FRANÇA FILHO, 2008), não sendo, contudo, sinônimas.

¹ Assistente social; doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UNB); Pesquisadora apoiada pelo Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Integra o grupo de pesquisa: Desenvolvimento Local, Políticas Públicas e Tecnologias Sociais, tendo como linha de pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.



Nesse sentido, a questão central que direciona a reflexão é: “A gestão da política pública de atendimento socioeducativa no Brasil tem se aproximado, nos âmbitos societário e organizacional, dos valores e propósitos da gestão social?”.

A metodologia empreendida na reflexão foi a triangulação de métodos quantitativos e qualitativos aliada à Hermenêutica de Profundidade², pois esta considera, na análise os processos sócio-históricos, os discursos e vivências dos sujeitos na reinterpretação do fenômeno.

Para atender ao objetivo deste artigo, nós o dividimos, além desta introdução e das considerações finais, em três seções. Na primeira seção apresentaremos uma breve contextualização sócio-histórica na qual se insere na atualidade a discussão da gestão social. Na seção seguinte propomos um diálogo a partir de diferentes autores que têm realizado o debate na atualidade. E por fim, a reflexão sobre a política de atendimento socioeducativa, apresentando a problemática e o cenário que envolvem o campo da sua gestão.

2 Aspectos sócio-históricos e teóricos conceituais da gestão social

As bases históricas da gestão social remetem ao período da Revolução Industrial, quando Robert Owen (1771-1858) já problematizava um conjunto de ideias e experimentos de ações de promoção da qualidade de vida, na concepção do cooperativismo e em temas relativos ao ambiente e à organização comunitária (NAVES, 2003).

Na atualidade, o tema da gestão social emerge num cenário conflituoso e contraditório – nacional e internacional. Mais especificamente, é a partir de 1990 que a temática da gestão social ocupa os estudos, debates e pesquisas acadêmicas como alternativa estratégica no campo do “fazer social”.

O contexto vivido pelo Brasil e também pela América Latina entre as décadas de 1970 e 1980 foi marcado por intensas contradições (LORD, 2007). No âmbito dos países latino-americanos experimentou-se um processo intenso de redemocratização política. Após anos de vigência de governos ditatoriais, e no plano geopolítico internacional, como expressão da crise estrutural do capital, evidenciou-se a crise do



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

modelo do padrão de acumulação taylorista/fordista, fazendo emergir no Ocidente o padrão toyotista (modelo japonês) e a era da acumulação flexível.²

Opondo-se ao contrapoder que emergia das lutas sociais, o capital iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal, não só procurando reorganizar em termos capitalistas o processo produtivo, mas procurando gerar um projeto de recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade (ANTUNES, 2002, p. 46).

Esse contexto internacional de crise e busca de alternativas “customizadas” de reposição do projeto liberal – agora em bases neoliberais – a partir do final da década de 1970, e seu processo de reorganização do seu sistema ideopolítico de dominação societal, tiveram reflexos significativos para o Brasil e América Latina (ANTUNES, 2002). Nesse sentido, a leitura neoliberal dessa crise apontou para a privatização maciça dos serviços sociais do Estado, na segurança social, na saúde, na educação, na habitação.

A cidadania e a dignidade humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito definidos na normativa constitucional brasileira (CF-88) (BRASIL, 2002a) trazem como diretrizes constitucionais a descentralização e participação. Essas diretrizes exigem, no reencontro com a democracia, uma nova organização do Estado, no que diz respeito à relação entre as esferas governamentais e também na relação Estado/Sociedade. Contudo, as diferentes bases ideológicas apresentam entendimentos contraditórios e conflituosos frente a esses princípios, que terão rebatimento distinto na forma de propor a organização e gestão do Estado.

De um lado, o princípio da descentralização, defendido a partir da ideologia liberal, caminha no sentido de “reforçar em legitimidade um pressuposto normativo liberal, segundo o qual seria desejável, e mesmo necessário, a substituição do papel do Estado pela sociedade civil em matéria de gestão de serviços públicos” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 30). Nesse sentido, a descentralização é defendida como uma alternativa ao Estado mínimo, que reduz e privatiza as proteções sociais públicas (ARRETCHE, 1996). De outra, numa perspectiva progressista, entende que a descentralização traz uma desconcentração importante e necessária nas relações entre as esferas governamentais e nas relações Estado/Sociedade, provocando um deslocamento

² Sobre esse assunto, ver Antunes (2002).



do poder e a defesa de uma democracia participativa no trato da coisa pública (*Res pública*) (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Outrossim, entre as décadas de 1980 e 1990, vive-se no Brasil o descrédito da população em relação às instituições políticas e ao poder público em razão da crescente desigualdade e da incapacidade do Estado e suas instituições em responder às demandas e necessidades da população. Essa realidade redirecionou os estudos políticos³ para tentar compreender a democracia a partir de outro ângulo diferente do tradicional, haja vista que a “democracia procedimentalista fora incapaz de oferecer uma abordagem mais ampla da democracia” (LORD, 2007, p. 453).

O contorno político, econômico e social desenhado a partir da globalização da economia, que mercantiliza e amplia os segmentos de atuação no campo social, e da regulação tardia do Estado democrático, por meio de conquistas, sobretudo no aspecto normativo dos direitos, traz para a cena política a emergência com “maior visibilidade à ascensão da discussão sobre o Terceiro Setor⁴, indicando uma nova forma, mas com diferentes interpretações, da configuração da relação/Estado e Sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas contemporâneas” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 28).

Autores como Santos (2002), Iamamoto (2001), Netto (2001), Sader (2000), Gentili (2000) e Tenório (2008) apontam que a “onda (neo)liberal econômica chegou golpeando, literalmente, as costas do Brasil e dos brasileiros”. TENÓRIO (2008, p. 39) sinalizou uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas, no trato das necessidades sociais para distintos segmentos da sociedade civil. Iamamoto (2001, p. 25) afirma que esse processo se expressa em uma dupla via, a saber: “de um lado, na transferência de responsabilidades governamentais para ‘organizações da

³ Segundo Lord (2007, p. 454) coube à Ciência Política, a partir desse contexto, reelaborar seu aparato teórico-analítico na tentativa de compreender o que a sociedade estava produzindo, sobretudo a partir de experiências alternativas de gestão participativa local. Apesar de pontuais, estas experiências logo foram interpretadas como uma possibilidade real, uma alternativa de reconfiguração da democracia mais ampla.

⁴ Iamamoto (2001, p. 25) traz importante reflexão acerca da homogeneização na qual foi dado o conceito de Terceiro Setor, quando este é tido como distinto do Estado (Primeiro Setor) e do mercado (Segundo Setor). Considera também como não governamental, não lucrativo e voltado ao desenvolvimento social, constituído por organizações da sociedade civil de interesse público. Na normativa legal do Terceiro Setor são englobadas entidades de natureza mais variadas, que estabelecem um termo de parceria entre entidades de fins públicos de origem diversa e de natureza distinta. Inclui sob o mesmo título instituições filantrópicas tradicionais, o voluntariado e organizações não governamentais, desde aquelas mais combativas que emergiram no campo dos movimentos sociais, àquelas com filiações político-ideológicas as mais distintas, além da denominada ‘filantropia empresarial’.



sociedade civil de interesse público' e outro, em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais”.

Mesmo sendo esse contexto demarcado claramente por uma disputa por projetos societários contraditórios e distintos em que emerge a temática da gestão social, é importante considerar os esforços nos campos teóricos e práticos, no sentido de uma sedimentação teórica e prática (aliando pesquisa, ensino e extensão), muito além do que apenas discuti-lo em contraposição à gestão estratégica (direcionada ao mercado).

Ao longo desse período de construção de referências teórico-conceituais e metodológicas, tem-se buscado o diálogo com diferentes áreas do conhecimento, como antropologia, ciência política, pedagogia e sociologia, além da tradicional área da administração, que tem se preocupado sistematicamente com a temática da gestão social, conforme afirma Fischer (2002, p. 29): “o campo da gestão social, ou gestão do desenvolvimento social é reflexivo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas”.

Dado o contexto sócio-histórico e político-social da emergência da gestão social, cabe uma breve apresentação de alguns estudiosos que têm possibilitado um amadurecimento teórico, muito embora ainda insuficiente, no campo da gestão social (FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 1998, 2008).

3 Diálogos sobre Gestão Social: conceitos, finalidade, valores e propósitos

A gestão social, segundo Tenório (2008), tem sido objeto de estudo muito mais vinculado à gestão das políticas sociais de organizações do Terceiro Setor, de combate à pobreza e ambiental do que a discussão referente às possibilidades de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas de caráter produtivo. O autor entende a gestão social “como um processo gerencial dialógico, onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (p. 39). Assim, o “adjetivo qualificando o substantivo gestão é entendido como um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito a fala, sem nenhum tipo de coerção”. Essa ação gerencial perde seu caráter burocrático “em razão da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política (...), estimulando o convívio e o respeito às diferenças” (TENÓRIO, 1998, p. 7).



Já França Filho (2008) procura interpretar o conceito de gestão social, absorvendo tanto a dimensão de processo (meio) – ou seja, como opera a gestão – quanto à dimensão que envolve a sua finalidade: os objetivos da gestão. Assim, entende como necessário considerar duas dimensões de análise da gestão social: “de um lado, aquele que identifica uma problemática da sociedade (nível societário), do outro, aquele que associa a uma modalidade específica de gestão (nível organizacional)” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 29).

Quanto à primeira dimensão (nível societário), o autor afirma que a gestão social diz respeito à “gestão das demandas e necessidades do social”. Nesta dimensão, a gestão social acaba se aproximando da gestão pública, tendo como *locus* as políticas públicas e sociais. Entretanto, em sendo as políticas públicas e sua gestão responsabilidade dos poderes públicos, não se caracterizam como referência exclusiva do Estado. Ressalta, porém que esse entendimento não significa um reforço ao pressuposto liberal na qual a sociedade civil deva substituir o Estado; mas, ao contrário, se quisermos “apostar numa democratização da sociedade”, devemos considerar a existência de dinâmicas políticas de organização social que devem ser estimuladas, inclusive para que de forma competente cobrem a responsabilidade do Estado naquilo que lhe é de competência constitucional.

Já em relação à segunda dimensão (como uma modalidade específica de gestão), o autor afirma que corresponde ao modo de gestão próprio às organizações sociais que não correspondem nem ao Estado e nem ao mercado. É o espaço próprio da chamada sociedade civil; são, portanto organizações que atuam no espaço público, mas que não são estatais, ou seja, o econômico surge como meio para realização dos fins sociais. Nessa dimensão, os processos metodológicos próprios da gestão social ainda se encontram em construção. Completa dizendo que, se do ponto de vista metodológico refere-se a um conceito em construção, algumas preocupações e princípios, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos e a ênfase na democratização das decisões e das relações na organização, no planejamento, na direção, no controle democrático e nos processos de avaliação e monitoramento estão claramente definidos (FRANÇA FILHO, SCHOMMER, 2008). Por fim, para França



Filho (2008), enquanto forma de gestão organizacional, a gestão social distingue-se de pelo menos outras duas: a gestão estratégica ou privada⁵ e a gestão pública.⁶

Já para Cabral (2007, p. 134), o *locus* da gestão social envolve “uma organização que tende a incorporar atributos do espaço público não estatal, na abordagem que faz da questão social”. Quanto ao conceito, a autora o entende como um “processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social, que se desenvolve perseguindo uma missão institucional e articulando os públicos constituintes”.

Carvalho (1999, p. 28) entende que gestão social é a gestão das ações sociais públicas no âmbito das políticas sociais. Para a autora, a gestão social “tem um compromisso com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar por meio de políticas, programas e projetos públicos o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias”, e por isso precisa ser consequente e estratégica. Nesse caminho segue também Wilhelm (1999), pois entende que gestionar problemas sociais “parece ser um dos papéis fundamentais do Estado”.

Importante ainda a compreensão e síntese em relação ao conceito de gestão social desenvolvida por Maia (2005). A autora destaca que democracia e cidadania são os *valores* fundantes nas diferentes elaborações conceituais sobre gestão social. Em relação aos *propósitos*, ou seja, aonde se quer chegar com a gestão social, a autora destacou a existência de três grupos: voltados às ações (gerenciais, sociais públicas); aos processos sociais (conjunto de ações, desenvolvimento social) e, por último, ao desenvolvimento social (afirmação e transformação). Esses propósitos, como classificados pela autora, apontam uma distinção entre gestão do social e gestão social. O primeiro refere-se ao caráter instrumental, pois se trata de ações ou dos processos que reúnem um conjunto de ações de caráter mais gerencial. Já o segundo refere-se à gestão social como um processo social viabilizador do desenvolvimento social.

⁵ Corresponde às ações praticadas pelas organizações que atuam na esfera do mercado.

⁶ Para França Filho (2008, p. 32), “a Gestão Pública diz respeito àquele modo de gestão praticado no seio das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias. Tal modo de gestão distingue-se consideravelmente da gestão estratégica, quanto à natureza dos objetivos perseguidos, entretanto aproxima-se dela em relação ao modo de operacionalizar a gestão, que se assenta numa lógica de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica. Evidentemente que a postura da gestão pública também varia em razão da composição do poder político governamental, podendo afirmar-se lógicas mais democráticas, tecnoburocráticas ou clientelistas”.



Quanto ao *locus* ou espaços e os agentes de viabilização da gestão social, identificou que os diferentes autores definem “as organizações – tanto do Estado, quanto do mercado e sociedade civil – nas políticas públicas e sociais, além das redes, interorganizações e o espaço local” (MAIA, 2005, p. 14). Para ela, esses campos introduzem a perspectiva de diálogo e pactuação entre a sociedade civil, a sociedade política e a sociedade econômica no desenvolvimento de espaços públicos de gestão social. Segundo a autora, e com ela concordamos, gestão social é:

um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e mundial; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos (MAIA, 2005, p. 15-16).

Assim sendo, “o campo da gestão social é o campo do desenvolvimento social, que se constitui como um processo social, a partir de múltiplas origens e interesses, mediados por relações de poder, de conflito e de aprendizagem” (FISCHER, 2002, *apud* MAIA, 2005, p. 10).

Para as bases deste artigo, a gestão social, no sentido *lato sensu*, diz respeito à gestão das ações sociais públicas, viabilizadas a partir das demandas e necessidades apontadas pela sociedade civil, sendo esta protagonista tanto na identificação das necessidades quanto na propositura e controle democrático das ações que devem ser assumidas pelo Estado (CARVALHO, 1999). Por sua vez, a política pública e social – seus programas, projetos e serviços – é por nós entendida como “canal e resposta às necessidades e demandas dos cidadãos” (CARVALHO, 1999, p. 19), sendo materializada a partir da gestão de ações realizadas de forma planejada e organizada.

O termo público associado à política é uma referência “à coisa pública” (*res publica*), o que não significa uma referência exclusiva do Estado. A política pública “constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade”, pois, muito embora as políticas públicas, entre elas as sociais, sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas, devendo, por isso, serem controladas pelos cidadãos (PEREIRA, 2008).



Sendo assim, cabe reforçar que a política pública e social, como *locus* de materialização de direitos, também se situa nesse campo político de disputa entre forças sociais distintas, e, portanto, sua formulação, e conseqüentemente sua execução, não estão dadas *a priori*, mas refletirão as circunstâncias históricas, políticas e sociais.

4 A política (pública) de atendimento socioeducativa: problemática e cenário

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal n.º 8069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 2002b) – que se caracteriza por ser uma doutrina de proteção integral, além de se contrapor às práticas que historicamente reforçam a exclusão social, apresenta um conjunto conceitual, metodológico e jurídico que possibilita compreender e abordar questões relativas ao adolescente – inclusive àqueles que cometeram ato infracional – sob a ótica dos direitos humanos.

Ao pôr fim à era do Código de Menores – Lei Federal n.º 6.697, de 1979 (BRASIL, 1979) –, que trazia na sua concepção a doutrina da situação irregular, o enfoque doutrinário do ECA passou a exigir mudanças de conteúdo, método e gestão, desde a formulação até a execução da política de atendimento socioeducativa. Nesse sentido, o conjunto conceitual, metodológico, gerencial e jurídico descrito na normativa legal permitiu que diferentes sujeitos sociais produzissem novas práticas sociais que assegurassem o desenvolvimento das capacidades, saberes e potencialidades de todos os adolescentes.

No que se refere à mudança de conteúdo, o ECA implicou transformações na essência da política, ao confirmar e assegurar que as políticas sociais básicas (saúde, educação, trabalho, habitação, segurança, esporte, cultura, lazer, entre outras) são direito de todos (incluindo aqueles que se encontram em conflito com a lei) e dever do Estado.⁷

Em relação às mudanças de método, o Estatuto introduziu o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado, obrigando assim a uma revisão nos métodos de intervenção, ou seja, nas práticas sociais, na organização dos programas de atendimento. Sendo assim, as instituições (programas) de atendimento socioeducativo deverão, sobretudo, reconhecer a sua natureza prioritária na



formulação e execução de políticas sociais públicas (parágrafo único do art. 4º do ECA).

Quanto à gestão, o ECA introduz significativas mudanças na política de atendimento à infância e à adolescência, pois elimina políticas de corte vertical, centralizadas e deslocadas do contexto das realidades locais, como acontecia na vigência do Código de Menores com o antigo sistema Febem-Funabem.⁸

Muito embora a adoção do ECA em substituição ao velho paradigma da situação irregular tenha acarretado mudanças de referências e paradigmas, com reflexos inclusive no trato da questão infracional, ao definir as bases para as ações relativas à política socioeducativa e o atendimento socioeducativo, desde o fim da “era Funabem” não tínhamos um desenho de política pública destinado a essa área, que concretizasse os avanços contidos na legislação e contribuísse para a efetiva cidadania desse público.

Assim, entre 1990 e 2006, as ações realizadas nessa área eram desenvolvidas de maneira dispersa e pontual. Em 2006 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aprova em plenária, por meio da Resolução nº 119 (11/12/2006), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.⁹ O processo de elaboração dessa política de atendimento socioeducativa (BRASIL, 2006), construída a partir de um processo participativo e coletivo, envolveu aproximadamente 160 atores sociais, individuais e coletivos, governamentais e não governamentais.

O SINASE constitui um importante subsistema dentro do sistema de garantia de direitos - (SGD) e, portanto, demanda iniciativas de diferentes campos das políticas públicas e sociais (que no SGD tornam-se subsistemas, entre eles: saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública) na efetivação da doutrina da proteção integral de que são destinatários os adolescentes, incluindo aqueles que se encontram

⁷ Esses direitos são exigíveis com fundamento no *caput* do art. 227 da Carta Constitucional, bem como no parágrafo único do art. 4º e nos arts. 5º e 6º do Estatuto, sendo também garantidos nos arts. 88 e 208 dessa norma.

⁸ A “era Funabem” (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor) representou um modelo de política e gestão de corte vertical e centralizador com práticas autoritárias e assistencialistas, gestadas e desenvolvidas nos marcos da Doutrina da Situação Irregular (Código de Menores de 1979), legislação que precedeu o Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁹ O PL 1627/2007 (Projeto de Lei que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional) foi aprovado na Câmara dos Deputados e desde 2010 tramita no Senado Federal sob o no. PLC 134/2009).



em conflito com a lei, orientado pelas normativas nacionais e internacionais¹⁰. Os princípios do atendimento socioeducativo previstos no SINASE “se somam àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente” (BRASIL, 2006, p. 25) e, entre eles, destacamos o que consideramos a centralidade e que resume o compromisso público do país com seus adolescentes: “respeito aos direitos humanos”.

Em termos de normativas legais e marcos regulatórios já amplamente conhecidos (SINASE, Resoluções do CONANDA, Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, entre outros) o país desenvolveu a capacidade técnica de construir participativamente alternativas no plano formal que assegurem os direitos a todas as crianças e *adolescentes*. Contudo, não fomos capazes ainda de traduzir esses direitos no cotidiano dos sujeitos destinatários dessas políticas (no caso os adolescentes em conflito com a lei). Bobbio (2004) ressalta com propriedade e pertinência que os direitos sociais, juntamente com os civis e políticos, foram reconhecidos no rol dos direitos humanos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Porém, na atualidade, não se trata de saber “quais e quantos são esses direitos e qual a sua natureza e fundamento”, mas, antes de tudo, de assegurar que sejam cumpridos (p. 46), pois não temos sido capazes de concretizar uma gestão social eficiente, eficaz e efetiva, que assegure concretamente a vivência dos direitos nas diferentes políticas, inclusive na de atendimento socioeducativo.

É certo que a medida socioeducativa, bem como seus programas de atendimento socioeducativo (que integram a ossatura material da política de atendimento socioeducativa) não têm sozinhos “a capacidade mágica de produzir uma revolução pessoal, familiar, social no adolescente, a ponto de suprir, por um estalar de dedos, toda a acumulação de necessidades não satisfeitas no transcurso da vida pregressa” (KONZEN, 2006, p. 363). Contudo, têm a responsabilidade de fazer mediações capazes de aproximar os adolescentes de outra opção pessoal, familiar e social que não aquela que contribuiu para sua entrada no sistema de justiça. Se não for assim, não se justifica

¹⁰ CF-88, ECA, Convenção da ONU sobre os direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos.



seu caráter socioeducativo, e teremos que assumir seu caráter exclusivamente retributivo. As instituições socioeducativas compõem o quadro geral da vida do Estado, personificam seus interesses, intenções e decisões. Se anteriormente esse mesmo sistema foi determinante na trajetória criminal do adolescente, a instituição tem sua responsabilidade, também determinante, de apresentar alternativas e saídas para esse adolescente, em conexão direta com o mundo público dos direitos humanos de cidadania.

Conforme mencionado anteriormente, o documento do SINASE (BRASIL, 2006, p. 23) afirma que “a política pública destinada ao adolescente em conflito com a lei se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes campos das políticas sociais”. Dados da pesquisa realizada por Fuchs (2009)¹¹ apontam intermitências no atendimento socioeducativo e fragilidades na interface entre essas diferentes políticas públicas necessárias para que a política socioeducativa concretamente assegure o que está definido no ECA (BRASIL, 2002) e SINASE (BRASIL, 2006). A (não) interface entre o SINASE e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no que se refere ao atendimento socioeducativo em meio fechado (semiliberdade e internação), exemplifica o problema. Essas medidas socioeducativas (e seus programas de atendimento) integram no SUAS a Proteção Especial de Alta Complexidade, e assim prevê a interface entre os sistemas (SINASE e SUAS) no atendimento socioeducativo.

Segundo Fuchs (2009), os discursos dos profissionais que atuam no atendimento socioeducativo em meio fechado expressam a amplitude do problema nos níveis macro e microssocial e os limites em relação às alternativas encontradas no âmbito institucional para essa problemática: “a questão da família é o grande alvo que precisamos interferir, e a questão do trabalho em rede, envolvendo todos os agentes sociais, é fundamental, mas temos avançado muito pouco” (p. 193).” E autora completa:

As condições materiais de existência interferem no aspecto sociocultural, relacional, afetivo e simbólico, tanto da família quanto do adolescente, seja durante o cumprimento de sua medida socioeducativa ou ao seu final. Contudo, as alternativas têm ficado no âmbito restrito de cada instituição socioeducativa, sem um diálogo efetivo com os programas e serviços da Política Nacional de Assistência Social (FUCHS, 2009, p. 194).

¹¹ A pesquisa nacional quanti-qualitativa foi realizada entre instituições socioeducativas de semiliberdade das cinco regiões brasileiras. Apresenta dados das instituições e do perfil sociodemográfico dos adolescentes das 27 Unidades da Federação.



Dados do IBGE (2010) revelam que a realidade vivida em relação à política e funcionamento do sistema de atendimento socioeducativo nas suas diferentes esferas de governo encontra-se ainda distante do conjunto de princípios definidos pelo marcos legais. O Brasil possui 91,3% (5084) municípios com Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e destes, apenas 59% (3287) com Fundo Municipal criado. Do total de municípios com CMDCA, 79% possuem caráter deliberativo. Do total de municípios, apenas 40% (2275) possuem atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Entre os municípios com até 5000 habitantes, somente 29% possuem algum tipo de atendimento socioeducativo aos adolescentes, diferentemente dos municípios de 100.001 a 500.000 e mais de 500.000 habitantes, que possuem, respectivamente, 81,5% e 87,5% com atendimento socioeducativo. E mais: do total de municípios brasileiros, apenas 28% possuem Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, ou seja, as ações desenvolvidas permanecem dispersas e não são definidas no espaço público dos Conselhos de Direitos.¹²

Cabe ainda ressaltar que o SINASE apresenta de forma ordenada os parâmetros e diretrizes que demarcam os rumos da política socioeducativa, organizando, sobretudo, o campo da sua gestão. Define explicitamente que os órgãos gestores responsáveis pela política socioeducativa – da qual participam as instituições e/ou programas de execução de medidas socioeducativas – são de natureza público-estatal, respeitado o nível federativo para essa gestão e/ou coordenação. Contudo, reconhece a importância da participação da sociedade civil organizada, tanto nos destinos da formulação da política quanto nos espaços de execução, como parceiras privilegiadas no esforço de buscar coletivamente a inclusão desses adolescentes. Entre outras atribuições, encontram-se a coordenação, supervisão e monitoramento do sistema socioeducativo, cumprindo as deliberações dos respectivos conselhos de direitos e a articulação da intersetorialidade entre as demais políticas públicas que integram o sistema de garantia de direitos.

No âmbito microssocial, mais especificamente na esfera da gestão dos programas (instituições) de atendimento socioeducativo, o SINASE também apresenta dispositivos importantes que aproximam o caráter instrumental da gestão de programas

¹² Conforme estabelece a Constituição Federal e o ECA, na área da infância e juventude, “a responsabilidade para dispor sobre a formulação da política é compartilhada entre sociedade civil e Poder Executivo. Assim sendo, os órgãos que detêm o poder deliberativo sobre tal política são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente” (Brasil, 2006, p. 35).



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

às finalidades da gestão social como processo de desenvolvimento social na concretização de uma sociedade democrática e cidadã. O SINASE define, entre outros, o *diagnóstico situacional* dinâmico e permanente e o mapeamento atualizado da rede externa de programas, projetos e serviços públicos, privados e comunitários; a *realização de assembleias*, como espaço coletivo de discussão dos assuntos relevantes para a vida organizacional, realizadas de forma sistemática e frequente; a constituição de *grupos temáticos de trabalhos*, objetivando solucionar questões levantadas no diagnóstico; a *rede interna* institucional entre os diferentes setores, com o estabelecimento de canais de comunicação; a *rede externa*, articulando todos os parceiros envolvidos; o *planejamento participativo* a partir do projeto político-pedagógico institucional, entre outros. Em relação ao caráter processual da gestão social nos programas, destacamos a manutenção dos *canais de participação interno e externo*, assegurando a ampla participação dos sujeitos envolvidos, inclusive os destinatários dos programas, projetos e serviços, e o diálogo permanente no contexto do conflito de posições.

A partir de uma análise minuciosa do SINASE, podemos inferir que, no plano formal, os valores fundantes da *democracia e cidadania* (MAIA, 2005) perpassam ações sociais (públicas) apresentadas como respostas às demandas e necessidades da população dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (CARVALHO, 1999). Essas ações, no seu processo de desenvolvimento social e no enfrentamento da questão social e suas expressões, dão-se no contexto permanente das relações de poder, conflito e aprendizagem (FISCHER, 2002). Além disso, no que se refere aos propósitos/finalidades e aos objetivos no nível societário (FRANÇA FILHO, 2008), como processo gerencial dialógico (TENÓRIO, 1998), ou como processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social (CABRAL, 2007), ou ainda como compromisso social com os adolescentes em conflito com a lei, por meio de programas e projetos, no acesso efetivo aos bens e serviços (CARVALHO, 1999), as ações e a gestão do social, ou seja, a política pública de atendimento socioeducativo descrita e definida no SINASE, aproxima-se da gestão social como um processo social viabilizador do desenvolvimento social. Contudo, no plano operacional ou organizacional, compreendido aqui como a execução real das ações prescritas formalmente, deliberadas e pactuadas entre diferentes sujeitos que integram a política de



atendimento socioeducativa, estamos distantes dos princípios e valores de uma gestão verdadeiramente social. Portanto, é necessário reconstruir e repactuar alternativas públicas que possam recompor os compromissos constitucionais para esse segmento da população brasileira.

Considerações finais

“Deveras se vê que o viver da gente não é tão cerzidinho assim?” Esse aforismo de Guimarães Rosa (1985, p. 103) vocaliza a realidade da política socioeducativa que tem nos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa os seus destinatários e que ainda convivem com intermitências e prejuízos no campo da vivência dos direitos, justamente em um período de avanços jurídico-legais de afirmação do Estado democrático de direitos, legalmente garantidos e explicitados na Constituição de 1988.

Os recentes e concretos avanços nas políticas públicas e sociais, sobretudo aquelas que dialogam com o sistema de atendimento socioeducativo, destacados em publicações e estudos acadêmicos, convivem ainda com um quadro de vulnerabilidade social histórico-estrutural, reforçado pela “criminalização” da pobreza, fazendo com que a problemática que envolve os adolescentes em conflito com a lei integre o conjunto das diferentes expressões da questão social contemporânea.¹³ Os dados sociodemográficos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (SILVA, 2003; FUCHS 2009) apontam para os desafios da política socioeducativa. Fuchs (2009) evidencia que, em sua maioria, esses adolescentes sofrem o que Castel (1998) chama de “*deficit de integração*”. Excluídos, impedidos de participar ou usufruir de diversos bens sociais, esses adolescentes acabam por se incluir por meio da ilegalidade. E é nesse cenário de invisibilidade social que eles adentram o sistema de justiça, penetram no sistema de atendimento socioeducativo e passam a se tornar visíveis aos olhos de um Estado, agora penal.

Os processos que envolvem a implementação da política de atendimento socioeducativa no Brasil, bem como o amadurecimento político da sociedade civil têm sido lentos e marcados por práticas intermitentes. Entretanto, não podemos ignorar

¹³ A questão social é compreendida como um conjunto de problemas de natureza política, econômica, cultural e social – com determinações claras – sobre as quais se debruçam o Estado, a igreja e o mercado, a fim de viabilizar respostas às demandas postas por essas questões nas diferentes conjunturas históricas.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

alguns avanços democráticos na gestão da política, entre eles o esforço nacional e ampliado de organizar o SINASE. Como um sistema integrado, ele prevê a articulação das três esferas de governo para o desenvolvimento dos programas de atendimento, estabelece as responsabilidades dos conselhos gestores dos direitos da criança e do adolescente, que devem fundamentar suas decisões em diagnósticos e no diálogo direto com as demais instâncias envolvidas na garantia dos direitos (entre elas o Poder Judiciário e o Ministério Público), definidas e deliberadas em Planos de Atendimento Socioeducativo que direcionem a gestão de forma consequente. Sua implementação exige um alinhamento conceitual, estratégico e operacional sustentado nos princípios dos direitos humanos (BRASIL, 2006). Além disso, considera a intersetorialidade e pressupõe corresponsabilidade da família, da comunidade e do Estado.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) trouxe importantes avanços – conforme descrito anteriormente neste artigo – relativos à organização e funcionamento, na modalidade de política pública socioeducativa destinada aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Entretanto, o hiato entre o prescrito e o real tem transformado a política de atendimento socioeducativa, bem como seus programas, serviços e ações; e tem distanciado a gestão da política de atendimento socioeducativa de uma gestão verdadeiramente social, sobretudo no que se refere à falta de efetividade, eficiência e eficácia na materialização e garantia de direitos assegurados constitucionalmente.

O diálogo proposto entre gestão social e gestão da política de atendimento socioeducativa, aponta no sentido de que esta tem se aproximado da finalidade (propósito) da gestão social. Como problemática da sociedade, ambas dizem respeito à gestão das demandas e necessidades do social. Contudo, em relação à dimensão processual (dimensão organizacional) da política, seus programas e serviços têm se distanciado dos princípios e valores da gestão social. Essa contradição na política socioeducativa entre a realidade, macro e micropolítica, ou seja, entre o que está prescrito (nas normativas nacionais e internacionais e marcos regulatórios nacionais) e o que é concretamente realizado, tem comprometido a garantia e vivência dos direitos de cidadania e a consolidação da democracia.

A aproximação dos conceitos, que envolvem práticas sociais, numa gestão pública verdadeiramente social exige, sobretudo, a vigilância da sociedade em geral e,



em especial, da sociedade civil organizada. Para tanto, é necessário o reposicionamento teórico e filosófico da sociedade civil no campo do atendimento socioeducativo, e a conscientização acerca de sua importância para a democratização do espaço público, mediante o controle democrático por meio da participação nos conselhos de direitos, que, sem dúvida, são instrumentos valiosos para a formação de gestões democráticas de interação entre governo e sociedade civil. Onde a sociedade civil é mais amadurecida e as forças sociais são mais atuantes, a política pública socioeducativa avançará, e o poder público assumirá sua responsabilidade como instrumento necessário para o desenvolvimento de políticas de interesse comum.

Referências

- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 31, p. 44-46, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 9.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS). Brasília, 2004.
- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*. Brasília: CONANDA, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. *Diário oficial da União*, Brasília, 11 out. 1979.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002a.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente, 2002b.
- CABRAL, Eloísa Helena de Souza. *Terceiro Setor*: gestão e controle social. São Paulo: 2007.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão social: alguns apontamentos para debate. In: RAICHELIS, Raquel; RICCO, Elizabeth M. *Gestão social*: uma questão em debate. São Paulo: Educ; IEE, 1999 (p. 19-30).
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Rio de Janeiro Vozes, 1998.
- FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.



FRANÇA FILHO, Genauto C. Definindo gestão social. In: JR SILVA, Jeová; MASI, Rogério; CANÇADO, Airton; SCHOMMER, Paula. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. 1 ed. Juazeiro do Norte/CE, 2008 (mimeo), p.27-36.

FUCHS, Andréa Márcia S. Lohmeyer. **Telhado de Vidro: as intermitências do atendimento socioeducativo no Brasil**. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Brasília.

GENTILI, Pablo. **Globalização excludente**. 3ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n.3, p. 9-32, jan/jul. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros - 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JUNQUEIRA, Luciano; INOJOSA, Rose Marie; KAMATSU, Suelly. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. In: **XI Congreso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones**. Caracas, 1998.

KONZEN, Afonso Armando. Reflexões sobre a medida e sua execução. In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006.p. 343-365.

LORD, Lúcio. Distinções entre esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 452-473.

MAIA, Marilene. **Gestão social: reconhecendo e reconstruindo referenciais**. Revista virtual textos e contextos, n. 4 dez, 2005.

MINAYO, Maria Cecília; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilsa R. (Org). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Carla B.; PINSKY, Jaime (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 563-584.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, Ano 2, n.3, p. 41-50, jan./jul. 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.) **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 19 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. 5ed Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000).

SANTOS, Boaventura. **Reinventar a democracia**. Portugal: Gradiva, 2002. (Coleção Cadernos Democráticos 4).



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

SCHOMMER, Paula; FRANÇA FILHO, Genauto C. Gestão Social da aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processo de formação. In: JR SILVA, Jeová; MASIH, Rogério; CANÇADO, Airton; SCHOMMER, Paula. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. 1 ed. Juazeiro do Norte/CE, 2008 (mimeo), p. 61-84.

SILVA, Enid Rocha Andrade; GUERESI, Simone. Adolescente em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil. **Texto para discussão n. 979**. IPEA. Brasília, 2003.

TENÓRIO, Fernando. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: JR SILVA, Jeová; MASIH, Rogério; CANÇADO, Airton; SCHOMMER, Paula. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. 1 ed. Juazeiro do Norte/CE, 2008 (mimeo), p. 39-59.

TENÓRIO, Fernando. **Gestão social: metodologia de casos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

THOMPSON, John. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

WILHEIM, Jorge. O contexto atual da gestão social. In: RAICHELIS, Raquel; RICCO, Elizabeth M. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ; IEE, 1999 (p. 43-54).