



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6497 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FUNDAC/BA)

Washington Luis de Andrade Cardoso Junior - UFBA - Universidade Federal da Bahia

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FUNDAC/BA)

*Palavras-chave: Direito, Educação, Socioeducativo.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho é o recorte de uma pesquisa de mestrado – desenvolvida na linha de pesquisa de política e gestão da Educação, no programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) – que teve como locus de pesquisa duas escolas inseridas em Unidades de Internação situadas na cidade de Salvador. Nesse sentido o texto parte da relação dialética entre os processos criminalizantes e os projetos educativos direcionados as “juventudes em conflito com a lei” para analisar a atuação estatal sobre crianças e adolescentes a partir da legislação de proteção/repressão desses sujeitos e os espaços de acolhimento institucional. Seu conteúdo busca trilhar rupturas e permanências nos dispositivos legais e na ação do Estado, no que concerne o direito à Educação dos jovens privados de liberdade em estabelecimentos de internação na Bahia.

2 DESENVOLVIMENTO

Como resultado do acúmulo de lutas que levam a derrota da ditadura militar e a instauração de uma ordem democrática a Constituição de 1988 institui nos artigos 227 e 228 os princípios norteadores da Doutrina da Proteção Integral. Essa doutrina conforma a criança e o adolescente como sujeito de direito e obrigações correlatas a sua condição de indivíduo em desenvolvimento (VOLPI, 1997). Veronese (1997) afirma que a Constituição de 1988

“significou um grande avanço nos direitos sociais e isto, por sua vez beneficiou a criança e o adolescente” (VERONESE, 1997, p.11 *apud* JULIÃO; OLIVEIRA, 2017, p.57).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) lastreado pela Doutrina de Proteção Integral é promulgado em 1990, regulamentando garantias e direitos expressos no texto constitucional. Sua vigência revoga o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM anunciando no seu conteúdo o reconhecimento da criança e adolescente sujeito de direitos, com a primazia do direito a Educação nos estabelecimentos de restrição e/ou privação de liberdade.

A partir do horizonte de uma ordem democrática com a Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é idealizado um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) “cujo objetivo é a efetiva implementação da doutrina da proteção integral” (JULIÃO; OLIVEIRA, 2017, p.59). Desse modo são conduzidas iniciativas de reformulação da legislação e da arquitetura institucional baseada nas concepções minoristas para atender ao novo marco legal.

O marco legal instituído pelo ECA rompe o paradigma de uma hierarquia entre órgãos e instituições que compõem o atendimento das crianças e adolescentes sistematizados no SGD, propondo o princípio da Incompletude Institucional onde “A existência de cada órgão e instituição é organicamente complementar a existência dos demais” na materialização da proteção integral. (JULIÃO; OLIVEIRA, 2017, p.60).

No ano 2012 é promulgada a Lei que institucionaliza o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE – Lei nº 12.594/2012) ao impor um processo sistêmico de aplicação e acompanhamento das medidas socioeducativas descritas no ECA. Para além dos contornos da regulamentação de direitos – a exemplo da proibição das unidades de internação reproduzirem a lógica espacial de uma prisão – o conteúdo do texto converge para as premissas da doutrina de proteção integral, com a obrigatoriedade da oferta de escolarização nos estabelecimentos de internação.

Uma mudança importante instituída pelo SINASE é atribuição de gestão do atendimento Socioeducativo aos Entes federados por meio da estadualização das Unidades de Internação e a municipalização das Medidas Socioeducativas em meio aberto. Desse modo, a União assume a responsabilidade de elaborar, mediante Resoluções e Pareceres do CONANDA, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, os Estados e Municípios adquirem a obrigação de estruturar seus Sistemas Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo, pautados nos Planos Anuais de Atendimento Socioeducativo. A Bahia elaborou dois Planos de Atendimento Socioeducativo, com metas vigentes para os anos de 2011 e 2015 e o atual, de 2015 a 2024, tendo como ponto central a gestão das unidades de internação do Estado.

2.2. FUNDAC: ARQUITETURA INSTITUCIONAL PROJETADA PELO ECA

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 ao estabelecer as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos imprime aos espaços de acolhimento institucional desses jovens uma nova proposta educativa que impõe a dissolução/reformulação da Fundação de Assistência a Menores do Estado da Bahia (FAMEB), bem como das outras Fundações estaduais de atendimento ao Menor. Nesse movimento de reordenamento da arquitetura institucional é publicada a Lei Estadual nº6074/91, que cria a Fundação do Adolescente e da Criança (FUNDAC) vinculada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) em substituição da antiga FAMEB com a atribuição de “[...] executar no âmbito estadual a

promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente atuando com medidas de proteção e Medidas Socioeducativas de acordo com as diretrizes do ECA [...]” (FUNDAC, 1998, p.1 *apud* CARRERA, 2005, p. 67-68).

A brevidade com que a Bahia ajusta a arquitetura institucional do atendimento e proteção – prevista pela Ordem Constitucional de 1988 e pelo ECA – converge para a afirmação de Carrera (2005) sobre a região nordeste ter assumido a vanguarda na substituição das Fundações de Atendimento ao Menor (FEBEMs) pelas FUNDACs, apontando o projeto de superação das concepções menoristas para um horizonte em que as crianças e adolescentes fossem vistos como sujeitos de direito.

Sobre a adequação a nova arquitetura institucional Bicalho e Lemos (2017) pontuam que no Rio de Janeiro houve um processo de incorporação da estrutura administrativa da FUNABEM – a exemplo dos Centros de Recursos Integrados de Assistência ao Menor (Criam), hoje denominados de Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente (Criad) – com uma adequação ao novo marco legal, sob a ação coordenada do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE).

A criação desse órgão em janeiro de 1993, a exemplo da FUNDAC baiana, e a mudança da nomenclatura da estrutura de acolhimento institucional da FUNABEM anuncia um dos principais entraves para a materialização da premissa das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos: a contradição aparente de um marco legal pautado no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e equipamentos públicos, em geral, construídos sob a lógica das concepções menoristas.

No que pese a importância política da substituição dos elementos menoristas na legislação e nos espaços de atendimento das crianças e adolescentes em contexto de vulnerabilidade é importante demarcar e denunciar que a celeridade com que o Estado da Bahia ajustou a arquitetura institucional socioeducativa ao novo marco legal, não significou a materialização dos direitos e garantias expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Assim mesmo que a Bahia tenha rompido a tradição de implantação tardia das tendências e políticas para as crianças e os adolescentes – nos casos do Serviço Estadual de Atendimento ao Menor (SEAM), na década de 1940 e da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), a partir de 1964 – é necessário pontuar que mesmo sob uma análise institucional existem contradições aparentes entre o projeto educativo das Unidades de Internação Vinculadas a FUNDAC e a ação da instituição no Estado. A esse respeito à Bahia – com seus 15,2 milhões de habitantes distribuídos em 567.295 km² – possui apenas cinco Unidades de Internação concentradas na Região Metropolitana de Salvador e na Cidade de Feira de Santana e três Unidades de Semiliberdade.

A FUNDAC é o órgão responsável pela gestão da política de atendimento ao adolescente em cumprimento das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação no estado da Bahia, de acordo com ECA (Lei 8.069/1990) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (Lei 12.594/2012) – gerenciando um total de 10 (dez) Unidades, sendo 2 (duas) de atendimento inicial/custódia temporária, 3 (três) de semiliberdade e 5 (cinco) de Internação.

As duas unidades de atendimento inicial/custódia temporária estão situadas nas maiores cidades da Bahia: Salvador e Feira de Santana. As três unidades de semiliberdade estão distribuídas em regiões diversas do Estado: CASE-BROTAS (Salvador), NAVARANDA (Vitória da Conquista) e GEY ESPINHEIRA (Juazeiro). No caso da Internação, as unidades estão situadas na Região Metropolitana de Salvador e em Feira de

Santana. A saber: CASE-SSA, CASE-FEMININA e CASE-CIA (Salvador), CASE IRMÃ DULCE (Camaçari) e CASE ZILDA ARNS (Feira de Santana).

Mesmo a cidade de Feira de Santana contando com uma unidade de internação (CASE Zilda Arns) – que atende adolescentes com o encaminhamento judicial de internação provisória (IP) e os que foram sentenciados a MSEI – 85,27% das vagas de internação (307) estão concentradas na Região Metropolitana de Salvador (CASE-SSA/CASE-CIA/CASE IRMÃ DULCE) com 84,68% dos internos (470).

Sobre isso é revelador o posicionamento institucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre as Unidades de Internação na Bahia – por meio do Projeto Medida Justiça ou Projeto Justiça ao Jovem – na sistematização de um quadro geral do atendimento socioeducativo no Brasil.

O grande problema em relação às unidades de internação é a sua concentração na região nordeste do estado [...]. O estado da Bahia é territorialmente extenso, o que obriga a que os adolescentes privados de liberdade sejam internados em local distante de sua residência. (CNJ, 2010, p. 04 *apud* SILVA, 2014, p.77)

A construção de novas unidades em regiões previamente escolhidas é fundamental, uma vez que, a distância existente entre a residência dos adolescentes e a unidade de internação praticamente impede o contato deste com sua família, situação fundamental para que se possa realizar um bom trabalho socioeducativo, além de ser direito do adolescente a manutenção de contato com a família. (CNJ, 2010, p. 05 *apud* SILVA, 2014, p.77)

Sobre esse documento Silva (2014) demarca que apesar do comprometimento da FUNDAC na garantia dos Direitos das crianças e adolescentes, o governo estadual não apresenta a perspectiva de construir Unidades de Internação em outras regiões da Bahia. No que pese a posição do CNJ ter sido produzido no ano de 2010, as questões apontadas persistem já que as duas unidades de internação inauguradas após a sistematização desse documento não rompem a lógica da concentração espacial já que uma fica em Feira de Santana e a outra está localizada na cidade de Camaçari (Região Metropolitana de Salvador).

Desse modo a pressão da sociedade civil para a cobertura formal de direitos da infância e adolescência e para a efetivação das garantias expressas nos dispositivos legais é o único caminho para a materialização do horizonte político da doutrina da proteção integral.

2.3. SUJEITOS DA INTERNAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA

Os dados apontados no levantamento do SINASE 2018 trazem informações sobre as Unidades de Internação dos Estados e do Distrito Federal, dando condições para contrastar a realidade baiana com a de outros Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo.

Assim das 9 (nove) unidades de atendimento socioeducativo do Estado, 8 (oito) unidades atendem jovens do sexo masculino e 1 (uma) se dedica a adolescentes do sexo feminino. Em termos percentuais 89% das unidades são destinadas à jovens do sexo masculino e 11% ao sexo feminino. É pertinente mencionar que o Sistema Socioeducativo da Bahia não conta com unidades mistas.

A proporcionalidade da distribuição por gênero das Unidades acompanha a composição dos/das adolescentes inseridos nos espaços de atendimento socioeducativo do país, com uma expressiva maioria do sexo masculino. Dos 621 (seiscentos e vinte e um) adolescentes internados/as no Estado da Bahia, 604 (seiscentos e quatro) era do sexo masculino e 17

(dezessete) do sexo feminino. Em termos percentuais 97,3% dos adolescentes são do sexo masculino e 2,7% são do sexo feminino.

O recorte de raça nos espaços de atendimento socioeducativo da Bahia apresenta aspectos peculiares que precisam ser analisados sob uma interpretação que agregue a simples representação numérica a compreensão do racismo e da rejeição da negritude como uma característica marcante do nosso processo histórico. Esse é o caminho para entender a amplitude numérica dos internos registrados como amarelos e pardos entre os jovens cumprindo medida socioeducativa na Bahia.

Dessa maneira a leitura dos números aponta que aproximadamente 90% dos adolescentes privados de liberdade compõem a população não-branca, da qual a soma de pardos e negros alcança 76%.

A observação das informações referentes à natureza das condutas delitivas que somam os 692 atos infracionais registrados no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo converge com as conclusões referentes aos dados nacionais e conformam a projeção do caráter patrimonialista no sistema penal sobre as medidas socioeducativas de privação de liberdade.

A soma das condutas relacionadas ao patrimônio e tráfico de drogas supera os 65%, enquanto a soma dos atos infracionais contra a vida e os casos de latrocínio não avança a 31% dos delitos que justificaram medidas socioeducativas de privação da liberdade na Bahia. Esses dados estão coerentes com as estatísticas nacionais sobre a juventude cumprindo medida socioeducativa e seguem na contramão da cobertura sensacionalista de crimes violentos envolvendo adolescentes como subterfúgio para defender a redução da maioridade penal e o endurecimento da legislação criminal.

A bibliografia utilizada nessa pesquisa (BORGES, 2018; DAVIS, 2018; FLAUZINA, 2017) denuncia os marcadores de raça como aspectos fundantes do nosso sistema penal, onde o discurso de controle da violência pelo aumento da capacidade punitiva do Estado é a manifestação aparente de um projeto articulado de criminalização da população negra/pauperizada.

Nesses termos é preciso estender a Ordem Democrática aos setores historicamente marginalizados, garantindo à juventude negra e periférica a prerrogativa constitucional de “sujeitos de direitos”.

3. CONCLUSÃO

No que pese a célere adequação da arquitetura institucional que compõe o a FUNDAC aos postulados anunciados na Constituição Federal de 1988 e ao ECA existem contradições aparentes para a materialização dos direitos anunciados no marco legal, das quais a distribuição espacial das unidades e a projeção dos resultados do racismo estrutural na composição dos/as jovens internados/as.

A concentração das Unidades de Internação na Região Metropolitana de Salvador e em Feira de Santana – bem como o número reduzido de Unidades de Semiliberdade – além de estimularem por parte do poder judiciário medidas sancionatórias de caráter mais severo impedem a presença da(s) família(s) na intervenção socioeducativa sobre esses jovens.

Essas Juventudes são “emparedadas” pela seletividade de um Estado penal que projeta

para os segmentos pauperizados os espaços de privação de liberdade (prisional/socioeducativo) como desdobramento de um projeto articulado de desumanização pautado na negação dos direitos sociais e coletivos.

Assim a conformação de uma maioria masculina, negra e periférica entre os jovens cumprindo medida socioeducativa no Brasil não advém de uma tendência natural e incontornável dessas pessoas a delinquência, mas de um projeto de controle e dominação sobre os pobres por meio do Sistema Penal cujos desdobramentos lógicos sobre os adolescentes internados implicam em uma contradição essencial para a materialização dos direitos anunciados no marco legal.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. C. R. de. **A gestão escolar na promoção do direito à educação de adolescentes privados de liberdade**. 2015. 176f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2015.

ALMEIDA, R. de C. A. N. **Demandas e desafios da Docência na Comunidade de Atendimento Socioeducativo de Salvador – CASE/SSA: Professores/as que atuam na escolarização de Jovens em Privação de Liberdade**. 2016. 154f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador - Ba, 2016.

LEMOS, F. S.; BICALHO, P. P. **A circunscrição histórica das políticas de enftretamento ao ato infracional e a crítica ao presente**. In: ZAMORA, M. H.; OLIVEIRA, M. C (Organizadoras). **Adolescência, Socioeducação e Direitos Humanos**. Curitiba: Appris, 2017. p.69-84.

BORGES, J. **O que é encarceramento de massas?** Belo Horizonte/MG: Letramento: Justificando, 2018

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional**, Lei 9394, 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases para educação nacional. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Diário Oficial da União, Brasília, 18 jan. 2012.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual SINASE 2016** Brasília; 2018. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/sistema-nacional-de-medidas-socioeducativas/Levantamento_2016.pdf. Acesso em: 27 abr. 19

CARRERA, G. O. **Por detrás das muralhas: Práticas educativas da Medida de Internação**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador – Ba, 2005.

DAVIS, A. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DAYRELL, J. **A música entra em cena: o rap e o funk na socialização da juventude**. Belo

Horizonte: UFMG, 2005.

DAYRELL, J. **A escola “faz” as juventudes?** reflexões em torno da socialização juvenil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL “CIUTAT.EDU: NUEVOS RETOS, NUEVOS COMPROMISSOS”, 2006, Barcelona. **Anais...** Barcelona, outubro de 2006.

FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão:** o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 2. ed. Brasília: Brado Negro, 2017.

GONÇALVES, H. S.; SERENO, G. C.; ABREO, L. O. **O fazer socioeducativo:** Trabalhando com os agentes. In: ZAMORA, M. H.; OLIVEIRA, M. C (org.). **Adolescência, Socioeducação e Direitos Humanos.** 1ª Edição. Curitiba: Appris, 2017. p.107-128.

LEIRO, Augusto C. **Educação e mídia esportiva:** representações sociais das juventudes. 2004. 290f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador – Ba, 2004.

OLIVEIRA, M. C. L.; VALENTE, F. P. R. **Adolescência e responsabilização socioeducativa:** aspectos históricos, filosóficos e éticos. In: ZAMORA, M. H.; OLIVEIRA, M. C (Organizadoras). **Adolescência, Socioeducação e Direitos Humanos.** Curitiba: Appris, 2017. p.35-54.

SILVA, A. S. **De Menor Infrator ao Adolescente em Conflito com a Lei:** um estudo sobre o sistema socioeducativo. 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, Salvador – Ba, 2014.

PAIS, J. M. **Culturas juvenis.** Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 2003.

(Coleção Análise Social).

PAIS, J. M. **Lufa-lufa quotidiana:** ensaios sobre cidade, cultura e vida urbana. Lisboa: ICS, 2010

SALES, M. A. **(In)visibilidade perversa:** adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo. Cortez, 2007.