

Temas Livres

A política de socioeducação: metodologia e análise de uma agenda em disputa

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.1.6>

 Maria Nilvane Fernandes

Professora Adjunta da área de Fundamentos da Educação do curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Doutora e Mestra em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Pesquisadora líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi). Editora-Chefe da Revista Amazônica. Cursou pós-doutorado na Texas Tech University (TTU) pesquisando o nascimento do menorismo nos Estados Unidos.

E-mail: nilvane@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3420-2714>

 Ricardo Peres da Costa

Doutor e Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharel em Serviço Social. Pesquisador do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi) e do Estudos de Serviço Social, Trabalho e Direitos na Amazônia (ESTRADAS) na Universidade Federal do Amazonas. Faz Pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia (PPGSS/UFAM), com financiamento de bolsa de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

E-mail: peresrpc@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9563-5751>

 Camila Maria Bortot

Professora Adjunta do curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) - campus de Jacarezinho. Pós-doutorado e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e pedagoga pela UEM.

E-mail: camilabortot@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9355-8876>

RESUMO: O estudo busca compreender fundamentos e elementos conceituais de constituição de uma agenda para a Política de Socioeducação, a partir da teoria do Estado em Ação. Analisa, ainda, a ação pública na constituição dos marcos legais, das políticas e no desenho institucional da gestão de socioeducação. A pesquisa de abordagem explicativa apresenta uma revisão de literatura do tipo bibliográfica e uma exposição conceitual crítica que articula diferentes dimensões da atividade política e da ação pública e propõe analisar como é formulada e implementada a política de Socioeducação no Brasil. O estudo concluiu que o estabelecimento da agenda em âmbito internacional apresentou disputas internas de cunhos filosófico e jurídico. A superação do menorismo implicou na união de dois grupos que continuam em disputa, assim como, evidencia as contradições da política de socioeducação e do seu padrão de gestão no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Social; Políticas públicas; Socioeducação; Sistema; Agenda em disputa.

Recebido em: 04/04/2023

Aprovado em: 05/02/2025



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução¹

O termo política, durante séculos, foi utilizado para se designar as atividades humanas relacionadas às coisas do Estado. No seu sentido original, o termo, derivado do adjetivo *pólis* (*politikós*) – em grego *Πολιτικά* –, expandiu-se em decorrência da obra Política, que Aristóteles escreveu no século IV, antes da nossa era. Na época moderna, o termo passou a designar “[...] a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2008, p. 954).

Assim, expressões como ciência do Estado, doutrina do Estado, ciência política ou filosofia política passaram a ser comumente usadas para se indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência o Estado. O conceito, enquanto forma ou atividade humana, está estreitamente ligado ao poder, e os autores mencionados identificam três grandes classes a partir de um conceito amplo de poder, quais sejam, poder econômico, poder político e poder ideológico.

O primeiro está ligado à posse dos meios de produção e ao acesso a bens econômicos; o segundo se baseia na posse de instrumentos mediante os quais se exerce a força física, como posse de armas ou outra potência que obriguem ou impeçam alguém de fazer algo. Esse é o tipo de poder que possibilita que pessoas fiquem privadas de liberdade. Finalmente, o terceiro que é o poder ideológico que “[...] se baseia na influência que as ideias formuladas de um certo modo, expressas em certas circunstâncias, por uma pessoa investida de certa autoridade e difundidas mediante certos processos [...]” exercem sobre a conduta de grupos e instituições, pois é por eles, pelos valores que difundem ou pelos conhecimentos que comunicam que se consuma o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2008, p. 955).

Portanto, ainda segundo os mesmos autores é o poder ideológico que explica a orientação e o direcionamento da tomada de decisão nas políticas, dentre elas, a que orienta o atendimento de adolescentes privados de liberdade. Ou seja, não basta que, utilizando-se do poder político – que lhe dá o uso legítimo da força –, o Estado mantenha pessoas privadas de liberdade pelo cometimento de um crime, é, também, necessário que as instituições políticas (do Estado) estabeleçam uma relação de dominação ideológica (Poulantzas, 1980; Wacquant, 2001, 2003).

Essa dominação não ocorre apenas pelo uso legítimo da força física, mas especialmente pelo poder ideológico. Assim, enquanto a força física é a maneira que o Estado encontra para submeter os criminosos às suas leis (Wacquant, 2003), a lei e as normativas são a forma que o Estado encontra de convencer a sociedade de que o que está fazendo é legítimo. Além disso, esse poder ideológico é fundamental como poder de convencimento dos trabalhadores que atuam nas políticas sociais. Trata-se, portanto, de um aspecto ideológico que não busca influenciar apenas os trabalhadores do sistema

¹ Este artigo contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

prisional e socioeducativo, mas que tem teias que devem alcançar as demais políticas sociais como apontou a pesquisa de Zanella (2014).

No âmbito ideológico, mas também concreto, de alguma maneira espera-se que essas políticas intersetoriais articuladas, entre si, efetivem o acesso a direitos estabelecidos pelas normativas vigentes. Assim, políticas sociais como educação, segurança, alimentação, saúde dentre outras, fazem parte de uma suposta rede de proteção dirigidas aos sujeitos privados de liberdade conforme foi previsto no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil, de que crianças e adolescentes devem ser tratados como sujeitos de direitos e prioridade absoluta na formulação de políticas e no acesso aos direitos fundamentais (Fernandes; Costa, 2021).

Essas políticas, ora inseridas no interior dessas instituições, ora articuladas externamente, promovem a noção de que direitos humanos e fundamentais estão sendo legitimados – ainda que para um percentual ínfimo de sujeitos –, deixando mais palatável o aceite dessa intervenção estatal para uma suposta ressocialização de tais indivíduos. No entanto, a pesquisa de Costa (2020) expôs que a fragilidade estatal evidencia desconexão entre os marcos legais, a agenda política e a necessidade dos indivíduos vulnerabilizados e privados de liberdade.

Essas questões, frequentemente levantadas em pesquisas (Arruda, 2021; Costa, 2020; Fernandes; Costa, 2021; Gisi; Vinuto, 2020; Vinuto, 2020), têm sido pouco debatidas pelos intelectuais que investigam o sistema de privação de adolescentes, em parte porque a palavra socioeducação é um termo que esconde aquilo a que se destina, efetivamente, o controle sociopenal juvenil (Wacquant, 2003). Além disso, a norma que a orienta é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – lei nº. 8.069/1990 -, uma lei que já apresenta representação social por ser a responsável por dar às crianças e aos adolescentes apenas direitos².

Nesse aspecto, este artigo integra um conjunto de pesquisas – já publicadas pelos autores – que buscam apresentar e discutir uma metodologia de análise de políticas de socioeducação sustentada em um tripé conceitual, que se orienta pelas investigações histórica, econômica e política de maneira a desvelar o aspecto ideológico do tema orientado por revisões de literatura, pesquisas bibliográficas e documental.

Este texto, especificamente, problematiza: como é formulada e implementada a política de socioeducação brasileira? Para tanto, busca-se compreender suas consequências, alternativas de intervenção, sua organização enquanto agenda na criação da pauta, na definição do papel dos agentes sociais e no desenho institucional da política na prática. Assim, lança-se mão de uma pesquisa que utiliza a abordagem qualitativa, de cunho explicativo e bibliográfico. A coleta de dados foi realizada no

² O Estatuto da Criança e do Adolescente é alvo permanente de críticas, especialmente por representantes da sociedade que dele poderiam se utilizar para a efetiva implementação de garantias fundamentais à infância e juventude brasileira. Compreende-se que tal entendimento é decorrente de uma indevida manipulação ideológica e de absoluto desconhecimento por parte da população das regras jurídicas estabelecidas no ECA. Criou-se assim ao longo dos anos um sentimento de aversão a alguns aspectos desta normativa.

estudo documental e na exposição dos atores envolvidos nessa articulação, em diferentes períodos históricos.

O artigo é formado por duas seções, além desta introdução e a conclusão. A primeira seção, intitulada Compreensão das decisões da ação pública: elementos sequenciais-conceituais, busca compreender os elementos conceituais da sequência de formulação de uma agenda de políticas públicas a partir da teoria do Estado em Ação (Jobert; Muller, 1987; Muller; Surel, 1987, 2002). A seção seguinte analisa a ação pública na constituição das políticas, nos marcos legais e no desenho de gestão que envolve a socioeducação no Brasil.

Nesta perspectiva, este artigo torna-se relevante por procurar demonstrar, nos marcos do processo de redemocratização da sociedade brasileira e do período de neoliberalização, as contradições da política de socioeducação e do seu padrão de gestão no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e Sistema de Garantia de Direitos.

2 Compreensão das decisões da ação pública: elementos sequenciais-conceituais

Não existe uma única, nem uma melhor, definição sobre o que seja política pública. O conceito apresenta natureza polissêmica e distinções conceituais significativas aos diversos aspectos relacionados à esfera política (*polity*), à atividade política (*politics*) e à ação pública (*policies*) (Muller; Surel, 2002).

138

Segundo Muller (2006), cada política busca agir sobre um setor da sociedade, em geral para transformar ou adaptar, e este artigo almeja compreender como essa ação foi implementada em relação à política de socioeducação que tem como eixo da análise o processo de alargamento dos direitos, ou a ausência deles, especialmente quando se trata do Estado em ação.

No caso da socioeducação no Brasil, a política é articulada nas três esferas administrativas do Estado (municípios, Estados e União), e, conforme definido pela Constituição Federal, a União não executa um programa de atendimento, mas apenas define e orienta a política que será executada por Estados e municípios, em muitos casos, por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A gestão da política da socioeducação vinculada ao conceito normativo do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) é realizada com diferentes órgãos deliberativos e articuladores de diferentes áreas das políticas sociais e tem interfaces em diversos sistemas e políticas, além de atuação da sociedade civil. Assim, quando as esferas administrativas escolhem ou não executar política social e repassam a sua função pública para instituições não públicas, estão tornando concreta a clássica definição *Public policy is whatever governments choose to do or not to do*³ (Dye, 2017, p. 2).

Em uma abordagem cognitiva mais ampla, as políticas públicas são compreendidas como uma forma de institucionalização da divisão do trabalho governamental, cuja atividade corresponde a uma

³ “Política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer” (Tradução livre dos pesquisadores).

operação de recorte do real por meio do qual serão delimitados e formatados os problemas a serem tratados e a natureza das populações compreendidas em determinada política. Ou seja, as políticas públicas têm como maior expressão os programas de ação pública, sendo eles “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (Muller; Surel, 2002, p. 10).

Conforme definido pelos autores, “[...] podem existir políticas mesmo na ausência de uma estrutura ministerial especializada [...]” (Muller; Surel, 2002, p. 12) e esse é o caso explícito das políticas de socioeducação (Costa, 2020; Fernandes; Costa, 2021). Assim, apreende-se que as políticas não são apenas as ações que emanam do Estado, mas devem ser compreendidas dentro do construto processual, um processo político que envolve negociações na arena de luta das classes antagônicas, com interesses antagônicos e diversos, expressos por lei, enquanto um consenso possível (Bortot; Lara, 2020).

No caso específico da política de socioeducação, a luta em torno desta agenda teve início em âmbito internacional com a disputa em torno da Convenção dos Direitos da Criança (Fernandes; Lara, 2020), o que evidencia que as políticas públicas não se estabelecem como tão somente um instrumento de ação do Estado, o qual atuaria de maneira neutra, mas devem ser entendidas em uma abordagem mais ampliada que considera as estruturas heterogêneas, dentro do próprio Estado, as estruturas da sociedade, e suas funções na reprodução do próprio Estado e da sociedade, priorizando, sobretudo, projetos de Estado.

139

Considera-se, nessa organização política, a perspectiva da luta de classes para se explicar a evolução das políticas sociais ou a dinâmica das políticas, não sob a ótica da ordem, mas sob a ótica do conflito e da transformação social.

Dentro desse processo complexo, nos últimos anos observam-se as Redes de Políticas Públicas (*policy networks*), cujos resultados são materializados em textos de políticas enquanto um dos principais resultados da ação do Estado (Santos, 2005). Na socioeducação, essas redes foram desenhadas minuciosamente por Zanella (2014) que se deteve em analisar o arcabouço normativo e os principais atores envolvidos com essa política antes e durante a agenda de aprovação da lei que orienta a execução das medidas socioeducativas: o Estatuto da Criança e do Adolescente.

década de 1990 e se atender à reforma do aparelho do Estado, diminuindo-se os gastos públicos, como identificou Zanella (2018).

Essa escolha da demanda na agenda política torna-se, então, um jogo complexo de lógicas cognitivas (identificação do problema) e normativas (transformação do problema em ação/política), associado às modalidades de trocas entre os atores sociais, o qual visa, em particular, gerar a relação global/setorial. Nesse aspecto, as orientações internacionais, demandadas por diferentes organismos, coadunam com os interesses econômicos, que naquele contexto buscavam responder aos interesses do Estado mínimo, colocando em ação “[...] sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados agem e interagem” (Muller; Surel, 2002, p. 59). Essas matrizes cognitivas orientam as ações dos atores, formando um filtro por meio do qual é processada a estrutura normativa da política, influenciado, assim, a execução desta.

No âmbito da política de socioeducação, os principais atores envolvidos no processo relatam uma disputa em torno dessa agenda no que tange à compreensão sobre aspectos normativos de caráter tutelar ou de justiça juvenil. De lados opostos, os dois grupos se uniram em defesa de uma nova agenda que tinha uma perspectiva diferente, suplantando o menorismo vigente à época (Garrido de Paula, 2005; Saraiva, 2013).

A significação da causa, por um lado, e os sujeitos, grupos ou atores, por outro, são componentes incontornáveis de qualquer indagação sobre a racionalidade e o poder decisório de escolhas das políticas públicas, inclusive sociais e educacionais. A racionalidade da escolha para o desenho institucional da política envolve, dinamicamente, as causas, os atores sociais e as instituições política para a concertação da agenda e resolução das disputas.

Figura 2 - Principais componentes das políticas públicas



Fonte: Elaboração dos autores (2024).

A Figura 2 demonstra que três elementos dinâmicos se estruturam, na organização da política, de forma sinérgica, enquanto engrenagens. A emergência de um problema e sua colocação na agenda dependem da interação entre um ou diversos atores tomados de um fenômeno recorrente, haja vista que a tomada de decisões para o desenho institucional da política não é abstrata e nem isolada.

Segundo Frey (2000), o conceito *policy network* que trata da noção de redes de atores políticos, com intencionalidades e ações diversas, interage para as decisões do processo político que envolvem a ação do Estado para a desenho institucional da política.

No Estado em ação, as políticas públicas são entendidas como processos que emergem das representações de uma sociedade e são tensionadas por problemas dela advindos. Rhodes e Marsh (1992) conceituam diferentes tipos de redes que envolvem e produzem políticas: rede temática (*issue network*); rede de produtores; rede intergovernamental; rede profissional (ou setorial) e comunidade de políticas públicas (*policy community*).

O desenvolvimento das redes constitui uma manifestação contemporânea mais visível, que tende, com frequência, a ser resumida em torno do conceito de governança. Bortot e Scaff (2020) esclarecem que a governança implica na redefinição de um Estado ativo e produtor do bem público como um Estado ativador que coordena outros atores para produzir com ele. Envolve redes que podem vincular-se às supracitadas via diversas formas: ações unilaterais do Estado no próprio território; ações unilaterais fora dos Estados; cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais; e cooperação transnacional e transgovernamental, reconhecendo-se que a conexão entre Estado e sociedade importa (Bortot; Scaff, 2020; Rhodes, 2012).

O desenho institucional da agenda envolve passos correlacionais que são apresentados no quadro sequencial que expõe a criação da agenda e do desenho institucional da política após significação das causas.

Quadro 1 - Quadro sequencial

ETAPA	SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS E ELEMENTOS DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA
Colocação na agenda <i>(agenda setting)</i>	Leva os atores a identificarem e/ou a definirem e/ou construírem o problema a se tratar. Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis, de acordo com o <i>input</i> inicial – <i>desinstitucionalização de menores</i> . A passagem da agenda sistêmica, que reúne todos os problemas sociais identificados – <i>superlotação das instituições, violações de direitos, tortura, rebeliões, fugas, dentre outros</i> – à agenda institucional – <i>promulgação do ECA</i> –, na qual os problemas constituem o objeto de um primeiro tratamento pela busca de soluções e de alternativas para o problema percebido e construído pelos atores envolvidos.

Níveis de aprendizagem de ideias	Ao significarem o problema e suas causas, cabe aos atores envolvidos na produção da política avaliar experiências e conhecimentos produzidos sobre o fenômeno, com vistas a aprender com essas ações. <i>A exemplo: no processo de desinstitucionalização, criaram-se espaços de socialização dos menores na rua, a partir de políticas financiadas por organismos internacionais.</i> Pode-se caracterizá-las em três correntes teóricas: a) <i>government learning</i>: trata-se da análise dos mecanismos adaptativos internos a uma instituição ou a um segmento político-administrativo com o ajuste de dispositivos instrumentais e técnicas que caracterizam uma política ou programa; b) <i>lesson-drawing</i>: aplicam-se modificações mais vastas dos programas de governo para além do ajustamento técnico e promove-se uma reforma parcial da apreensão do problema; c) <i>social learning</i>: abrange, de forma ampla, variados atores e suas ideias e valores, unindo experiências e reavaliações normativas e cognitivas que podem intervir em outro subsistema, como é o caso do atual Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
Produção da política (policy formulation)	A produção das soluções ou alternativas compreende a procura de objetivos desejáveis e/ou adaptados ao problema percebido, envolvendo, por exemplo, atores da sociedade civil na disputa, inclusive, por recursos.
Decisão e Estado em Ação: a promulgação do quadro normativo	Trata-se da sequência mais visível, mas na realidade é muito difícil isolá-la com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional. A exemplo da lei 8.069 que sofre sucessivas alterações de caráter ideológico que ainda colocam essa agenda em disputa.
Implementação	A implementação diz respeito à execução (ou à não execução) prática das decisões elaboradas e formalmente adotadas nas etapas anteriores. Especificamente, pode-se citar o Plano Nacional de Atendimento Socioducativo, elaborado em 2013, ainda não efetivado.
Avaliação (policy evaluation)	A avaliação consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa. “Quais têm sido os efeitos da política decidida e implementada? Estes efeitos correspondem aos efeitos esperados?”. <i>No âmbito intergovernamental, os efeitos foram alcançados – diminuir o papel do Estado; no âmbito local, os agentes ainda esperam a sua efetivação.</i>
Conclusões em níveis de programa (program termination)	A conclusão do programa constitui, de maneira ambígua, a questão da <i>extinção de uma política</i> e/ou da realização dos objetivos fixados. <i>A diminuição da maioria penal, por exemplo, pode significar a extinção ou alteração da agenda implementada na década de 1990.</i>

Fonte: Bortot e Scaff (2020); Jones (1970); Muller e Surel (2002).

Nota: Elaboração dos autores (2024).

Segundo Muller e Surel (2002), essencialmente, a elaboração de um quadro sequencial para o desenvolvimento da política consiste em se categorizar ações que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública. Ao longo de cada uma dessas fases, tudo se passa como se os atores participantes do processo político devessem resolver enigmas sucessivos, sabendo que as respostas definirão pouco a pouco os contornos da política pública (Muller; Surel, 2002; Muller, 2011).

Por fim, salienta-se que a ação do Estado não segue, com efeito, uma evolução linear, mas ritmos variáveis, marcados por uma estabilidade relativa e de momentos de ruptura mais ou menos substanciais e mais ou menos duráveis tais como o cumprimento de acordos internacionais, mudanças de governo, dentre outros.

A partir das escolhas conceituais evidenciadas nesse tópico, buscar-se-á a seguir analisar a ação pública nas políticas sociais que envolvem a socioeducação no Brasil, a partir do século XX. Essas ações também é uma esfera determinada por visões e concepções, saberes especializados e pelos discursos, diagnósticos e propostas disponíveis em determinado lugar e tempo, disputas, conflitos e consensos.

3 Atores e redes de políticas públicas de socioeducação: desenho institucional

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), legislação que regulamenta a justiça infanto-juvenil no Brasil, prevê, aos adolescentes autores de ato infracional e sentenciados pela Justiça, o cumprimento das medidas socioeducativas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (Brasil, 1990, art. 112).

Nessa perspectiva, o ECA vem regulamentar o atendimento ao adolescente que se envolva na prática de ato infracional, desde a apreensão daquele até a aplicação de uma medida socioeducativa, se assim ensejar mediante sentença. Inclusive, prevê, no artigo 106, que nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente (Brasil, 1990. art. 106).

Com a promulgação dessa lei, revogaram-se a legislação anterior e práticas judiciais cristalizadas no menorismo, e, por isso, foi apresentada socialmente e ideologicamente como marco de mudanças referenciais e paradigmáticas para a ação da política nacional de atenção à infância e adolescência, com reflexo em todas as instâncias, incluindo o adolescente que comete ato infracional. Nas palavras de Muller e Surel (2002), é o enfrentamento do complexo de lógicas cognitivas e normativas nos sistemas de representações da realidade que envolve atores públicos e privados.

No contexto atual, o Estatuto passou por diversas revisões, e, mais recentemente, as políticas do atendimento do adolescente em privação de liberdade passaram a ser orientadas pela lei nº. 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o SINASE e regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que praticam atos infracionais. Esta lei estabeleceu uma série de previsões normativas referentes à execução das medidas socioeducativas, tanto no que se refere à atuação justiça como também na intersetorialidade das políticas públicas destinadas ao acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. No debate de sua implementação, as antigas disputas dos grupos legislativos que se organizaram para aprovar a lei de 1990 voltaram ao debate, em defesa da manutenção do modelo tutelar (socioeducativo) ou da implementação de um modelo de justiça juvenil.

A necessidade de uma nova legislação decorria da ausência de parâmetros operacionais, metodológicos e didáticos que deveriam ter sido estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente. O poder estatal necessitava ainda regular esferas de convivência para a legitimidade e monopólio legítimo da força nos centros socioeducativos.

Entre a promulgação das leis de 1990 e 2012, houve um suposto intenso debate entre a sociedade civil, que resultou na edição da resolução nº 119, de 13 de julho de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)⁴ (Brasil, 2006). Essa resolução estabeleceu o conceito de SINASE, inaugurando e normatizando as bases para a organização de um suposto sistema para orientar o cumprimento da medida socioeducativa - o que nunca se efetivou, como comprova Costa (2020).

O cenário de construção dessas políticas públicas e marcos legais da socioeducação foi elaborado e operacionalizado em um ambiente fundamentado por teóricos neoliberais (Fernandes; Costa, 2021), e sua implementação está alinhada à reforma do aparelho do Estado.

Esse processo compreendeu não apenas aspectos técnicos e organizacionais, mas também aspectos políticos, que, desde o final da década de 1980, rondavam, com seus ares neoliberais, os grupos redatores responsáveis pela elaboração dessa legislação contemporânea. No contexto atual, é possível se afirmar que o cenário posto dentro de um Estado tradicionalmente organizado – no período anterior – foi suplantado por um modelo que é caracterizado pela fragmentação e inexistência de especialidade enquanto gestão pública (Costa, 2020; Fernandes; Costa, 2021).

Para Zanella (2014), esses ideólogos trataram de reduzir a esfera de atuação do Estado em favor de uma nova administração pública descentralizada e desburocratizada, que estabeleceria parcerias com a sociedade civil para a execução de programas e políticas públicas, como, por exemplo, a execução das medidas socioeducativas por organizações da sociedade civil como por exemplo, os Salesianos, Maristas, Pastoral do Menor, etc. Ainda, segundo a pesquisadora supracitada, o Estatuto foi uma das primeiras legislações a ser inserida nesse processo de reformas que possibilitou ao Estado acolher as entidades na execução dos serviços que deveriam estar sob os seus encargos, contribuindo, efetivamente, para a terceirização de serviços.

Essa descentralização e discricionariedade no modelo de gestão pública foram bem demarcadas nessas últimas três décadas. A política de atenção ao adolescente em conflito com a lei sofreu consequências nesse modo descentralizado de se assegurar a reprodução das relações capitalistas por meio das políticas públicas.

Esse contexto é marcado por novas “[...] redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo” nas formas de se governar (Frey, 2000, p. 252). Essas mudanças efetivadas no escopo de construção do pacto

⁴ O CONANDA é um órgão nacional que tem competência para manifestar-se acerca da política nacional, acompanhando e zelando pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, da resolução nº 119, da lei nº 12.594/2012, que instituiu o SINASE e regulamentou a execução das medidas destinadas a adolescente autor de ato infracional (Costa, 2020).

federativo brasileiro impactaram na confecção das políticas públicas implementadas ao longo dos anos, no Brasil.

Nesse sentido, deve-se compreender que o Estado é um ente paradoxal, abstrato e ao mesmo tempo material, estabelecido junto à sociedade, erigido para os interesses do capital que se materializam nas exigências da superestrutura da sociedade contemporânea, portanto, um agente indispensável ao processo de reprodução do capital (Poulantzas, 1980). Nesse aspecto, para o Estado materializar-se frente às suas atribuições, seja na atuação política do governo ou na efetividade da administração pública, há que construir programas, políticas públicas submetidas aos princípios norteadores constitucionais ou infraconstitucionais, que igualmente servem para conservar as relações de produção.

Estudar e analisar uma política pública exige procedimentos. Assim, é necessário se levar “[...] em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado”, e é também importante se analisar como se portaram as instituições e os “indivíduos e/ou grupos, que são os atores, homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesse”, como um coletivo que congrega relações diversas e interinstitucionais e que transcende a perspectiva estritamente normativa (Muller; Surel, 2002, p. 22).

Conforme estabelece a resolução do CONANDA nº. 119/2006 e o inciso I, do artigo 1º da lei federal nº. 12.594/2012, o SINASE constitui-se em um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caracteres jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele os sistemas estaduais, distrital e municipais bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa (Brasil, 2006, 2012). Nesse aspecto, é pertinente se dizer que um sistema que tudo abrange está longe de ser aquilo a que se propõe.

Como aponta Muller e Surel (2002) as políticas públicas têm como maior expressão os programas de ação pública e a promulgação de políticas públicas exige mudança de comportamento de quem executa a política. No entanto, os dispositivos político-administrativos implementados em torno de objetivos explícitos se contradizem com a realidade.

O marco legal da lei federal estabeleceu, no seu artigo 2º., que a Coordenação Nacional do SINASE seja exercida pela Secretaria de Direitos Humanos, em integração operacional com as demais políticas setoriais e pelos sistemas estaduais, distrital e municipais, entretanto, as diversas alterações no Executivo culminaram com a extinção do órgão e com o deslocamento da política para subsecretarias ou pastas menos importantes que passaram a ser responsáveis, em diferentes governos, pela condução dessa política nacional (Fernandes; Costa, 2021).

A gestão do sistema nacional de atendimento socioeducativo deve ter como referência as diretrizes para funcionamento e a estruturação da política de atendimento, pois essas seriam pilares de sustentação da qualidade do atendimento e da efetivação dos direitos que os adolescentes têm. Assim,

as políticas construídas definem princípios e diretrizes que comporiam um conjunto de elementos de organização da gestão e que deveriam estar presentes na operacionalização. Ocorre que a ausência de parâmetros e obrigatoriedade aos entes federados contribui para que a efetiva execução dessas orientações esteja relacionada mais com os interesses de cada indivíduo que se torna gestor do que efetivamente com a agenda que supostamente havia sido estabelecida (Costa, 2020).

A lei do SINASE afirma, no inciso X, do parágrafo 3º. do artigo 4ª., e no inciso VI do parágrafo 4º. do artigo 5º., que é de competência das esferas estadual, Distrito Federal e municipal, respectivamente, a decisão pela definição do seu órgão com funções executivas e de gestão. A decisão deve ocorrer quando da elaboração dos planos decenais para o Sistema de Atendimento Socioeducativo nas esferas dos Estados, Distrito Federal e municípios. Portanto, conforme evidenciou Costa (2020):

O modelo administrativo adotado pelos estados não obedece a uma lógica de gestão de um sistema, de uma política pública. Um dos motivos pelos quais isso ocorre é porque a socioeducação não está atrelada a um único ministério no âmbito federal, ou seja, atualmente, as medidas de meio aberto são da responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social vinculada ao Ministério da Cidadania (Costa, 2020, p. 123).

147

Para o autor acima, essa situação se agrava especialmente porque a coordenação nacional da política, apesar de ter articulação com todas as medidas, não apresenta gerência sobre as medidas de meio aberto e encontra-se situada, no contexto atual, na Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), o que evidencia a inexistência de um sistema efetivo na coordenação geral da política socioeducativa nacional (Costa, 2020).

Constata-se uma evidente contradição na operacionalidade da gestão pública dessa política, visto que algumas das linhas estratégicas da gestão deveriam ser a unicidade do sistema e um *locus* institucional bem situado para uma concepção de sistema. A constatação de Costa (2020) apontou que cada unidade da federação administra e executa a política socioeducativa em instâncias e pastas diferentes como direitos humanos, educação, segurança pública, assistência social, cidadania, trabalho etc. Essas características expressam as debilidades do sistema socioeducativo brasileiro, o que leva a se concluir que o suposto sistema é efetivamente uma colcha de retalhos.

Essa lacuna institucional contribui para agudizar a qualidade do atendimento socioeducativo direcionado aos adolescentes e planejado pelos trabalhadores que sofrem os efeitos ideológicos desse campo. Ações efetivas preconizadas nos marcos legais que conduzam à promoção da educação escolar, da profissionalização, de práticas esportes, lazer e cultura, assim como ações restaurativas nesses centros socioeducativos ainda devem ser implementadas passados 30 anos de promulgação do marco legal. Como apontam Muller e Surel (2002), a gestão pública necessita de instituições e atores que atuem no controle social e na fiscalização externa, para contribuir com a qualificação, monitoramento e

avaliação do trabalho, entretanto, como a agenda implantada não foi estruturada a partir de uma unicidade, os trabalhadores desse sistema encontram-se completamente desarticulados, o que não viabiliza uma luta coletiva em face dos direitos dos adolescentes e nem mesmo dos direitos destes enquanto trabalhadores que atuam em uma mesma frente.

Apesar do reconhecimento aos avanços progressistas representados pelos marcos referenciais direcionados às políticas públicas na esfera da socioeducação, pode-se afirmar que se está localizado em campo de frágil ofensiva de controle estatal de cunho sociopenal. Certamente existem pesquisas do campo da socioeducação que expressam o desafio de construção de metodologias e práticas institucionais capazes de enfrentar e superar a cultura carcerária, punitiva, segregadora e conservadora na execução das medidas socioeducativas, talvez porque a própria agenda tenha sido pensada em moldes que reforcem essas práticas.

A face da barbárie do sistema capitalista apresenta como alternativa um Estado penal (Wacquant, 2001) e, ao instituí-lo, cria mecanismos que ocultam a negligência deste em relação à proteção de adolescentes e jovens, dentre estes, os que são inseridos no sistema socioeducativo. A reprodução social da violência é naturalizada e ocupa espaço nas instituições estatais que cada vez mais reduzem sua abrangência social. Inevitavelmente, os trabalhadores dessas políticas se confrontarão com essa realidade, um cotidiano estranhado, antagônico que gera altos níveis de adoecimento e que, por vezes, pode ser desencadeador ou imperceptível às violações de direitos humanos.

148

Como apontou Wacquant (2003), é uma realidade que criminaliza a pobreza das periferias e subúrbios, intensificando todas as formas de preconceitos, sobretudo, o racial, associado à classe, no sentido de se avançar nos instrumentos formais de reprodução, dominação e de regulação do Estado sobre a sociedade. Essa política se inscreve em uma realidade em que a prisão e o Estado penal são formas de expressão do esgotamento destrutivo do modo de produção capitalista em todos os seus aspectos de barbarização, visivelmente manifestados nas violações de direitos humanos que ocorrem nessas instituições.

Nessa perspectiva, expressa-se o contexto de fragmentação e setorização em que se encontra essa política pública de socioeducação. Ela está compreendida como um subsistema político-administrativo, entremeando atores, instituições e executando ações de controle sociopenal, como parte de um sistema político e econômico ampliado.

4 Conclusão

O artigo desenvolve uma análise sobre como se deu a implementação de uma agenda de política de socioeducação no Brasil. A inquietação dos autores surgiu do interesse em investigar aspectos compreendidos pela formulação de marcos legais e sua implementação no Estado brasileiro, na sua forma de governo e de administrar questões relacionadas às políticas públicas que envolvem o trabalho com adolescentes acusados de autoria em atos infracionais.

O eixo da análise é o processo de alargamento dos direitos (ou não) à socioeducação e do Estado em ação. Para se responder ao problema deste estudo, buscou-se compreender como ocorreu a ação pública que desembocou na constituição de marcos legais jurídicos internos, sendo eles os artigos 227 e 228 da Constituição Federal que foram estruturantes para a promulgação da lei complementar – lei n.º 8.069/1990 –, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. Na sequência, com vista a se equilibrar as disputas, atualizações para essa normativa foram realizadas com a resolução n.º 119/2006, promulgada pelo CONANDA e com a lei nº. 12.594/2012 que supostamente instituiu o SINASE.

Conforme apresentado no texto, a implementação de uma agenda necessita que o poder ideológico seja amplamente utilizado para exercer um convencimento sobre aqueles que não compreendem efetivamente o que está em disputa como os trabalhadores da socioeducação e das políticas sociais que a atravessam.

A pesquisa para elaboração deste texto apresentou uma abordagem qualitativa e explicativa sustentada em uma revisão de literatura do tipo bibliográfica e articulou diferentes dimensões da atividade política e da ação pública por meio de uma exposição conceitual crítica de autores que se orientam pelo conceito de Estado em ação. Nesse aspecto, o artigo problematizou elementos que envolvem a inscrição da pauta na agenda política, a formulação de políticas e a sua implementação envolvendo a socioeducação; a partir de uma pesquisa de abordagem qualitativa, explicativa, bibliográfica e documental, realizou-se uma exposição conceitual crítica articulando-se diferentes abordagens sobre a política pública, envolvendo, ao mesmo tempo, dimensões da atividade política e da ação pública governamental.

A análise orientou-se por exposições conceituais que foram transpostas didaticamente em uma relação direta com a socioeducação de maneira a possibilitar que o leitor compreenda como a agenda foi implantada, a partir da organização de marcos legais e organização de um desenho institucional da gestão de socioeducação.

O estudo concluiu que o estabelecimento da agenda em âmbito internacional foi articulado na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Posteriormente, os organismos internacionais associados à ONU organizaram congressos e comitês nos quais a agenda foi divulgada. O convencimento de consultores e especialistas sobre a importância da pauta repercutiu para que, em âmbito interno, a agenda influenciasse na elaboração dos artigos 227 e 228 inseridos na Constituição Federal de 1988.

A passagem das causas do problema identificados e significados, a partir de relações de forças, para a inscrição na agenda, compreendeu um ajustamento da agenda sistêmica e da agenda institucional com a identificação do problema e a transformação do problema em ação política. No caso dessa política, o problema identificado era a existência de milhares de menores que estavam institucionalizados em razão do marco menorista, e a ação realizada foi promover a desinstitucionalização desse grupo.

Desde a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, sucessivas alterações normativas e o estabelecimento de debates têm sugerido que a agenda continua em disputa. A tentativa de se construir um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo alicerçado em marcos legais e documentos administrativos como resoluções e portarias, além de documentos como o Plano Decenal, busca integrar a política socioeducativa, mas de maneira concreta isso não tem surtido efeito e corre que a agenda estabelecida durante o período neoliberal orientou a organização de uma ação pública fragmentada aos moldes dos interesses econômicos vigentes à época.

5 Referências

ARRUDA, J. Breve panorama sobre a restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens no Brasil. **O Social em Questão**, v. 1, n. 49, p. 355-382, 2021.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. reimp. Brasília: UNB, p.1326, 2008.

BORTOT, C. M; SCAFF, E. A. Organismos internacionales y gobernanza regional: una policy transfer para la educación de la infancia en países de América Latina y el Caribe. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 31-51, 20 may, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Resolução nº 119**: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília, DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. **Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012**: institui o Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo (SINASE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

COSTA, R. P. **O trabalho do agente de segurança socioeducativo na socioeducação**: processos de estranhamento e alienação na construção de uma identidade profissional. 406 f. (Tese, Serviço Social e Política Social). Londrina, PR: Universidade Estadual de Londrina (UEL), 2020.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. 15. ed. Florida State University: Pearson, p. 368, 2017.

FERNANDES, M. N; COSTA, R. P. O estatuto da criança e do adolescente de 1990, a extinção da FUNABEM e a criação da FCBIA: implementação de um modelo neoliberal. **Educação em Revista**, Marília, v.22, p. 23-40, 2021.

FERNANDES, M. N; LARA, A. M. A Convenção dos Direitos da Criança, as organizações não governamentais e os interesses privados. **Revista Educere Et Educare**, vol. 15, n. 37, out/dez, 2020. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/23996/17037>.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GARRIDO DE PAULA, P. A. Entrevista com Paulo Afonso Garrido de Paula, procurador de Justiça do Estado de São Paulo. In: **Promenino Fundação Telefônica**, 2005. Acesso em: 17 fev. 2024. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Servicos/Biblioteca/entrevista-com-paulo-afonso-garrido-de-paula-procurador-de-justica-do-estado-de-sao-paulo>.

151

GISI, B; VINUTO, J. Transparência e garantia de direitos no sistema socioeducativo: a produção de dados sobre medidas socioeducativas. **Boletim IBCCRIM**, [S. l.], v. 28, n. 337, p. 4–7, 2024. Disponível em: https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/925. Acesso em: 23 abr. 2025.

JONES, R. E. Policy-making. **Political studies review**. v. 18, Issue 1, 1970.

MOREIRA, J. A. Políticas para educação infantil e a Agenda E2030 no Brasil. **Revista da FAEEBA - Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 28, n. 54, p. 77-96, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/download/6182/3941>. Acesso em: 22 abr. 2021.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Presses Universitaires de France. 9. ed. Paris, 2006.

MULLER, P; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Trad. Agemir Bavaresco; Alceu R. Ferraro. Pelotas, RS. EDUCAT, Col. Desenvolvimento Social, ed.3, 2002.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RHODES, R.A. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford handbook of governance**. Oxford University Press, p. 33-48, 2012.

RHODES, R; MARSH, D. **Policy networks in British government**. Oxford, GB. Clarendon, p. 312, 1992.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 59-68, jan./jun, 2005.

SARAIVA, J. B. Política Criminal e o Direito Penal de Adolescentes. **Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade**, (8). P. 1-16, 2013.

SOUZA, Â. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, p. 75-89, jan./jun, 2016.

VINUTO, J. “**O outro lado da moeda**”: o trabalho dos agentes socioeducativos no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Autografia, p.390, 2020.

152

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos da América. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZANELLA, M.N. **A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei**: as políticas de socioeducação (Dissertação, Educação). Maringá, PR: UEM. 269f, 2024. Disponível em:
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/junho2016/pedagogia_dissertacoes/dissertacao_maria_nilvane_zanella.pdf.

ZANELLA, M. N. **Da institucionalização de menores à desinstitucionalização de crianças e adolescentes**: os fundamentos ideológicos da extinção da FUNABEM como solução neoliberal. (Tese, Educação). Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2018. 586 f, 2018. Disponível em:
<http://old.ppe.uem.br/teses/2018/2018%20-%20Maria%20Nilvane.pdf>.

The socio-education policy: methodology and analysis of a disputed agenda

ABSTRACT: The study aims to understand the fundamentals and conceptual elements of constituting an agenda for the Socioeducation Policy, based on the theory of the State in Action. It also analyzes the public action in the constitution of legal frameworks, policies and in the institutional design of socio-educational management. The research with a qualitative and explanatory approach presents a literature review of the bibliographic type and a critical conceptual exposition that articulates different dimensions of political activity and public action in the design of the socioeducation agenda in Brazil. The study concluded that the establishment of the agenda at the international level presented internal disputes of a philosophical and legal nature. The overcoming of minority implied the union of two groups that are still in dispute, as well as it highlights the contradictions of the socio-education policy and its management pattern within the scope of the Unified Social Assistance System and Rights Guarantee System.

KEYWORDS: Social Management; Public policies; Socio-education; System; Contested agenda.

Política socioeducativa: metodología y análisis de una agenda en disputa

RESUMEN: El estudio busca comprender fundamentos y elementos conceptuales de la constitución de una agenda de Política Socioeducativa, a partir de la teoría del Estado en Acción. También analiza la acción pública en la creación de marcos legales, políticas y el diseño institucional de la gestión socioeducativa. La investigación con enfoque cualitativo y explicativo presenta una revisión bibliográfica de tipo bibliográfico y una exposición conceptual crítica que articula diferentes dimensiones de la actividad política y la acción pública. El estudio concluyó que el establecimiento de la agenda a nivel internacional presentó disputas internas de carácter filosófico y jurídico. La superación del minorismo implicó la unión de dos grupos que aún se encuentran en disputa, así como, pone en evidencia las contradicciones de la política socioeducativa y su estándar de gestión en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social y del Sistema de Garantía de Derechos.

PALABRAS CLAVE: Gestión Social; Políticas públicas; Socioeducación; Sistema; Orden del día en disputa.