



Universidade de Brasília

INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A ATUAÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA

GABRIELA LEONARDO ARAÚJO

BRASÍLIA

2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Gabriela Leonardo Araújo

A ATUAÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues (UnB)

Prof.^a Dra. Flávia Santiago (UPE/AGU)

Prof.^a Dra. Marisa von Bülow (UnB)

Suplente: Prof. Dr. Adrian Albala (UnB)

BRASÍLIA
2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Gabriela Leonardo Araújo

A ATUAÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Orientador: Prof. Dr. Frederico
Bertholini Santos Rodrigues.
Co-Orientadora: Prof^a. Dra. Michelle
Vieira Fernandez de Oliveira.

Dissertação apresentada como
requisito parcial para obtenção do
grau de Mestre em Ciência Política
pelo Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade
de Brasília.

Apresentado em: 08 / 12 /2022.

Aprovada em: __ / __ /2022.

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues (UnB)

Prof.^a Dra. Flávia Santiago (UPE/AGU)

Prof.^a Dra. Marisa von Bülow (UnB)

Prof. Dr. Adrian Albala (UnB)

Brasília
Dezembro de 2022

*“É mil volts a descarga de tanta luta
Adaga que rasga com força bruta
Deus, por que a vida é tão amarga
Na terra que é casa da cana de açúcar?
E essa sobrecarga frustra o gueto
Embarga e assusta ser suspeito
Recarga que pus, é que igual Jesus
No caminho da luz, todo mundo é preto”
(...)
(Emicida - Principia)*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, é importante me apresentar como uma mulher branca cis que estuda sobre o sistema socioeducativo, um sistema que move para encarcerar jovens negros.

Nunca imaginei fazer um Mestrado. Muito menos ainda, em passar por todo esse processo de estudos e pesquisa em um estado diferente de onde vim, longe de minha família, em plena pandemia. Foram tempos de muitas incertezas, friozinhos na barriga e algumas frustrações.

Passamos praticamente dois anos com o tempo entre telas, rostos tampados sem expressão, reuniões seguidas de mais reuniões, lives, vídeo chamadas, crises de ansiedade, idas e vindas de ônibus (quando era possível e seguro) entre Brasília e minha amada Goiânia. Mas no meio disso tudo, mesmo com as distâncias, as dificuldades e aquele aperto no peito de saudade, tive sempre o apoio comigo, nunca me senti só.

Por isso, chegar até aqui é um alívio.

Dedico todo esse esforço aos meus pais, Lília e Cacildo, por me incentivarem a ocupar espaços que eu mesma nunca me vi. Aos meus irmãos, Rodrigo e Mariely, por me apoiarem a buscar meus sonhos sem medo de errar. A minha segunda família que fiz em Brasília, José, Nick, Ivna e Nági, por me acolherem na 411 e me mostrarem que família vai muito além do sangue, são pessoas que escolhemos amar.

A galera da Representação Discente e os meus queridos Orientadores, Prof. Frederico e Prof.^a Michelle, que foram fundamentais, sem eles eu continuaria perdida no IPOL, iluminaram todo o caminho, tiveram paciência, seguraram na mão virtualmente e me guiaram da melhor forma possível até aqui.

Da turma de 2020, agradeço à Selefe e a Lara, que embarcaram nessa junto comigo, entre os surtos da produção, de “não conseguir escrever nada” e de “dias bastantes produtivos”. O apoio e o “tamo junto” foram essenciais.

Agradeço ao CNPq pela bolsa de pesquisa que me foi concedida durante todo o mestrado. Em tempos em que alguns desacreditam nas universidades e na ciência, sem dúvida alguma, sem esse apoio financeiro nada disso seria possível. Obrigada CNPq por ter me permitido fazer essa pesquisa!

Durante todo o mestrado a luta pela ciência, pelas universidades, pelo SUS e pelas vacinas nunca se mostraram tão necessárias quanto neste período. Por isso, dedico este trabalho, em especial ao meu tio Casimiro, e às demais vítimas desta pandemia e desse desgoverno.

A única semana que tive de aula presencial na Universidade de Brasília foi registrada com muito carinho em minha memória, foi a partir dali que dei o primeiro passo rumo a esta balbúrdia.

RESUMO

Este trabalho busca compreender a implementação de políticas públicas como um processo complexo que envolve diversos atores e tomadas de decisões. Nesta pesquisa estudamos a atuação das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital, por meio das defensoras e defensores que trabalham no Sistema de Justiça, de assistência jurídica aos adolescentes em conflito com a lei da política socioeducativa, em um contexto de pandemia do COVID-19 no Brasil. A pesquisa foi realizada em três etapas através de diversas estratégias metodológicas. Primeiramente, foi realizada uma análise documental dos dados já disponíveis, tendo como base a Recomendação nº 62/2020 do CNJ, a Pesquisa de Avaliação do SINASE (2020) e a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022). Na segunda parte, foi a aplicação do questionário por meio de um survey online em uma única etapa, sendo a amostra por conveniência, com 34 respostas voluntárias. Na terceira etapa da pesquisa foram realizadas 6 entrevistas com Coordenadores das Defensorias Públicas vinculados à área da Infância e Juventude que seguiram um roteiro semiestruturado. Por fim, foi realizada uma análise de conteúdo, dos dados produzidos, e uma triangulação de todas as informações. O objetivo geral foi compreender a atuação dos defensores e defensoras Públicos Estaduais e Distrital na implementação da política socioeducativa em contexto de pandemia. A partir daí, foi elencado dois objetivos específicos: a) Analisar em que medida esta atuação das Defensorias contribuíram para a garantia ou manutenção das violações de direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei neste período da pandemia do Covid-19; e b) Entender quais os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade dos Defensores Públicos Estaduais e Distrital na implementação da Política Socioeducativa. A dissertação objetiva contribuir para os estudos de implementação de políticas públicas, em especial no âmbito da Burocracia de Nível de Rua, em um contexto no qual nunca se exigiu tanto a presença do Estado no combate do coronavírus e no cuidado com a população brasileira.

Palavras chaves: Pandemia; implementação de políticas públicas; burocrata de nível de rua; Defensoria Pública; Sistema Socioeducativo.

ABSTRACT

This work seeks to understand the implementation of public policies as a complex process involving diverse actors and decision-making. In this research we study the performance of the State and District Public Defender Offices, through the defenders who work in the Justice System, of legal assistance to adolescents in conflict with the law of the socio-educational policy, in a context of the COVID-19 pandemic in Brazil. The research was conducted in three stages through various methodological strategies. First, a documentary analysis of already available data was conducted, based on CNJ Recommendation N. 62/2020, the SINASE Evaluation Survey (2020) and the National Survey of the Public Defender's Office (2022). In the second part, the questionnaire was applied through an online survey in a single step, with a convenience sample, with 34 voluntary responses. In the third stage of the research, 6 interviews were conducted with Coordinators of the Public Defender's Offices linked to the area of Children and Youth, following a semi-structured script. Finally, a content analysis of the data produced and a triangulation of all the information was carried out. The general objective was to understand the role of the State and District Public Defenders in the implementation of the socio-educational policy in the context of the pandemic. From there, it was listed two specific objectives: a) Analyze to what extent this performance of the Public Defenders contributed to the guarantee or maintenance of violations of fundamental rights of adolescents in conflict with the law in this period of the Covid-19 pandemic; and b) Understand what factors influence the exercise of discretion of the State and District Public Defenders in the implementation of the Socio-Educational Policy. The dissertation aims to contribute to the studies on the implementation of public policies, especially in the scope of the Street Level Bureaucracy, in a context in which the State's presence has never been so demanded in the fight against the coronavirus and in the care of the Brazilian population.

Key words: Pandemic; public policy implementation; street-level bureaucrat; Public Defender's Office; Socio-Educational System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação das burocracias e as perspectivas de análise da implementação de políticas públicas. -----	19
Quadro 1 - Perspectivas dos estudos sobre a Burocracia.-----	21
Figura 2 - Sistema de Garantia de Direitos (SGD). -----	35
Figura 3 - Linha do tempo da criação das Defensorias Públicas de cada UF no Brasil.-----	38
Figura 4 - Distribuição dos indicadores por categorias das unidades socioeducativas. -----	42
Figura 5 - Etapas da pesquisa. -----	57
Quadro 2 - Categorias da análise de conteúdo. -----	62
Quadro 3 - Categorização dos dados. -----	66
Figura 6 - Papel da Defensoria. -----	67
Figura 7 - Representação das violações de direitos. -----	70
Figura 8 - Representação dos mecanismos/equipamentos de apoio. -----	72
Figura 9 - Mudança da rotina dos burocratas de nível de rua. -----	76
Figura 10 - Relação com o usuário e demais órgãos. -----	78
Figura 11 - Fluxo resumido dos procedimentos de apuração do ato infracional e cumprimento da medida socioeducativa. -----	86
Figura 12 - Clareza das funções. -----	92
Figura 13 - Autonomia e Discricionariedade. -----	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 - O BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA 16	16
1.1 - DA AUTONOMIA E DA DISCRICIONARIEDADE DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA	22
1.1.1 - Da Discricionariedade	24
1.1.2 - Da Autonomia	28
2 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA: A DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL E DISTRITAL NA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL	33
3 - FATORES ESTRUTURAIS/ORGANIZACIONAIS DAS UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS E OS CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO	41
3.1 - UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS PRÉ-PANDEMIA	41
3.1.1 - A existência de sistema de informação estadual sobre adolescente atendidos	43
3.1.2 - Publicidade das informações do Sistema Socioeducativo estadual	43
3.1.3 - Existência de sistema de informação nas unidades	44
3.1.4 - Existência de equipe técnica mínima nas unidades	44
3.1.5 - Fiscalização externa nas unidades e o Encaminhamento das recomendações da fiscalização externa	45
3.1.6 - Periodicidade das reuniões de articulação com a rede	46
3.1.7 - Preservação de vínculos familiares e comunitários e da Existência e procedimentos de visitação	47
3.1.8 - Atenção integral à Saúde nas unidades e da Inclusão dos adolescentes no SUS	48
3.1.9 - Direito à higiene pessoal	49
3.1.10 - Direito à escolarização	49
3.1.11 - Condições da infraestrutura das unidades	50
3.2 - O CONTEXTO DE PANDEMIA DO COVID-19	51
4 - METODOLOGIA	56
5 - RESULTADO E DISCUSSÃO	65
5.1 - ATRIBUIÇÕES DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES	66
5.1.1 - Papel da defensoria	66
5.1.2 - Violação dos direitos dos adolescentes	68
5.2 - FATORES ESTRUTURAIS	71
5.2.1 - Condições de trabalho	72
5.2.3 - Estrutura das unidades	77
5.3 - FATORES RELACIONAIS	78
5.3.1 - Relação com usuário	79
5.3.2 - Relação com outros órgãos	82
5.4 - PRÁTICAS DAS DEFENSORIAS - DINÂMICA DE TRABALHO	85

	10
5.4.1 - Atividades desenvolvidas	85
5.4.3 - Clareza das funções	91
5.4.4 - Autonomia e Discricionarietà	93
CONCLUSÃO	98
REFERENCIAL	100
ANEXO I	108
ANEXO II	113
ANEXO III	114

INTRODUÇÃO

O Brasil identificou a primeira contaminação pelo coronavírus no final de fevereiro de 2020, enquanto na Europa já registrava centenas de casos. Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), em janeiro de 2020, antes mesmo do primeiro caso da COVID-19 ser notificado na América Latina, juntamente com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Ministério da Saúde do Brasil, foi realizado um treinamento para nove países sobre o diagnóstico laboratorial do novo coronavírus. Neste evento, os participantes fizeram exercícios práticos de detecção molecular do vírus causador da COVID-19, além de revisarem e discutirem sobre as principais evidências e protocolos disponíveis naquele momento (OPAS, 2020).

Ainda, de acordo com a OPAS (2020), as evidências apontam que o vírus causador da COVID-19 pode se espalhar por meio de contato direto, indireto (através de superfície ou objeto contaminado) ou próximo (na faixa de um metro) com pessoas infectadas por meio de secreções como saliva, secreções respiratórias ou de suas gotículas respiratórias, que são expelidas quando uma pessoa espirra, tosse, fala ou canta. Então, a pessoa próxima (a menos de um metro) de uma pessoa infectada pode pegar o coronavírus quando essas gotículas infecciosas entrarem em contato na sua boca, nariz ou olhos.

Desde a descoberta da forma de transmissão do vírus, a Organização Mundial de Saúde (OMS) tem recomendado o distanciamento social (pelo menos um metro), lavar as mãos com frequência, cobrir a boca com um lenço de papel ou cotovelo dobrado ao espirrar ou tossir e usar máscara de tecido (OPAS, 2020).

Contudo, conforme Moraes, Silva e Toscano (2020), na ausência de uma política nacional que acompanhasse as recomendações internacionais no combate do coronavírus no Brasil, políticas foram adotadas de forma descentralizada por governos estaduais e, em menor medida, por prefeituras. Houve uma variação de maior ou menor grau, em que todos os estados brasileiros introduziram ao final de março de 2020, tendo decretado a suspensão de aulas e

eventos que aglomeram pessoas, bem como a suspensão de algumas atividades comerciais não essenciais.

No mês de abril, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Medida Provisória (MP) 926/2020 que determinava a União as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação enquanto que o entendimento dos Ministros é que a MP supracitada não interfere nos atos a serem praticados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios uma vez que é de competência concorrente, entre os entes federados, para legislar sobre a saúde Pública.

Neste sentido, a pandemia criou, um espaço significativo para o protagonismo de governadores e prefeitos. Em tal contexto, a maioria desses entes federados criaram planos como uma forma de conter a doença, a rigidez ou a flexibilização dessas medidas que acompanhavam o aumento ou a diminuição do número de casos, de mortes das pessoas, da disponibilidade de leitos de UTI, além de outros critérios. Em alguns casos, os planos estaduais/municipais foram regionalizados, ou seja, não eram uniformes para a área geográfica de suas jurisdições (MORAES, SILVA e TOSCANO, 2020).

De acordo com Moraes, Silva e Toscano, “há uma variação significativa nas características destes planos quanto ao formato, critérios técnicos considerados e transparência” (p. 9, 2020). Em vinte e um dos estados brasileiros adotaram planos fundamentados em critérios objetivos (como a evolução da epidemia de Covid-19 e a capacidade hospitalar), sendo que boa parte desses entes federados adotaram medidas transparentes e que são seguidas pela maior parte de seus Municípios. Entretanto, sem uma política de testagem, identificação de casos e rastreamento, os gestores ficam sem saber como guiar a retomada de atividades e de implementar as políticas públicas.

Ressalta-se que, no Brasil, a sua dinâmica de desigualdade social e territorial, levou a uma expansão das políticas sociais ao longo das últimas três décadas, e implicações para as relações intergovernamentais (JACCOUD, 2020). Devido ao arranjo federativo, o governo federal mobilizou recursos institucionais para limitar a autonomia decisória dos governos subnacionais tanto em questões

tributárias quanto nas definições de patamares da política (assistencial, saúde e educação) e das prioridades dos gastos públicos (ARRETCHE, 2004).

Segundo Freitas et al. (2020), a circulação rápida de transmissão do SARS-CoV-2 no Brasil, se por um lado acarretou no agravamento do modelo econômico desigual em que levou ao crescimento da população pobre, por outro lado, destacou as fragilidades das instituições em sua capacidade de governança ao lidarem com desastres naturais e pandemias nas quais requerem coordenação das políticas e ações céleres. Os pesquisadores ainda destacaram que a população de baixa renda são as que mais se apropriam e necessitam dos serviços públicos, e diante do crescimento da desigualdade social e da desgovernança do governo federal, foi a mais impactada pela pandemia do Coronavírus.

Com isso, focando em uma população específica neste contexto de pandemia, apesar das crianças e dos adolescentes serem bem menos atingidas pela Covid-19, comparado com adultos e idosos, a aplicação das medidas de isolamento social alcançam a população infanto-juvenil e impactam principalmente aquelas que vivem em domicílios mais pobres, em instituições de acolhimento, em unidades de Medidas Socioeducativas e em outras situações de vulnerabilidade (SILVA e OLIVEIRA, 2020).

Conseqüentemente, devido ao aumento da vulnerabilidade da população infanto-juvenil no período da pandemia e no período que se seguirá, a proteção dos mesmos contra todos os tipos de violência e da manutenção dos direitos fundamentais devem ser redobradas por parte das instituições que têm atribuição de zelar e proteger: como os Conselhos Tutelares, a Sociedade Civil, o Ministério Público, as varas de justiça da infância e da adolescência e os Defensores Públicos (SILVA e OLIVEIRA, 2020).

Logo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de fiscalização e normatização, passou a desenvolver uma série de medidas que buscassem conter e prevenir o avanço da transmissão do novo coronavírus no Poder Judiciário. Entre as normas, se encontra a Recomendação nº62/2020 na qual orientou os tribunais, magistrados competentes a aplicação de medidas preventivas à propagação da doença no sistema prisional e no sistema socioeducativo (BRASIL, 2020).

É importante salientar que na elaboração desta Recomendação, o CNJ considerou, além da declaração de pandemia da OMS, também a Portaria nº188/GM/MS, do Ministério da Saúde, em que declara estado de "Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional", reforçando a necessidade de adoção de medidas sanitárias, devido ao alto índice de transmissibilidade do vírus, direcionadas à saúde das pessoas privadas de liberdade, dos agentes públicos e dos visitantes; destacou-se o dever do Estado em assegurar o atendimento de saúde às pessoas privadas de liberdade (COSTA et al., 2020).

Todavia, identificada a ausência das medidas normatizadas é necessário recorrer à Justiça para que se restabeleça os direitos. Durante este momento de pandemia o acesso à justiça ganhou contornos específicos e para indivíduos em situação de vulnerabilidade as barreiras se multiplicaram. A atuação das Defensorias Públicas Estaduais (DPE) e Distrital reforçaram seu papel central na garantia desses direitos violados (LOTTA et al., 2020).

Além disso, as Defensorias Públicas, assim como outros órgãos, tiveram que se adaptar ao contexto de pandemia, mudando completamente sua forma de atuação e interação com os usuários e demais órgãos para que a prestação do serviço de assistência jurídica não fosse interrompida.

Diante do exposto, o contexto de pandemia no Brasil evidenciou seu papel estatal na implementação da política de reinserção juvenil em que adolescentes, que cumprem medidas socioeducativas, passaram a ser mais vulneráveis em unidades de privação de liberdade. Portanto, é importante verificar e analisar a Recomendação nº 62/2020 do CNJ no enfrentamento do Covid-19 no Sistema de Justiça. Bem como entender a atuação dos(as) Defensores(as) Públicos(as) Estaduais e Distrital, como burocratas de nível de rua, no acesso à justiça e manutenção de direitos violados do Sistema Socioeducativo neste período de pandemia.

Logo, como foi/é a atuação das Defensorias Públicos Estaduais e Distrital na implementação da política de reinserção juvenil no Brasil neste contexto de pandemia?

Neste trabalho, como objetivo geral, pretendeu-se compreender a atuação dos Defensores Públicos Estaduais e Distrital na implementação da Política Socioeducativa em contexto de pandemia. A partir daí, foi elencado dois objetivos específicos: a) Analisar em que medida esta atuação das Defensorias contribuíram para a garantia ou manutenção das violações de direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei neste período da pandemia do Covid-19; e b) Entender quais os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade das defensoras e defensores na implementação do Sistema Socioeducativo.

Além desta introdução, o trabalho é distribuído em cinco capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo trata sobre os estudos de implementação de políticas públicas aprofundando-se no conceito de Burocrata de Nível de Rua por meio do referencial teórico e por fim, explica-se sobre a discricionariedade e a autonomia dos Burocratas de Nível de Rua. O segundo capítulo contextualiza a pesquisa, apresenta-se sobre a Defensoria Pública Estadual e Distrital e a Política Socioeducativa no Brasil. No terceiro capítulo analisamos os fatores estruturais/organizacionais das unidades socioeducativas, bem como, o contexto de pandemia na implementação da Política Socioeducativa. No quarto capítulo apresenta a metodologia adotada nesta pesquisa. No quinto capítulo apresentamos os resultados levantados pela triangulação dos dados e a discussão.

1 - O BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Existem inúmeras abordagens analíticas com contornos relativamente bem-definidos no campo sobre a implementação de políticas públicas (BIRCHI, 2020). Entretanto, este trabalho não tem como foco a explanação de todos. De maneira resumida, a literatura que trata da implementação das políticas públicas perpassa por quatro gerações.

Na primeira geração, surgiu na década de 1970, teve como grande referência os estudos de Pressman e Wildavsky (1984) que tinham uma visão pessimista sobre a implementação, processo este que se entrelaçam em problemas, barreiras e fracassos (BICHIR, 2020). A partir dos estudos comparativos, veio a segunda geração, com a perspectiva *top-down*, consagrada por autores como Eugene Bardach na qual essa abordagem se caracterizava por privilegiar os processos decisórios de alto nível, por meio de normativas, como leis e outros arranjos formais, e que direcionava os desdobramentos da sua implementação de cima para baixo (BARDACH, 1977 apud WINTER, 2006).

Mas logo no início dos anos de 1980, a terceira geração chegou com a perspectiva *bottom-up*, a qual considerava que no processo de implementação carrega uma vasta gama de atores que se interagem no nível local em torno de um problema específico (BICHIR, 2020). Entre os estudos que ressaltam o papel desses atores envolvidos na implementação, se destaca o clássico trabalho de Michael Lipsky (1980) que analisou atores diretamente ligados com a entrega de serviços públicos. Por fim, a quarta geração veio na década de 1990, os estudos dessa geração desenvolveram tentativas de mesclar as duas abordagens, combinando mapeamento de cima para baixo e de baixo para cima (*forward and backward mapping*), destacam-se os esforços de Sabatier (1988) e Matland (1995).

Nos estudos sobre a implementação de políticas públicas, a literatura contemporânea vem destacando que as escolhas realizadas fazem parte do exercício de colocar as políticas desenhadas em funcionamento, têm impacto sobre o comportamento dos atores envolvidos e sobre as futuras rodadas do jogo político.

Ou seja, derivada da perspectiva clássica (SOUZA, 2006), as políticas públicas também geram política e não somente o contrário. Ademais, o momento da implementação dá continuidade ao jogo político, não há uma separação real das etapas de política pública, entre sua formulação e a implementação, no que diz respeito à tomada de decisão sobre o que o Estado pretende realizar (HILL e HUPE, 2009).

Portanto, pode-se compreender que a implementação não é como uma etapa mecânica e subsequente à formulação das políticas públicas, muito pelo contrário, é um processo bastante complexo e político, nele ocorrem negociações e decisões de volume e impactos significativos. A partir desse entendimento, ao analisar o processo de implementação das políticas públicas, para Bichir (2020), significa considerar os desafios que permeiam as transformações da pretensão governamental em práticas e ações, isso envolve um conjunto cada vez mais diversificado de atores, estatais e não estatais, em processos de articulação pautados em regras formais e informais.

Além disso, estudar a implementação de uma política pública é importante pois esse processo, segundo Faria (2012), muitas vezes traz efeitos de frustração aos decisores, aponta o reconhecimento de que a política não se traduz nem em prática e muito menos em resultado bem-sucedido pela simples disposição de autoridade e mobilização de recursos, pode apresentar a constante necessidade de maximizar o impacto do gasto público, o monitoramento dos agentes que atuam na implementação, a produção de informações que são relevantes para as políticas futuras e ainda, por fim, poder compreender de forma ampla o funcionamento da máquina estatal.

A política de reinserção do adolescente em conflito com a lei, assim como outras demandas da população, recai na atuação do Estado. Neste período de pandemia a resposta do Estado no enfrentamento do Covid-19 nunca se mostrou tão essencial para o bem-estar da sociedade. Apesar dessa importância, a atuação do Estado na oferta de políticas públicas tem se revelado como algo complexo, exigindo uma série de capacidades administrativas e políticas, que, quando bem articuladas, direcionam a Administração Pública para uma implementação

bem-sucedida de programas, planos e ações governamentais (PIRES e GOMIDE, 2016).

As capacidades estatais não se constituem como um conjunto de atributos fixos e atemporais, ou seja, elas variam no tempo, no espaço e por setor de atuação. Assim, é comum que essas capacidades se distribuam de forma assimétrica na estrutura do Estado, fazendo com que determinadas agências ou burocracias possuam maiores capacidades administrativas que outras (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017).

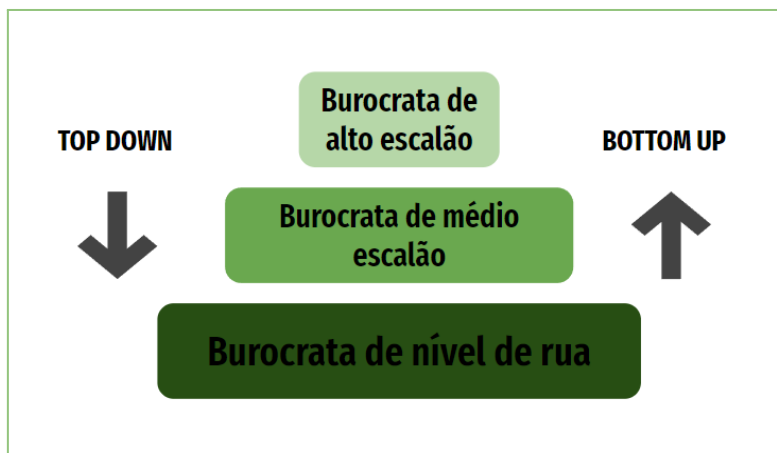
O ambiente institucional proporciona regulações amplas para a formação de arranjos institucionais específicos (GOMIDE, 2016). Esses arranjos institucionais, segundo Gomide e Pires (2014), podem ser entendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que regulam a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Os arranjos proporcionam ao Estado, quando bem organizados, capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas.

Essa capacidade é composta por dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro tem origem do conceito weberiano de burocracia, está relacionada com a existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, compostas por recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Já o segundo está associado à dimensão política na qual se refere às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução e negociação, bem como executar suas decisões por todo o território (PIRES e GOMIDE, 2016).

O corpo burocrático a partir da sua segmentação vertical, dentro da capacidade técnico-administrativa, conforme Lotta et al. (2018), é caracterizado por diversos tipos e escalões: a burocracia de alto escalão que está relacionada à elite administrativa mobilizada para a ocupação de cargos de nível estratégico, esta media a interação entre os níveis operacionais e os políticos eleitos (ALESIO; AMBROZIO, 2016); já a burocracia de médio escalão são os atores que desempenham as funções de gestão e direção intermediária nas burocracias, estes mediam as relações entre a elite administrativa e os implementadores das políticas

públicas (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014). Por fim, a burocracia de nível de rua (BNR) está ligada aos atores que trabalham em contato direto com os cidadãos, lidam com os beneficiários de uma determinada política (LIPSKY, 1980).

Figura 1 - Representação das burocracias e as perspectivas de análise da implementação de políticas públicas.



Fonte: elaboração própria.

Os estudos de implementação de políticas públicas, na perspectiva "bottom up" compreendida como "de baixo para cima", se preocupa em estudar a implementação focando na prática desta política, no que de fato acontece na realidade. Isso ocorre mediante a descrição e análise do processo complexo que lhe é inerente e os resultados que a política pode proporcionar. Esta perspectiva busca entender as influências que atingem a equipe de linha de frente na aplicação das leis (FERNANDEZ e GUIMARÃES, 2020).

No que se refere aos burocratas de nível de rua, alguns estudos no campo de políticas públicas, como de Matland (1995), Oliveira (2012) e Zahariadis (2007), mostram que boa parte dos problemas de incompletude de normas, regras que surgem de negociação política, carregam certa imprecisão, indeterminação e ambiguidade na linguagem e também na definição dos objetivos/metast. Com isso, o problema que não é resolvido na fase inicial de criação da política ou programa e é transferido desse âmbito do legislativo para o administrativo, assim, para a fase de implementação, que possibilita aos burocratas implementadores, uma margem de interpretação e discricionariedade (BONELLI et al., 2019).

Segundo Lipsky (2019), boa parte das organizações os burocratas de nível de rua têm discricionariedade para estabelecer a natureza, a quantidade e a

qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações. Entretanto, isso não significa que esses burocratas de nível de rua não devem seguir regras, regulamentos ou às normas do seu grupo profissional. Além disso, esses burocratas geralmente atuam livres da supervisão de seus superiores ou do controle por parte dos beneficiários da política pública. Contudo, mesmo os funcionários públicos que não tem uma vinculação forte de status profissional exercem o poder discricionário.

Para além das regras e normas existem outros fatores que podem influenciar os burocratas de nível de rua na implementação das políticas. Deve-se ressaltar, ademais, que a implementação é caracterizada, segundo Lotta (2010), por diversas comunicações e interações dos burocratas com os beneficiários dos serviços públicos, é um processo complexo que envolve pessoas, interesses, necessidades, poder, recursos, conhecimentos, disputas e desconhecimentos, e ainda, é uma adaptação da mediação entre Estado e Sociedade (BONELLI et al.,2019).

Portanto, o resultado de uma política pública pode ocorrer de maneiras diversas uma vez que na prática, interesses institucionais, organizacionais, individuais e relacionais fazem parte da implementação e podem se sobrepor a elas. De acordo com Bonelli et al. (2019) é necessário uma visão dialética que integre três perspectivas analíticas, que não teste apenas o plano empírico mas também o dia a dia dos burocratas de nível de rua, é importante aderir às normas e às estruturas postas, as interações recíprocas com outros atores sociais, a ação individual e influência no processo de tomada de decisão que integra a prestação de serviço ao cidadão.

Os burocratas de nível de rua se dividem em duas tipologias: a primeira corresponde ao grupo de implementadores que escolhem e/ou atendem os beneficiários; o segundo condiz ao grupo de implementadores que fiscalizam e/ou inibem condutas dos cidadãos infratores (BONELLI et al.,2019).

Para estudar os burocratas de nível de rua podemos aplicar a mesma análise que Lotta, Pires e Oliveira (2014) adotaram para estudar os burocratas de médio escalão: a perspectiva estrutural, a perspectiva de ação individual e a perspectiva relacional:

Quadro 1 - Perspectivas dos estudos sobre a Burocracia.

Perspectiva Estrutural	Perspectiva de ação individual	Perspectiva Relacional
Está relacionada à obediência dos agentes a regras formais, em consequência da posição ocupada na hierarquia burocrática e ao cumprimento de obrigações e tarefas associadas ao cargo assumido na respectiva organização, em conformidade com a visão weberiana.	Em consonância com a Teoria da Escolha Racional e a Teoria da Agência, pode ser observada em virtude da presença ou ausência de incentivos - como recompensas e punições -, existência de mecanismos de monitoramento, de forma que seja possível analisar o comportamento mais ou menos cooperativo (ou mais ou menos competitivo) dos agentes.	Estuda as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado, nesse prisma a atuação dos burocratas na implementação das políticas públicas é concebida dentro de um sistema de relações abrangente, o qual se apresenta articulado em redes.
LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014.	COÊLHO e FERNANDES, 2017; EVANS e RAUCH, 1999; LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014.	LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014.

Fonte: Elaboração própria, baseado em BONELLI et al., 2019.

Além das três perspectivas descritas, que estão ligadas com a discricionariedade, precisa ser observado também os fatores institucionais ligados às políticas públicas, tais como ambiente político, econômico, legal etc. (COÊLHO e FERNANDES, 2017; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011), cujas influências precisam ser analisadas no âmbito da implementação de programas de políticas públicas.

Para Davidovitz et al. (2021) a perspectiva do nível de rua sobre as decisões políticas formais é pouco estudada. Com isso, sua pesquisa baseou-se no governo israelense em resposta à pandemia COVID-19 em que foram analisadas as expectativas oficiais dos burocratas de nível de rua (policiais, professores e médicos), conforme refletido em decisões políticas formais destinadas a abordar a pandemia.

Neste estudo, o que foi indicado é que mesmo em tempos de crise, os tomadores de decisão têm dificuldade em definir claramente aos burocratas de nível de rua seus deveres e responsabilidades, e ainda, refletem a exposição a diferentes e novos riscos, que variam entre os Burocratas de nível de rua de diferentes profissões (DAVIDOVITZ, et al., 2021).

Os deveres múltiplos adicionais implicam que a decisão conforme concedida pode se expandir, justamente pelo momento de estado de crise, porque

esses burocratas que atuam na implementação das políticas públicas encontram situações de tomada de decisão adicionais acarretadas por novas interações na entrega do serviço. Desta forma, deveres adicionais podem resultar na necessidade de priorizar entre atribuições, implicando também em maior discricionariedade concedida (DAVIDOVITZ, et al., 2021).

Neste período de pandemia, compreendido como um período atípico, em que todos os países do mundo estão vivenciando e lidando de forma diversa, as implicações desta pandemia na implementação de políticas no nível de rua são pouco estudadas e nas raras ocasiões em que estão sob consideração são exploradas a partir de uma perspectiva de política prática durante tempos normais.

Com isso, é evidente que a atuação dos burocratas de nível de rua durante períodos atípicos, como a pandemia, desempenham um papel fundamental na resposta direta do governo ao problema. Neste sentido, a atuação da DPE na implementação da política de reinserção juvenil no Brasil durante a pandemia do COVID-19 poderá contribuir para os estudos de Burocracia de nível, na perspectiva relacional e de sua atuação discricionária, em um período atípico.

1.1 - DA AUTONOMIA E DA DISCRICIONARIEDADE DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA

Analisar a implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, através da atuação da Defensoria Pública, permitirá a compreensão de como esta política de assistência jurídica funciona na prática, em um contexto de pandemia.

Os burocratas, considerados como o corpo de funcionários que atuam no Estado, tomam decisões na implementação das políticas e programas governamentais, essas decisões carregam elementos determinantes nos resultados dessas políticas públicas. Desse modo, parte-se do pressuposto de que deve ir além da lógica tradicional do paradigma weberiano que nega o exercício da

discricionariedade, considera-se que os burocratas tenham sim a discricionariedade e a exerçam ao atuarem no seu papel (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Segundo as autoras Lotta e Santiago (2017), os conceitos de autonomia e discricionariedade são muitas vezes tratados como sinônimos, a partir disso as autoras buscaram levantar um referencial literário com autores mais consolidados com esses conceitos e concluíram quatro diferentes conceitos: a autonomia das organizações; a discricionariedade enquanto espaço de ação delegado aos indivíduos; a discricionariedade enquanto ação realizada pelos indivíduos e a autonomia dos indivíduos enquanto capacidades de agir. Vejamos:

1. “Autonomia das organizações”: está ligada à habilidade da burocracia, aqui compreendida como o coletivo, de realizar os objetivos que foram criados internamente ao Estado, e ainda, permitindo que ele exerça o poder de dominação e coerção de maneira legítima. Inicialmente, a autonomia estava associada ao insulamento da burocracia e as suas capacidades técnicas, mas recentemente, se somou à inserção social, a diferenciação política e ao reconhecimento/reputação (LOTTA e SANTIAGO,P.36, 2017).
2. “Discricionariedade enquanto espaço para ação”: é entendida como uma liberdade do indivíduo e que é limitada pelos contextos da atuação burocrática. A discricionariedade enquanto o espaço para ação é estudada através da análise dos parâmetros organizacionais, da estrutura das regras e da atuação dos superiores (LOTTA e SANTIAGO,P.36, 2017).
3. “Discricionariedade enquanto ação”: está relacionada quanto à variação de comportamentos dos burocratas, é explicada por meio dos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e, conseqüentemente, implementam políticas públicas. Ela pode ser compreendida por aspectos do indivíduo, como os valores políticos, os julgamentos, o papel social, entre outros elementos (LOTTA e SANTIAGO,P.36, 2017).
4. “Autonomia dos indivíduos”: está relacionada aos impactos da ação dos burocratas – influência na mentalidade e no comportamento de outros atores –, que pode variar conforme suas capacidades e seu reconhecimento. Esta autonomia pode ser estudada através das práticas dos atores (relacionamentos e ações criativas/experimentais) como também dos aspectos organizacionais (posição hierárquica do ator, capacidades da instituição) que limitam ou promovem sua ação autônoma (LOTTA e SANTIAGO,P.36, 2017).

Neste capítulo buscamos entender os conceitos de discricionariedade e de autonomia, distingui-los e relacioná-los com o burocrata de nível de rua na implementação das políticas públicas.

1.1.1 - Da Discricionariedade

A discricionariedade de acordo com Hupe (2013) pode ser entendida de quatro formas com diferentes campos e interpretações: o jurídico, o econômico, o sociológico e o político. No primeiro campo, o jurídico, traz a ideia da discricionariedade baseada na dimensão legal e de autoridade delegada. Nesse caso o uso de regras conseqüentemente leva à existência de discricionariedade, assim, o comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, pois ele deve fazer escolhas sobre sua relevância.

No segundo campo é o econômico, no qual a discricionariedade está relacionada ao modelo de agente-principal, logo, o comportamento dos agentes não podem ser controlados uma vez que o agente atua em nome do principal em bases assimétricas. A discricionariedade é como o campo de decisão dos indivíduos que podem se transformar em divergência, concordância ou desvio (HUPE, 2013).

Já o terceiro campo é o sociológico, em que a discricionariedade é analisada considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. A liberdade dos burocratas é usada para realizar julgamentos das situações que surgem na implementação das políticas públicas, o papel da discricionariedade reforça a própria liberdade (HUPE, 2013).

Por fim, o quarto campo é o político, nesse caso as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, accountability e valores políticos, e isso possibilita considerar que a discricionariedade seria como um instrumento para o alcance dos ideais da sociedade (HUPE, 2013).

Conforme Lotta e Santiago (2017), os estudos sobre discricionariedade, de modo geral, buscam responder aos seguintes

questionamentos: qual o espaço disponível para a ação? Como os burocratas exercem a discricionariedade? Que fatores influenciam este exercício? Quais as consequências do exercício da discricionariedade?

É importante entender a discricionariedade enquanto espaço. O "espaço de discricionariedade", conforme Carpenter (2001), tem como característica a forma como as regras foram criadas e a atuação dos gerentes. Essas regras podem ser bastante genéricas, o que permite interpretações variadas, podem ser ambíguas, que possibilita interpretações diferentes justamente pelo seu próprio conteúdo, e podem ser sobreposição e conflito, que são regras sobrepostas ou conflituosas entre si e que conseqüentemente exigem do ator uma decisão a ser tomada.

Contudo, apenas a análise dessas regras não é o suficiente para compreender o "espaço de discricionariedade" dos burocratas, é também necessário observar os conflitos entre os burocratas de nível de rua e seus gestores na implementação das políticas públicas, que surge do desejo de um controle top down e a oposição entre os atores (LIPSKY, 2010).

Logo, através da análise das condições organizacionais, que é a estrutura das regras, e ainda, a atuação dos gestores, as autoras Lotta e Santiago (2017) entendem que é possível observar o espaço existente para a discricionariedade. Já o "exercício da discricionariedade" envolve outros fatores que são capazes de influenciar e orientar a atuação do burocrata.

Para que possamos entender como é o exercício da discricionariedade é necessário buscar elementos que orientam e influenciam a atuação do burocrata. Na revisão literária de Lotta e Santiago (2017) apontaram que nas perspectivas mais atuais têm indicado que os atores não necessariamente atuam orientados por regras, diferente das perspectivas que seguem a lógica top down da organização burocrática, como Pressman e Wildavsky (1984), Sabatier e Mazmanian (1972).

Conforme Taylor e Kelly (2006), o estudo demonstrou que há pelo menos três tipos de discricionariedade, essas são diferenciadas por sua orientação: a discricionariedade voltada a valores, aqui os burocratas fazem julgamentos éticos influenciados por treinamentos, abordagens profissionais e códigos de conduta; a

discricionariedade voltada às regras, a atuação dos burocratas são baseadas no cumprimento de regras existentes, pré-determinadas e bem disseminadas; e por fim, a discricionariedade voltada a tarefas, os burocratas executam, dentro das conformidades, processos bem desenhados e padronizados.

Contudo, a literatura vem incorporando outros entendimentos, além dos aspectos organizacionais, para conseguirem compreender o que de fato influencia o exercício do burocrata. Para Evans (2011) a influência de determinadas profissões no exercício da discricionariedade é através da dimensão corporativa na qual influencia tanto a atuação dos burocratas como também nos elementos como classificação sobre elegibilidade dos usuários.

Dentro do aspecto sociológico, alguns autores tentam analisar as questões de dimensão social ou cultural, como o pertencimento social e também subjetividades dos indivíduos, para ajudar na compreensão de como os burocratas atuam (DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003; RILEY e BROPHY-BAERMANN, 2005).

Para Dubois (1999), os burocratas atuam, ao mesmo tempo, como agentes do Estado, na materialização das políticas a partir de normas existentes, como também agentes sociais individuais, responsáveis por trazerem identidades diferentes aos encontros. Com isso, o exercício da discricionariedade tem uma relação direta com o papel social do burocrata e com o processo de construção de sua identidade. Logo, os burocratas deixam de ser atores impessoais para serem vistos como agentes sociais carregados de personalidades e trajetórias próprias, mas que em certas condições e limites, precisam exercer um papel de burocratas padronizados e impessoais.

De maneira semelhante, Maynard e Musheno (2003), entendem que o exercício da discricionariedade está relacionado com os processos de julgamento que os burocratas realizam para adaptar as regras e realizar as ações dão sentido ao seu trabalho e que acreditam. Neste sentido, a discricionariedade age no processo de classificação identitária dos usuários atendidos, ou seja, quem eles são, colocá-los em grupos de pertencimento e merecimento das políticas (ou não). Os fatores que influenciam essa ação discricionária dos burocratas na realização de

julgamentos são as dimensões legais, as regras, e as dimensões culturais que estão em constante disputa criando tensões.

O exercício da discricionariedade, segundo Riley e Brophy-Baermann (2005), é analisado através das interpretações das regras, dos valores, das expectativas e das esperanças dos burocratas quando tomam as decisões nos processos de implementação das políticas. Assim, a discricionariedade é observada para além das organizações, voltada para uma análise do papel dos indivíduos nesse processo de tomada de decisão.

Os estudos sobre a implementação das políticas públicas, em sua maioria, buscam compreender as ações do Estado na realização dos seus objetivos. Com isso, as análises da discricionariedade esteve sempre ligada à atuação dos burocratas e em como essa atuação influencia os resultados das políticas públicas. Conforme Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos e o desenho realizado pelos formuladores e as suas traduções enquanto políticas públicas. Essa distância diz respeito às tomadas de decisões ao longo da implementação, no qual diversos órgãos e atores envolvidos se interagem, exercendo a discricionariedade e impactando, conjuntamente, os resultados das políticas.

E é justamente nessa direção que a literatura de discricionariedade vem ampliando um olhar analítico, pois consideram os diversos atores com posições hierárquicas para que assim, compreendam sua atuação e impacto sobre as políticas. Os estudos clássicos demonstraram a importância de analisar a atuação do burocrata de nível de rua e como ela é bastante influenciada pelo exercício da discricionariedade, pois está diretamente relacionado à sua atuação (LIPSKY, 2010; HUPE; HILL; BUFFAT, 2015).

De modo geral, partindo de casos empíricos, inúmeros autores têm provado como os resultados das políticas públicas são acarretados pela soma dos fatores, daquilo que foi formulado e também das decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, na medida em que exercem a discricionariedade (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

1.1.2 - Da Autonomia

O avanço na literatura sobre a burocracia no processo de implementação das políticas públicas levou principalmente ao entendimento da complexidade dessa atuação dos burocratas, que teve como ponto de partida a compreensão da discricionariedade do ator (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Mas ao questionar a relação de mando e obediência, e da dicotomia entre a formulação e a implementação, subentende-se uma liberdade de ação e a personalidade dos burocratas em todos os níveis hierárquicos. O que deve se atentar é que essa liberdade às vezes é entendida como discricionariedade e às vezes como autonomia. Logo, o conceito de autonomia em si se perde e se confunde com o conceito de discricionariedade com bastante frequência (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Assim como na discricionariedade, as autoras colocam que, há perguntas a serem respondidas: "que elementos e características da burocracia atribuem ou limitam o poder de ação ao burocrata? Que práticas o burocrata pode exercer em vias de atingir seus objetivos políticos? Quais as consequências da ação autônoma do burocrata?" (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Segundo Carpenter (2001) a burocracia possui características que lhe permitem o poder de ação, assim, para que o BNR tenha autonomia é necessário três condições: diferenciação, capacitação e reputação. A primeira condição está ligada com os interesses, as preferências e as ideologias dos BNR que deveriam ser 'politicamente diferentes' de atores que buscam controlá-los.

Já a segunda condição requer aos BNRs o desenvolvimento de capacidades organizacionais únicas e isso vale tanto para as condições técnicas (como de análise e de administração de programas) quanto criativas (habilidade de inovar e empreendedorismo burocrático). Por fim, a terceira condição está relacionada com a legitimidade política ou reputação, em que se acredita na autoridade como agências que podem oferecer benefícios ou resolver problemas de forma única aos cidadãos (CARPENTER, 2001).

Para ajudar as autoras, Lotta e Santiago (2017), a responderem a primeira questão elas trouxeram em sua pesquisa autores da Sociologia das profissões, como Evetts (2002) que entende os trabalhadores profissionais carregam como característica a autonomia no que diz respeito ao julgamento, na tomada de decisão, na imunidade de regulação e de avaliação por terceiros, uma vez que esses elementos estão associados ao conhecimento e as habilidades complexas conectadas à expertise do profissional.

A segunda pergunta levantada pelas autoras (LOTTA e SANTIAGO, 2017) pode ser respondida através da autorregulação, pois trata das condições que possibilitam a ação autônoma. Vale destacar, que esse é um elemento central para distinguir a autonomia da discricionariedade.

Aqui, as autoras entendem que a discricionariedade faria parte do acordo contratual estabelecido entre os atores políticos e a instituição, já a ação autônoma estaria relacionada com os limites que fazem parte da característica da burocracia em si. Com isso, a ação autônoma seria externa ao contrato e assim, não poderia ser observada na relação agente-principal, pois o ator da burocracia poderia mudar os próprios termos e as estratégias políticas (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Importante destacar que, as autoras, Lotta e Santiago (2017), apresentam que na Ciência Política, bem como no Direito Administrativo, a discricionariedade é considerada como um ramo da autonomia. Logo, como condição para a autonomia seria a reputação ou o conhecimento burocrático, a incerteza e a complexidade de uma área de políticas públicas.

No entanto, esses aspectos que são características da discricionariedade não são suficientes para garantir uma ação autônoma da burocracia, uma vez que os atores políticos ou até mesmo os grupos de interesses podem duvidar da capacidade de execução dos burocratas e de suas tarefas com competência. Neste sentido, além das regras que podem limitar o poder de ação da burocracia, deve ser também observado o contexto institucional e organizacional e ainda, as características da burocracia (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Na pesquisa de Carpenter (2001) o foco é maior nos aspectos organizacionais, como hierarquia e a distribuição de poder interna. Esse autor entende que os diferentes níveis de burocracia, alto escalão, médio escalão e baixo escalão por meio do poder estrutural da dinâmica hierárquica possibilitam a esses o acesso a diversas habilidades de aprendizado, poderes cruciais e autoridades para inovação.

Já Abers e Keck (2013) focam mais detalhadamente nos entraves do contexto institucional. Segundo as autoras, o poder entre os níveis burocráticos seria distribuído por meio de diferentes lógicas, entre organizações heterogêneas, em sua maioria com jurisdições ambíguas, mas isso só seria possível devido ao "entrelaçamento" organizacional complexo preexistente. Esse "entrelaçamento" institucional possibilita mais mudanças criativas e inovações, ao contrário dos modelos institucionais uniformes e hierárquicos.

Por sua vez, os autores Batey e Lewis (1982) entendem que a autonomia seria como a liberdade que os burocratas têm para tomar decisões discricionárias e vinculativas com o seu propósito da ação e a liberdade de atuar com base nessas decisões. Além disso, essa liberdade é também chamada pelo autor como o "devido poder de agir" justamente porque abrange tanto a questão da posição do burocrata hierarquicamente ocupada quanto ao conhecimento adquirido pelo mesmo. Neste sentido, essas decisões depois de serem tomadas pelo exercício da discricionariedade, os autores colocam que elas não poderiam ser influenciadas enquanto são tomadas. E assim, a autonomia viria da estrutura organizacional, pois esta permite o exercício da autonomia e também do indivíduo profissional, uma vez que esse tem a capacidade e a vontade para exercer a autonomia.

Conforme Carpenter (2001), o reconhecimento seria obtido através da capacidade demonstrada pela burocracia e pela inserção em redes múltiplas nas quais os empreendedores podem construir coalizões na promoção de políticas públicas. O autor ainda coloca que é importante que essa afiliação de redes deva ser múltipla e diversa, para que se possa garantir ligação com várias bases de poder, e transversal em termos de classe, partido e ideologia, assim garantiria

também a aparência de neutralidade burocrática e por fim, uma coalizão estável e inviolável.

Na perspectiva de capacidades estatais os autores buscam compreender os aspectos interacionais da burocracia. Assim, Evans (2011) chama a atenção para as capacidades políticas que garantem a legitimidade das ações do Estado. Gomide e Pires (2014) apontam que essas capacidades políticas teriam uma função de mobilizar a sociedade e articular com os interesses diversos por meio das plataformas comuns. Pereira (2014) coloca que elas são construídas através das capacidades participativas, de coordenação interburocrática e decisória, e ainda ressalta a relevância das conexões externas, com atores sociais variados, e com as conexões internas, com colaborações e consonância entre as burocracias.

A construção das redes de interação e a criatividade da burocracia são elementos fundamentais que configuram a ação autônoma da Burocracia.

É importante também entender para quais fins o burocrata age autonomamente. Apesar de estudarem fenômenos diferentes, criação/mudança institucional e autonomia burocrática, tanto Carpenter (2001) quanto às autoras Abers e Keck (2013) buscaram aspectos semelhantes para explicarem a ação da burocracia em adquirir poder de influência sob os demais atores. Entretanto, o que diferencia esses autores nesse ponto é que para Abers e Keck a autoridade prática está ligada na influência dos comportamentos dos demais atores e para Carpenter a influência está na mentalidade e nas preferências.

Em ambos os casos as redes e as capacidades são elementos centrais para a obtenção do reconhecimento e bem como da reputação das ações burocráticas. Além disso, a ação autônoma está vinculada com a mudança nas agendas, nas preferências de políticos e do público organizado, na modelação de políticas e por fim, na criação e/ou mudanças institucionais.

Outro item que pode ser analisado como impacto da ação autônoma da burocracia seria os seus objetivos. Nesse caso, Carpenter (2001) entende que a autonomia está relacionada com a capacidade da burocracia de "agir conforme os seus interesses", mesmo que estes interesses sejam contrários aos defendidos pelos políticos. Portanto, como um pré-requisito para a autonomia a ação

"autoconsistente da agência", isso significa que mesmo que os políticos queiram não podem ou não vão anular a ação burocrática.

Vale destacar, que dentro da literatura na Ciência Política surgiu o termo "ativismo institucional", no qual os estudiosos buscam entender a ação burocrática em prol de causas contenciosas, como uma defesa proativa, a partir de dentro do Estado (ABERS e TATAGIBA, 2014). Ademais, a ação autônoma está associada com alguma diferenciação política e carregada pelos valores que fundamentam seus objetivos, e ainda, os atores podem influenciar o comportamento e a mentalidade de outros atores dentro da burocracia.

2 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA: A DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL E DISTRITAL NA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL

Com base nos estudos de Lipsky (1980;2010) podemos apontar alguns elementos dos quais a discricionariedade e a autonomia seriam decorrentes: como as regras que estabelecem os parâmetros da política pública, as pressões sofridas pelos burocratas tanto de seus gestores quanto dos usuários, as condições organizacionais de sua instituição e de seu ambiente de trabalho.

Logo, de forma breve, buscamos apresentar a Política Socioeducativa, em seu ordenamento jurídico e burocrático, para que possamos entender os seus objetivos e diretrizes. O sistema de Justiça faz parte da Política Socioeducativa no Brasil e tem como burocrata de nível de rua a Defensoria Pública Estadual e Distrital. Nesta política pública, assim como em outras nas quais se interseccionam com o sistema de Justiça, as defensorias atuam na garantia dos/as assistidos/as vulneráveis ao acesso à justiça.

Normalmente as burocracias de nível de rua são perpassadas por uma multiplicidade de regras que mudam constantemente. Somando a isso, os ambientes de trabalho, geralmente, possuem uma autonomia organizacional, altamente regradados, com uma grande demanda de trabalho e com objetivos conflitantes e ambíguos, isso tudo são elementos que possibilitam aos implementadores o exercício da discricionariedade (LIPSKY 1980;2010).

Portanto, além de compreendermos a política de reinserção juvenil, neste capítulo também iremos tratar sobre a Defensoria Pública Estadual e Distrital no Brasil, por ser uma instituição relativamente nova do Sistema de Justiça apresenta uma variação de sua capacidade estrutural e financeira em todo o território nacional.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no ano de 2022 completou 32 anos de vigência, e apesar dos avanços estabelecidos pelo o mesmo, o contexto de criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) se relaciona com alguns limites do estatuto. Assim, o ECA veio para atuar como uma política social na promoção e defesa dos direitos da criança e do

adolescente mediante a adoção de uma doutrina que substituiu o velho paradigma da situação irregular (Código do Menor de 1979), o que acarretou em mudanças referenciais na inclusão social do adolescente em conflito com a lei e não mais um mero objeto de intervenção, como era no passado (SINASE, 2006).

No entanto, embora o ECA seja composto por significativas mudanças e conquistas em relação ao conteúdo, ao método e à gestão, essas estruturas ainda estão apenas no plano jurídico e político-conceitual, não chegando efetivamente aos seus destinatários, sujeitos de direito. Logo, como uma forma de concretizar os avanços contidos na legislação e contribuir para a efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, veio o SINASE (SINASE, 2006).

O surgimento do SINASE veio a partir do ano de 2002, durante o qual o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) e a Secretaria de Especial dos Direitos Humanos (SEDH/SPDCA), juntamente com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), realizaram encontros estaduais, sendo cinco encontros regionais e um encontro nacional contemplando juizes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ ou programas de atendimento socioeducativo (SINASE, 2006).

O intuito foi debater e avaliar com esses operadores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP bem como da prática pedagógica desenvolvida nas Unidades socioeducativas, com vistas a fomentar o CONANDA na possível elaboração de novos parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas (SINASE, 2006).

A Constituição Federal de 88 e o ECA proporcionaram um sistema de "proteção geral de direitos" tanto para crianças quanto para os adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral, conhecido como o SGD. Nesse sistema incluem-se princípios e normas que regulam a política de atenção a crianças e adolescentes, as ações são promovidas pelo Poder Público em suas esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, através de três eixos:

Promoção, Defesa e Controle Social. Vale destacar que no interior do SGD há diversos subsistemas que tratam, de forma especial, de situações peculiares, sendo uma delas o SINASE (SINASE, 2006) (Figura 2).

Figura 2 - Sistema de Garantia de Direitos (SGD).



Fonte: elaboração própria, baseado no SINASE (2006).

Para que o SGD tenha a efetiva operacionalização é necessária uma capacidade estatal em articular não apenas a dimensão técnica e administrativa, mas também a habilidade política dos atores estatais dentro de um quadro institucional democrático. Dessa forma, conforme Veronese e Lima (2012), é necessário uma ação integrada de todos os mecanismos que estão dispostos no artigo 88, em seus seis incisos, do Estatuto no qual em síntese significa implementar um modelo de gestão que permite ao arranjo o amparo tanto a criança quanto ao adolescente:

1. **Municipalização do atendimento:** essa municipalização é distinta da descentralização político-administrativa, uma vez que está relacionada em se priorizar as práticas de atendimento à criança e ao adolescente em âmbito municipal, justamente por serem próximas a sua família e comunidade, enquanto que a descentralização se refere a toda a política destinada à criança e ao adolescente;
2. **A criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente nos três níveis de governo,** de caráter deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, envolvendo a participação da sociedade civil por meio de organizações representativas. Esses

conselhos são compostos por membros do governo e membros da sociedade civil, para discussão de várias questões no tocante às políticas destinadas à infância e juventude. Ocorre uma gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

3. A criação e manutenção de programas específicos de atendimento a crianças e adolescentes e as suas famílias considerando o princípio da descentralização político-administrativa. A descentralização administrativa diz respeito ao modo como o Poder Público exerce suas atribuições e a descentralização política diz respeito em como cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central;

4. A criação de fundos da infância e adolescência (FIA), nos três níveis de governo e controlados pelos conselhos de direitos, essencial para custear as políticas sociais; e

5. A integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social que compõem o sistema de justiça, com a finalidade de agilizar o atendimento às crianças e adolescentes, mas principalmente resguardar a efetivação dos direitos tanto das crianças quanto dos adolescentes.

No tocante ao sistema de justiça, tanto o Estatuto quanto o SINASE, aos adolescentes em conflito com a lei, prevêem todas as garantias processuais tais como o direito ao contraditório, a ampla defesa, a defesa técnica por advogado ou por Defensor Público e o devido processo legal. Tais garantias processuais e a imprescindibilidade da presença do advogado ou Defensor Público em todos os atos do processo representam um enorme avanço frente aos revogados Códigos de Menores (1927 e 1979), pois, segundo Veronese e Lima (2012, p. 35), no antigo sistema a presença do advogado era facultativa.

É importante salientar que fica facultado ao adolescente o petição a qualquer autoridade ou órgão público (art.124,II do ECA e art. 49, IV do SINASE), à garantia de solicitação, bem como ao rito de apreciação dos recursos cabíveis nos regimes disciplinares (art.71, VI, do SINASE), ao direito de se encontrar com seu advogado ou defensor público sempre que for solicitado (art. 49, I, Lei do SINASE), ter um espaço privativo para o atendimento com advogado ou Defensor Público (art. 124, III, ECA), ter acesso à comunicação ao advogado ou defensor público sobre os procedimentos administrativos disciplinares e por fim, a

possibilidade do advogado ou defensor público atuar nos procedimentos administrativos disciplinares (ambos art. 71, II, Lei do SINASE) (BRASIL, 2020).

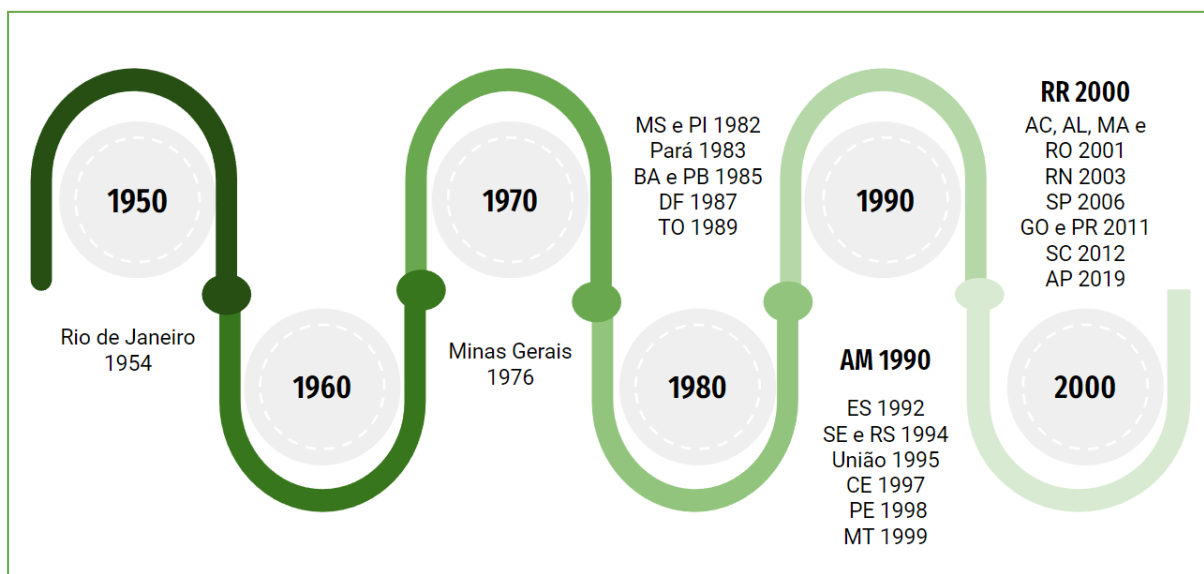
Deste modo, a atuação da Defensoria Pública tem o papel de representar os/as adolescentes durante todo o processo, jurídico e executivo da Medida socioeducativa, além de fiscalizar e resguardar os direitos que norteiam o ECA e o SINASE.

A Defensoria Pública é considerada como um dos mais "novos" atores do sistema de justiça brasileira, essa instituição surgiu a partir da Constituição de 88 como política de Estado. Atualmente, se encontra em todos os Estados da nação, contudo, nem todas as comarcas estão respaldadas pela assistência jurídica da Defensoria Pública. A DPE se diferencia dos demais atores do sistema de justiça (Ministério Público, Advocacia Pública ou Advocacia Privada) por ser a única instituição, com base no art. 134 da CF/88, em que o constituinte expressamente delegou a função de "promoção dos direitos humanos" e a "defesa integral e gratuita, na forma individual ou coletiva, judicial ou extrajudicial, dos direitos dos necessitados" (ARAPIAN, 2020).

De acordo com Arantes e Moreira (2019) verificou-se que as DPEs, são atores inseridos na máquina estatal, capazes de atuarem politicamente quando buscam estender os limites de uma política pública pela qual são responsáveis, expandindo as fronteiras de suas funções institucionais e, através de atividades típicas de alguns grupos de interesse, tentam adquirir, junto às instâncias políticas decisórias, a aprovação de medidas legais que fortalecem as instituições que integram e/ou remodelam os parâmetros da política de assistência jurídica que desempenham.

Ainda conforme Arantes e Moreira (2019), a discricionariedade e a capacidade desse ator estatal de influenciar a política de assistência jurídica durante o exercício de suas atividades profissionais específicas não se limitam a essa dimensão da ação política baseada no insulamento burocrático, as DPEs também se utilizam de razoável grau de autonomia para definir os rumos da política pública sob sua responsabilidade, e isso ocorre, em regra motivadas por fatores endógenos ligados à sua própria afirmação institucional.

Figura 3 - Linha do tempo da criação das Defensorias Públicas de cada UF no Brasil.



Fonte: elaboração própria, baseada na Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022).

Logo, Moreira (2019) observa grande heterogeneidade entre as DPEs, mesmo após vinte oito anos após a promulgação da Constituição de 88, algo que se verifica em relação ao momento de criação, ao grau de institucionalização, autonomia e atuação. Na figura 3, pode-se verificar a linha do tempo de criação das DPes, de cada ente federado, em todo o país.

A distribuição das Defensorias no país, conforme Emenda Constitucional nº 80/2014 determina que a União, os Estados e o Distrito Federal devem disponibilizar Defensores e Defensoras Públicas em todas as unidades jurisdicionais do país, em um prazo de oito anos, a partir de sua promulgação. De acordo com esse novo texto, o número de Defensores e Defensoras Públicas em cada unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

Ou seja, o grau de “cobertura populacional” das DPEs em cada comarca, deve ser a relação entre o número de defensoras e defensores ao da população de baixa renda em cada comarca. Segundo o II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital do Brasil (2021), entre os anos de 2013 a 2020, a presença das Defensorias nas comarcas de todo o país evoluiu de forma positiva, tanto em termos de número de comarcas que passaram a ser assistidas pela Defensoria, quanto em termos de número de defensoras e defensores em atuação.

Segundo o último diagnóstico publicado sobre as Defensorias (BRASIL, 2015), a expansão e a autonomia organizacional desta instituição está diretamente ligada ao seu orçamento, pois a partir do momento em que as Defensorias tem acesso e disposição à recursos próprios geridos de forma independente estas são capazes de ampliar, fortalecer as oportunidades de investimento e, principalmente, traçar um planejamento estratégico.

Vale ressaltar que o surgimento de cada Defensoria Estadual está diretamente ligada ao poder aquisitivo do estado em que esta é vinculada. No Brasil, há profundas desigualdades socioespaciais e que se expressam de forma heterogênea entre as regiões em diferentes dimensões por meio dos indicadores econômicos, sociais, acesso à infraestrutura e aos serviços fornecidos pelo ente subnacional (LIMA et al., 2020).

No trabalho de Lamenha e Lima (2021), os autores analisam a sobreposição de atribuições na tutela coletiva entre as Defensorias Públicas e o Ministério Público (MP). Inicialmente, destacam que não são uma mesma instituição, que há dezenas de órgãos do MP e da DP, considerando a sua organização particular nas unidades da Federação, com isso, é esperado que órgãos diferentes variem em sua infraestrutura, regimentos internos e culturas institucionais. Entretanto, há pontos em que essas instituições se aproximam.

Quando se trata de demandas judiciais, diferentes das tutelas coletivas, Lamenha e Lima (2021) apresentam que essas demandas geram uma série de tarefas compulsórias: como prazos e audiências, que ocupam a agenda diária tanto dos promotores/procuradores quanto dos defensores, isso acaba impedindo-os de atuar de mais constante no campo da defesa de direitos transindividuais, atividade que exige uma atuação extrajudicial intensa e diferenciada dessas instituições.

Além disso, é importante ressaltarmos, que no âmbito criminal, assim como no sistema socioeducativo, ambas as instituições foram colocadas em polos opostos: o MP atua como titular da ação penal pública (acusação) e a DP na defesa dos que, por razões econômicas, não pudessem contratar os serviços de um advogado particular (LAMENHA e LIMA, 2021).

Dentro do âmbito criminal, partindo para a política pública que lida com os/as adolescentes em conflito com a lei, também é necessário entender quem são essa população, que no sistema socioeducativo tem uma relação direta com a Defensoria Pública no Brasil.

A partir da pesquisa de Silva e Oliveira (2016) podemos entender um pouco do contexto social dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil. Apesar de ser uma publicação de 2016, as pesquisadoras levantaram aspectos sociais pertinentes que podem ser considerados nos anos recentes, pois, mesmo com os avanços na diminuição da desigualdade social, ampliação de escolas e o aumento de empregos, apontados naquela época da pesquisa, ainda sim, eram aspectos sociais que não atingiam à toda população jovem e que pode muito bem ser refletida em nosso contexto atual de pandemia.

Neste sentido, Silva e Oliveira (2016) ao analisarem dados sobre as características sociodemográficas, escolaridade, trabalho e vulnerabilidade social, as autoras chamam à atenção que além dos aspectos da desigualdade social e de renda, que acaba sendo a realidade de milhares de jovens adolescentes brasileiros, têm também, a alta intensidade de exposição à violência e as graves violações de direitos dos mesmos.

Além disso, quando especificaram mais ainda, olhando para o adolescente em conflito com a lei, as autoras concluíram que a população do sistema socioeducativo possui as mesmas características de uma classe social e economicamente marginalizada no país (SILVA e OLIVEIRA, 2016).

Portanto, "os adolescentes em conflito com a lei padecem de vulnerabilidade semelhante às fragilidades sociais de parte da adolescência brasileira." Logo, ao cometerem um delito, são em sua maioria, jovens em torno de 16 anos, sem terem concluído o ensino fundamental, meninos que não estudavam e não trabalhavam e que são negros ou pardos (SILVA e OLIVEIRA, 2016).

3 - FATORES ESTRUTURAIS/ORGANIZACIONAIS DAS UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS E OS CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Na implementação da Política Socioeducativa, existem fatores que podem influenciar na atuação da assistência jurídica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital, como a estrutura das Unidades socioeducativas em que os/as adolescentes em conflito com lei cumprem medidas cautelares (internações provisórias) ou medidas socioeducativas com restrição de liberdade (Internação ou Semiliberdade), bem como o contexto em que ocorre a política de reinserção juvenil.

Neste capítulo apresentamos um panorama das Unidades Socioeducativas no Brasil, focando em alguns aspectos específicos, e uma análise da atuação do Governo Federal na garantia de direitos das crianças e dos adolescentes durante o contexto da Pandemia do Covid-19.

3.1 - UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS PRÉ-PANDEMIA

No ano de 2021 foi publicado o primeiro Relatório Avaliativo do SINASE, esse documento surgiu por meio de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos (MMFDH). Nesse relatório o foco avaliativo foi a implementação da política pública socioeducativa, o SINASE, no que tange a execução das medidas de internação e semiliberdade.

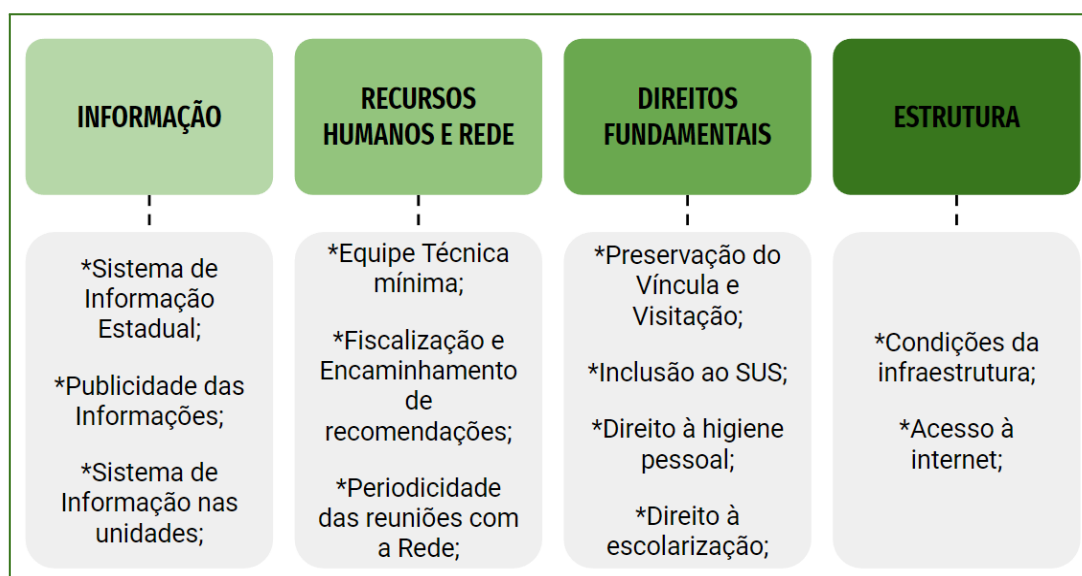
A pesquisa, originalmente foi pensada em duas etapas: a primeira corresponde ao envio do questionário por e-mail e o segundo a pesquisa in loco. Com isso, o questionário foi respondido virtualmente durante os meses de fevereiro e março de 2020. Foram analisadas as respostas de 22 gestores estaduais, 237 diretores de unidades, 206 técnicos da assistência social, 190 técnicos em

educação, 182 técnicos em saúde e 207 socioeducadores. Destacou-se que as gestões estaduais de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal optaram por não participarem da pesquisa.

Os resultados desta primeira etapa foram organizados por indicadores construídos que permitiram avaliar se as unidades de atendimento estavam em conformidade com os objetivos previstos no SINASE, em nível nacional e por regiões brasileiras. Esses indicadores foram baseados nos parâmetros previstos nas legislações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a lei do SINASE, além de outras normativas pertinentes, mas também as Diretrizes do SINASE (BRASIL, 2006).

Nesta pesquisa, apresentamos apenas alguns dos indicadores, que estão relacionados com condições que, em um contexto de pandemia, podem levar à violação das garantias fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei. Conforme a figura 6, os indicadores foram distribuídos em quatro categorias, como forma de percepção da realidade das unidades socioeducativas no país.

Figura 4 - Distribuição dos indicadores por categorias das unidades socioeducativas.



Fonte: elaboração própria.

3.1.1 - A existência de sistema de informação estadual sobre adolescente atendidos

Segundo o art. 4º, inciso IX da Lei do Sinase (BRASIL, 2012), estabelece que os estados devem cadastrar e alimentar o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo. Esse sistema é uma ferramenta essencial na melhoria e qualidade da gestão e do atendimento aos adolescentes privados de liberdade, uma vez que as informações são articuladas e compartilhadas a partir de uma rede capaz de agregar dados e gerar diagnóstico do Sistema Socioeducativo estadual.

No relatório avaliativo (2021) identificou que, de modo geral, as gestões estaduais mantêm sistemas informacionais computadorizados sem acesso à internet. As regiões Nordeste, Sudeste e Sul ficaram acima da média, sendo que apenas na região Sul possui todos seus estados com acesso à internet. Já as regiões Centro-Oeste e Norte ficaram abaixo da média nacional, sendo que a região Norte ficou muito abaixo da média, sugerindo que poucos dos seus estados possuem um Sistema Informacional articulado.

3.1.2 - Publicidade das informações do Sistema Socioeducativo estadual

Além da alimentação do banco de dados pelo sistema, estas devem ser disponibilizadas publicamente, de modo que possam ser acessadas tanto pelo poder público quanto pela sociedade em geral. Não tem uma previsão específica na legislação estatutária, mas o direito à informação é resguardado constitucionalmente, conforme o inciso XXXIII do art. 5º (BRASIL, 1988), e infra constitucionalmente por meio da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 (BRASIL, 2011), que estabelece em seu art. 3º, inciso I, que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem observar a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção.

No relatório avaliativo (2021) foi demonstrado que a publicidade dos sistemas informacionais no Brasil é insatisfatória, com exceção da região Norte que ficou acima da média nacional, as demais regiões tiveram notas em torno da nota nacional. Entretanto, em relação às informações sobre a gestão financeira é satisfatória, as gestões estaduais de todas as regiões, com exceção do Nordeste, tornam público os dados de tal natureza.

3.1.3 - Existência de sistema de informação nas unidades

Além do Sistema de Informação Estadual verificou-se também se as Unidades tinham um Sistema de Informação interno. Pois, de acordo com o art. 12, §9º do SINASE, é competência do Estado alimentar regularmente o Sistema Nacional de Informação do Atendimento Socioeducativo, com os dados relativos à execução da Medida Socioeducativa (BRASIL, 2012). Portanto, é fundamental a existência de um sistema informacional com acesso à internet nas unidades de restrição de liberdade, possibilitando o fornecimento de dados regularmente (BRASIL, 2021).

Neste quesito, apenas as regiões Sul e Sudeste atingem quase sua totalidade. É um dado importante na medida em que o acesso à internet impacta diretamente na capacidade de gestão e comunicação das unidades. As demais regiões verificou-se a necessidade de implantação um e/ou de aprimoramento do sistema informatizado existente (BRASIL, 2021).

3.1.4 - Existência de equipe técnica mínima nas unidades

Com relação a existência de uma equipe técnica mínima nas unidades, entende-se que o atendimento dos adolescentes privados de liberdade deve ser realizado obrigatoriamente por uma equipe técnica multidisciplinar qualificada, de forma a garantir o atendimento integral. Este é um requisito imprescindível para o

desenvolvimento do atendimento socioeducativo em adequação com os princípios e objetivos propostos pela Lei do SINASE (BRASIL, 2012).

Por se tratar de uma política que funciona em rede, a Lei do SINASE determina que todas as unidades de atendimento socioeducativo devem possuir uma equipe técnica composta, no mínimo, por profissionais das áreas da saúde, educação e assistência social, sem especificar cargos ou funções (BRASIL, 2012).

Seguindo este caminho, a primeira conclusão que se extrai deste indicador no relatório (2021) é que todas as regiões atingiram a nota acima do mínimo esperado, então é positivo. Os três profissionais que compõem o quadro mínimo legal das equipes técnicas são o assistente social, o psicólogo e o pedagogo. Os dados ainda mostraram que as unidades que mais investem em uma equipe multidisciplinar estão nas regiões Sudeste e Nordeste. A região Centro-Oeste teve a pontuação mais baixa, sugerindo um menor investimento no quadro funcional da equipe técnica.

3.1.5 - Fiscalização externa nas unidades e o Encaminhamento das recomendações da fiscalização externa

No que tange a fiscalização externa das unidades, o ECA elenca três instituições responsáveis para efetuar as fiscalizações: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar, o que não impede outras instituições também o façam (BRASIL, 1990).

Com isso, este indicador analisou a maior frequência de fiscalização dessas instituições, que seria mensal, e verificou-se que todas as regiões atingiram notas próximas à nota nacional. O relatório (2021) ainda colocou que as notas baixas na frequência de fiscalização devem ser analisadas, pois podem variar quanto ao objeto de fiscalização. Se a fiscalização estiver relacionada com a infraestrutura, acontecer semestralmente ou anualmente será igualmente satisfatória. Contudo, se por um lado não tem determinado a periodicidade que essas fiscalizações devem acontecer, por outro lado se entende que quanto mais

próximos esses órgãos responsáveis pela fiscalização externa estiverem das unidades, melhor será o serviço entregue à sociedade.

O indicador de encaminhamento das recomendações da fiscalização externa está diretamente ligado ao indicador apresentado no parágrafo anterior. Esse objetiva avaliar se, após a realização da fiscalização, há o encaminhamento dos resultados para as unidades, e se estas atendem às recomendações feitas (BRASIL, 2021).

O relatório (2021) apresentou que todas as regiões pontuaram acima da nota mínima desejada. Destacam que as regiões Sul e Sudeste pontuaram acima da nota nacional, enquanto que as regiões Nordeste e Centro-Oeste ainda que tenham pontuado acima do mínimo desejado, apresentam maior fragilidade quanto ao acesso das unidades aos resultados das fiscalizações e em sua capacidade de cumprir com as recomendações emitidas.

3.1.6 - Periodicidade das reuniões de articulação com a rede

O relatório (2021) também analisou a periodicidade das reuniões de articulação com a rede, esse indicador está respaldado pelo art. 22, inciso IV do SINASE, um dos aspectos importantes de avaliação das unidades é a sua articulação interinstitucional e intersetorial com as políticas públicas. Além disso, a normativa do SINASE também orienta para o desenvolvimento de políticas de atendimento nas unidades integradas com diferentes outras políticas, a fim de dar efetividade ao Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2012).

Analisando os resultados obtidos, observou-se que nem a nota nacional e nem as das regiões atingiram a pontuação mínima estabelecida. Vale destacar que, segundo o relatório, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre as regiões, o que demonstra certa homogeneidade nesse indicador no país (BRASIL, 2021).

Um ponto importante é que a articulação mais frequente das unidades ocorre com o Poder Judiciário e com o Ministério Público. E ainda, o indicador indica

que a fragilidade da articulação das unidades pesquisadas com a rede de políticas públicas e com o Sistema de Garantia de Direitos, ou seja, a falta de articulação com a rede pública, bem como a precária inserção desta nas unidades de atendimento ao adolescente em conflito com a lei fragilizam os esforços em prol da garantia de direito destes adolescentes, ao mesmo tempo em que potencializam a violação dos direitos humanos (BRASIL, 2021).

3.1.7 - Preservação de vínculos familiares e comunitários e da Existência e procedimentos de visitação

Com relação ao indicador de preservação de vínculos familiares e comunitários, o relatório apontou que este é um entendimento consolidado no ordenamento jurídico brasileiro sendo considerado como um princípio basilar da execução das medidas socioeducativas, é um direito inalienável de todo o adolescente em privação de liberdade, por fim, em decorrência desse entendimento, cada unidade de atendimento deve dirigir esforços para o restabelecimento e preservação desses vínculos (BRASIL, 2021).

A partir dos dados levantados, segundo o relatório (2021), todas as regiões pontuaram notas próximas à média nacional, um comportamento homogêneo desse indicador, de maneira mais específica, a participação comunitária no processo socioeducativo obteve média nacional menor do que a participação da família. O relatório (2021) ainda destaca sobre o fornecimento de subsídio para o transporte de familiares para as visitas aos adolescentes ou para os atendimentos solicitados pelas equipes técnicas e verificou-se uma oscilação bastante acentuada nas médias dessa questão específica. A região Sul teve uma pontuação bem acima da pontuação atingida pelas demais regiões, em seguida veio a região Norte, Nordeste e Sudeste, já a região Centro-Oeste zerou a pontuação. Essa oscilação sugere uma precariedade no acesso das famílias ao processo socioeducativo e pode impactar diretamente no direito dos adolescentes de preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Quanto ao indicador da existência e procedimentos de visitação, o relatório (2021) apontou que a média nacional das unidades que responderam possuir equipamentos eletrônicos para a revista é de 31%, sem muita variação entre as regiões. Este fator indica que os estados devem investir mais em equipamentos eletrônicos para poder realizar as revistas respeitadas em familiares dos internos. A região que realiza menos revista íntima, ponto positivo, é a região Sudeste, e a que faz mais revista íntima, ponto negativo, é a região Sul. Todas as regiões, com exceção da região Centro-Oeste, evidenciaram a existência de um ambiente específico destinado às visitas nas unidades.

3.1.8 - Atenção integral à Saúde nas unidades e da Inclusão dos adolescentes no SUS

Com relação ao indicador de atenção integral à saúde nas unidades, o relatório buscou levantar os procedimentos e os instrumentos adotados nas Unidades de Atendimento Socioeducativo na oferta de atendimento integral à saúde aos adolescentes. Entretanto, este indicador não foi capaz de mensurar a qualidade dos atendimentos e do acompanhamento realizado (BRASIL, 2021).

Nesse quesito, o relatório (2021) apontou que as cinco regiões apresentam pontuações muito próximas uma das outras. Cabe salientar que a média nacional mais baixa trazida para a construção desse indicador sinaliza que os atendimentos de habilitação e reabilitação para os adolescentes com deficiência não estão disponíveis na maioria das unidades do Brasil. Além disso, atendimentos especializados aos adolescentes que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas também apresenta uma média nacional baixa, o que indica a existência desse serviço em apenas metade das unidades inquiridas. A região Sul é a que apresenta maior pontuação, influenciada pela maior disponibilidade de diferentes tipos de atendimento à saúde nas unidades, enquanto que a região Norte tem a nota mais baixa. Vale destacar que quase a totalidade das unidades têm acesso aos programas de vacinação nacional e informaram também incluir os adolescentes no cadastro do SUS, garantindo-lhes o acesso ao direito de saúde.

3.1.9 - Direito à higiene pessoal

Com relação ao direito à higiene pessoal, o indicador criado pelo relatório buscou analisar se as unidades de privação de liberdade fornecem objetos e condições mínimas necessárias para que os adolescentes possam exercer a higiene pessoal, ou seja, se os adolescentes recebem materiais de higiene pessoal e a periodicidade semanal de banhos permitidos (BRASIL, 2021).

Nesse indicador, o relatório (2021) verificou que as unidades de privação de liberdade garantem as condições mínimas para o exercício da higiene pessoal. Contudo, ao verificar os quesitos criados separadamente pode observar que são poucas as unidades de privação de liberdade que fornecem qualquer objeto de higiene pessoal. E no que tange à periodicidade do banho, apenas na região Centro-Oeste, todas as unidades de privação de liberdade permitem que os adolescentes tomem banho todos os dias da semana.

Por fim, o exercício do direito à higiene pessoal também foi verificado em relação à necessidade das adolescentes do sexo feminino, especificamente no tocante ao fornecimento de absorventes. Responderam as 32 unidades femininas e mistas e em sua totalidade fornecem os absorventes para as adolescentes (BRASIL, 2021).

3.1.10 - Direito à escolarização

A educação é um direito fundamental para o pleno desenvolvimento da pessoa enquanto sujeito de direitos, garantindo o exercício da cidadania e possibilitando a qualificação profissional, esse direito está respaldado tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste sentido, é dever das unidades de privação de liberdade fornecerem aos adolescentes a escolarização com qualidade e não discriminatória (BRASIL, 1990).

O indicador criado para analisar esse direito fundamental se baseou em dois aspectos: no oferecimento de escolarização no interior das unidades ou no encaminhamento dos adolescentes a uma escola externa, os resultados levantados são razoavelmente positivos. Verificou-se que as regiões Sul e Centro-Oeste conseguem garantir a efetivação desse direito atingindo a pontuação máxima do indicador. Já as regiões Sudeste, Nordeste e Norte atingiram notas cada vez mais distantes do patamar esperado para o pleno acesso à educação. Conclui-se que a garantia pela no direito à educação não foi alcançada em todo o território nacional (BRASIL, 2021).

O relatório (2021) destaca que quando o assunto se volta à existência de atendimento especializado aos adolescentes com deficiência no ambiente escolar das unidades apresentam o problema da falta de acessibilidade e da garantia do direito à educação. A média nacional resultou em baixa pontuação, ou seja, há inobservância das garantias legais e reforçam a desigualdade.

3.1.11 - Condições da infraestrutura das unidades

No quesito da infraestrutura das unidades, o relatório (2021) levanta que as unidades devem oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, além dos objetos necessários à higiene pessoal, quanto o direito de todo adolescente privado de liberdade habitar o alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade.

No relatório (2021), os diretores apontaram quais os ambientes que necessitavam de mais reformas, os banheiros chamam a atenção pelos altos percentuais registrados em todas as regiões do País, mesmos nas regiões com menor incidência, como nas regiões Sul (75%) e Nordeste (73%), as porcentagens representam um elevado número de casos em que reformas estruturais são necessárias, além disso, pode indicar a ausência de um número suficiente de banheiros para o total de adolescentes, ou então, que os banheiros existentes possuem condições insatisfatórias de manutenção. Em todos os casos apontados

pelo relatório, os adolescentes, podem estar, submetidos a um estado bastante precário de higiene e alojamento.

As diretrizes do SINASE partem do princípio que o espaço físico é um dos elementos que influenciam o desenvolvimento dos sujeitos, a “estrutura física deve ser pedagogicamente adequada ao desenvolvimento da ação socioeducativa” (BRASIL, 2012). Além do banheiro, outro destaque são os dormitórios e os espaços coletivos de lazer. Nesses quesitos, as regiões Norte e Centro-Oeste pontuaram com percentuais acima da média nacional, o que sugere uma fragilidade nas condições de infraestrutura para receber e alojar os adolescentes privados de liberdade com respeito aos seus direitos (BRASIL, 2021).

3.1.12 - Acesso à internet

No que tange à internet, o relatório (2021) levanta que o acesso à internet é um direito importante na atualidade, sendo instrumento essencial para o acesso à informação e ainda para o desenvolvimento das relações profissionais e pessoais. Com isso, a estrutura física da unidade deverá ser compatível com as normas de referência do SINASE, levando também a conexão com a internet (BRASIL, 2012).

Segundo o relatório (2021), grande parte das unidades de internação e de semiliberdade tem acesso à internet. A totalidade das regiões Sul e Sudeste, e quase a totalidade da região Nordeste, têm acesso à internet. Já as regiões Centro-Oeste e Norte pontuaram abaixo da média nacional, ou seja, nem todas as unidades têm acesso à internet.

3.2 - O CONTEXTO DE PANDEMIA DO COVID-19

A produção de políticas sociais no Brasil, de acordo com Jaccoud (2020), tornou-se mais complexo após a CF/88, por causa do novo desenho federativo como uma expansão do compromisso do Estado com a redução da desigualdade social na busca da garantia de parâmetros mínimos de bem-estar. Essa mudança trouxe a maior participação dos governos locais na promoção dos serviços sociais, ligado ao modelo de descentralização, alcançou os municípios ao status de ente federado.

A autora entende que, ao mesmo tempo em que houve a distribuição das competências nos três níveis de governo, houve também a aplicação do princípio de responsabilidades compartilhadas em um mesmo território. Neste sentido, todos esses elementos impulsionaram para o progressivo destaque ao tema das relações intergovernamentais, as exigências crescentes de aprimoramento da gestão pública e o reconhecimento da importância dos serviços sociais para a qualidade de vida da população (JACCOUD, 2020).

Mas mesmo com esse progressivo engajamento dos níveis subnacionais na produção de políticas sociais, a atuação do governo federal continuou tendo um papel fundamental como incentivador da descentralização com o foco na municipalização da oferta dos serviços e na integração de esforços dos entes federados em torno dos objetivos comuns através de diferentes instrumentos de coordenação intergovernamental (JACCOUD, 2020).

Além do mais, os estudos sobre o federalismo vêm revelando como a mobilização da União, por meio da autoridade normatizadora e financiadora, nas políticas sociais fortaleceu sua capacidade de coordenação (ARRETCHE, 2004; 2011 apud JACCOUD, 2020).

O Instituto Alana produziu um documento denominado “Dossiê Infâncias e Covid-19: os impactos da Gestão da Pandemia sobre Crianças e Adolescentes” (2022), no qual trata-se de um convite para que a sociedade, de modo geral, busquem realizar um diagnóstico sobre como as crianças e adolescentes foram tratadas na gestão da pandemia, sejam promovidos debates e ações concretas, e ainda, para que as crianças e os adolescentes possam ser reparados diante das violações de direitos que sofreram.

Para entendermos o contexto de pandemia no Brasil, o Dossiê Infâncias e COVID-19 (2022) levantou que os impactos da pandemia e da gestão ineficiente do governo federal, no que se refere à crise sanitária e ao desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes, vão muito mais além da saúde física e da contaminação pelo vírus, atinge o acesso à saúde, a proteção contra outras doenças, a saúde mental, a educação, entre outros aspectos.

Além do mais, o Dossiê (2022) aponta que esses impactos não se distribuem por igual e que as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, especialmente a população infanto juvenil negra, residentes em comunidades periféricas, indígenas e quilombolas, cujas famílias se encontram em situação de pobreza, foram as mais expostas à Covid-19.

Neste sentido, o empobrecimento da população, o aumento da insegurança alimentar e a continuidade dos despejos e remoções são situações que também podem levar ainda mais as crianças e os adolescentes à extrema vulnerabilidade, a tendência de terem seus direitos afetados de uma forma grave é muito alta e tornam potencialmente ainda mais vulneráveis. Vale ressaltar que nesse contexto, ainda se destacam as crianças e os adolescentes negros, com deficiência, em acolhimento institucional, em situação de rua, ameaçados de despejo ou remoção, em trabalho infantil, imigrantes e refugiados, inseridos no sistema socioeducativo e pertencentes a comunidades indígenas ou quilombolas (DOSSIÊ, 2022).

Com esse cenário, o Dossiê (2022) chama a atenção para a importância de se compreender a pandemia não apenas enquanto uma crise sanitária, mas também social e econômica, cujos efeitos perdurarão por bastante tempo, e ainda, evidencia as profundas desigualdades sociais e raciais do país, com grupos invisibilizados e diversos, os quais exigem um olhar interseccional para enfrentar os problemas estruturais e propor respostas específicas de acordo com suas necessidades.

Destaca-se ainda, que a dinâmica da pandemia no Brasil ocorreu de forma heterogênea em todo o seu território nacional e veio acompanhada de um cenário de incertezas. Logo, o enfrentamento desses desafios requer a

coordenação entre as áreas da política pública e entre os entes governamentais (LIMA et al., 2020) o que não foi o caso.

As situações de crises podem atingir a dinâmica política de diversas formas, este cenário, segundo Collier e Collier (2002), é compreendido como uma "conjuntura crítica". Na Ciência Política há uma ampla literatura que trata sobre a endogenia ou exogenia desse momento de mudança institucional, contudo não iremos aprofundar nessa discussão. Em linhas gerais, aqueles que estudam a endogenia valorizam os elementos internos, neste caso a mudança institucional é sob a perspectiva que avalia o grau de institucionalização das regras e as características do contexto político como elementos que influenciam o surgimento de novos atores e mudanças (MAHONEY; THELEN, 2010). Por sua vez, aqueles que estudam a crise, como "choques exógenos", apontam com relevância os agentes ou acontecimentos externos que acarretam no abalo das estruturas e abrem espaços para os tensionamentos (COLLIER; COLLIER, 2002).

Vale ressaltar que, boa parte dessa literatura, que se interessa pelas crises, entende como o foco principal os resultados, o peso da análise é no que vem depois e não o processo em si da mudança institucional (ABERS e VON BÜLOW, 2020b). Entretanto, neste trabalho, o foco é analisar a atuação da Defensoria Pública na implementação da política socioeducativa durante este período de crise.

Segundo o Instituto Alana, consta no Dossiê (2022) que ao comparar o número total de normas relacionadas à Covid-19 emitidas pelo governo federal em janeiro de 2020 à setembro de 2021 e o número daquelas que tratam, especificamente, dos direitos da criança e do adolescente, resulta em uma pequena porcentagem do total para esta população. Com isso, o Instituto (2022) entende que o governo federal pouco se preocupou com a reposição de ações voltadas ao grupo de crianças e de adolescentes, que foi bastante afetado pelo Covid-19 e por seus efeitos.

No que tange ao sistema socioeducativo, o Dossiê (2022) coloca que não cabe à União desenvolver e oferecer programas próprios de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, este é um papel do Distrito Federal, dos estados e municípios. Contudo, é papel da União em formular e coordenar a política do

sistema socioeducativo e efetivar a integração da União com os demais entes federativos.

Além do mais, cabe também à União a prestação de assistência técnica e suplementação financeira aos demais entes, para que assim, possam efetivamente executar os sistemas de atendimento socioeducativo. Essa não foi uma realidade retratada na pesquisa levantada pelo Instituto Alana. Segundo o Dossiê (2022), dentro desse recorte temporal de 16 meses a União emitiu uma única norma direcionada ao sistema socioeducativo.

O Projeto de Lei 3668/2020, o qual regulamenta a manutenção do conjunto ordenado de objetivos e princípios que envolvem a aplicação e a execução das medidas socioeducativas durante o período de crise sanitária causada pela Covid-19, se encontra na Câmara dos Deputados aguardando a Designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), segundo a página oficial da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

Pelo exposto, a pandemia exacerba problemas de falta de recursos, excesso de demanda, imprevisibilidade e exige rapidez nas decisões. Portanto, possibilita a ambiguidade e explicita os limites da regulamentação da política pública e da experiência prévia do burocrata para lidar com esse novo cenário, o que abre margem para o seu exercício de discricionariedade (DUNLOP et al., 2020 e ALCADIPANI et al., 2020, apud LOTTA et al., 2021).

4 - METODOLOGIA

Para compreender o processo de implementação do sistema socioeducativo no Brasil, buscamos analisar a atuação dos burocratas de nível de rua que interagem diretamente com os adolescentes em conflito com a lei por meio das defensoras e defensores públicos. Isso possibilitará entender como a política funciona na prática e quais são os fatores que influenciam sua prestação do serviço.

Além disso, os burocratas de nível de rua durante o processo de implementação sofrem pressões de seus gestores e dos cidadãos, buscam transformar as políticas em realidade, entretanto diante da escassez de recursos, da sobrecarga de trabalho e de situações atípicas, acabam exercendo a discricionariedade e a autonomia na política pública (LIPSKY, 2019).

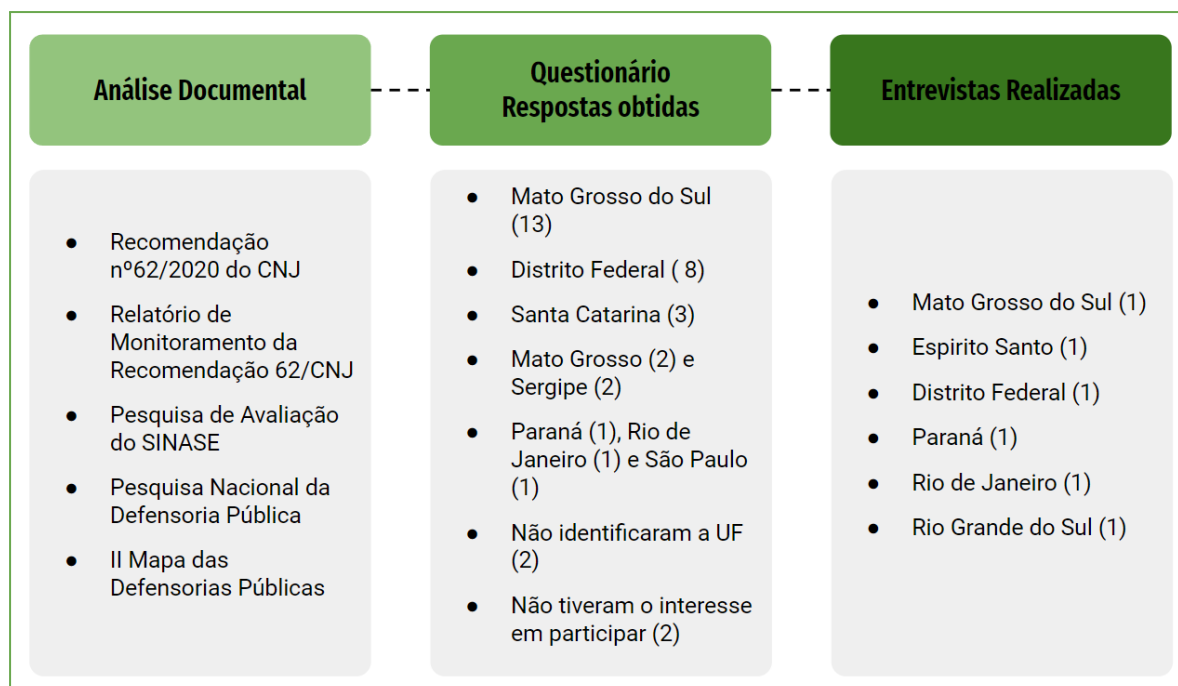
Nos estudos que tratam sobre os BNR, Lipsky chama a atenção para a importância de se valer de outros recursos além da legislação, normas escritas, estrutura hierárquica, entre outros registros formais, na análise das políticas, tais como observação *in loco*, entrevistas e métodos etnográficos para estudar os burocratas de nível de rua (1980, apud FERNANDEZ e GUIMARÃES, 2021).

Neste contexto de pandemia, a pesquisa foi realizada em três etapas e teve como espelho a pesquisa realizada por Lotta et al. (2021) na qual analisaram o impacto da pandemia do Covid-19 na atuação dos burocratas de nível de rua, de profissionais nas áreas da saúde, assistência social, segurança pública, educação e assistência jurídica. Nesta pesquisa de referência, os autores optaram pelo caráter exploratório com diversas estratégias metodológicas que acarretou em uma configuração de *exploratory mixed method* justamente por combinarem métodos qualitativos e quantitativos. A ideia principal foi um diagnóstico exploratório dinâmico sobre a realidade destes profissionais neste período de crise.

A presente pesquisa é de caráter exploratório que analisa o processo de implementação do Sistema Socioeducativo no Brasil através da atuação da Defensoria Pública no período da pandemia do Covid-19 (2020-2021). Vale ressaltar que se pretende, com este trabalho, contribuir para a literatura que trata do BNR e da Defensoria Pública no Brasil. Ou seja, as análises aqui empreendidas foram

documentais, dos dados já disponíveis, como também dos dados empíricos coletados a partir dos recortes realizados. Destacamos que estudos dessa natureza permitem se aprofundar no campo, podendo revelar as complexidades das relações e as variáveis que conformam a realidade observada (FRANCO, 2000).

Figura 5 - Etapas da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria.

Na primeira etapa da pesquisa (Figura 5) teve como objetivo compreender o contexto da pandemia, o contexto de trabalho das Defensorias Públicas e das Unidades Socioeducativas. Portanto, foi realizado uma análise documental a partir da Recomendação nº 62/2020 do CNJ, as diretrizes do governo federal que tratam dos/as adolescentes com privação de liberdade, o Relatório de Monitoramento da Recomendação nº 62/CNJ (2020) do Programa Justiça Presente elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça para entender como a pandemia se disseminou no Sistema Socioeducativo, ter uma dimensão das estruturas das Unidades Socioeducativas pré-pandemia do COVID-19 através da Pesquisa de Avaliação do SINASE (2020) e por fim, traçar um panorama das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital por meio da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022) e do II Mapa das Defensorias Públicas (2021).

No contexto brasileiro, o pacto federativo estabelece a competência comum entre os entes federativos na implementação das políticas sociais, entretanto a centralização do fisco e da formulação de políticas públicas de âmbito nacional se concentra na União. Apesar disso, ocorre a descentralização de recursos em direção aos governos subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) e, em tese, a constante formulação de estratégias de desenvolvimento nas quais os governos locais possam adaptar suas políticas e práticas gerenciais que são emitidas pelas políticas federais com a suas realidades permitiria o fortalecimento do pacto federativo (ARRETCHE, 2004).

Diante disso, analisar a Recomendação nº 62/2020 do Sistema de Justiça, como uma norma geral, será importante para capturar as propostas de (re)adequações desse serviço de assistência jurídica, nacional e estaduais, tanto em termos de adoção de novos protocolos de trabalho como de definições de prioridades. Além disso, as informações existentes sobre o COVID-19 no Sistema Socioeducativo são fragmentadas, oriundas de fontes diversas, varia de uma região para outra e, na maior parte, desatualizadas. Por essa razão, nesse tópico, as discussões serão realizadas com base em dados de pesquisas e de informações já divulgados.

Segundo Lipsky (2019) os BNR operam em um ambiente de trabalho que condiciona a maneira como percebem os problemas e tomam decisões. Neste sentido, analisar tanto o II Mapa das Defensorias Públicas (2021) quanto a Pesquisa de Avaliação do SINASE (2020) possibilitará compreender o contexto de trabalho dos defensores e traçar um panorama das estruturas, organização e capacidade institucional da Defensoria Pública Estadual e Distrital.

A segunda parte da pesquisa, teve como objetivo compreender as condições de trabalho das defensoras e defensores públicos. Segundo Lipsky (1980;2010), essas condições de trabalho têm um papel central no exercício da discricionariedade e na autonomia, uma vez que possibilitam a atuação dos implementadores que trabalham, geralmente, em ambientes com a insuficiência crônica de recursos para a realização das atividades esperadas e com grande demanda dos usuários, que levam a uma tomada de decisão, tanto na alocação dos

recursos quanto dos serviços ofertados. Portanto, é importante compreender as condições de trabalho das Defensorias Públicas no Brasil.

Essa etapa da pesquisa foi a aplicação do questionário através de *survey* online em uma única etapa, a amostra foi por conveniência, com respostas voluntárias. Uma limitação dessa amostra não probabilística é a incapacidade de realizar generalizações mais amplas (LOTTA et al., 2020). Os links de acesso foram disseminados por meio de grupos de WhatsApp e parcerias tanto da Associação Nacional/ Estaduais dos Defensores Públicos quanto da Comissão Nacional da Infância e Juventude.

A aplicação de um *survey* online tem como vantagem o desenho do questionário, que permite perguntas condicionadas, a fácil visualização do questionário, as múltiplas formas de pergunta (abertas, múltipla escolha, numéricas, áudios, entre outros) e a conversão automática em uma base de dados, o que realmente facilita o processo de codificação das informações. Além disso, é possível verificar respostas duplicadas (LOTTA et al., 2020).

Por outro lado, encontramos algumas limitações nesta etapa da pesquisa. Apesar da facilidade em disseminar o questionário, nem todas as Defensorias responderam ou deram algum retorno, assim como também, nem todos os defensores e defensoras responderam a todas as perguntas do questionário. Na configuração do google forms as questões não foram vinculadas a obrigatoriedade uma vez que era voluntária a participação e a desistência poderia ser permitida a qualquer tempo.

A estrutura do *survey* foi direcionada na apuração das condições materiais e institucionais de trabalho; às mudanças nas rotinas de trabalho; à articulação com outros serviços; no contato com o adolescente em conflito com a lei durante o período de enfrentamento ao Covid-19; se o adolescente conseguiu entrar em contato com o/a DPE, possíveis violações de direitos desses adolescentes privados de liberdade assim como algumas ações das Defensorias que possibilitam sua atuação discricionária e autônoma (ANEXO I).

Neste sentido, enviamos um documento com a logo da Universidade de Brasília e as instruções da pesquisa, fornecendo canal de dúvidas e as

credenciais dos pesquisadores para os endereços eletrônicos identificados nas páginas oficiais das Defensorias Públicas e suas Associações Estaduais, de todos os estados.

A partir disso, tivemos a manifestação de algumas Defensorias Estaduais: do Mato Grosso e Rio de Janeiro enviamos as documentações solicitadas; de Santa Catarina o e-mail seria encaminhado aos associados que atuavam na área; do Distrito Federal o e-mail seria encaminhado ao Núcleo da Infância e Juventude e de Execução da Medida Socioeducativa; de São Paulo o e-mail seria encaminhado ao Departamento competente; do Rio Grande do Norte apenas acusou o recebimento do e-mail; do Rio Grande Sul o e-mail seria encaminhado para o Departamento de apuração da pesquisa além de termos enviado as documentações que foram solicitadas; do Paraná o e-mail seria encaminhado aos Defensores que atuam na área; de Goiás não encaminhou para o Departamento competente; e por fim, da Bahia respondeu ao e-mail solicitando algumas documentações depois de encerrado o período da aplicação do questionário.

Os estados do Amapá, Espírito Santo, Acre e Alagoas o endereço fornecido em suas páginas oficiais estava desatualizado. Já os estados do Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins não acusaram recebimento e nem retornaram qualquer tipo de resposta.

Vale destacar a forma como a Defensoria Pública do Mato Grosso do Sul conduziu o recebimento do e-mail, este foi encaminhado para um Departamento em que um servidor apurou sobre a pesquisa, sobre os pesquisadores e sobre a relevância da pesquisa, foi elaborado um relatório, recebemos um feedback de toda essa apuração e o convite destinado às defensoras e aos defensores de Mato Grosso do Sul a participarem do questionário. Logo, foi observado uma maior participação deste estado na pesquisa.

O questionário (Q), realizado através do google forms e acompanhado pelo Termo de Livre Consentimento, ficou 37(trinta e sete) dias aberto, entre junho e julho de 2022, tivemos o retorno de 32(trinta e duas) respostas, sendo 13(treze) de Mato Grosso do Sul, 08(oito) do Distrito Federal, 03(três) de Santa Catarina,

02(dois) de Mato Grosso, 01(um) do Paraná, 01(um) do Rio de Janeiro, 01(um) de São Paulo, 01(um) de Sergipe e 02(dois) não identificaram UF de origem (Figura 5).

A terceira e última etapa da pesquisa (Figura 5), foi a realização de entrevistas com a Comissão Nacional da Infância e Juventude e coordenadores (C) das Defensorias Públicas Estaduais de algumas unidades da federação, que atuam na área da Infância e Juventude, para compreender como essas instituições têm orientado seus servidores e buscado estratégias para a implementação da assistência jurídica durante a pandemia. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, que se baseou nos dados levantados pelo *survey* e na análise documental (ANEXO II).

A partir das Defensorias Estaduais que apresentaram respostas no *survey* online convidamos seus coordenadores para participarem da entrevista nesta terceira etapa da pesquisa. Com isso, conseguimos realizar 06(seis) entrevistas com os estados de Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Distrito Federal, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. As entrevistas foram de forma online, por videoconferência, pela plataforma do google meet, com duração de no máximo 30 minutos.

Tanto na aplicação do questionário quanto na realização das entrevistas, os participantes voluntários deram seu consentimento no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (ANEXO III) após serem informados quanto à relevância, contribuições, objetivo e metodologia da pesquisa. Foi garantida a autonomia na decisão de participar ou não do estudo e a possibilidade de voltar atrás dessa decisão a qualquer momento da pesquisa sem gerar qualquer tipo de prejuízo para o mesmo. O consentimento do TCLE representou a autorização para o registro, utilização e divulgação das informações obtidas, contanto que houvesse a garantia do sigilo das identidades dos participantes.

Através da análise de conteúdo, foi possível desmembrar o conteúdo dos dados produzidos em unidades categóricas. A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977), é considerada como uma ferramenta capaz de desvelar informações contidas no conteúdo das mensagens. Assim, através do desmembramento do conteúdo em unidades categóricas devem seguir os processos de fragmentação e classificação do conteúdo, ou seja, "a categorização é uma operação de

classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamentos segundo o gênero com os critérios previamente definidos” (BARDIN, p. 119, 1977).

Para a realização do estudo qualitativo, de diferentes fontes de conteúdos (verbais e não-verbais) com segurança, existem etapas a serem seguidas: inicialmente tem a pré-análise na qual se faz uma leitura geral do material e sintetiza-se as ideias iniciais do referencial teórico; em seguida, realiza-se a exploração do material que consiste na construção das operações de codificação, que são os recortes dos textos em unidades de registros, a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas; por fim, o tratamento dos resultados com a inferência e interpretação por meio da justaposição das diversas categorias existentes (SILVA e FOSSÁ, 2015).

Quadro 2 - Categorias da análise de conteúdo.

Categoria final	Categoria intermediária	Categorias iniciais	Objetivo
Atuação das defensoras e defensores na Política Socioeducativa	Atribuições das defensoras e dos defensores	Papel das defensoras e defensores	Percepções dos/as defensores/as sobre suas atribuições e se estão alinhados com os objetivos e diretrizes da política pública.
		Compreensão das Violações de direitos dos adolescentes em conflito com a lei	
	Fatores estruturais	Condições de trabalho	Impressões sobre a realidade e contexto da prestação de serviço de assistência jurídica.
		Mudanças	
		Estrutura das Unidades Socioeducativas	
	Fatores relacionais	Relação com o adolescente / usuário	Percepções dos/as defensores/as sobre a sua interação com os demais atores da política pública.
		Relação com outros órgãos	
	Práticas das defensoras e defensores públicos	Atividades desenvolvidas	Impressões sobre o exercício cotidiano das funções na implementação da política pública.
		Ajustes do dia-a-dia / processos de aprendizado	
		Clareza da função	
		Autonomia e Discricionariedade	

Fonte: Elaboração própria.

As categorias iniciais são caracterizadas por apresentarem as primeiras impressões acerca da realidade organizacional estudada (SILVA e

FOSSÁ, 2015). Neste trabalho foram levantadas 11 (onze) categorias iniciais por meio do referencial teórico, da análise documental e da transcrição das entrevistas: o papel das defensorias, violação dos direitos dos adolescentes, condições de trabalho, mudanças, estrutura das unidades, atividades desenvolvidas, ajustes do dia-a-dia, clareza da função, autonomia e discricionariedade, relação com o usuário e a relação com outros órgãos. Já as categorias intermediárias emergem do agrupamento das categorias iniciais, que também estão pautadas nas narrativas dos entrevistados, referencial teórico, observações e dados não verbais (SILVA e FOSSÁ, 2015). A partir das categorias iniciais, nesta pesquisa, apresentamos 4(quatro) categorias intermediárias: Percepções das defensoras e defensores, Fatores estruturais, Fatores relacionais e Práticas das defensorias, que foram representadas no quadro 2.

Na codificação dos dados, por meio do Software de pesquisa Dedoose, foram levantados elementos para responder às questões: os BNRs receberam suporte e equipamentos de proteção na pandemia? Como a pandemia alterou o trabalho da BNR? e Como as alterações do trabalho da BNR afetaram o Sistema Socioeducativo? Após a primeira etapa de codificação, foi necessário a reorganização dos dados buscando encontrar padrões e tendências sobre as condições de trabalho e percepção dos(as) DPEs sobre mudanças em seu trabalho durante o período de pandemia.

Durante a pesquisa, na medida em que as instituições passaram a funcionar de forma híbrida (remota e presencial), foi possível uma observação *in loco*, como colaboradora voluntária na Defensoria Pública do Distrito Federal, entre novembro de 2021 até outubro de 2022 (11 meses), na área infracional, e também na Defensoria Pública do Estado de Goiás, em julho de 2022 até dezembro de 2022 (6 meses), no Núcleo da Infância e Juventude. Durante esse período, foi possível acompanhar o retorno dos atendimentos presenciais, as atividades que permaneceram ou voltaram ao “antigo normal” e a rotina dessas Defensorias.

Por fim, ocorreu de forma presencial, o VIII Congresso Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos da Infância e Juventude - II Encontro Multidisciplinar da Defensoria Pública - Construindo estratégias para a Proteção da Saúde Mental de Crianças e Adolescentes que foi realizado nos dias 10, 11 e 12 de

agosto/2022 em Goiânia-GO. Como Mestranda e Voluntária, nas Defensorias do DF e GO, foi possível acompanhar as palestras, as apresentações dos adolescentes e a interação entre as Defensorias de todo o país.

Para compreender como as diferentes fontes explicam o que acontecia com as Defensorias Públicas durante este período de combate ao coronavírus realizamos uma triangulação das informações coletadas e produzidas (LOTTA et al., 2020). Além de ser analisado em que medida a Recomendação nº 62/2020 e as normativas se refletiam na maneira como os Defensores e Defensoras estavam vivenciando a pandemia, se observou o possível alinhamento (ou desalinhamento) com os testemunhos provindos dos surveys e das entrevistas. A partir daí, foi possível compreender a atuação dos defensores e defensoras e quais os fatores que influenciaram a prestação dos serviços de assistência jurídica na implementação da política socioeducativa durante a pandemia.

5 - RESULTADO E DISCUSSÃO

Na implementação das políticas sociais, o federalismo faz com que haja uma constante negociação intergovernamental, entre as autoridades centrais e locais, e todo esse processo ocorre em meio à complexidade e à incerteza, portanto, é necessário estratégias de coordenação para que os objetivos da política pública seja alcançado, segundo Jaccoud (2020) a coordenação vertical vem sendo cada vez mais explorada pelos níveis de governo por meio de uma cooperação, que superam a fragmentação e sobreposição de ações.

O estudo de Matland (1995) já vinha apontando que quanto mais ambígua e conflituosa são as regras e os objetivos das políticas, maior a discricionariedade da burocracia. Ou seja, a tomada de decisão também acontece durante o processo de implementação da política pública. Neste sentido, Lipsky (2019) apresenta que o contexto situacional influencia a forma da prestação dos serviços públicos e do grau de discricionariedade exercida pelos burocratas de nível de rua.

Para entendermos a atuação das Defensoras e Defensores Públicos na implementação do Sistema Socioeducativo no período da pandemia do Covid-19, foi realizada a triangulação das informações levantadas, após a análise documental e a análise de conteúdo.

No quadro 3, ilustramos as categorias que foram elencadas por meio do processo de análise e codificação das entrevistas transcritas e dos dados não verbais. Elas foram criadas tendo como base o referencial teórico adotado para este estudo. No quadro 3 pode-se observar a frequência com que estas categorias estavam presentes nas falas dos voluntários entrevistados e no questionário. Neste sentido, não se pretende incorrer em uma estratégia quantitativa de análise, contudo apenas para situar o/a leitor/a em que podem encontrar as falas e questionário a partir das quais as interpretações são feitas.

Quadro 3 - Categorização dos dados.

Categoria Final	Categorias intermediárias	Categorias Iniciais	Fonte	Frequência
Atuação	Percepção dos defensores	Papel das defensorias	C2; C6; Q31; HUPE, 2013.	34
		Violação dos direitos dos adolescentes	Q12; C1; C5; LIPSKY, 1980; BRASIL, 2020.	14
	Fatores estruturais	Condições de trabalho	C1; C2; C3; C4; C5; C6; Q30; ESTEVES, 2022; LIPSKY, 2010.	54
		Mudanças	C1; C2; C3; C4; C5; C6; TAYLOR e KELLY, 2006.	6
		Estrutura das unidades	C1; C2; C3; C4; C5; C6; BRASIL, 2021; LIPSKY, 1980.	6
	Fatores relacionais	Relação com o adolescente / usuário	C1; C2; C3; C5; C6; Q30; LIPSKY, 2010.	38
		Relação com outros órgãos	C1; C2; C3; C4; C5; C6; LIPSKY, 1980; BONELLI et al. 2019.	24
	Práticas das defensorias	Atividades desenvolvidas	C1; C2; C3; C4; C6; Q24; LIPSKY, 1980.	31
		Ajustes do dia a dia / processos de aprendizado	Q31; Q31; LIPSKY, 2019.	62
		Clareza da função	C2; C6; Q31; LIPSKY, 2019; ESTEVES, 2022.	34
		Autonomia / Discricionariedade	C3; C4; C5; Q30; LOTTA e SANTIAGO, 2017.	33

Fonte: Elaboração própria. Legenda: C - coordenadores e Q - questionário.

5.1 - ATRIBUIÇÕES DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES

A implementação da política pública inclui buscar respostas e (re)formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e, principalmente, na compreensão dos problemas sociais (LOTTA et al., 2018). Nesta primeira categoria intermediária buscamos verificar se as atribuições das defensorias estão alinhadas aos objetivos e diretrizes da política socioeducativa através das percepções e impressões que as defensoras e os defensores têm sobre o “papel”, como função, da defensoria na política socioeducativa (categoria papel da defensoria), bem como

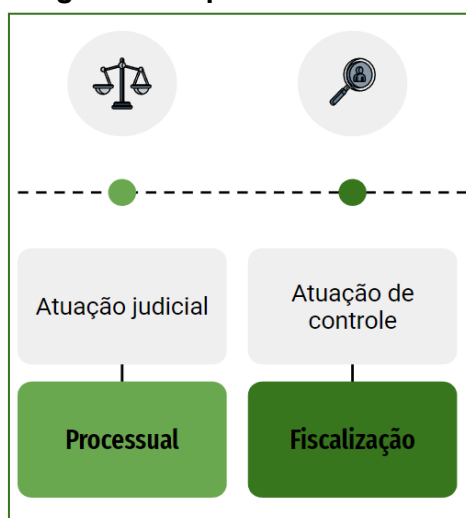
suas impressões e compreensões sobre as violações de direitos dos/das adolescentes em conflito com a lei (categoria violações dos direitos dos adolescentes).

5.1.1 - Papel da defensoria

Tendo em vista que a política socioeducativa busca de maneira pedagógica lidar com o adolescente em conflito com a lei, que abrange em sua maioria um perfil demográfico com bastante vulnerabilidade, devendo ainda, observar o estado de peculiaridade em que se encontra, por ser pessoa em desenvolvimento, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e tudo isso respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana pareceu fundamental analisar como a burocracia de nível de rua entende seu papel, na medida em que suas práticas e valores foram forjados em uma sociedade punitivista.

Afinal, o comportamento do burocrata, segundo Hupe (2013), carrega uma dimensão interpretativa, pois é o próprio BNR quem deve construir seu entendimento das regras que permeiam a política pública de sua atuação e assim faz escolhas sobre a sua relevância.

Figura 6 - Papel da Defensoria



Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido, esta categoria pretendeu-se verificar as percepções sobre as defensoras e defensores acerca do seu papel (representada na figura 6) a fim de compreender como isso influencia na implementação da política socioeducativa. Com isso, acerca do que seria o “papel” da defensoria, esta apareceu 2(duas) vezes nas falas dos coordenadores com divergências. Vejamos:

“(…) Nem é papel nosso fiscalizar, nosso papel é judicial. Nossa articulação é mais com os técnicos das unidades. Oficialmente não entramos muito na seara do Ministério Público, porque ‘o papel nosso’ é defender os meninos. Nós é que somos o guardião deles perante o judiciário.” (Coordenador 2, 2022)

“(…) É institucional os atendimentos e visitas das defensorias nas unidades. Nossa função não é só o acompanhamento judicial, mas também na garantia de direitos.” (Coordenador 6, 2022)

O adolescente infrator no cumprimento da medida socioeducativa deve ter a garantia de seus direitos fundamentais, e que na maioria dos casos necessita a aplicação de medidas protetivas e uma atuação de controle. Analisando as falas percebe-se que a “fiscalização”, como uma atuação de controle, fica compreendida como uma função do Ministério Público e não da Defensoria, enquanto que na outra fala pressupõe-se que na garantia dos direitos é fundamental a “fiscalização”.

No questionário, verificamos se a “Defensoria deveria ser encarado como um órgão de execução tanto das medidas socioeducativas quanto das medidas de proteção de modo a se consagrar a efetividade das normas constitucionais” e tivemos 31(trinta e uma) respostas: sendo que 27 (vinte sete) concordaram com essa afirmação, 2(dois) discordaram e 2(dois) não souberam opinar.

Diante do exposto, percebe-se que boa parte das defensorias compreendem que a política socioeducativa, além de ter o caráter pedagógico perante o ato infracional cometido, abrange também a proteção do adolescente, a garantia de seus direitos fundamentais no seu desenvolvimento. Portanto, de modo geral, observa-se que a percepção dos defensores se alinham ao papel processual e fiscalizatório da defensoria, sendo este um reflexo positivo na implementação da política socioeducativa.

5.1.2 - Violação dos direitos dos adolescentes

Nesta categoria buscamos verificar as percepções sobre as violações de direitos dos adolescentes durante o período da pandemia, uma vez que não houve uma norma do governo federal que pudesse orientar os governos subnacionais possíveis ajustes na política a fim de frear a disseminação do coronavírus.

É importante entender que muitas vezes os burocratas de nível de rua não compartilham as perspectivas e preferências dos burocratas de alto escalão, que formulam as políticas públicas, e dessa forma os BNR não consideram legítimas as ordens que são “vindas de cima” (LIPSKY, 1980). Portanto, pode acontecer de alguns aspectos não funcionarem conforme os objetivos e as diretrizes estabelecidas de uma determinada política pública.

O Dossiê produzido pelo Instituto Alana (2022) destacou que com relação às crianças e adolescentes foram escassas as ações adotadas para enfrentar os impactos da pandemia sobre seus direitos. Ao contrário, foram tomadas medidas que colocaram e colocam esses direitos em risco, como a relutância em dar início à vacinação infantil, além da total inação no tocante aos direitos das populações indígenas, quilombolas e de adolescentes no sistema socioeducativo.

No artigo 227 da Constituição Federal (1988) estabelece os direitos fundamentais assegurados à infância e à adolescência gozam de absoluta prioridade e com isso, devem ser respeitados e efetivados em primeiro lugar. Vejamos:

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

Analisando a Recomendação nº 62/2020 do CNJ listamos possíveis violações dos adolescentes em conflito com a lei, neste período de pandemia, os

casos de violação mais selecionados no questionário foram: a ausência dos equipamentos de proteção; suspensão das aulas, não havia medidas de higiene de prevenção ao Covid-19; havia aglomeração no transporte dos adolescentes, as visitas foram suspensas; não havia uma equipe médica permanente na unidade e não houve um planejamento na escala dos técnicos socioeducativos caso ficassem doentes (figura 7).

Figura 7 - Representação das violações de direitos.



Fonte: Elaboração própria.

O que se pôde verificar é que houve uma concordância em quais foram as violações de direitos durante o período de pandemia. Como também, houve a compreensão de que algumas das situações consideradas como violações de direitos acabaram sendo adotadas devido às circunstâncias, para se evitar a disseminação do vírus, o que fica bem ilustrado nas falas a seguir:

“Houve a suspensão das visitas que seguiam o número de contaminações, adolescentes passaram a fazer vídeo chamada para manter o contato com os familiares, dificuldades com o sistema semiaberto e dificuldade da participação dos representantes legais nas audiências” (Coordenador 1, 2022).

“Teve suspensão de visitas nas unidades, portanto foram viabilizadas as chamadas virtuais, mas ainda hoje existem reclamações sobre a frequência das chamadas e de muitas vezes apresentar problemas técnicos” (Coordenador 5, 2022).

Essa percepção das defensoras e dos defensores apontam que as situações anteriormente mencionadas não estão de acordo com os objetivos e diretrizes da política socioeducativa e que, além disso, é um elemento chave para o entendimento do processo de implementação da política pública.

Como forma de complementar, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), em seu art.4º, explicita o significado da regra constitucional e determina como responsabilidade estatal a absoluta prioridade, ou seja, tudo que gira em torno da criança e do adolescente devem estar em primeiro lugar nas políticas, no orçamento e nos serviços públicos.

Segundo o Instituto Alana (2022), esse cenário pandêmico dificultou o trabalho dos órgãos de fiscalização e acompanhamento do sistema socioeducativo, o que levou os adolescentes em conflito com a lei mais suscetíveis à violação de direitos. Além disso, conforme apresentamos no capítulo 3 deste trabalho as unidades socioeducativas já se encontravam em condições precárias antes mesmo da chegada do coronavírus no país (BRASIL, 2020).

Quanto ao exposto, foi possível verificar uma homogeneidade na percepção e concordância dos defensores e das defensoras quanto às violações de direitos, essa percepção se alinha à compreensão dos objetivos e diretrizes da política socioeducativa. Entretanto, algumas violações surgiram ou foram agravadas em decorrência da pandemia.

5.2 - FATORES ESTRUTURAIS

Nesta categoria intermediária buscamos apresentar as impressões sobre a realidade e o contexto da prestação do serviço de assistência jurídica, com isso, apuramos as condições de trabalho das defensoras e dos defensores, a capacidade institucional das defensorias, os equipamentos de trabalho, os recursos humanos e o orçamento (categoria condições de trabalho). Além disso, no contexto da pandemia, houve a publicação de várias portarias que orientavam a forma de funcionamento da instituição ao longo do período de alta contaminação do

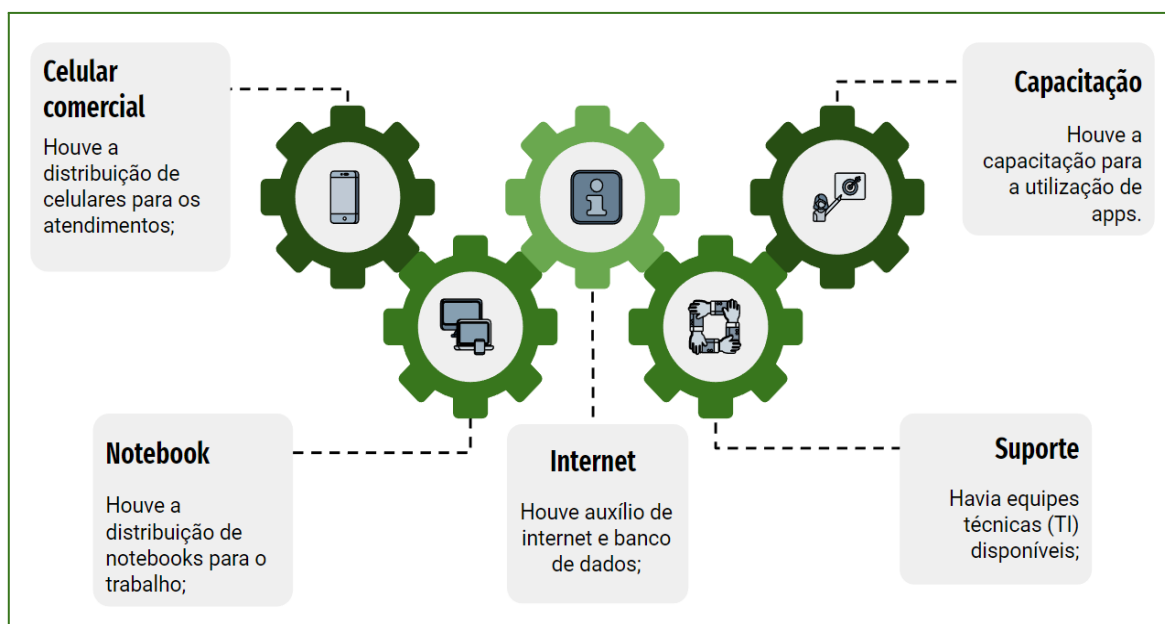
COVID-19 (categoria mudanças). Por fim, as condições estruturais das unidades socioeducativas no cumprimento das medidas socioeducativas (categoria estrutura das unidades).

5.2.1 - Condições de trabalho

Nessa categoria buscou-se levantar as impressões dos defensores e das defensoras quanto a capacidade institucional das defensorias em dar algum suporte na prestação do serviço de assistência jurídica durante a pandemia. A implementação da política socioeducativa é extremamente complexa, por ser intersetorial, intergovernamental e ainda lidar com a vulnerabilidade juvenil.

Neste sentido, a pesquisa pretendeu entender as percepções dos defensores com relação às condições de trabalho, que sempre se pautou no modo presencial, mas que teve que se reinventar no modelo home office. As condições de trabalho dos defensores e defensoras foi uma das categorias que mais se destacaram nas falas dos entrevistados (com frequência de 54, figura 8).

Figura 8 - Representação dos mecanismos/equipamentos de apoio.



Fonte: Elaboração própria.

Conforme a representação na figura 8, durante esse período do home office, foi mencionado formas de suporte aos defensores fornecidos pelas suas defensorias que contribuíram para suas atuações durante este contexto, como os equipamentos de apoio e proteção, alguns auxílios como o fornecimento de banco de dados e internet, o apoio técnico por meio das equipes de TI, e a capacitação na utilização dos aplicativos que passaram a fazer parte da rotina de trabalho.

De modo geral, foi observado que na medida em que foi necessário e possível a volta parcial dos trabalhos presenciais, as defensorias implementaram placas de acrílico, orientações de distanciamento social, sinalizações, fornecimento de álcool em gel, bem como a distribuição dos equipamentos de proteção como máscaras e face shield.

Entretanto, constatamos relatos de que em algumas situações as defensoras e defensores tiveram que “dar um jeito”. No trabalho remoto, os Tribunais impuseram suas plataformas para a realização das audiências, além de outros procedimentos processuais, e os demais órgãos tiveram que se adequar a estas plataformas. Vejamos:

“(…) O tribunal já utilizava a plataforma e simplesmente estendeu para as audiências, não recebemos qualquer tipo de apoio ou treinamento. Eu usei vídeos do Youtube.” (Coordenador 4, 2022)

Houve também relatos que as defensoras e defensores recebiam o apoio técnico, mas da forma que era possível devido a quantidade de servidores e demandas.

“(…) Tivemos as equipes de TI mas são muitos servidores, então eles ajudaram da forma que era possível. Foi contratado mais pessoal posteriormente e a limitação dos gastos de não poder investir mais.” (Coordenador 3, 2022)

Apesar do suporte fornecido pelas defensorias, apresentado anteriormente, a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022) revelou que 77,5% dos membros da Defensoria Pública consideravam o volume de trabalho sob sua responsabilidade como excessivo ou muito excessivo.

O que se observou nas falas dos entrevistados é que, o trabalho das defensorias é bastante complexo, por lidarem em sua maioria com casos

extremamente delicados, e apesar de todo o suporte que órgão dava aos seus defensores e defensoras durante esse período de pandemia, ainda sim não era o suficiente.

As burocracias de nível de rua, muitas vezes, encontram-se em uma situação paradoxal: de um lado, realizar suas funções para atingir os resultados desejados de seus órgãos públicos; e de outro lado, esse trabalho para ser realizado requer um alto grau de adaptação e responsividade, principalmente em casos individuais complexos (LIPSKY, 2019).

De acordo com Lipsky (2010), para além da interação direta do BNR com o cidadão e do certo grau de autonomia e discricionariedade em suas ações, o autor entende que, esses burocratas não conseguem desempenhar seus trabalhos, pelas concepções do que seria o ideal, em decorrência das limitações de seus trabalhos: como a falta de recursos, o tempo e as informações disponíveis serem insuficientes, existem pressões ambíguas, isso quando não conflitantes, praticadas por seus superiores e pelos usuários das políticas públicas.

É importante destacar que o bom desempenho das atividades dos Defensores e Defensoras Públicas está vinculado, também, à disponibilidade e à qualidade do local e material de trabalho. De acordo com o IV Diagnóstico das Defensorias Públicas do Brasil (2015), a infraestrutura física e mobiliário das unidades das Defensorias foram criticadas como regular (62,6%) ou ruim (56,5%) pelos defensores e defensoras.

Quanto às ferramentas tecnológicas utilizadas pela Defensoria Pública, segundo a Pesquisa Nacional das Defensorias Públicas (2022) ao longo dos anos foi possível observar a sistematização dos procedimentos internos, uma grande variedade de tecnologias voltadas ao desempenho de atividade-fim e à coleta automática de dados, o sistema eletrônico mais utilizado foi o SEI, que se encontra nos estados do Acre, Bahia, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins.

A pesquisa (2022) também apresentou que no auxílio da atividade-fim foi majoritariamente exercido pelo sistema SOLAR nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba, Rondônia, Roraima e

Tocantins. Por fim, houve uma grande variação, justamente em relação às ferramentas utilizadas para a realização do atendimento remoto, oscilando a comunicação institucional entre o sistema SOLAR, aplicativos de videoconferência, uso do aplicativo WhatsApp, além de iniciativas envolvendo aplicativos institucionais próprios.

Quanto ao quadro de pessoal, recursos humanos, que dão suporte na realização do papel social, de assistência jurídica, nas defensorias públicas, a Pesquisa Nacional (2022) identificou que cerca de 81% dos defensores entendem como pouco adequada.

Os burocratas de nível de rua, segundo Lipsky (2019), deliberadamente buscam fazer um bom trabalho de alguma forma, mas com base nos recursos disponíveis e as orientações gerais fornecidas pelo sistema. Geralmente, os BNRs afirmam que estão prestando o serviço de forma eficaz e adequada dentro das limitações que encontram.

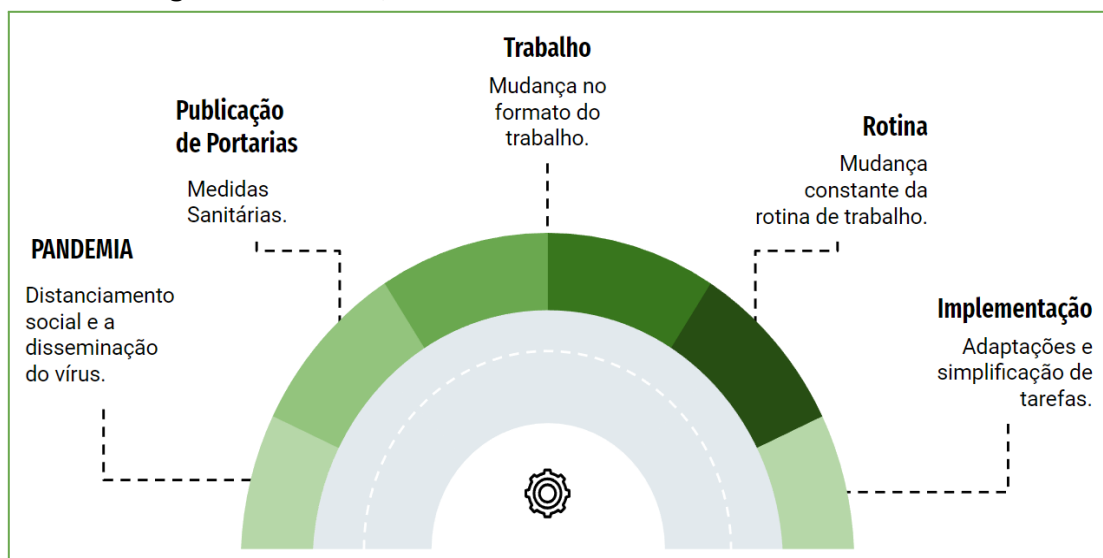
Diante do contexto de pandemia, com a determinação dos isolamentos e distanciamentos sociais, a Defensoria Pública, assim como outros órgãos públicos, tiveram que se adaptar à nova realidade. No geral, percebeu-se que essa capacidade institucional das defensorias de apoiarem seus profissionais variou de uma região para outra e apesar de todos os esforços buscados pelas mesmas houve uma sobrecarga de trabalho. Esses elementos refletem na capacidade dos profissionais em implementarem a política pública, uma vez que levam a tomada de decisão na alocação dos recursos e das demandas.

5.2.2 - Mudanças

Essa categoria, apesar de não ter sido muito mencionada nos relatos das entrevistas, é importante a sua análise pois passamos por um contexto em que a publicação de portarias e decretos foram enormes, com durações diversas e com variações de um local para outro.

Todos os coordenadores entrevistados informaram que suas defensorias publicaram portarias estabelecendo a dinâmica de trabalho, relataram ainda que inicialmente houve o afastamento dos servidores, principalmente os que integravam os grupos de risco. As portarias geralmente acompanhavam as recomendações internacionais de saúde, o número de casos de contaminação na região e os decretos estaduais (figura 9).

Figura 9 - Mudança da rotina dos burocratas de nível de rua.



Fonte: Elaboração própria.

Vale destacar que a disseminação do coronavírus no Brasil foi bastante heterogênea, mudou de um estado para outro, e as portarias das defensorias e demais órgãos acompanhavam as medidas sanitárias da região. Com isso, uma das limitações dessa pesquisa foi não conseguir analisar cada portaria publicada por estado.

As defensorias são revestidas pela liberdade de atuação de seus profissionais, mas que levam à instituição no cumprimento de sua função primordial de garantir aos hipossuficientes e vulneráveis o acesso à representação jurídica de qualidade, em todos os casos em que seja necessário. Com a pandemia, a dinâmica desse trabalho, por meio da Recomendação nº 62/2020, mudou bastante.

Os burocratas de nível rua têm como característica em sua atuação ser caracterizada pela sequência de processos, quando as políticas são bem desenhadas, e pela padronização nas tarefas desempenhadas (TAYLOR e KELLY, 2006). Portanto, situações inesperadas, como o período de pandemia e as inúmeras

mudanças com as publicações de portarias acabam perturbando a rotina dos BNRs e refletindo na implementação das políticas públicas.

Neste sentido, além da sobrecarga de trabalho apresentada na categoria que tratou sobre as *condições de trabalho*, somou-se ainda a constante mudança nas rotinas de trabalho dos defensores e defensoras. Com isso, durante a implementação da política socioeducativa pode ter ocorrido adaptações e simplificação de tarefas para dar conta das demandas.

Essa categoria se relaciona também com a categoria das *atividades desenvolvidas pelos defensores e defensoras* que abordaremos com profundidade mais adiante.

5.2.3 - Estrutura das unidades

Assim como a categoria anteriormente apresentada, a categoria que trata das estruturas das unidades também foi pouco mencionada nos relatos dos entrevistados voluntários. Contudo, é importante seu destaque uma vez que pode ser compreendida como uma extensão do espaço físico, de atuação da defensoria.

Em algumas unidades existe o espaço destinado à defensoria, ao mesmo tempo que, em outras unidades o que se tem são adaptações para que a atuação da defensoria pública seja possível, conforme foi apresentado no capítulo 3 e figura 5 deste trabalho.

A palavra “precariedade” foi bastante relacionada às unidades quando este era o foco dos relatos. Em um das falas dos coordenadores das defensorias entrevistadas foi mencionado a capacidade da defensoria em poder ajudar as unidades de sua região, como o compartilhamento de equipamentos, para que não se prejudicasse a prestação dos serviços de assistência jurídica aos adolescentes durante o contexto da pandemia:

“(…) A administração pública teve que se modernizar para o digital. A própria defensoria deu suporte para as unidades pois estas não

tinham preparo nenhum para a situação da pandemia” (Coordenador 5, 2022).

Diante disso, conforme problematiza Lipsky (1980), a limitação de recursos e a precariedade das estruturas, tem grande potencial de acarretar numa prestação medíocre dos serviços previstos pela política pública. Logo, a demanda será sempre maior, na medida em que a pandemia potencializa a precariedade das unidades socioeducativas, isso acarreta na necessidade de simplificação das atividades e nos atendimentos prestados aos adolescentes em conflito com a lei.

5.3 - FATORES RELACIONAIS

Nessa categoria intermediária buscamos capturar as percepções dos defensores e das defensoras sobre as relações estabelecidas entre os defensores, que integram a política socioeducativa, e os/as adolescentes em conflito com a lei (categoria relação com usuário), bem como a relação em rede, entre as defensorias e os demais órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos (categoria relação com outros órgãos). Neste subcapítulo descrevemos como essas relações interferem na implementação da política pública.

Figura 10 - Relação com o usuário e demais órgãos.



Fonte: Elaboração própria.

5.3.1 - Relação com usuário

Nesta categoria buscou-se compreender a impressão das defensoras e defensores têm diante de sua relação e o cidadão / adolescente em conflito com a lei (representado na figura 9 deste subcapítulo).

Presse-se que a Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Portanto, cabe a ela a execução de tarefas fundamentais ao regime democrático brasileiro, notadamente a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos da população carente, de forma integral e gratuita (BRASIL, 2015).

Porém a simples existência de unidades da Defensoria Pública ou da presença dos Defensores e Defensoras nas unidades jurisdicionais não garante a sua universalização, uma vez que é preciso garantir, adicionalmente, que o público alvo da instituição tenha reais condições de acesso a essas unidades.

Devido a pandemia, houve uma mudança na forma que ocorreria os atendimentos que passaram a ser realizados de forma remota, essa mudança foi radical nas Defensorias, pois o princípio primordial é o contato direto com o/a cidadão que busca o acesso à justiça. Foi necessário se reinventar e em boa parte dos casos, as adaptações produzidas, vieram para integrar, de forma permanente, a forma de trabalho das Defensorias.

Segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022), que juntamente com o movimento de tecnologia da assistência jurídica, 90,3% dos membros da Defensoria Pública atualmente prestam atendimento ao público por via remota. Aplicativos de mensagem (78%), e-mail (68%) e aparelhos de telefonia celular (65,5%) foram os meios de comunicação apontados como os mais utilizados, superando a tradicional comunicação por telefone (49%), assim como os aplicativos que permitem a realização de videoconferência (40,9%).

O ideal seria analisar a percepção também dos usuários / adolescentes para ter uma compreensão mais completa da relação entre defensoria / cidadão, porém diante da complexidade da política socioeducativa e ainda por se tratar de processos com segredo de justiça, fica como desafio para os estudos posteriores.

Ao questionarmos se o Covid-19 foi capaz de alterar a dinâmica de atendimento, em alguns relatos das entrevistas foi mencionado a disponibilização das defensorias, por causa dos atendimentos através de WhatsApp, fora do horário comercial. Vejamos:

“(...) Antes da pandemia conseguimos separar melhor o momento do trabalho e o momento do lazer, e agora com as formas híbridas às vezes fico meio desconfortável de não responder. Acredito que a demanda se tornou maior e meio que acessível 24 horas” (Coordenador 6, 2022).

“(...) Mudou bastante a dinâmica de trabalho, no início ficou de forma remota e passamos a ter contato dia e noite, não havia horário de trabalho. Ficou bem difícil e gerou uma sobrecarga para nós. Tivemos aumento bastante de demandas devido ao contexto de vulnerabilidade, aumentou bastante a procura. Os atendimentos com os usuários ficou de forma híbrida, tanto presencial quanto virtual, dependia das famílias, era opção dos usuários. Foi criada uma plataforma de acesso ao usuário, preenchia um cadastro e solicitava um pedido de atendimento e por ele ocorre um filtro das demandas. O que pode ser resolvido por meio remoto se resolvia por meio remoto e quando presencial por meio presencial” (Coordenador 3, 2022).

Analisando os relatos percebe-se que na medida em que se tem a procura do usuário deve-se ter algum retorno da Defensoria, independente do assunto ou área de atuação.

Essa interação entre o cidadão e o BNR, segundo Lipsky (2010) acarreta na troca de informações de acesso ao serviço público. Isso abrange sobre os procedimentos, formas de comportamento aceitas, compartilha-se os graus de deferência esperados, penalidades cabíveis e o que esperar do burocrata. É dessa maneira que a atuação dos BNRs impactam no acesso dos usuários às políticas públicas.

A partir do questionário, verificamos também se a Defensoria foi em busca dos adolescentes para a realização dos atendimentos e tivemos majoritariamente 30(trinta) respostas indicando que sim, sendo que 11(onze) relataram que o atendimento foi presencial e 25(vinte e cinco) relataram que foi de forma remota através das vídeo chamadas ou ligação por telefone.

Dessas alternativas adotadas pelas defensorias, verificamos no questionário se as defensoras e defensores durante o atendimento tiveram problemas técnicos durante os atendimentos, e foi constatado que a oscilação da internet era o problema com maior incidência.

Contudo, devemos ressaltar que em alguns estados, segundo o Instituto Alana (2022), nos casos em que suspenderam as visitas diante da ausência de equipamentos tecnológicos adequados nas Unidades Socioeducativas impediram os adolescentes de terem o contato regular com seus familiares ou representantes legais.

A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022) identificou que dos atendimentos realizados, em 2020, mesmo com as medidas sanitárias adotadas para tentar conter a disseminação do coronavírus, a Defensoria Pública conseguiu prestar 13.181.256 atendimentos jurídico-assistenciais à população vulnerável. Por sua vez, em 2021 houve um aumento de 24,7% em relação ao quantitativo indicado no ano anterior, como reflexo da gradativa normalização do atendimento diante da redução da curva de contágio da pandemia.

Percebe-se que cada Defensoria agiu conforme a sua capacidade institucional para se adequar a realidade da pandemia. O surgimento de novos mecanismos que possibilitaram a interação entre o cidadão e a Defensoria são instrumentos que vieram para ficar e se aperfeiçoarem com o tempo (como o WhatsApp e os aplicativos da Defensoria), além disso, apesar de ter se verificado que em algumas regiões as defensorias não conseguiram/tiveram problemas com a aproximação com o usuário, a percepção dos entrevistados, de modo geral, é que a defensoria conseguiu manter sua aproximação com a população durante a pandemia.

O contexto de pandemia do Covid-19, apesar de ter imposto o isolamento social as demandas, de acesso à justiça, continuaram surgindo e, conforme Lipsky (2010) os burocratas são responsáveis por estruturar o contexto de interação além de determinarem quando, com que frequência e ainda, sob quais circunstâncias, essa interação entre o BNR e o cidadão ocorrerá.

Destaca-se de maneira bastante positiva para a implementação, não só da política socioeducativa mas também nas demais políticas que se interseccionam com o Sistema de Justiça, a característica da Defensoria Pública de ter uma relação próxima ao cidadão, se fazer presente e guiar o mesmo no Judiciário.

5.3.2 - Relação com outros órgãos

Diante das violações apresentadas anteriormente, por se tratar de uma política intersetorial e que funciona através de redes, nessa categoria buscamos analisar as impressões das defensoras e defensores sobre sua aproximação com outros órgãos, para além do sistema de justiça, como forma de restabelecerem os direitos violados.

Conforme a lei do SINASE, em seu art. 22, inciso IV (BRASIL, 2012), um dos aspectos importantes é a articulação interinstitucional e intersetorial com as políticas públicas. A normativa do SINASE também orienta para o desenvolvimento de políticas de atendimento nas unidades integradas com diferentes outras políticas, a fim de dar efetividade ao Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2006, p.18).

Além da participação e da integração com as diferentes políticas públicas, a sociedade civil também faz parte desse sistema, enquanto fundamentadas no princípio norteador da incompletude institucional, que segundo a normativa do SINASE (BRASIL, 2012), deve permear a prática dos programas socioeducativos para a efetivação da proteção integral aos adolescentes.

De acordo com a Pesquisa de Avaliação do SINASE (2020), não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre as regiões, muito pelo

contrário, demonstraram certa homogeneidade no território brasileiro, em que há uma fragilidade na articulação das unidades com a rede de políticas públicas. As unidades têm uma articulação mais frequente com o Sistema de Justiça e com o Ministério Público e menor com Comissões de Direitos Humanos e com o Conselho Tutelar.

Durante a pesquisa buscamos capturar as percepções das Defensorias na aproximação de outros órgãos, que até então a articulação acontecia de outra forma e com menor frequência, mas com a mudança de cenário, o contexto da pandemia, alavancou uma aproximação maior com as unidades e, em alguns casos, com órgãos diversos, sendo os mais relatados: Secretaria da saúde, educação e assistencial (representado na figura 9 deste subcapítulo).

“(...) Sim, com a Secretaria da Saúde, principalmente por causa das vacinas e dos cuidados psicológicos dos adolescentes e com a Secretaria da Educação por causa da volta às aulas.” (Coordenador 1, 2022)

“(...) Nossa articulação é mais com os técnicos das unidades. Oficialmente não entramos muito na seara do Ministério Público, porque “o papel nosso” é defender os meninos. Nós é que somos o guardião deles perante o judiciário.” (Coordenador 2, 2022)

“(...) Não houve uma aproximação com outros órgãos, mas uma aproximação maior com os técnicos das unidades.” (Coordenador 6, 2022)

“(...) Atua bastante com a articulação com outros órgãos e também com os próprios usuários da política.” (Coordenador 5, 2022)

“(...) Houve uma aproximação com outros órgãos até mesmo por provocação nossa pois percebemos que os órgãos estavam meio perdidos. Então, foi montada uma Comissão que se tornou permanente com várias representações: da saúde, da educação e outros segmentos envolvidos.” (Coordenador 3, 2022)

Ressalta-se que, em alguns casos, foram relatados a criação de mecanismos que possibilitaram a articulação entre esses órgãos, como a criação de Comitês ou Comissões.

De modo geral, com relação ao repasse de informações entre os órgãos, relataram que esse repasse acontece de uma forma tranquila, há casos em

que acaba sendo necessário a oficialização, igualmente, no que tange à orientação, pela Defensoria por meio de Recomendações, de adequações aos órgãos.

“(...) Dependendo da situação, bastava a recomendação.”
(Coordenador 1, 2022)

“(...) Em algumas situações sim [formalização], mas em outras bastava apresentarmos as Recomendações que entravam em um consenso.” (Coordenador 1, 2022)

“(...) Informalmente conseguimos resolver algumas situações.”
(Coordenador 2, 2022)

“(...) É bem dinâmico com os técnicos mesmo. A nossa atuação é supletiva, não fazemos algo administrativo. Quando ocorre a necessidade nós nos formalizamos perante o juiz.” (Coordenador 2, 2022)

“(...) Muitas vezes com as próprias recomendações já sanaram os problemas, outras vezes ficávamos acompanhando e reforçando de forma recorrente.” (Coordenador 6, 2022)

“(...) Não [formalização], as próprias reuniões e recomendações já conseguíamos nos alinhar.” (Coordenador 6, 2022)

“(...) Na maioria dos casos não [formalização]. Mas houve também mais seguranças nas formalizações com as assinaturas digitais dos servidores.” (Coordenador 5, 2022)

“(...) Os demais órgãos têm bastante respeito por nossa instituição e o repasse de informações é bem tranquilo.” (Coordenador 3, 2022)

Analisando os relatos anteriormente apresentados indicam que houve algumas mudanças na forma como se dá a relação entre as defensoras e defensores e os demais servidores da rede de proteção, sendo melhores atualmente do que foram apontadas na Pesquisa de Avaliação do SINASE (2021). De qualquer forma, mesmo as percepções de facilidade/informalidade e dificuldade/oficialidade corroboram com o entendimento de Lipsky (1980) de que há uma interdependência entre os servidores da rede em diferentes posições na hierarquia da política socioeducativa e acabam existindo conflitos.

A facilidade da aproximação da Defensoria com outros órgãos, principalmente órgãos que fazem parte da rede do Sistema de Garantia de Direitos, é reflexo de sua autonomia institucional. Além disso, justamente pelo fato, durante a pandemia, da inexistência de uma norma do governo federal que pudesse orientar

os demais órgãos e governos subnacionais, em como se comportarem houve uma aproximação de cooperação da própria rede da política socioeducativa, destacou-se não só as Defensorias como também o Ministério Público, com as recomendações e reuniões por meio de articulação da rede.

Nos estudos de Huising e Silbey (2011, apud BONELLI et al., 2019) apontaram que quando os agentes implementadores desenvolvem capacidades de negociação, podem conseguir desempenhos superiores por meio da readaptação das normas ao contexto local.

Nesta pesquisa, não foi possível apresentar os impactos que essa aproximação entre órgãos e o fortalecimento da rede podem acarretar na implementação da política socioeducativa, essa é outra limitação deste trabalho que ficará como desafio para estudos futuros.

5.4 - PRÁTICAS DAS DEFENSORIAS - DINÂMICA DE TRABALHO

Esta é a quarta e última categoria intermediária que pretende apresentar as impressões dos defensores sobre o exercício cotidiano de suas funções na implementação da política socioeducativa. Para este trabalho, tais práticas são elementos chave na garantia dos direitos fundamentais aos adolescentes em conflito com a lei, tanto no processo de apuração do ato infracional quanto no cumprimento da medida socioeducativa, da política de reinserção juvenil. Logo, nesta categoria estão incluídas as categorias: das atividades desenvolvidas; os ajustes do dia-a-dia / processos de aprendizado; clareza das funções e, por fim, a autonomia e discricionariedade.

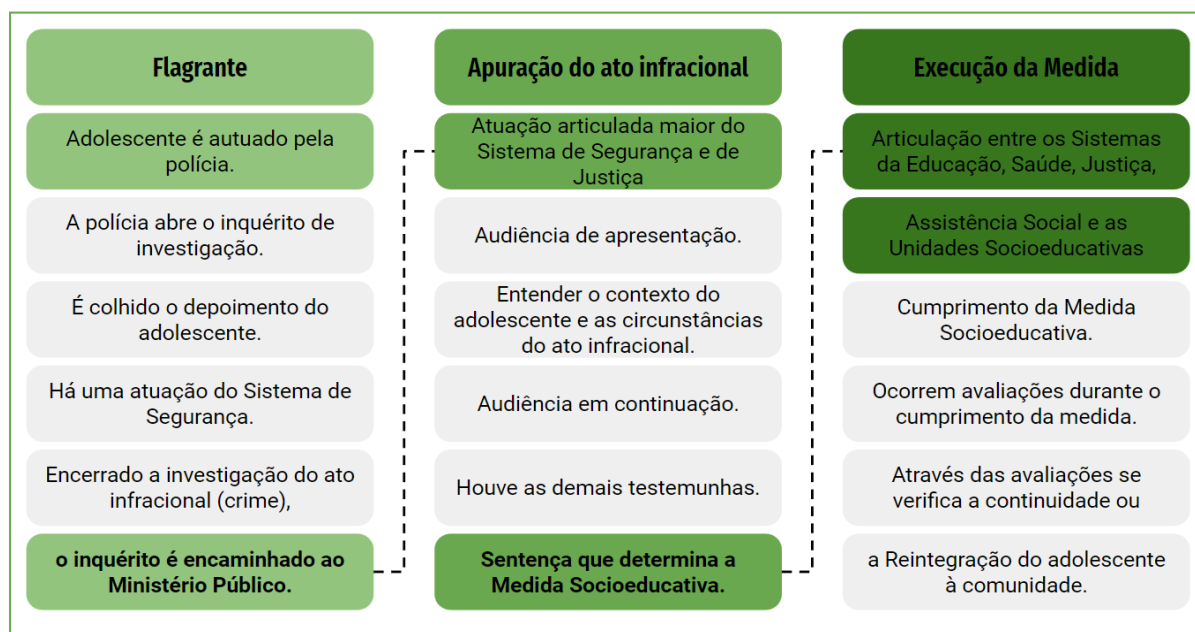
5.4.1 - Atividades desenvolvidas

Essa categoria pretende dar um panorama geral das atividades desempenhadas cotidianamente pelas defensoras e defensores dentro do Sistema

Socioeducativo para que se compreenda melhor seu funcionamento e a atuação de seus burocratas de nível rua. Tivemos menção nas entrevistas e também no questionário, totalizando 31 vezes.

Na política social do Sistema Socioeducativo, o adolescente em conflito com a lei, como sujeito de direito, deve ter o acompanhamento de um advogado ou defensor em todo o processo de apuração do ato infracional até o momento da execução da Medida socioeducativa imposta pelo Poder Judiciário. Neste sentido, o papel da Defensoria Pública é fundamental como de assistência jurídica respaldada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo SINASE.

Figura 11 - Fluxo resumido dos procedimentos de apuração do ato infracional e cumprimento da medida socioeducativa.



Fonte: Elaboração própria.

Em um período normal e rotineiro do Sistema de Justiça na política de reinserção juvenil, conforme a figura 11, o/a adolescente que é apreendido/a pela polícia em flagrante cometendo algum ato infracional é encaminhado à Delegacia Especializada da Criança e do Adolescente (DCA). Neste departamento é instaurado um inquérito de apuração do ato infracional, caso não tenha condições de constituir um advogado particular, este adolescente é vinculado automaticamente à Defensoria.

A partir desse momento, se inicia as atividades processuais rotineiras de atendimento, orientação e preparação do adolescente para as audiências, realização de audiências, produção de peças processuais e em alguns casos visitas em unidades socioeducativas.

Neste ponto, há uma variação de organização da Defensoria, no questionário tivemos um total de 24(vinte quatro) respostas com relação a atuação dos defensores e defensoras, sendo que 16(dezesseis) indicaram que atuam tanto durante o processo de apuração do ato infracional quanto no cumprimento da medida socioeducativa, 5(cinco) indicaram que atuam apenas na parte de apuração do ato infracional e 3(três) indicaram que atuam apenas na parte de execução da medida socioeducativa.

Entender essa variação na organização é importante pois representa que as atividades rotineiras podem até ser semelhantes, mas a frequência com que algumas atividades específicas são elaboradas serão diversas. Como a realização de audiências e as visitas nas unidades. Geralmente, quem atua na parte de execução da medida socioeducativa acaba indo mais vezes, enquanto quem atua apenas na parte de apuração do ato infracional costuma ir uma vez ao mês a depender do caso.

Durante a pandemia a forma de trabalhar mudou completamente para as Defensorias que sempre se pautaram pela atuação presencial e a relação direta com o cidadão. Com isso, na realização das audiências, tanto as de apuração dos atos infracionais como as de execução das medidas socioeducativas, em boa parte dos estados, segundo o CNJ (2021) adotaram o modelo por videoconferência (BRASIL, 2020). A Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), por meio de sua Diretoria Geral, publicou uma nota se posicionando contra a realização das audiências por qualquer meio virtual (ANADEP, 2020).

Em pesquisa realizada pelo Coletivo Neide - Núcleo de Educação e Intervenção em Direitos Humanos (apud ALANA, 2022) - revelou que esse modelo de audiência, apesar de vantajoso, em alguns aspectos, apresenta também diversas dificuldades na efetivação e garantia de direitos processuais dos adolescentes. Mesmo com a diversidade regional, as audiências apresentaram problemas comuns, a falta de equipamentos e conexões adequadas para a realização, a

dificuldade na preservação da intimidade e da privacidade do adolescente (são processos em segredo de justiça) e a incomunicabilidade das testemunhas.

Esses elementos descaracterizam o rito processual da audiência no modelo virtual, além de perder a interação entre os profissionais do sistema de justiça, principalmente entre a defesa e o adolescente em conflito com a lei. Neste trabalho, verificou-se que houve defensores e defensoras que manifestaram, através de procedimentos jurídicos, pela nulidade das audiências, como também houve casos de inércia.

Para além da rotina de trabalho que envolve os procedimentos processuais, como os atendimentos e o acompanhamento judicial, destacou-se também as reuniões, sejam elas internas da defensoria bem como as externas com outros órgãos. Por se tratar de uma política intersetorial nas diretrizes do SINASE (2006) deve haver o funcionamento em rede da política.

“(...) Completamente, até porque passamos a trabalhar como home office e aumentou a quantidade de reuniões.” (Coordenador 4, 2022)

“(...) Alterou bastante, tivemos que nos adaptar de forma remota. Aumentou o número de reuniões e atendimentos.” (Coordenador 1, 2022)

Na forma presencial sempre havia algumas dificuldades que acabavam impedindo a sua realização. Contudo, com as plataformas online e o isolamento social, facilitou a sua realização e acarretou em um aumento dessa atividade laboral.

A análise dessa categoria dimensiona dois aspectos que refletem na qualidade da implementação da política socioeducativa: a mudança das atividades que eram presenciais para o formato remoto e o fortalecimento da articulação em rede pela facilidade do trabalho *home office*. Esses aspectos estão diretamente ligados na prestação do serviço público, que de acordo com Lipsky (1980), compromete a qualidade do que é entregue aos adolescentes em conflito com a lei. A despeito disso, mesmo diante das limitações impostas pela pandemia faz se notar o empenho das defensoras e dos defensores para oferecerem a assistência jurídica de qualidade.

5.4.2 - Ajustes do dia-a-dia - processos de aprendizado

Nesta categoria buscamos entender as mudanças e ajustes que o contexto de pandemia trouxe para a rotina de trabalho das defensoras e defensores, além disso, o suporte de capacitação profissional para a implementação da política socioeducativa, que nada mais é do que a tradução do que se foi pensado no processo de formulação da política em ações.

A modificação do atendimento foi tópico já abordado neste trabalho, essa atividade laboral tem um peso grande pois representa aquele primeiro contato entre a defensoria e o cidadão, a partir desse contato poderá ser construído os laços de confiança e reciprocidade entre o defensor / a defensora e o adolescente.

A implementação dos novos acessos, das famílias à Defensoria, foi observada de maneira positiva pelos defensores e defensoras que atuam no sistema socioeducativo. Vejamos:

“(...) não fazíamos atendimentos por telefone, tivemos que aderir a esta nova forma de aproximação com as famílias.” (Coordenador 1, 2022)

“(...) O nosso atendimento era sempre presencial e tivemos que repensar a forma como iríamos atingir as pessoas, e passamos a atender por telefone, por vídeo chamada e percebemos que às vezes o atendimento por forma remota era até melhor para o próprio usuário.” (Coordenador 6, 2022)

“(...) A participação e o contato com a defensoria aumentaram, pois houve a disponibilização via whatsapp e o telefone de contato, desenvolveram um app da Defensoria para ser baixado pelo google play, com atendimento online, canal de telefone de 3 dígitos. (Coordenador 5, 2022)

Nessa abordagem é possível verificar o contexto em que este usuário está inserido, sua história e vivência, o que requer sensibilidade, flexibilidade e ainda a “humanização” do atendimento. A maneira em como lidar com a população, principalmente com as mais vulneráveis, não é algo que se aprende na academia, mas sim na prática do dia-a-dia e varia conforme a natureza desses atendimentos:

população de rua, mulheres que sofrem violência, crianças e adolescentes infratores, entre outros.

Com isso, verificamos através do questionário se as Defensorias disponibilizam a capacitação profissional voltada para a área da infância e juventude. Verificamos se as defensorias estaduais tinham o costume de fornecer cursos de capacitação direcionada aos seus defensores que atuam especificamente na área da infância e juventude e de um total de 31(trinta e uma) respostas levantamos que 11(onze) responderam que quando tem participam, 8(oito) responderam que uma vez por ano realizam algum curso nessa área, 7(sete) responderam que não participam, 1(um) respondeu que dez em quando participa, 1(um) respondeu que não se lembra de ter ocorrido algum curso em sua defensoria, 2(dois) responderam que a defensoria de seus estados não oferecem cursos voltados para a área da infância e juventude e 1(um) respondeu que uma vez por semestre participa de cursos na área da infância e juventude.

Diante disso, percebe-se que cada Defensoria Estadual se organiza de uma forma diferente e varia de um estado para o outro, algumas têm o costume de fornecer cursos de capacitação profissional, que fazem parte de sua agenda, outras estão iniciando a promoção desse tipo de evento em sua instituição, enquanto outras simplesmente não o fazem.

Verificamos também a promoção de eventos ou cursos pela Associação Nacional dos Defensores e Defensoras Públicas direcionados para a área da infância e juventude, esse tipo de evento possibilita a troca de informações e experiências entre as regiões. Através do questionário teve-se 31(trinta e uma) respostas, das quais 21(vinte e um) responderam que não participam dos cursos ou eventos, 8(oito) responderam que quando tem participam e 2(dois) responderam que ao menos uma vez por ano participam de cursos ou eventos.

No ano de 2022, foi realizado na capital de Goiás, o VIII Congresso Nacional das Defensoras e Defensores Públicos da Infância e Juventude e do II Encontro Multidisciplinar da Defensoria Pública organizado pela Comissão de Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege) em parceria com a Defensoria Pública do Estado de Goiás, este congresso trouxe como tema “Dá Ideia...

Construindo Estratégias para a proteção da Saúde Mental de Crianças e Adolescentes”.

O evento durou três dias com a apresentação de vários seminários, participação cultural dos adolescentes, apresentação de teses institucionais, estimularam o funcionamento em rede através de ações extrajudiciais e ainda houve a oficialização de parcerias, como o Termo de Cooperação para a promoção assistência jurídica integral e gratuita pelo Núcleo de Prática Jurídica da instituição de ensino UNIALFA.

A análise desta categoria indica um desafio concreto enfrentado pelos defensores e defensoras em adotarem formas distintas na realização do atendimento para lidarem com os adolescentes e seus familiares e que, ao mesmo tempo, sejam compatíveis com suas vivências e contextos de vida. E a partir dessas interações cotidianas das defensoras e dos defensores, que fazem parte da burocracia de nível de rua, transformam as orientações gerais da assistência jurídica em decisões alocativas que se moldam em serviços concretos para a população (LIPSKY, 2019).

Aqui se observou que o estímulo do burocrata de nível de rua em se capacitar varia de um estado para outro e conseqüentemente, suas estratégias de ação carregam elementos de sua região e contexto, seria necessário estudos mais detalhados para se verificar possíveis ganhos de eficácia e eficiência da política socioeducativa.

5.4.3 - Clareza das funções

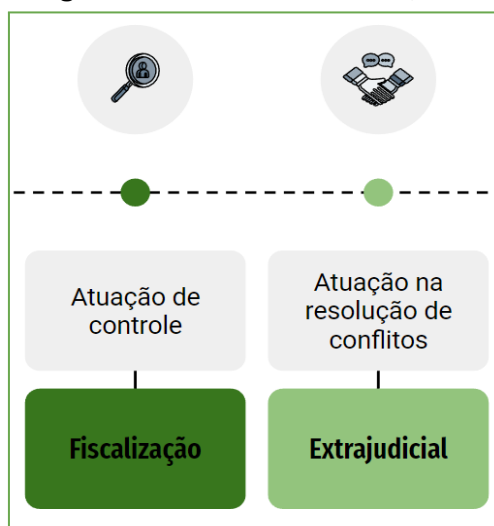
O contexto de trabalho dos burocratas de nível de rua exige o desenvolvimento de mecanismos de prestação de serviços satisfatórios, em um ambiente em que a qualidade, a quantidade e os objetivos específicos do serviço muitas vezes não são bem definidos. Com isso, Lipsky (2019) coloca que para compreender a BNR, deve-se estudar as rotinas e as respostas subjetivas que os

burocratas apresentam, a fim de lidar com as dificuldades e as ambiguidades dos seus postos de trabalho.

Analisando alguns relatos verificamos alguns trechos que fazem alusão à clareza das funções ou confusões das mesmas, uma delas já foi apresentada na categoria sobre o *papel da defensoria*, que seria a atuação de fiscalização da Defensoria assim como do Ministério Público (figura 12).

Além de assistir juridicamente à população, segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022), garantindo o amplo acesso à Justiça, a Defensoria Pública deve ir além, na atuação extrajudicial para a resolução dos conflitos, o que conseqüentemente, contribui sobremaneira para o tratamento adequado de determinados conflitos, como também para a redução das demandas que chegam ao Poder Judiciário (figura 12).

Figura 12 - Clareza das funções.



Fonte: Elaboração própria.

Essa atuação extrajudicial é pautada no respeito ao princípio da autonomia da vontade, simbolizado no poder dispositivo das partes, desde que não contrarie os princípios de ordem pública (ESTEVEZ et al., 2022).

Neste sentido, a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022) apontou que 85% dos Defensores afirmam que a unidade da DPE em que atuam realiza esse tipo de serviço. Além disso, 74,8% estão em unidades que possuem algum tipo de programa, projeto ou ação que estimule formas extrajudiciais de resolução de conflitos. Apesar disso, apenas 34,6% dos Defensores Estaduais

afirmam contar, na unidade em que trabalham, com formas de registro e controle da atuação extrajudicial.

Diante desse perfil da Defensoria, de se pautar por ações extrajudiciais, a Pesquisa (2022) também indicou que cerca de 71,1% dos Defensores optam sempre, ou ao menos na maioria das vezes, pelas formas extrajudiciais e que apenas uma minoria, de 5,8%, não chega sequer a considerar essa possibilidade. Essa minoria se reflete no seguinte relato:

“(...) Nosso trabalho é processual, basicamente, quando tem a reclamação de alguma demanda acionamos a justiça por meio das medidas protetivas. E mais com os técnicos que acompanham os meninos” (Coordenador 2, 2022).

Mas de forma geral, o que se verifica é que a promoção de ações extrajudiciais vem crescendo bastante dentro das Defensorias e passando a ser compreendida como sua função de forma natural, assim como a fiscalização. A análise dessa categoria aponta que são uma minoria de defensores e defensoras que não consideram como sua função: a ação extrajudicial e a fiscalização. Existem esforços das Defensorias para uma melhor definição dessas tarefas, como a realização do Congresso Nacional da Infância e Juventude mencionado na categoria anterior.

5.4.4 - Autonomia e Discricionariedade

A burocracia de nível de rua desenvolve suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, ao passo que têm o poder de implementação da política pública, há uma série de brechas nessas estruturas e uma interação cotidiana com os usuários (LIPSKY, 2010).

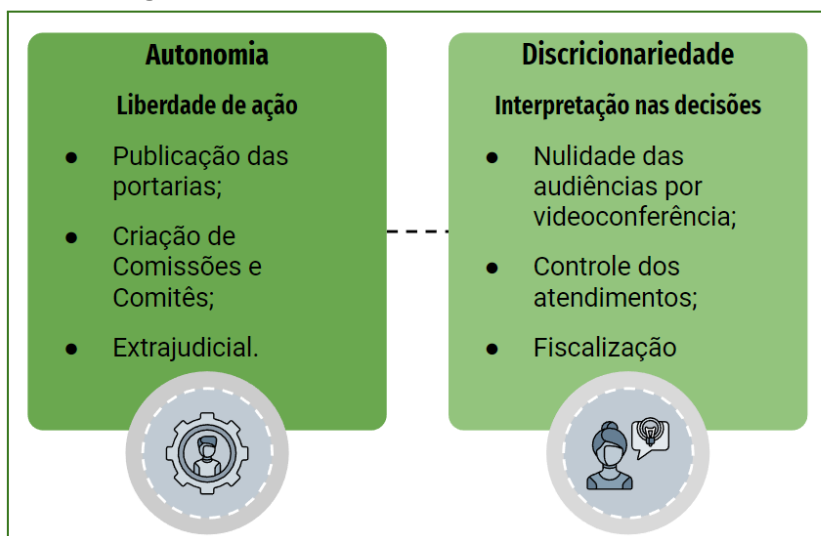
A análise dessa categoria inicial foi colocada por último estrategicamente uma vez que as categorias anteriores apresentam fatores que possibilitam o exercício discricionário e autônomo do burocrata de nível de rua. Nesta pesquisa não foi possível verificar se esse exercício discricionário e autônomo

foi maior/menor durante o contexto de pandemia apenas que ele existiu pois não há outros estudos dessa natureza para realizar uma comparação.

Nesta categoria analisaremos a “autonomia” como a liberdade de ação do burocrata diante das condições necessárias para a obtenção dos objetivos da política e a “discricionariedade” como o processo de interpretar as regras impostas pela política e tomar decisões em sua implementação (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Com isso, analisando os relatos e as categorias anteriores, durante o contexto de pandemia, foi identificado algumas situações de autonomia (publicação das portarias, criação dos comitês/comissões, atuação extrajudicial) e de discricionariedade (nulidade das audiências por videoconferência, o controle dos atendimentos e a atuação de fiscalização) desempenhadas pelas defensoras e defensores públicos na implementação da política socioeducativa (representados na figura 13).

Figura 13 - Autonomia e Discricionariedade.



Fonte: Elaboração própria.

O exercício de coordenação federativa exercida pela União favorece a estruturação de arranjos de gestão, na implementação de políticas nacionais ancoradas em direitos sociais, em um contexto de compartilhamento de responsabilidades, com maior centralização decisória e uma execução descentralizada (JACCOUD, 2020). Entretanto, durante o período da pandemia, não houve uma determinação do governo federal em como a política nacional

socioeducativa deveria se pautar nos demais governos subnacionais (ALANA, 2022).

As Defensorias Públicas possuem autonomia política, ou seja, há uma desvinculação da tutela e da orientação ideológica de governos e esferas parlamentares nacionais e estaduais (BRASIL, 2015), isso levou a distintas experiências de organização a partir das portarias publicadas orientando as formas de funcionamento durante a pandemia, e ainda, a disponibilização de recursos financeiros próprios e a capacidade institucional é diversa em cada estado.

Com este cenário se percebeu que houve uma aproximação dos órgãos e sistemas que atuam na rede de proteção e a ação autônoma das defensorias, conforme os relatos abaixo:

“Houve uma aproximação com outros órgãos até mesmo por provocação nossa pois percebemos que os órgãos estavam meio perdidos. Então, foi montada uma Comissão que se tornou permanente com várias representações: da saúde, da educação e outros segmentos envolvidos” (Coordenador 4, 2022).

“Os demais órgãos têm bastante respeito por nossa instituição e o repasse de informações é bem tranquilo” (Coordenador 6, 2022).

“A defensoria do Paraná criou um Comitê, este comitê tinha representantes das unidades, do Conselho Tutelar, da Secretaria da Educação, Saúde e outros. Por meio dele houve uma aproximação e fluxo de informações” (Coordenador 3, 2022).

Durante a pandemia, houve a necessidade de adaptação do funcionamento dos órgãos para que continuassem a prestação dos serviços públicos sem que violasse direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Conforme os relatos apresentados algumas defensorias criaram Comitês ou Comissões convidando as demais instituições para comporem, neste ambiente era aberto para discussões, troca de informações e recomendações.

Essa ação criativa das defensorias, dos comitês, possibilitaram a influência de comportamento dos demais atores da rede de proteção (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Além disso, foi observado a percepção de alguns defensores entrevistados de que a defensoria, como instituição e como defensor público, tem legitimidade em suas ações sendo estas reconhecidas pelos demais órgãos.

Outra atuação semelhante a esta é a extrajudicial, como apresentada na categoria anterior, *clareza da função*, essa atuação permite a criação de projetos e parcerias com outros órgãos, ações inovadoras que possibilitam a resolução de conflitos e a prestação de serviços públicos que vão muito mais além da assistência processual. Essa atuação depende muito da ação individual da defensora / do defensor, como também da própria instituição defensoria em fornecer recursos e suporte que estimule a promoção dessa atuação.

No que tange a discricionariedade, o Sistema de Justiça, por meio do CNJ, publicou recomendações para os tribunais e Varas Judiciais ajustarem seus procedimentos e atendimentos no sentido de prevenir a contaminação dos cidadãos e servidores. Em especial, a Recomendação nº 62/2020, na adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo (BRASIL, 2020).

Essa recomendação possibilitou aos magistrados das Varas da Infância e Juventude a realização da audiência de apresentação por meio de videoconferência. Segundo o Programa Justiça Presente, que realizou e realiza o monitoramento dos Tribunais e dos Sistemas Penal e Socioeducativo, entre os meses de março e abril de 2020, 11(onze) Estados informaram que estavam realizando a audiência de apresentação por videoconferência, 04(quatro) Estados mencionaram outras formas de realização das audiências e apenas 01(um) Estado manteve a forma presencial de realização da audiência de apresentação. (CNJ, 2020)

Em agosto de 2020, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep), publicou uma Nota Pública manifestando sobre as audiências de apresentação, de forma virtual, no sistema socioeducativo:

"(...) Por meio da Resolução nº329/2020, o Conselho Nacional de Justiça, em decisão extremamente acertada, vedou a possibilidade de realização de audiências de custódia por meio de videoconferência ou outro sistema eletrônico. Por razões análogas, compreendemos que o entendimento deve se estender às audiências de apresentação dos processos socioeducativos.

Na área da infância infracional, a audiência de apresentação é o ato processual mais importante para o adolescente, vez que é a maior expressão do exercício dos direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art.5º, inciso V, da Constituição Federal).

Sua realização por meio virtual afastará seu objetivo primordial que é a possibilidade de contato com a pessoa adolescente e o exercício do direito de presença, corolário e momento efetivo da autodefesa, inafastável para que exerça sua condição de sujeito de direitos, bem como para que se efetive a possibilidade de concessão de remissão (art.186,§1º, do ECA).

Desta forma, a ANADEP espera que sejam mantidos e acolhidos os objetivos da audiência de apresentação do/a adolescente para apuração de ato infracional, sendo afastada a sua realização por qualquer meio virtual." (ANADEP, 2020)

Diante disso, o que se observa é que a Recomendação publicada pelo CNJ (2020) possibilitou interpretações diversas, quanto a forma em que a audiência de apresentação poderia ser realizada. Por meio do questionário tivemos 30(trinta) respostas indicaram que as audiências foram realizadas por videoconferência, sendo que 17(dezessete) não realizaram qualquer pedido de nulidade processual e 13(treze) manifestaram pela nulidade processual.

Verificamos também qual atividade processual foi utilizada para a manifestação da nulidade das audiências: 9(nove) informaram que se manifestaram durante a audiência mesmo, 3(três) foi na defesa prévia, 9(nove) manifestaram nas alegações finais e 2(dois) manifestaram por meio de interlocutórias.

Neste sentido, fica a critério e julgamento do defensor / da defensora em se manifestar pela nulidade ou não dos atos processuais, quando manifestar e por meio de qual procedimento processual que achar adequado ao caso.

A Defensoria Pública entende como sua missão na garantia da defesa dos mais necessitados e é imprescindível que esses tenham acesso aos serviços prestados pelas DPs. Como apresentado na *categoria relação com usuário*, as defensorias adequaram a forma de atender a população, por causa do distanciamento social, através das ligações de telefone e mensagens pelo aplicativo de WhatsApp.

Ressaltamos que, em alguns casos houve a criação de aplicativos próprios da Defensoria, disponibilizados pelo google play de maneira gratuita, e a criação da chamada telefônica de 03(três) dígitos, como é o caso da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (ESTEVES et al., 2022).

No tocante aos atendimentos, segundo o Diagnóstico das Defensorias (2015), a existência de “critérios de atendimento”, como uma triagem, a percepção dos defensores e defensoras é bastante diverso, foi possível verificar que em alguns casos há uma sistematização, mas pouco percebida por seus servidores. Ao mesmo tempo, houve situações em que os critérios não eram ‘oficiais’, mas grande parte dos defensores e defensoras atestaram sua existência.

Devido o aumento das demandas, com o agravamento da desigualdade social e suas vulnerabilidades, houve a necessidade de ter um cuidado maior no fluxo de tudo que chegava nas defensorias, conforme o seguinte relato:

“Houve também a preocupação no filtro dos atendimentos: teleatendimento, informações processuais, busca ativa de direitos (que tratam de situações mais complexas), recebimentos de denúncias” (Coordenador 2, 2022).

Portanto, era verificado se o adolescente, seus familiares ou qualquer outro cidadão seria atendido pela defensoria, quando seria atendido e como a assistência jurídica ocorreria.

Na categoria anterior, *clareza das funções*, também foi apresentado sobre a atuação de controle através da fiscalização. Assim como a mudança do formato das audiências, a fiscalização requer uma interpretação do defensor e defensora em quando exercê-la, em quais unidades, a depender do caso e se é o seu papel em fazê-la ou não.

Diante do exposto, percebe-se a conformidade com o que as autoras Lotta e Santiago (2017) apresentam como o exercício da autonomia, da liberdade de ação das defensoras e defensores na busca de atingirem os objetivos da política socioeducativa fortalecendo a rede de proteção com a criação dos comitês, influenciando os demais atores da política, além das inúmeras portarias publicadas organizando a sua forma de atuação durante a pandemia e a atuação extrajudicial na promoção de resoluções dos problemas sem recorrer à justiça. Houve consonância também com nosso referencial teórico, da compreensão de discricionariedade apontada por Lipsky (1980) em que algumas mudanças no formato das audiências geraram brechas com diferentes interpretações na tomada

de decisão, pela nulidade ou não dos atos processuais, um controle maior dos atendimentos diante do aumento da carga de trabalho e a fiscalização das unidades. Somando a isso, pode-se observar como as condições de cada defensorias, seus ambientes de trabalho, influenciaram nas formas de apoio/suporte ao servidor, seus treinamentos para lidarem com casos complexos, as constantes mudanças na forma de trabalho, todos esses elementos apresentados nas categorias anteriores são fatores que influenciam no exercício de discricionariedade e na autonomia dos defensores e defensoras públicos na implementação da política socioeducativa no Brasil durante a pandemia.

CONCLUSÃO

O Brasil, segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), teve sua primeira contaminação pelo coronavírus no final de fevereiro de 2020. Desde a descoberta da forma de transmissão do vírus a OMS tem recomendado medidas sanitárias e de higiene, como lavar as mãos com mais frequência, o uso de máscara etc., contudo na ausência de uma política nacional que acompanhasse as recomendações internacionais no combate do coronavírus houve um protagonismo dos governos subnacionais, através da descentralização, com a criação de planos na forma de conter a doença (OPAS, 2020).

O arranjo federativo brasileiro permite que as políticas sociais seguem a descentralização de sua implementação e o compartilhamento de atribuições, as responsabilidades entre os entes federados são sobrepostas, entretanto a centralização da autoridade decisória permanece com a União (JACCOUD, 2020 e ARRETICHE, 2004).

O Instituto Alana (2022) apontou que a gestão ineficiente da pandemia geram efeitos extremamente prejudiciais às crianças e adolescentes e impactam diretamente a garantia de seus direitos. Acrescentam ainda que foi possível verificar que o governo federal, além de não garantir a vida, a saúde e a educação da população infantojuvenil, ainda negou sua responsabilidade de garantir tais direitos.

Pelo exposto, a assistência jurídica foi um dos serviços essenciais que teve uma atuação bastante significativa em decorrência da acentuação da vulnerabilidade populacional. As Defensorias Públicas, assim como em outros órgãos, tiveram que se reinventar para que não interrompesse a prestação dos serviços públicos.

Este estudo teve como objetivo compreender a atuação da Defensoria Pública e quais os fatores que influenciam o seu exercício de discricionariedade, focando especialmente, na atuação das defensoras e defensores no sistema socioeducativo. A opção por analisar as defensoras e defensores foi o fato de atuarem como um dos burocratas de nível de rua mais próximos dos usuários na área infracional, desempenham funções muito relevantes na execução da política

socioeducativa, de assistência jurídica, e tem margem para uma atuação discricionária.

Diante da impossibilidade de uma pesquisa *in loco*, realizou-se um estudo qualitativo exploratório que teve como base diversas estratégias metodológicas, como a análise documental, dos dados já disponíveis, bem como uma análise de conteúdo, dos dados produzidos a partir da aplicação de questionário e a realização de entrevistas, além de uma triangulação de todas essas informações adquiridas.

As Defensorias Públicas não se dissiparam no país uniformemente, com isso, é esperado que essa instituição varia em sua infraestrutura, regramentos internos e culturas institucionais nas unidades da Federação. A partir daí, para que fosse possível entender a atuação da defensoria no período da pandemia, a partir do referencial teórico e dos dados documentais criamos 11 categorias iniciais e que posteriormente, após seu agrupamento, emergiram 4 categorias intermediárias: atribuições das defensorias, fatores estruturais, fatores relacionais e práticas das defensorias.

Na categoria intermediária atribuições das defensoras e dos defensores buscamos compreender as percepções que os burocratas de nível de rua tem sobre seu papel e sobre a violação de direitos dos adolescentes em conflito com a lei, a partir disso, verificamos se estas percepções estão alinhadas com os objetivos e diretrizes das políticas públicas. De modo geral, observou que boa parte dos servidores entendem seu papel de assistência processual bem como de controle, na garantia dos direitos fundamentais dos adolescentes, são percepções positivas para a implementação da política e estão em consonância com suas diretrizes.

Na categoria intermediária que trata dos fatores estruturais buscamos apresentar as impressões sobre a realidade e o contexto da prestação do serviço público de assistência jurídica, analisamos as condições de trabalho das defensorias e constatamos uma grande variação de apoio técnico, recursos humanos e orçamento acarretando em distintas capacidades institucionais. Analisamos também, a constante mudança na rotina das defensorias, neste período de pandemia houve um grande número de publicação de decretos e portarias que

estabeleceram novas medidas e alteração na rotina de trabalho dos burocratas de nível de rua. Além das condições de trabalho das Defensorias, analisamos as estruturas das Unidades socioeducativas, uma vez que podem ser consideradas como uma extensão do lugar de trabalho dos defensores e das defensoras, diante disso verificamos que a boa parte das unidades socioeducativas no Brasil não tinham estrutura, condições sanitárias, recursos humanos e técnicos que foram agravados pelo contexto de pandemia. Todos esses elementos levantados pelas categorias iniciais apresentaram que apesar do suporte que cada defensoria forneceu aos seus servidores, ainda sim houve uma sobrecarga de trabalho, adaptações ao contexto, simplificação de tarefas e o aumento da demanda da população.

A relação que o burocrata de nível de rua exerce perante o usuário da política, bem como com outros atores, são fatores relacionais que interferem na implementação da política pública. Durante a pandemia, a vulnerabilidade social se intensificou bastante no Brasil, houve um aumento da desigualdade social e acarretou na procura por políticas e programas sociais. A defensoria criou mecanismos que possibilitaram a assistência jurídica de maneira remota e não prejudicaram o cidadão diante do distanciamento social. Apesar desse esforço, ainda houve casos em que familiares e adolescentes não conseguiram o atendimento da defensoria. Já com relação à aproximação com outros órgãos foi bastante positiva, pois como não havia uma norma do governo federal que orientasse as instituições na implementação da política socioeducativa durante a pandemia, houve um fortalecimento do funcionamento em rede, possibilitando a troca de informações, (re)adequações de medidas e mudança de comportamento dos atores.

Na categoria intermediária que tratamos das impressões dos defensores sobre seu exercício cotidiano das funções na implementação das políticas públicas verificamos que a forma de organização das defensorias varia de um estado para outro e isso reflete também nas atividades processuais e extrajudiciais desenvolvidas. Além disso, foi possível observar que mesmo diante das limitações impostas pela pandemia fez-se notar o empenho das defensoras e dos defensores em oferecer uma assistência jurídica de qualidade. No que tange aos ajustes do dia-a-dia e processos de aprendizado verificamos que as defensorias

geralmente lidam com casos bastante complexos e de naturezas diferentes, isso reflete na maneira de como o burocrata de rua irá lidar com o usuário e atendê-lo conforme sua realidade. Desta forma, a capacitação passa a ser essencial na implementação da política socioeducativa, uma vez que orienta e fornece estratégias de ação aos burocratas de nível de rua. Verificamos que o fornecimento de cursos e capacitação profissional segue a capacidade institucional de cada estado e que há um empenho da Associação Nacional da Defensoria em estimular ações, trocas de experiências e aperfeiçoamentos.

Quanto ao exercício da autonomia da defensoria, verificamos consonância com o referencial teórico, na tentativa de atingirem os objetivos da política socioeducativa durante a pandemia, através de sua liberdade de ação os burocratas de nível de rua publicaram várias portarias fomentando sua organização e adequando as formas de trabalho ao contexto, além disso verificamos que em algumas estados houve a criação de comitês/comissões que fortaleceu a rede de proteção, a troca de informações entre as instituições e a mudança de comportamento dos atores, por fim a atuação extrajudicial na criação de projetos e parcerias com outros órgãos. Observamos também que houve consonância em relação a discricionariedade das defensoras e defensores, teve comportamentos diferentes quanto ao pedido de nulidade das audiências que foram realizadas por videoconferência, houve casos em que foi realizado o pedido como também teve a inércia do defensor. Somando a isso, devido ao aumento da demanda da população houve um controle nos atendimentos, com a simplificação das tarefas, a readequação de triagens e a análise dos casos de uma atuação de controle por meio das fiscalizações.

Como limitação deste estudo, não foi possível analisar o impacto que a articulação em rede, com negociações entre as instituições e os governos, poderia gerar na política socioeducativa diante da ausência de uma norma geral. Não foi possível também levantar a percepção dos adolescentes em conflito com a lei, usuário da política socioeducativa, em sua relação com a defensoria por se tratar de processos em segredo de justiça. Nesta pesquisa, também não foi possível analisar as portarias publicadas por cada Defensoria de cada estado devido a constante mudança. Por fim, não foi possível apontar se nesse contexto de pandemia o exercício discricionário e autonomia dos/as defensores/as foi maior/menor por não

haver outros estudos sobre a defensoria para se comparar. Essas limitações apresentadas são fatores que influenciam na qualidade da implementação e ajudam a entender a realidade da política socioeducativa, são desafios que ficarão para estudos futuros.

A condução desta pesquisa buscou contribuir para os estudos de implementação de políticas públicas, em especial no âmbito da Burocracia de Nível de Rua, em um contexto atípico, assim como também para a literatura que trata tanto sobre a Defensoria Pública quanto sobre a política pública do sistema socioeducativo.

REFERENCIAL

ABERS, R.; KECK, M. Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics. New York: **Oxford University Press**, 2013.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Agir, interpretar, imaginar: movimentos sociais frente à pandemia. **12o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, 19-23 de outubro de 2020, 2020b.

ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureau-cracy. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 38., 2014, Caxambu. Anais... Caxambu: Hotel Glória, 2014.

ANADEP. NOTA PÚBLICA : ANADEP manifesta-se sobre audiências de apresentação, de forma virtual, no sistema socioeducativo. Fonte: **ASCOM ANADEP**. Brasília, 07 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=45361>>. Acessado em outubro de 2021.

ALANA. Instituto Alana; Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA). **Dossiê Infâncias e COVID19: Os impactos da gestão da pandemia sobre crianças e adolescentes**. Autores: Ana Claudia Cifali et al. ALANA, 2022. Disponível em <<https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/03/DOSSIE-INFANCIAS-E-COVID-19.pdf>>. Acessado em outubro de 2022.

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 319-350, 2016.

ARANTES, Rogério B. e MOREIRA, Thiago M. Q.**Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. Opinião Pública [online]. 2019, v. 25, n. 1 [Acessado 2 Julho 2021] , pp. 97-135. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>>. Epub 16 Maio 2019. ISSN 1807-0191. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.

ARAPIAN, Philipe. **Atuação do Núcleo Especializado de Direitos Humanos da Defensoria Pública de Goiás em Tempos de Pandemia**. In: No fundo é positivo [livro eletrônico] / Organizadora Beth Fernandes. – 1. ed. – Goiânia : Editora Espaço Acadêmico, 2020. 260 p. ; Ebook

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no país: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Último acesso em 23 de agosto de 2021.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

BATEY, M.; LEWIS, F. Clarifying autonomy and accountability in nursing service: Part 1. *he Journal of Nursing Administration*, Hagerstown, MD, v. 12, n. 9, p. 13-18, 1982.

BICHIR, Renata. In: Para Além da “Fracassomania”: os estudos Brasileiros sobre Implementação de Políticas Públicas. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos : experiências recentes das políticas de redução das desigualdades / organizadoras: Janine Mello... [et al.] – Brasília: Ipea, 2020.

BONELLI et al. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR** [online]. 2019, v. 17, n. spe [Acessado 14 Julho 2021] , pp. 800-816. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395177561>>. Epub 09 Dez 2019. ISSN 1679-3951. <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de monitoramento da COVID-19 e da recomendação 62/CNJ nos sistemas penitenciário e de medidas socioeducativas II** / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional ; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>> Acesso em 14 de junho de 2021.

_____. Lei nº12.594, 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> Acessado dia 19 de maio de 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado dia 19 de maio de 2021.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU) e o Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV). **Pesquisa de Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Relatório de Pesquisa: Avaliação da Dimensão Entidades do SINASE: ETAPA 01 (Survey). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Brasil, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/avaliacaosinase/?page_id=159 Acesso dia 15 de julho de 2021.

_____. Ministério da Economia; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest); Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. **II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil**. Relatório Final. Brasília, 2021. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/39420/2o-Mapa-das-Defensorias-Publicas-Estaduais-e-Distrital-no-Brasil.pdf>. Acesso em agosto de 2021.

_____. **IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil** / organizadoras, Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves, Lany Cristina Silva Brito, Yasmin von Glehn Santos Filgueira. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf> . Acessado em julho de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 3668/2020**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256889>>. Acessado dia 07 de novembro de 2022.

CARPENTER, D. he forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Woodstock: Princeton University Press, 2001.

COÊLHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. Rules matter: determinants of bureaucratic control in the Bolsa Família Program. *RAP – Brazilian Journal of Public Administration*, v. 51, n. 5, p. 689-707, 2017.

COLLIER, D.; COLLIER, R. Framework: critical junctures and historical legacies. In: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and regime dynamics in Latin America*. 2. ed. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002. p. 27-39.

COSTA, Jaqueline Sérgio da et al . COVID-19 no sistema prisional brasileiro: da indiferença como política à política de morte. *Psicol. Soc.*, Belo Horizonte , v. 32, e020013, 2020 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822020000100412&lng=en&nrm=iso>. Acesso dia 29 de Abril de 2021.

DAVIDOVITZ, Maayan; COHEN, Nissim & GOFEN, Anat. (2021) Governmental Response to Crises and Its Implications for Street-Level Implementation: Policy Ambiguity, Risk, and Discretion during the COVID-19 Pandemic, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23:1, 120-130, DOI: 10.1080/13876988.2020.1841561.

DUBOIS, V. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

ESTATUTO da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Novo_Estatuto_ANADEP_-_2020.pdf. Acessado dia 11/04/2022.

ESTEVES, Diogo. AZEVEDO, Júlio Camargo de Azevedo. GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. JIOMEKE, Leandro Antonio. LIMA, Marcus Edson de. MENEGUZZO, Camylla Basso Franke. SADEK, Maria Tereza. SILVA, Franklyn Roger Alves. SILVA, Nicholas Moura e. TRAVASSOS, Gabriel Saad. WATANABE, Kazuo. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022**, Brasília: DPU, 2022.

EVANS, P. & RAUCH, J., 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64(5), pp.748-765. DOI: 10.2307/2657374.

EVETTS, J. New directions in state and international professional occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. *Work, Employment and Society*, housand Oaks, v. 16, n. 2, p. 341-353, 2002.

FARIA. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARAES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 32, p. 283-322, Aug. 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000200283&lng=en&nrm=iso>. Acessado dia 01 de Abril 2021.

FRANCO. M. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n. 72, Agosto/2000.

FREITAS, C. M. et al. A Gestão de Riscos e Governança na Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês. **Relatório Técnico**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <<https://portal.fiocruz.br/noticia/relatorio-da-fiocruz-discute-isolamento-social-e-gest-de-riscos>> Acessado em novembro de 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva comparada**. In: Capacidades Estatais Para Políticas Públicas Em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas Do Brasil. Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, A. K., & MACHADO, R. (2017). Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade E Cultura**, 20(1). <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>. Acessado dia 20 de junho de 2021.

GOMIDE, A.& PIRES, R.. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea. 2014.

HILL, M.; HUPE, P. Implementing public policy. London: Sage Pub, 2009.

HUPE, P. **Dimensions of discretion**: specifying the object of street-level bureaucracy research. *DMS-Der Moderne Staat*, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. Understanding street-level bureaucracy. Bristol: Policy Press, 2015.

JACCOUD, Luciana. In: Instrumentos de coordenação e relações Intergovernamentais. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras** / organizadora: Luciana Jaccoud. – Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36431&catid=435&Itemid=448>. Acessado em novembro de 2022.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LAMENHA, B.; LIMA, F. D. S. Quem defenderá a sociedade? Trajetórias e competição institucional em torno da tutela coletiva entre ministério público e defensoria no pós-1988. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 73–104, 2021. DOI: 10.18593/ejll.26652. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26652>. Acesso em: 7 nov. 2022.

LIMA, Luciana D. et al. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 7, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2020.v36n7/e00185220/pt>. Acesso em 14 de dezembro de 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucrats**. Nova York: Russel Sage, 1980.

_____, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**/ Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha/ Brasília: Enap, 2019.

_____, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 3. ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa

Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela; et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público** Brasília, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.

LOTTA, Gabriela; et al. **Nota Técnica A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas**. Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da Fundação Getúlio Vargas, Agosto de 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil⁶ For Data Replication see: <https://doi.org/10.7910/DVN/AJDFU8> . **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2021, n. 35 [Acessado 6 Agosto 2021] , e243776. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>>. Epub 19 Abr 2021. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>.

LOTTA, G., & SANTIAGO, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (83), 21–42. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acessado em março de 2022.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SILVA, Lara Livia S. e TOSCANO, Cristina M. Nota técnica nº 25 **Covid-19 e Medidas de Distanciamento Social no Brasil: Análise comparativa dos Planos Estaduais de flexibilização**. Dinte - Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. IPEA. Agosto de 2020. Disponível: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36327. Acesso dia 25 de março de 2021.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. **Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça: Impasses na Criação da Defensoria Pública nos Estados**. Dados, Rio de Janeiro , v. 62, n. 4, e20170071, 2019 . Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582019000400202 & lng=en nrm=iso>. Último acesso em 23/04/21.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu (MG). Anais... Minas Gerais: ANPOCS, 2011.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Resposta da OPAS à pandemia de COVID-19 na Região das Américas**. Disponível em <https://www.paho.org/en/covid-19/pahos-response-region>. Acesso dia 24 de março de 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho e GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2016, v. 24, n. 58 [Acessado 25 Maio 2021] , pp. 121-143. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>>. ISSN 1678-9873.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. London: University of California Press, 1984.

RILEY, Dennis D. and Bryan E. BROPHY-BAERMANN. **Bureaucracy and the Policy Process**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2006.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. **Can regulation work? The implementation of the 1972 California Coastal Initiative**. New York: Plenum Press, 1972.

_____, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy: oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 2, n. 1, p. 129-168, 1988.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Nota técnica nº 70 **Proteção de Crianças e Adolescentes no contexto da Pandemia da Covid-19: Consequências e Medidas necessárias para o enfrentamento**. Disoc - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. IPEA. Maio de 2020. Disponível: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35609. Acesso dia 25 de março de 2021.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de Conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@S Revista Eletrônica**, João Pessoa, v. 17, n. 1, p.1-14, jan. 2015.

SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO – **SINASE**/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

STF. Supremo Tribunal Federal. **STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19.** (2020) <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso dia 25 de março de 2021.

TAYLOR, I.; KELLY, J. Professionals, discretion and public sector reforms in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, Wagon Lane, v. 19, n. 7, p. 629-642, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry e LIMA, Fernanda da Silva. **Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais** – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 243p. – (Pensando o Direito no Século XXI; v. 5)

WINTER, S. C. Implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publishing, 2006. p. 151-168.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Eds.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press Boulder, 2007. p. 65-92.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO

1. Houve a suspensão das audiências de apresentação? **sim/não**
2. As audiências de apresentação foram realizadas: **forma presencial / forma de videoconferência / suspensas**
3. Recebeu suporte técnico para os atendimentos? **celular comercial / computador / internet / capacitação técnica para utilização de app.**
4. Já teve problemas técnicos com as audiências de apresentação ou continuação ? **Instabilidade com a internet / aplicativo não funcionar / não.**
5. Durante esse período de pandemia, nos processos em que as audiências foram por videoconferência, foi realizado algum pedido de nulidade processual? **sim/não**
6. Geralmente, em qual momento os pedidos de nulidade foram realizados? **na defesa prévia/ nas alegações finais/ petição interlocutória/ manifestação na audiência de apresentação/ manifestação na audiência de continuação.**
7. O atendimento ao adolescente para a audiência de apresentação foi realizado de que forma? **presencial / remota.**
8. Já teve caso do atendimento não ocorrer ou ser interrompido por problemas de conexão e instabilidade da internet? **Instabilidade com a internet / aplicativo não funcionar / não acontecer.**
9. Houve curso de formação quando você passou no concurso da Defensoria Estadual para a área da Infância e Juventude promovido pela Defensoria? **sim/não**
10. Costuma ter cursos de longa ou curta duração para a constante atualização profissional e aperfeiçoamento técnico na área da Infância e Juventude? **sim/não (todo semestre/ todo ano) *frequência**
11. Você participa dos cursos fornecidos pela ENADEP direcionados para a área da Infância e Juventude? **sim/não (uma vez por semestre/ uma vez ao ano) *frequência / quando tem participa.**

12. Você participa dos cursos de atualização profissional e aperfeiçoamento técnico na área da Infância e Juventude fornecidos pela Escola ligada a Defensoria que você faz parte? **sim/não (uma vez por semestre/ uma vez ao ano) *frequência / quando tem participa.**
13. Tem Núcleo especializado que atue na área da Infância e Juventude em sua Comarca? **sim/não**
14. Você faz parte do Núcleo especializado na área da Infância e Juventude?
SIM/ NÃO
15. Você está vinculado em alguma Vara da infância e juventude? **Sim / Não.**
16. Você atua: **na parte de apuração infracional / na parte de execução da medida socioeducativa / atua em ambas as áreas.**
17. A Defensoria Pública deve ser encarada como órgão de execução no que se refere ao direito da criança e do adolescente tanto na execução de medidas socioeducativas, quanto na execução de medidas de proteção, de modo a se consagrar a efetividade das normas constitucionais. **concorda / discorda / não sei opinar.**
18. As visitas foram suspensas nas Unidades de Internação? **SIM / NÃO / suspensas por um período depois retornou com as visitas / suspensas por um período e retornaram de forma remota, depois presencial.**
19. Você ingressou com alguma ação contra irregularidades nas regras de visitação? **sim, com ofício / sim, com recomendações / sim, com uma ação / sim, conversei com o(a) Diretor(a) da Unidade / Não.**

situações:

a) Não houve uma comunicação prévia ao juízo competente acerca de qualquer alteração no regime de visitas e entrega de itens às pessoas privadas de liberdade, particularizando as razões que fundamentaram a decisão, o caráter provisório da medida e o prazo estimado para sua duração ou reavaliação;

b) não houve notificação prévia ao defensor, familiares e visitantes acerca de qualquer alteração no regime de visitas e entrega de itens às pessoas privadas de liberdade, indicando as razões que fundamentaram a decisão, o caráter provisório da medida e o prazo estimado para sua duração ou reavaliação;

c) não houve uma obrigatoriedade de higienização dos espaços de visitação e fornecimento de máscaras e itens de proteção individual aos visitantes, conforme o protocolo sanitário;

d) não houve a proibição da entrada de visitantes que apresentem febre ou sintomas respiratórios associados à Covid-19 e encaminhamento para o serviço de saúde de referência;

e) não houve a adoção prioritária do fracionamento da visitação em diferentes dias e horários, a fim de reduzir o número de pessoas que circulam nos locais e assegurar a manutenção de distância respiratória segura; e/ou

f) não houve a previsão de medidas alternativas compensatórias às restrições de visitas, facilitando a utilização de outros meios de comunicação.

20. Você atuou na fiscalização de Unidades Socioeducativas de seu Estado?

SIM/ NÃO Quantas vezes? **ABERTO**

21. Você ingressou com uma ação contra irregularidades na Unidade de Intenção nesse período de pandemia? **sim, com ofício / sim, com recomendações / sim, com uma ação / sim, conversei com o(a) Diretor(a) da Unidade / Não.**

situações:

a) não tinha ações de educação em saúde e medidas de prevenção e tratamento para agentes públicos, pessoas privadas de liberdade, visitantes e todos que necessitam adentrar nas Unidades Socioeducativas;

b) não havia procedimento de triagem pelas equipes de saúde nas entradas de Unidades socioeducativas, com vistas à identificação prévia de pessoas suspeitas de diagnóstico de Covid-19 e prevenção do contato com população internada;

c) não adotaram medidas preventivas de higiene, tais como aumento de frequência de limpeza de todos os espaços de circulação e permanência dos adolescentes privados de liberdade, com atenção especial para

higienização de estruturas metálicas e algemas, instalação de dispensadores de álcool gel nas áreas de circulação, entre outros;

d) não houve um abastecimento de remédios e fornecimento de alimentação e itens básicos de higiene pela Administração Pública e a ampliação do rol de itens permitidos e do quantitativo máximo de entrada autorizada de medicamentos, alimentos e materiais de limpeza e higiene fornecido por familiares e visitantes;

e) houve a interrupção do fornecimento de água para os adolescentes privados de liberdade e agentes públicos das unidades ou, reduzido o fornecimento ao mínimo da capacidade instalada;

f) não houve a adoção de providências para evitar o transporte compartilhado de pessoas privadas de liberdade, garantindo-se manutenção de distância respiratória mínima e a salubridade do veículo;

g) não houve a designação de equipes médicas em todas as unidades socioeducativas para a realização de acolhimento, triagem, exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação, referenciamento para unidade de saúde de referência e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos, observando-se o protocolo determinado pela autoridade sanitária;

h) não houve o fornecimento de equipamentos de proteção individual para os agentes públicos da administração penitenciária e socioeducativa; e/ou

i) não houve um planejamento preventivo para as hipóteses de agentes públicos com suspeita ou confirmação de diagnóstico de Covid-19, de modo a promover o seu afastamento e substituição, considerando-se a possibilidade de revisão de escalas e adoção de regime de plantão diferenciado.

22. Você realizou alguma visita nas Unidades de Medida Socioeducativa (Provisória e/ou Definitiva)? **Sim / Não.**

23. Em qual Unidade da Federação (UF) você atua?

24. Gênero

25. Com qual cor você se identifica?

ANEXO II

ROTEIRO SEMI ESTRUTURADO

1. Você recebeu os equipamentos de proteção para atuar durante a pandemia do Covid-19?
2. Você pegou COVID-19 ou ficou sabendo de colegas que pegaram em decorrência do trabalho?
3. Houve apresentação de protocolos/portaria da Defensoria?
4. Os protocolos/portarias do Tribunal acompanharam a Recomendação nº 62/2020 do CNJ?
5. Você recebeu treinamento para lidar com o Coronavírus em seu trabalho?
6. A crise do Covid-19 alterou a sua dinâmica de trabalho? (como)
7. Houve recomendações da Associação Nacional da DPE?
8. Foi disponibilizado canais de apoio à Defensoria Pública para seus servidores? Quais?
9. Houve o repasse de informação para os/as DPEs que atuam na Vara da Infância e Juventude?
10. Geralmente é necessário formalizar o pedido de informação?
11. Você tem feito um trabalho de articulação com outros órgãos durante a pandemia? (quais)
12. As questões extrajudiciais são bem resolvidas na informalidade ou na formalidade?
13. Em qual Unidade da Federação (UF) você atua?
14. Há quanto tempo você atua na coordenação nesta região?
15. Gênero

ANEXO III

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Olá!! Você está sendo convidado a participar como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é Gabriela Leonardo Araújo, sou a pesquisadora responsável e minha área de atuação é a Ciências Sociais e Direito. Atualmente sou mestranda no Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) e estou realizando a pesquisa sobre a atuação da Defensoria na implementação da política de reinserção juvenil durante o período da pandemia do Covid-19. Após as informações dadas a seguir, e no caso de aceitar fazer parte do estudo, o(a) senhor(a) precisará selecionar o item "Li o termo, entendo os procedimentos propostos nesta pesquisa. Concordo em participar da pesquisa." Além disso, será enviado uma cópia do termo e das suas respostas para o e-mail que você cadastrou no google forms. Em caso de recusa o(a) senhor(a) não será penalizado(a) de forma alguma.

Em caso de dúvida sobre a pesquisa, o(a) senhor(a) poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável:

Gabriela Leonardo Araújo

e-mail gabilaraujoalunamestrado@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6706334873052187>

Orientadores:

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8212045803488203>

Profa. Dra. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2265169231859319>

A pesquisa busca entender a atuação da Defensoria Pública Estadual na implementação da política socioeducativa neste período da pandemia do Covid-19. A Justiça faz parte do Sistema de Garantias de Direitos e a Defensoria Pública tem o contato direto com os usuários da política de reinserção juvenil, que são os adolescentes em conflito com a lei.

Para que o(a) senhor(a) seja incluído nesta pesquisa é preciso que você assinale este documento autorizando a utilização dos dados preenchidos no questionário logo em seguida.

Ao participar desta pesquisa, será mantido o sigilo dos seus dados de identificação, os resultados obtidos terão finalidade acadêmica e de publicação científica. Os documentos da pesquisa serão mantidos em arquivo por cinco anos após terminado o estudo e depois serão destruídos conforme orientação da Resolução CNS nº466/2012. O(a) senhor(a) pode se recusar a participar desta pesquisa, desistir a qualquer momento e retirar seu consentimento sem prejuízos e/ou nenhum tipo de penalização.

Caso o(a) senhor(a) esteja em dúvidas sobre participar nesta pesquisa, nós o concebemos o tempo necessário para refletir e se necessário consultar seus familiares ou outras pessoas que possam ajudá-lo(a) a tomar uma decisão livre e esclarecida.