

A política socioeducativa no Brasil: da descentralização político-administrativa às relações multiescalares

The socio-educative policy in Brazil: from political and administrative decentralization to multi-scale relations

Luciano Aparecido de Souza*
Christian Luiz Da Silva**
Ivan Carlos Vicentin***

Resumo:

Este artigo reflete sobre o processo de descentralização que orienta a gestão de políticas sociais no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, destacando a política socioeducativa. Versa sobre as determinações que justificaram o padrão localista de planejamento e que recrudesceram os desequilíbrios regionais, principalmente, por desconsiderar a complexidade do espaço urbano e suas aglomerações. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental realizada a partir de produções recentes sobre a estruturação de políticas sociais, a espacialidade das políticas públicas e os instrumentos jurídico-normativos que regulamentam a política socioeducativa no Brasil a partir da apreensão e da aplicação dos conceitos de Espaço, Região e Território sob a perspectiva analítica das Estratégias Multiescalares. Conclui apresentando algumas tensões e intersecções entre as escalas local, regional e nacional e seus respectivos níveis de poder no que se refere à espacialidade da política socioeducativa.

Palavras-chave: Espaço; Região; Território; Política socioeducativa; Execução de medidas socioeducativas.

Abstract:

This article reflects on the decentralization process that guides the management of social policies in Brazil since the Constitution of 1988, highlighting the socio-educative policy. Deals with at the determinations that justified the localist standard of planning and worsened regional imbalances, mainly, by disregarding the complexity of urban space and its agglomerations. It is a bibliographic and documentary research conducted around recent productions on structuring social policies, the spatiality of public policies and legal and regulatory instruments governing the socio-educative policy in Brazil from the from the apprehending and application of the concepts of Space, Region and Territory under the analytical perspective of Multi-scalar Strategies. It concludes with some tensions and intersections between local, regional and national

* Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Cientista Social (UEL), Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, UTFPR. E-mail: luciano_a_souza@hotmail.com

** Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-graduação em Tecnologia - PPGTE/UTFPR e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública - PGP/UTFPR Professor do Departamento de Gestão e Economia - DAGEE/ UTFPR. E-mail: christiansilva76@gmail.com

*** Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Doutor em Administração (USP), Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, UTFPR. E-mail: vicentin@utfpr.edu.br

scales and their respective levels of power in relation to spatiality of socio-educative policy.

Key words: *Space; Region; Territory; Socio-educative policy; Execution of socio-educational measures.*

Introdução

Uma das dificuldades atualmente postas ao planejamento e à gestão de políticas públicas pelos governos subnacionais se refere aos profundos desequilíbrios regionais existentes num país como o Brasil¹. País este cujas dimensões territoriais, características socioeconômicas e culturais são bastante heterogêneas e cuja complexidade da organização do espaço urbano e suas aglomerações reivindicam políticas públicas que atendam às diversas escalas espaciais e aos diferentes níveis de governo, a contrapelo das exigências legais (seus determinantes e consequentes implicações políticas e ideológicas) que, a partir da Constituição Federal de 1988, tornaram as políticas públicas, especialmente as de caráter social, cada vez mais municipalizadas.

O processo de descentralização/municipalização que teve início a partir de 1990 (elevando significativamente as funções e encargos da esfera municipal) apresenta como um de seus principais determinantes a desresponsabilização dos estados² na implementação de políticas regionais, limitando-os a funções de coordenação e de repasse de recursos (ALMEIDA *et al.*, 2008; BRANDÃO, 2011b). Este processo não levou em conta a complexidade inerente às Regiões e Territórios, como, por exemplo, nas questões afetas às Regiões Metropolitanas, cuja dimensão extrapola os limites do município (ALMEIDA *et al.*, 2008), ou quanto escala espacial específica dos problemas existentes e a necessária articulação/coordenação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes ao seu enfrentamento (BRANDÃO, 2007).

No que se refere às políticas na área da criança e do adolescente, transferiu-se para o ente local a responsabilidade pela manutenção e gerenciamento de uma série de

¹ De acordo com Brandão (2011b, p. 13) “é amplamente reconhecida a destacada característica do Brasil de espaço nacional heterogêneo, continental, heterônomo, em que convivem estruturas sociopolíticas anacrônicas em ambiente moderno de urbanização abarcante e de uma sociedade de massas complexa, marcada por fortes e reiterativas desigualdades sociais e inter-regionais durante toda a sua história”.

² Segundo Brandão (2011b, p. 27) “o país consolida um jogo federativo em três níveis, em que o intermediário não possui orientação e capacidade coordenativa de realizar a mediação para cima e para baixo, enquanto o municipalismo localista não logra constituir uma escala supralocal de articulação”.

programas e, entre estes, os programas de execução de medidas socioeducativas³ em meio aberto. Um dos princípios que orientam tal política se refere à “municipalização do atendimento” e à sua “descentralização-político administrativa”, em que à esfera municipal foi atribuída a competência para a elaboração dos planos municipais⁴ de atendimento socioeducativo assim como para a instituição e o gerenciamento dos programas de atendimento municipais, mais especificamente, dos programas em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade (BRASIL, 1990; 2006; 2012a).

Os princípios que orientam o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação da política socioeducativa no Brasil estão previstos no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Resolução nº 116/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas Normativas Nacionais (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90 e na Lei de Execução de Medidas Socioeducativas – Lei 12.594/2012) e nas Normativas Internacionais das quais o Brasil é signatário (Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil).

Entretanto, a experiência brasileira recente aponta para a incapacidade técnica e financeira dos municípios no planejamento e na gestão desta política local específica: falta convergência entre as orientações técnicas, teórico-metodológicas e políticas dos entes cofinanciadores; crescem as disputas por espaços de poder e dominação simbólica; a coordenação intergovernamental é bastante frágil e incipiente; prevalece o desprezo pelas questões espaciais, principalmente, a problemática que envolve as Regiões Metropolitanas e as aglomerações urbanas, onde está concentrado o maior número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (ALMEIDA *et al.*, 2008; BRASIL, 2006; 2012b; 2013; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013; ILANUD, 2004; OLIVA; KAUCHAKJE, 2009; SILVA; GUERESI, 2003).

³ As medidas socioeducativas são medidas judiciais aplicáveis ao adolescente que comete ato infracional e estão previstas nos artigos 120 e 121 da Lei 8.069/90. Em janeiro de 2012, a Lei nº 12.594 passou a dar orientações específicas para a sua execução, definindo, além das atribuições e competências das três esferas de governo, os programas específicos destinados ao atendimento dos adolescentes (BRASIL, 1990; 2012a).

⁴ A elaboração dos planos de atendimento socioeducativo também é obrigatória para as esferas federal e estadual, que devem observar suas respectivas competências.

De acordo com Theis e Galvão (2012), as questões espaciais, quando consideradas na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas, representam um elemento norteador para a ampliação da sua efetividade, principalmente daquelas que visam à inclusão social de segmentos historicamente excluídos. Por isso, o significado e o valor da dimensão espacial para o planejamento e gestão de políticas e programas públicos na área da criança e do adolescente não devem ser menosprezados, pois as políticas públicas tendem a uma maior efetividade quando essa dimensão adquire a relevância apropriada e quando as relações escalares são consideradas na determinação e no alcance das iniciativas governamentais.

Considerando os profundos desequilíbrios presentes no território nacional, o descuido com a espacialidade das políticas públicas e também a significativa prefeiturização que se deu no Brasil a partir dos processos de municipalização e descentralização político-administrativa, este artigo tem por objetivo, além de apresentar algumas das consequências desse processo para a atual configuração da política socioeducativa, discutir a relevância da utilização da perspectiva analítica das Estratégias Multiescalares para o planejamento e a gestão do atendimento socioeducativo.

Para a realização deste trabalho, utilizou-se como procedimento técnico de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental em torno de produções recentes sobre a estruturação de políticas sociais, espacialidade das políticas públicas e instrumentos jurídico-normativos que regulamentam o atendimento socioeducativo no Brasil. A pesquisa foi teórica e metodologicamente orientada a partir da apreensão e da aplicação dos conceitos de Espaço, Região e Território, principalmente, sob a perspectiva analítica crítica das Estratégias Multiescalares/transescalares apresentada por Brandão (2007; 2011a; 2011b) e por Kornin e Moura (2004). Primeiramente são apresentadas, de forma sintética, as contradições presentes no processo de descentralização que ocorreu no Brasil a partir de 1990 e concorreram para a fragmentação das ações governamentais e para o aumento das desigualdades regionais. Em seguida, são problematizadas algumas das principais consequências do processo de municipalização/descentralização (e seu desprezo pelas questões espaciais) para as políticas sociais e para a política socioeducativa. Por fim, são apresentados os argumentos em favor da importância da dimensão espacial para o planejamento e para a gestão da política socioeducativa sob a perspectiva das estratégias

multiescalares. Como considerações finais e contribuições para novas investigações são apresentadas as tensões e intersecções atualmente presentes na relação entre as diversas escalas e os respectivos níveis de poder que atualmente conformam a espacialidade da política socioeducativa.

Federalismo, descentralização e contradição

No bojo de uma conjuntura política marcada pelo ajuste econômico-estrutural e norteadada pelo projeto neoliberal de reforma do Estado⁵ que se deu no Brasil a partir de 1990, houve um significativo desmonte das instâncias de coordenação estatal, prevalecendo a perspectiva setorialista e compartimentada das decisões governamentais (BRANDÃO, 2011b). Sob o espectro da autonomia municipal institucionalizou-se a desresponsabilização dos governos da União e dos Estados federados e a prefeiturização das ações públicas no campo social (ALMEIDA *et al.*, 2008), passando o discurso municipalista a orientar os modelos de gestão a partir de então (KORNIN; MOURA, 2004).

Segundo Arretche (1996, p. 44),

Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população [...]. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

De acordo com Dowbol (1992, *apud* KORNIN; MOURA, 2004), creditou-se à escala local uma maior possibilidade de democratização das relações de poder e de criação das condições que efetivariam a gestão democrática do território. Assim, o local passou a ser idealizado como um instrumento de democratização política e de justiça social a partir da

⁵ As estratégias mais conhecidas para a realização dessas reformas foram: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições, a privatização e ou desregulação (ARRETICHE, 1996). Neste sentido, o Estado, ao materializar as alternativas neoliberais, acabou (re)forçando a necessidade da descentralização, da governança territorial e também da “interpretação localista da realidade” (BRANDÃO, 2007, p.41).

ideia de que nesse nível é possível identificar com clareza as principais ações redistributivas.

Apesar deste culto ao local, o processo de descentralização no Brasil veio acompanhado da privatização dos serviços, pulverização dos recursos, fragmentação das ações governamentais e aumento das desigualdades regionais, com o aperfeiçoamento de novos elementos de seletividade das diferenças espaciais e com a (re)construção de novas dinâmicas e dimensões territoriais e também novas formas de (re)produção do espaço social (ALMEIDA *et al.*, 2008; BRANDÃO, 2007; 2011a; BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Do mesmo modo, segundo Rodrigues (2007), estabeleceu-se pós-Constituição da República (1988), uma oposição entre os processos de democratização (descentralização político-administrativa), concentração de população urbana (urbanização, metropolização, globalização) e fragmentação (criação de novos municípios), uma vez que houve uma intensa integração a Federação de municípios inviáveis administrativa, social e economicamente, sem a devida integração das Regiões Metropolitanas, das aglomerações urbanas e dos consórcios municipais. Neste sentido, a descentralização é também resultado da disputa de poder, por parte de elites políticas locais, cujos recursos institucionais foram fortalecidos com a retomada da competição eleitoral enquanto instrumento de legitimidade (ARRETCHE, 1996).

Em suma, a ideia de que a aproximação dos governos locais às demandas e necessidades dos cidadãos traria melhor qualidade aos serviços públicos e favoreceriam o controle social das ações e a ampliação da participação democrática apresentou-se deslocada quando confrontada com a realidade socioterritorial, sociocultural e política brasileira, cujas estruturas locais de poder e suas respectivas relações de dominação se reproduzem, especialmente, nas periferias urbanas onde a presença do Estado é mínima ou inexistente. São apresentadas a seguir algumas das consequências desse processo para as políticas sociais, de modo geral, e para a política socioeducativa, de modo específico.

As políticas sociais e a questão espacial

Uma vez que as políticas sociais são linhas de ação coletivas cujo objetivo principal é a concretização dos direitos sociais por meio de instrumentos de distribuição/redistribuição de bens e/ou serviços sociais exigidos pela sociedade

(FALEIROS, 1995), suas ações deveriam definir o padrão de proteção social implementado pelo Estado com vistas à diminuição das desigualdades, inclusive as regionais, produzidas pelo desenvolvimento econômico⁶.

Todavia, a centralização de âmbito nacional e o forte marco regulatório-normativo caracterizaram, por um longo período, as políticas sociais brasileiras (ALMEIDA *et al.*, 2008). Somente a partir do processo de reabertura democrática, veio à tona o debate em torno da universalização, descentralização e democratização dos serviços públicos (ALMEIDA *et al.*, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Estes temas tomaram forma a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente, o da descentralização/municipalização do atendimento diretamente prestado ao cidadão.

Os processos sociais em curso não foram considerados sob a perspectiva de uma análise regionalizada, desde dentro da estrutura e da dinâmica da rede urbana brasileira (BRANDÃO, 2011b), o que demandaria uma intervenção estatal integrada e coordenativa, nos três níveis de governo para que os processos e os mecanismos de transferência de atribuições e de delegação de tarefas fossem avaliados, considerando, segundo Brandão (2011b, p. 19-20):

[...] até que ponto foi realizada ou não alguma transferência espacial de decisões, numa espécie de ‘des ou re-hierarquização’ de relações intergovernamentais, que lograria mudanças nas estruturas e estratégias de redistribuição territorial de poder [...] profundas avaliação e qualificação da capacidade do Estado e de sua institucionalidade de definir e implementar políticas, explicitando sua territorialidade e seus centros de decisão presentes em variadas escalas e instâncias.

O descuido com a dimensão espacial das políticas sociais se estendeu também para a área da criança e do adolescente⁷ e, conseqüentemente, do adolescente em conflito com

⁶ Seu desenvolvimento acompanha o desenvolvimento do capitalismo e suas medidas somente podem ser entendidas no interior do arcabouço do próprio sistema capitalista. Por conseguinte, estas medidas exigem a compreensão da relação entre o Estado e o processo de acumulação de capital (FALEIROS, 1995). Já os padrões de proteção social são formatados de acordo com o desdobramento das condições impostas pelo capitalismo, fundamentadas nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), ficando, portanto, sob a responsabilidade do Estado a mediação da relação entre as classes sociais e o estabelecimento dos direitos sociais exigíveis e universalizáveis.

⁷ As políticas para a infância pobre estiveram articuladas com o processo de desenvolvimento capitalista, mantendo a divisão social de classes, a desigualdade e as políticas de disponibilidade de mão de obra barata, com a exploração sistemática da mão de obra infantojuvenil. Na modernidade, a construção simbólica do “ser” criança e adolescente (ALMEIDA *et al.*, 2008; RIZZINI, 2008) esteve pautada em processos disciplinadores e paternalistas de regulação dos cotidianos e de organização social, em que a participação

a lei. A política socioeducativa compreende a formulação, a instituição, a coordenação, a execução e a manutenção de sistemas de atendimento socioeducativo nas três esferas de governo, bem como a criação e o desenvolvimento dos programas de execução de medidas socioeducativas. Para isso, o atendimento socioeducativo deve ser assegurado por um conjunto de ações dos sistemas de atendimento municipais (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) e estaduais (semiliberdade e internação) em parceria com as demais secretarias municipais e estaduais responsáveis pelas políticas sociais básicas, com o governo federal e com as demais instituições de um sistema mais amplo de garantia de direitos.

A especificação das competências dos entes federativos para o desenvolvimento desta política no Brasil é feita pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (BRASIL, 2006; 2012a). Entre as principais funções atribuídas à União, estão a formulação, coordenação da execução da política nacional e a elaboração do plano nacional de atendimento socioeducativo. Ao sistema estadual compete a elaboração de seu plano de atendimento socioeducativo e a instituição e gerenciamento dos programas de restrição e privação de liberdade. Por fim, aos municípios compete a elaboração dos planos municipais e a instituição e gerenciamento dos programas em meio aberto (BRASIL, 2006; 2012a).

A partir do princípio da municipalização do atendimento, convencionou-se que tanto o atendimento inicial ao adolescente quanto a aplicação da medida socioeducativa propriamente dita devem ser executados no limite geográfico do município, sob a justificativa do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como da participação social do adolescente junto à sua comunidade de origem. Para isso, a perspectiva adotada pelo SINASE é a de que “a municipalização do atendimento preconizada [...] não tem a mesma significação do conceito de municipalização adotado pela doutrina do Direito Administrativo, que o assume como uma modalidade de descentralização política ou administrativa” (BRASIL, 2006, p. 29). Todavia, para o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquentes – Ilanud/Brasil (2004), a municipalização é sim modalidade de

da criança e do adolescente na configuração de seus mundos foi desqualificada, sendo seus modos de expressão e pensamento colonizados de forma “adultocentrada”.

descentralização e corresponde a um conceito de Administração Pública, interferindo não só no conjunto da organização dos órgãos a serviço do poder político como também nas operações ou atividades administrativas.

Portanto, a perspectiva da municipalização que está presente na legislação brasileira e nos demais documentos institucionais, aponta para um conteúdo eminentemente programático dessa, a qual deveria ser instrumento de fortalecimento e implementação dos programas em meio aberto, uma vez que tais medidas teriam como lócus privilegiado o espaço e os equipamentos disponíveis no território do município (por exemplo, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS). Isso garantiria ao adolescente maior participação e interação social, evitando a segregação trazida pelas medidas restritiva (semiliberdade) e privativa de liberdade (internação), executadas na esfera estadual. A municipalização, nesse caso, seria um dos princípios norteadores da organização das políticas municipais, exigindo que todas as ações estejam articuladas nesta esfera. Para que isso viesse a ter efeito, os sistemas nacional e estadual deveriam fornecer orientação, bem como apoio técnico e financeiro para o fortalecimento das medidas não restritivas de liberdade no âmbito da esfera municipal. Entretanto, tais princípios e orientações, não saíram do plano jurídico e político-conceitual.

De acordo como Ilanud/Brasil (2004), a competência da esfera nacional quanto às medidas socioeducativas é exclusivamente legislativa, normativa e cofinanciadora, com destaque para as duas primeiras funções, uma vez que o repasse de recursos para as esferas subnacionais é pontual, incipiente e com condicionalidades restritivas. Assim, mesmo existindo uma grande heterogeneidade entre os municípios brasileiros, os governos locais estão substituindo o governo federal em algumas funções (saúde e educação fundamental), ao passo que noutras percebe-se um grande vazio (execução de medidas socioeducativas), tanto por causa da política federal de ajuste fiscal quanto pelo fato de a estrutura da política a ser municipalizada não trazer, no seu bojo, incentivos capazes de garantir a adesão dos municípios.

Apesar de um maior envolvimento dos governos locais na provisão de serviços sociais e de bens públicos de uso comum (SOUZA, 2003), ficou claro que essas novas institucionalidades são insustentáveis sem apoio dos governos federal e estadual. Os argumentos para justificar a descentralização/municipalização do atendimento ao

adolescente em conflito com a lei são apresentados, jurídica e político-conceitualmente, desconsiderando a complexidade (inerente e indissociável) da espacialidade desta política e de sua adequada conformação a uma escala espacial específica. Do mesmo modo, desconsiderou-se as formas de articulação e/ou coordenação dos níveis de governo e das esferas de poder nela implicadas.

Por outro lado, observa-se a determinação para que as políticas socioeducativas garantam o direito à convivência familiar e comunitária, e sejam acompanhadas das demais políticas transversais na escala local. Entretanto, ocorre um movimento de segregação totalmente contrário, uma vez que esses adolescentes, em sua maioria, habitam a cidade informal/ilegal⁸ socialmente construída, inalcançada pelos serviços públicos, reprodutora da lógica da violência e da ausência de direitos e conservadora das desigualdades que são próprias do Estado e do sistema capitalistas.

Nesta seara, a cidade deve ser apreendida como o lugar geográfico construído e relacional onde estão presentes sujeitos/atores/agentes em constante embate. É o lugar onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade desenvolvida técnica e socialmente, com diferenciação do produto da força de trabalho em reprodução e um sistema de distribuição e troca que supõe a existência de: um sistema de classes sociais; um sistema político de ordenamento social e dominação; um sistema institucional de investimento; e um sistema de trocas com o exterior (CASTELLS, 2006). Nela, o local de moradia se torna critério de contenda, pois aponta as diferenciações de classe, a dominação hegemônica da cidade formal e a ação contra-hegemônica dos sujeitos/atores/agentes histórica e geograficamente determinados e mediados (BRANDÃO, 2007) que habitam as estruturas da cidade informal.

Portanto, a instituição de políticas públicas garantistas voltadas ao atendimento do adolescente em conflito com a lei requer a investigação:

[...] criteriosa dos interesses (não só das identidades!) regionais, a concentração no estudo das estruturas espaciais, escalares e políticas, da estruturação do place, do habitat, da vida cotidiana e dos projetos e práticas dos sujeitos, tanto

⁸ Pinheiro (2010, p. 32) destaca que as cidades, de modo geral, “estão divididas social e espacialmente em duas”: a cidade formal, “rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer” e a cidade informal, “ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade”.

dos sujeitos constituídos e em constituição, quanto daqueles a constituir, articulando contextos e lógicas situadas, hierárquica e espacialmente, e ações (BRANDÃO, 2011b, p.22).

No que se refere especificamente às medidas socioeducativas, percebe-se um insistente desprezo por sua dimensão espacial. Este importante componente precisa, portanto, ser problematizado, pois carrega consigo um possível vetor para a sua efetividade.

Com o objetivo de tentar contribuir com uma investigação crítica para a objetivação dessa política em sua relação com um determinado espaço socialmente construído, são apresentados a seguir os argumentos em favor da importância da dimensão espacial para o planejamento e para a gestão da política socioeducativa sob a perspectiva das Estratégias Multi-escalares.

Espaço, território e região: o atendimento socioeducativo sob a perspectiva das estratégias multiescalares

Analisando a questão espacial a partir da problemática ideológica presente na cultura das sociedades modernas, Castells (2006) apresenta uma proposta de interpretação que compreende o espaço enquanto ambiente politizado, em permanente conflito e construção (produto de relações sociais), em oposição à compreensão do espaço como aquilo que Brandão (2011b) denomina como reificação do real, receptáculo puro e simples de deslocamentos e movimentos, em que a narrativa espacial e escalar se apresenta como resultante de uma relação entre objetos.

Desse modo, o espaço é um espaço construído socialmente, prenhe de conflitos, antagonismos e disputas, a partir da interação de atores/agentes/sujeitos com interesses distintos, no interior de um contexto estrutural de decisões e processos nas diferentes escalas (BRANDÃO, 2007; 2011b). Sua compreensão passa pela investigação e análise do lugar onde os processos são materializados, dos centros de decisão e dos atores/agentes/sujeitos históricos em conflito. Além disso, é imperioso examinar as lógicas territoriais do poder, bem como o papel das coalizões políticas, hierarquias e hegemonias que estruturam os processos sociais nos diversos níveis (BRANDÃO, 2011b).

Segundo Lipietz (1998, *apud* THEIS; GALVÃO, 2012), o espaço não é, portanto, um simples repositório dos fatos econômicos do estágio em que se encontra o

desenvolvimento social. Se, por um lado, ele se dá em decorrência das relações/conflitos entre as classes ou grupos sociais, por outro, ele se torna um constrangimento objetivo, algo herdado do passado que resiste ao presente e que, inflexivelmente, é recriado pela sociedade. Então, a análise crítica sobre a espacialidade das políticas públicas deve considerar a questão urbano-regional, as contendas sobre os centros de decisão, as facções sociopolíticas e, também, o espaço urbano como locus do poder e da sociabilidade (BRANDÃO, 2011b).

A partir dessa ótica, a prática do ato infracional e as estratégias estatais para o seu enfrentamento não ocupam o mesmo espaço, devido, principalmente, às distorções que já se iniciam no momento mesmo em que se separam o espaço socialmente construído com e pelo adolescente e o espaço legal, institucional, formal e não mediatizado das políticas e programas que se propõem a atendê-lo – em que a cidadania é regulada/negada e na qual as relações de poder e dominação estão presentes nas interações/trocas materiais e simbólicas.

Esse segundo espaço hegemonicamente se impõe sob um prisma etnocêntrico que compreende o adolescente, suas culturas e sua relação com o mundo, a partir da lógica do desvio, propondo-se a reinserir (numa cidadania formal e para uma sociedade de consumo) sujeitos que estiveram sempre excluídos e cuja busca pela inclusão se deu por outros meios (violência, ilícitos), a partir da lógica de uma sociedade que mercantiliza as relações, cria necessidades, nega direitos e exige reparação. Esse espaço coisifica o sujeito e dá a ele visibilidade a partir de sua conduta infracional. A partir desta perspectiva, são muito comuns as ações que, ao invés de empoderar o sujeito para a apropriação de seu espaço e para as contendas que ele engendra, insistem em deslocá-lo, imprimindo a ele um não lugar.

Quando tais espaços são confrontados em uma tensão dialética, toma forma outra possibilidade de intervenção, cuja melhor definição se dá a partir do conceito de Território. O Território compreende as relações de poder que os indivíduos contraem entre si. Seu valor está na maior relevância dada para a dimensão política, enfatizando a relação entre Estado e capital na intervenção sobre o espaço (BRANDÃO, 2007). O Território é administrado pelo Estado sob a égide dos processos de organização, comunicação e

cooperação desenvolvidos por atores/agentes/sujeitos que nele estão inseridos (THEIS; GALVÃO, 2012).

O recorte territorial tem sido utilizado, por exemplo, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS para o planejamento das ações a serem desenvolvidas nos seus equipamentos (principalmente os Centros de Referência). Esta proposta de intervenção leva em consideração a escala local e suas particularidades, objetivando fazer que as necessidades dos cidadãos deixem de ter caráter individual e passem a ser entendidas como demandas coletivas. Entretanto, o recorte territorial ou a territorialização das políticas públicas, no formato como aparece no âmbito do SUAS, se colocado à luz da discussão apresentada por Brandão (2007), tem assegurado que os atores estejam cada vez mais diluídos num determinado recorte. Essa territorialização acaba surgindo, em muitos casos, enquanto alternativa ao próprio Estado, deixando de lado questões estruturais importantes, *a priori* generalizadas, negligenciando as demandas específicas da conjuntura histórica, social, política e geográfica.

Apesar de a esfera local permitir a articulação de muitas ações que são relevantes para a atuação estatal, esta não é a única escala espacial em que se condensam todas as possibilidades de intervenção. Para Brandão (2007), esta endogenia exagerada negligencia propostas de intervenção que contemplariam as diversas escalas espaciais. Assim,

Qualquer diagnóstico de natureza territorial deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar recorrentemente a região ou a cidade no contexto [...]; identificar seus nexos de complementaridade econômica. Estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona [...] (BRANDÃO, 2007, p. 53).

Portanto, a problematização da escala espacial dos processos em curso é condição sem a qual não é possível a apreensão das “determinações territorializadas dos fenômenos sociais”. Ela reforça “ações multiescalares” e (re)constrói as escalas espaciais que melhor se adéquam a cada problema, pois “um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra” e “os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc.” (BRANDÃO, 2007, p. 58). Além disso, é necessário realizar mudanças nas relações de propriedade com foco para a autodeterminação, emancipação e inserção social

dos atores mais destituídos e marginalizados de um determinado território (BRANDÃO, 2007).

A importância da intervenção dos atores e das práticas hegemônicas e contra-hegemônicas travadas na construção política e social do espaço tem recebido especial atenção nos debates sobre a questão regional e a constituição de políticas públicas (BRANDÃO, 2007; 2011b; KORNIN; MOURA, 2004; THEIS; GALVÃO, 2012). Numa perspectiva crítica, a questão regional é compreendida como:

[...] produto das desigualdades produzidas pelo capitalismo, [...] espaço concreto ao nível do qual se regulam as contradições secundárias entre as classes dominantes, baseado no estágio alcançado pela articulação dos modos de produção [...] base infraestrutural que delimita o espaço econômico regional e sua correspondente superestrutura (THEIS; GALVÃO, 2012, p. 65).

Seu movimento, permanências e rupturas, articulam e estruturam, constituem e são constituídos, pela rede urbana e sua inserção nos sistemas/complexos de cidades enquanto escala espacial singular (BRANDÃO, 2011b), como é o caso das Regiões Metropolitanas.

A Região Metropolitana vem à luz enquanto nova forma espacial em relação às demais formas urbanas. Ela “é o produto direto de uma estrutura social específica” (CASTELLS, 2006, p. 54) e sua distinção em relação às demais regiões não está somente no tamanho, mas também “na difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, na sua interdependência segundo uma dinâmica social independente da ligação geográfica” (CASTELLS, 2006, p. 53). O processo de produção da Região metropolitana faz com que a questão da organização do espaço nas sociedades capitalistas seja problematizada numa perspectiva estrutural (CASTELLS, 2006) e sua instituição política ocorre sem o devido desenvolvimento de uma “cultura do regional” (KORNIN; MOURA, 2004). Portanto, a matriz político-institucional das Regiões Metropolitanas não exprime a complexidade dos fenômenos que produzem tais espacialidades.

Nesse ínterim, há certa impotência e dependência do poder local frente às escalas regional e nacional. Além disso, o pacto federativo é precário e o desenho constitucional entra em contradição com as práticas de poder que incidem sobre o território real/concreto e que vai além dos limites do município. O pacto federativo e a descentralização político-administrativa-tributária assentam o princípio da autonomia do

poder local “através da criação de esferas públicas na escala local para a deliberação partilhada de programas e políticas públicas setoriais, com diferenciados atores locais, e de recomendações e estratégias das agências multilaterais de financiamento” (KORNIN; MOURA, 2004, p. 19). Em que pese o município ser apresentado, no plano conceitual-legal, como o ente responsável pela execução da maior parte das políticas públicas devido a sua proximidade com os cidadãos, no plano político e fiscal-tributário, sua autonomia é bastante restrita.

De acordo com Swyngedouw (1997, *apud* KORNIN; MOURA, 2004), no discurso hegemônico, as escalas local e global são robustecidas em prejuízo das escalas regional e nacional, com especial abandono da escala metropolitana. Esta cultura espacial dominante estabelece os processos políticos, sociais e econômicos em formas singulares de espacialização. Como enfrentamento a proposta hegemônica, Kornin e Moura (2004) apostam no desenvolvimento de uma visão transescalar a ser empregada na análise e na construção de políticas que deem conta de articular as ações nas diferentes escalas. Para Santos (1999, *apud* KORNIN; MOURA, 2004, p. 24), esta visão transescalar:

[...] contemplaria articular as distintas temporalidades que caracterizam os espaços concentrados, nos quais se avizinham as relações verticalizadas de um ‘conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas’ e a lentidão (ou desconexão) de suas áreas circunvizinhas, opondo-se, assim, a uma organização horizontal, representativa dos interesses da coletividade.

Numa perspectiva relacional da construção social do espaço que coaduna com a abordagem de Kornin e Moura (2004), Brandão (2011a) propõe que a discussão de escalas seja adotada enquanto “planos analíticos e níveis de abstração” que podem vir a dar sentido à organização da reprodução social da vida. Assim, a escala é concebida como categoria analítica e como categoria da práxis política a partir da existência de diversas escalas espaciais em constante movimento. Além disso, o autor assegura que:

[...] dever-se-ia discutir os centros de decisão e seus mecanismos de legitimação, assumindo a conflituosidade e a dinâmica de ação das distintas facções das classes sociais, que elaboram escalas e narrativas escalares de forma dinâmica, não confinadas, mas relacionais (BRANDÃO, 2011a, p. 310).

Dessa maneira, segundo Swyngedouw (1997, *apud* BRANDÃO, 2007, p. 21), o estabelecimento da escala adequada dá sentido e significado a um campo de intervenção em que os problemas tornam-se mais visíveis, e no qual “as decisões sobre como enfrentá-los, e em que escala, nível de governo e instância de poder deverão ser tomadas” e ainda em que os “instrumentos e medidas e ações concretas públicas serão acionadas sob aquele prisma particular de observação”, a partir de um “plano analítico de observação privilegiado”, em condições de expor, as “articulações e mediações” entre as escalas local, regional, nacional etc. Ou seja, a perspectiva multiescalar permite a distinção dos fenômenos presentes no Território compreendendo seus nexos e referências.

Considerações finais

Quando analisada criticamente a forma como está estruturada a política socioeducativa no Brasil a partir da perspectiva das estratégias multiescalares, algumas questões aparecem em aberto. A primeira se refere à falta de coordenação/articulação, ao conflito de gestão, e à sobreposição de ações entre o SUAS/MDS e o SINASE/SDH: enquanto este último abrange o conjunto de princípios, regras e critérios para a execução das medidas socioeducativas de modo geral, o primeiro traz como competência não exclusiva de um de seus equipamentos na esfera municipal (os CREAS) a execução apenas das medidas socioeducativas em meio aberto. Na escala local, os CREAS são responsáveis pela execução das medidas em meio aberto a partir do (co)financiamento do governo federal.

Assim, os poucos municípios que atendem às condicionalidades e recebem recursos do governo federal acabam não aplicando recurso próprio para o fortalecimento dos programas. Contudo, a maioria dos municípios ou não possui o equipamento, ou no equipamento este serviço não está disponível, ficando, neste caso, sob a inteira responsabilidade do ente municipal a execução da medida que se dá a partir da criação de programas específicos. Ou seja, na maioria das vezes, as medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade no Brasil têm sido realizadas com recursos exclusivos dos municípios.

A segunda questão remete tanto à inexistência de coordenação/assessoria técnica especializada por parte da esfera estadual para os municípios quanto ao auxílio financeiro, que, quando disponível, também se dá pela forma de editais específicos sob a modalidade

de projetos não continuados. Não obstante, são raras as instâncias de discussão e deliberação existentes nos municípios com representação dos governos estaduais.

Outra questão remonta a desconsideração das diversas escalas espaciais. Apesar do grande fluxo de adolescentes entre os municípios e de haver atos infracionais praticados fora do município de origem, não foram institucionalizados planos e ações que contemplem as escalas regionais, metropolitanas e ou aglomerações urbanas a fim de abordarem esta especificidade, o que permite a prática frequente da desresponsabilização/transferência de responsabilidades.

Por fim, tem-se que nos casos em que o atendimento passa da esfera local/municipal (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade) para a esfera estadual/regional (semiliberdade e internação) muda-se a escala do serviço a ser ofertado. Todavia, inexistem ações de coordenação em qualquer das esferas, tanto para gestão deste processo quanto para o enfrentamento dos fatores categóricos para o cometimento do ato infracional.

Assim, é preciso determinar a escala mais apropriada que defina o campo de tomada de decisão, de planejamento, de ação e de gestão do atendimento socioeducativo em determinando Território e, conseqüentemente, os fenômenos concretos sob os quais se deseja intervir, distinguindo os fenômenos presentes em cada escala, seus nexos e referências, bem como estabelecendo os instrumentos de concertação necessários às diversas escalas, com o intuito de garantir a eficácia da política e de seus programas nas diversas configurações espaciais em que ela está inserida ou, pelo menos, deveria estar.

Referências

ALMEIDA, S. S. *et al.* *Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, jun., 1996.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRANDÃO, C. A. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007. p. 39-62.

_____. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun. 2011a.

_____. A busca da utopia do planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 11-31, jan./jun., 2011b.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 7 set. 2014.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE*. Brasília: Conanda, 2006.

_____. *Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo... Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. *Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei: levantamento nacional 2011*. Brasília: SPDCA/SDH, 2012b. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2011.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. *Levantamento anual dos/das adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/levantamento-sinase-2012>>. Acesso em: 10 set. 2014.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. Arlene Caetano. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programa justiça ao jovem: relatórios da primeira e segunda etapas*. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/264-acoes-e-programas/programas-de-a-a-z/justica-ao-jovem/13112-programa-justica-ao-jovem>>. Acesso em: 7 set. 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório da Infância e Juventude*. - Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em: 10 set. 2014.

FALEIROS, V. P. *A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

- ILANUD - INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. *Guia teórico e prático de medidas socioeducativas*. Brasil: UNICEF, 2004. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/doutrina/Guia_teorico_e_pratico_de_medidas_socioeducativas_ILANUD.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.
- KORNIN, Thaís. MOURA, Rosa. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *GEOUSP: Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.
- OLIVA, J. C. G. A.; KAUCHAKJE, S. As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 22-31, jan./jun. 2009.
- PINHEIRO, O. M. *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.
- RIZZINI, I. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- RODRIGUES, A. M. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 77-99.
- SILVA, E. R. A.; GUERESI, S. *Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil*. Brasília: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2003. (Texto para discussão n. 979). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0979.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.
- SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 set. 2014.
- THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 14, n. 2, p. 55-69, nov. 2012.

Recebido em: 02/11/2015

Aprovado em: 01/12/2015