



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E PRÁTICAS INSTITUCIONAIS: ALINHAMENTOS E (DES)CONTINUIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da
*Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e
Inclusão Social – Universidade FEEVALE
miriabilis@gmail.com*

BARBOSA, Ana Patrícia
*Estudante de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e
Inclusão Social – Universidade FEEVALE – Bolsista CAPES
as.anapatricia@gmail.com*

MARQUES, Douglas
*Estudante de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e
Inclusão Social – Universidade FEEVALE
douglas.sersocial@gmail.com*

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a gestão pública, pós-constituente, do Estado brasileiro correlacionando à observação empírica de uma política pública, voltada para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei, no Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo é explicitar lacunas e conflitos entre as práticas institucionais e o modelo de administração pública gerencial do Estado, operacionalizado por meio das políticas públicas. O estudo, fruto das pesquisas em nível de Mestrado, no campo interdisciplinar dos autores, busca correlacionar os conceitos teóricos sobre a administração pública brasileira com as práticas profissionais, por meio de pesquisa etnográfica junto a Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE/RS. O estudo sugere que o modelo de administração pública estatal e as práticas institucionais configuram uma relação, ora de alinhamento, ora de (des)continuidade.

Palavras chaves: Reforma do Estado. Administração Pública Gerencial. Práticas Institucionais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the post-constitutional, public management of the Brazilian state correlating to the empirical observation of a public policy, focused on the care of adolescents in conflict with the law in the State of Rio Grande do Sul. The goal is explicit gaps and conflicts that Institutional practices in the model of gerencial public management of the state. The study, based on research of Masters, in the interdisciplinary field of authors, seeks to correlate the

¹O artigo é fruto de parte das dissertações dos autores, defendidas em 2013 junto ao Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social, intituladas: **Ecos do passado: DNA da situação irregular ressoando na proteção integral**, de autoria de Ana Patrícia Barbosa e **Sistema Único de Assistência Social e descentralização político-administrativa: desafios da modernização do Estado**, de autoria de Douglas Marques.



theoretical concepts the Brazilian management public that Institutional practices by ethnographic research conducted at an institution of care for adolescents in conflict with the law. The study suggests that the model of state governance and institutional practices constitute a relationship, sometimes alignment, sometimes (dis) continuity.

Keywords: State reform. Gerencial. Public Administration. Institutional practices.

INTRODUÇÃO

As reformas do Estado brasileiro não são recentes, tendo início da década de 1930, no século XX. No entanto, para os limites desse artigo vamos nos ater a chamada Reforma Gerencial 1995/98 (BRESSER-PEREIRA, 2005), propondo uma maior modernização e eficiência na gestão, bem como uma reengenharia administrativa nas instituições do Estado, sendo denominada na literatura especializada como *Administração pública gerencial* (DE PAULA, 2005).

Nesse intuito, o artigo propõe um debate sobre o modelo hegemônico de gestão pública do Estado brasileiro, pós-constituente e, em que medida esse modelo avança na formulação e desempenho das políticas públicas. Paralelo à proposta, nós lançamos à análise empírica de uma política pública voltada ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei, no Estado do Rio Grande do Sul, evidenciando as tensões e conflitos das diferentes práticas institucionais.

As problematizações que impulsionaram o artigo advêm da pesquisa etnográfica realizada junto a Fundação de Atendimento Socioeducativo – Fase/RS, instituição responsável pela execução da medida socioeducativa de internação e semiliberdade, aplicada aos adolescentes em conflito com a lei.

Para tal propósito, sugerimos um estudo de caráter interdisciplinar, com vistas mais do que descrever as transformações propostas pelo modelo gerencial, capturar no cotidiano, as tensões e as dinâmicas temporais, por meio das práticas profissionais que acompanham a ação do Estado por meio das políticas públicas.

Assim, constitui-se a problemática desse artigo explicitar sentidos, lacunas e conflitos entre as práticas institucionais e o modelo de administração pública gerencial do Estado, operacionalizado por meio das políticas públicas. Esse modelo de gestão, embora fomente o caráter moderno na gestão do Estado, não escapa os desafios de matrizes culturais-institucionais que mesclam discursividades tecnocratas e neopatrimonialistas (SCHWARTZMAN, 1982), sugerindo um hibridismo no ordenamento institucional.



O artigo está dividido em duas partes: a primeira traz o debate da gestão pública, pós-constituente, do Estado brasileiro; a segunda, o debate sobre o alinhamento e as (des)continuidades desse modelo de gestão nas instituições implicadas no atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

1. METODOLOGIA

A fim de atingirmos o objetivo deste trabalho, nos utilizamos da metodologia de pesquisa bibliográfica Gil (2010), resgatando historicamente os diferentes modelos de gestão pública pelo Estado brasileiro e enfatizando a abordagem gerencialista atual (BRESSER-PEREIRA, 2005). Os conceitos teóricos apresentados foram colocados em evidência, a partir da relação entre a estrutura do Estado brasileiro e as diferentes práticas institucionais dos profissionais da Fundação de Atendimento Socioeducativo.

Com a proposta de explicitarmos as dimensões do nosso universo de pesquisa, a Fase/RS, aproximamo-nos do método etnográfico, considerado uma metodologia qualitativa de pesquisa, que permite ao pesquisador a interação com seu objeto de estudo por meio de sua participação efetiva na realidade investigada (ROCHA e ECKERT, 2008). A escolha da etnografia, enquanto metodologia que apoia e direciona o presente estudo, nos permitiu analisar e interpretar os significados das interações no nosso campo de pesquisa.

Nossa intenção com o uso do método etnográfico é estabelecer um diálogo com as técnicas e os procedimentos da pesquisa Antropológica, proporcionando uma perspectiva interdisciplinar para o estudo do tema proposto no presente artigo. Tendo em vista que nossa problematização teórica e conceitual, aponta para as práticas profissionais, a partir do cotidiano vivido, das experiências de indivíduos e grupos sociais, pretendemos, com o auxílio do método etnográfico, evidenciar as tensões dessa realidade.

Na aplicação do método etnográfico utilizamos instrumentos de pesquisa tais como a observação participante, as entrevistas não diretivas e o diário de campo.



Ossujeitos participantes compreenderam uma parcela do corpo profissional da Comunidade Socioeducativa²(CSE), totalizando onze entrevistados³.

2. REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Os debates sobre as reformas do Estado brasileiro não são recentes. Por outro lado, analisá-lo do ponto de vista da sua função de formulador das políticas públicas e dos diferentes modelos de gestão pública que engendram as suas ações, sugere estudos que possam descrever as diferentes estruturas (estatais) e a sua relação com as dinâmicas (institucionais), por onde tem se dado os processos sociais.

2.1 Estado e Estado-nação

Numa retrospectiva histórica sobre a formação do Estado brasileiro, conforme nos situa Bresser-Pereira (2005), a primeira reforma fora à patrimonialista, na tentativa da apropriação privada da sua função pública. Ao longo do século XX, contemplamos duas importantes reformas no Estado Brasileiro, ocorridas na década de 1930 e 1980. A primeira, de caráter profissionalizante das ações, em sintonia com os processos de industrialização dos setores produtivos no Brasil. A segunda, de caráter burocrático, tornava o acesso ao Estado por meio do mérito, e a gestão pautada pela tradição, numa perspectiva *weberiana*, a crença nas regras e normas institucionais.

Contudo, a mais significativa reforma do Estado, e que será objeto nesse artigo, se refere à Reforma da Gestão Pública de 1995/98, encaminhada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

²A pesquisa junto a Fase/RS teve como principal lócus de observação uma de duas unidades, a Comunidade Socioeducativa (CSE), destinada a execução da medida socioeducativa de internação, que tem suas instalações na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. Estas informações foram tratadas no capítulo 3 da Dissertação: Ecos do passado: da situação irregular à proteção integral (BARBOSA, Ana Patrícia, 2013).

³O corpo profissional entrevistado constitui-se por: quatro agentes socioeducadores, quatro técnicos (assistente social, psicólogo, educador físico, enfermeiro), um assistente de direção e o diretor da instituição. Além dos profissionais que compõem o corpo funcional, a pesquisa contou com dois parceiros, um sociólogo que ex-funcionário da Fase e uma assistente social que pertence a outra unidade, o CASE POA 1.



Para clarear nossa análise, vamos tratar a gestão do Estado, por duas perspectivas: a análise do Estado do ponto de vista da organização e administração e o Estado-nação, como *uma instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos por meio das instituições legais ou jurídicas* (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Parafraseando Bresser-Pereira (2005), o surgimento do Estado moderno-racional está relacionado com o seu aspecto organizativo e estrutural, sendo necessário ao oferecer as condições para o desenvolvimento da sociedade (capitalista). Cronologicamente falando, o primeiro é um fenômeno dos últimos 250 anos. Por outro lado, nas sociedades como a brasileira, o debate político sobre o Estado-nação, não ultrapassa os últimos 30 anos. O aspecto *meta* econômico e estrutural e, portanto, de justiça social e democracia, passa ser vislumbrado no Brasil somente após a Constituição Federal de 1988.

Bresser-Pereira (2005) ao analisar as funções do Estado moderno, com as quais a sociedade busca alcançar os seus objetivos, cita: a ordem, a liberdade, o bem estar social e a justiça social. Esse Estado do ponto de vista da organização e gestão, ou em um termo mais atual, por meio da *administração pública gerencial* (DE PAULA, 2005), tem priorizado a primeira função. Os demais aspectos, de ordem sócio-política, ficam suprimidos por esse primeiro, sob a discursividade da garantia da própria existência do Estado, de fornecer subsídios à crítica a sua incapacidade de dar respostas e o entendimento da sua função mínima. Nas palavras de Bresser-Pereira (2005), constatamos:

(...) Sua função que é mínima, que é de garantir a ordem e manter o país sob o império da lei. Os demais objetivos – liberdade e justiça social – são ignorados ou mantidos em segundo plano. O fato que a racionalidade dos cidadãos muda historicamente, na medida em que alcançam seus objetivos, é esquecido porque não há espaço para a história nesse tipo de raciocínio (BESSER-PEREIRA, 2005, p.4).

Partindo dessa concepção, a reforma da administração pública gerencial tem como condição a existência de um Estado democrático. Nesse sentido, os estudos no período da sua implantação, sugeriam uma correspondência com a realidade brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2005). Esse modelo de gestão pública propõe, entre outros: 1)



forte controle fiscal e controle da inflação; 2) A divisão das ações o Estado entre as exclusivas e não exclusivas; 3) Autonomia e responsabilização dos gestores públicos; 4) A criação de grupos de ‘altos funcionários públicos’, para gestar as decisões políticas; 5) A descentralização de políticas públicas, como os serviços sociais, deveria ser executada por organizações não estatais e, em parceria com mercado.

De forma ainda preliminar, sugerimos que a gestão pública que está posta, restringe sua função ao primeiro objetivo do Estado, esse de estabelecer a ordem coercitiva e jurídica, pouco avançando nos processos de bem estar social e justiça social. Conforme já sugerido por outros autores (DE PAULA, 2005; CUNHO, 2006), muito pouco a reforma do Estado tem dialogado com uma perspectiva de uma administração pública societal (DE PAULA, 2005), no fortalecimento da participação da sociedade nos processos de gestão do Estado, por meio das instituições, com vistas o aprofundamento da democracia e a justiça social.

2.2 Estado-nação e os desdobramentos da administração pública gerencial

Na modernidade, estudos sobre as instituições do Estado, ganham fôlego em relação à abordagem sobre os aspectos da cultura e da estrutura social. Percebeu-se, guardado as proporções e complexidades, que as instituições poderiam contribuir para a sociedade atingir seus objetivos políticos – a liberdade e justiça social – já que a cultura e as estruturas exigem transformações a longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A complexidade dos estudos que envolvem o tema das instituições (BRESSER-PEREIRA, 2005; NORTH, 1995), tem no bojo da relação entre Estado e sociedade civil, mediada pelas instituições, um dos pontos de colisões. Inicialmente, as instituições ganham sua legitimidade, quando correspondem as estruturas econômicas e sociais e, portanto, se reproduzem nos limites do ordenamento societário vigente. Também, as instituições não transformam a estrutura nem a cultura, mas quando não ignoradas, podem influir sobre elas. Ademais, as instituições não podem ser exportadas, mas numa realidade nacional, a incorporação das diversidades territoriais e culturais bem como a qualidade do seu desempenho dependerá da apropriação de quem a importou.

Avançando no debate, as políticas públicas e as instituições do Estado, mesmo ‘operando’ com as diretrizes da ‘nova administração pública’ e, portanto, sendo



fomentada a eficiência e funcionalidade eficaz, não escapam um hibridismo nas suas práticas institucionais, entre neopatrimonialismo e tecnocracia. O paradoxo entre o arcaico e o moderno que engendrem o primeiro está imbricado com o contexto de uma nova ordem institucional de caráter ‘despolitizado’ e de “competência” do segundo, nas decisões do Estado.

A formação neopatrimonial das instituições do Estado conflita entre o caráter da impessoalidade e moderno e o pessoal e tradicional. Ao passo que a gestão do Estado se ‘moderniza’ e busca a eficiência, não escapam as práticas institucionais marcadas por discursividades clientelistas, assistencialistas, totalitárias, entre outras.

Paralelo ao tema, Bobbio, Matteucci, Pasquino (1998), sugere a *tecnocracia* na gestão do Estado, como sendo um regime social caracterizado pela emancipação do poder das suas tradicionais conotações políticas e pela tomada de uma configuração diferente, despolitizada e de “competência”.

Os mesmos autores ao explicarem o surgimento das primeiras análises sobre o conceito evidenciam o seu elemento estrutural que tensiona para uma nova ordem. Por primeiro, remontamos o período da primeira revolução industrial onde a técnica deveria prevalecer (no sentido de apropriação) sob a natureza, visto as exigências do acelerado desenvolvimento produtivo.

Complementar, as decisões motivadas pela estatística e pelo cálculo (e, portanto pela técnica) poderiam ser uma resposta eficiente diante do ordenamento capitalista permeado por crises e recessões. Ademais, o conhecimento passa a ser estratégico nesse ordenamento, ficando submetida à política a racionalidade técnica (BRESSER-PREREIRA, 2005).

Na operacionalização desse ordenamento, temos a chamada “classe teórica” (BOBBIO, 1988), que se desmembra nas mais variadas categorias (profissionais) sócio-políticas. *O poder dos peritos toma o lugar dos “políticos”* (BOBBIO, 1988: 1244), passando as decisões e ações do Estado tensionadas por resultados de cálculos e previsões científicas.

Diante do exposto, nos lançamos a correlacionar o modelo de gestão pública do Estado brasileiro com as discursividades das práticas institucionais junto a Fundação de Atendimento Socioeducativo–Fase/RS. Nosso intuito é evidenciar as diferentes dinâmicas e tensões das práticas profissionais e, em que medida essas encaminham um



alinhamento e/ou (des)continuidades com o atual modelo de gestão do Estado.

Sugerimos uma sinergia entre os fenômenos neopatrimonialista e da tecnocracia que sedimentam um ordenamento social legal-racional que está imbricado com as relações patrimonialistas, e, portanto, pelo atraso, engendradas num chamado “poder dos peritos” que desloca a cidadania para uma ‘cidadania ralé⁴ (SOUZA, 2005), na operacionalização das instituições do Estado.

3. PRÁTICAS INSTITUCIONAIS: ALINHAMENTOS E (DES)CONTINUIDADES

No que se refere a operacionalização das instituições do Estado, nossa análise perpassa pela existência de um predomínio institucional sobre a vida dos sujeitos, bem como da influência do sistema sobre os atores institucionais, do instituído sobre o instituinte, que age não só sobre os grupos, como também sobre os valores e práticas cotidianas. Conforme Faleiros (2007), as instituições se constituem como um espaço político, implicando relações de poder e saber, que se expressam no cotidiano, na burocracia, no trabalho dos profissionais que ali se inserem e evidencia uma abordagem tecnocrata, alinhada ao de modelo de gestão pública gerencial, objeto de análise do presente artigo.

3.1 Entre conflitos e tensões: as práticas institucionais no contexto da privação de liberdade

Direcionamos a segunda parte de nosso estudo para o debate sobre os alinhamentos e as (des)continuidades do modelo de administração pública gerencial e seus rebatimentos nas instituições do Estado. Sendo assim, ao analisarmos os sentidos, lacunas e conflitos que permeiam os espaços de ampliação da cidadania e o modelo de administração pública gerencial do Estado, abordaremos a Fase/RS.

Durante nosso trabalho de campo, tivemos a oportunidade de observar o cotidiano dos profissionais da Comunidade Socioeducativa e acompanhar, através de suas

⁴ Souza (2005), ao analisar sociedades inseridas nos processos de modernidade periférica, como a brasileira, sugere a constituição de *ethos precários e secundários* que operam no cotidiano dos sujeitos uma cidadania derivada de critérios funcionais ora do Estado, ora do mercado, ensejando assim uma subcidadania ou uma *cidadania ralé*.



narrativas, seus dramas, conflitos, tensões. A riqueza do trabalho de campo e dos dados coletados, acerca da vida institucional e seus profissionais, diante a passagem da Doutrina de Situação Irregular para a Doutrina de Proteção Integral, nos permitiram dar visibilidade a realidade estudada.

Neste sentido, ao analisarmos instituições voltadas à privação de liberdade de adolescentes, apontamos para os contextos de Situação Irregular e Proteção Integral, marcados quer seja por práticas de cunho moralizante, com abordagens paliativas, quer seja ao incorporar aos discursos das instituições a discussão de Direitos Humanos. Em ambos os contextos, estamos tratando sobre a institucionalização de adolescentes em conflito com a lei, onde as mudanças nos aparatos legais, introduzidas no Brasil após a Constituição de 1988 e com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵, pressupõem mudanças nas práticas político-institucionais e onde as novas formas de produção de sentidos se inscrevem no contexto da Proteção Integral.

Porém, cabe refletirmos sobre como produzir novos sentidos em uma sociedade que ainda mantém ativa suas instituições totalitárias, sobreviventes de contextos sóciohistóricos, que não condizem com a realidade atual. É preciso lembrar que o sistema legal busca considerar cada adolescente em sua trajetória específica, impedindo um tratamento burocrático e massificado aos moldes de uma instituição total, como aquele que era desenvolvido pelas antigas FEBEM's – Fundação de Bem Estar do Menor⁶. Assim, podemos sugerir que esse dilema institucional persiste, na medida em que as práticas profissionais estão voltadas para uma eficiência de caráter racional e 'ajustadora', em contra partida de um trabalho pedagógico e emancipatório.

Tendo em mente a permanência temporal dessas instituições é que embasamos estudos de Michel Foucault (1987 e 1979) e Irving Goffman (2001), para compreendermos o funcionamento institucional em suas formas totalitárias e nos meios coercitivos e punitivos adotados para o tratamento aos adolescentes privados de liberdade.

⁵BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2000.

⁶O reordenamento institucional previsto no ECA extinguiu as FEBEM's. No Rio Grande do Sul, a FEBEM é extinta através da Lei nº 11.800, de 18/05/2002, e do Decreto Estadual nº 41.664 – Estatuto Estadual de 06/06/2002, que também cria a Fundação de Atendimento Socioeducativo - Fase.



Irving Goffman (2001), ao introduzir o conceito de instituição total refere que estas se caracterizam por serem estabelecimentos fechados, simbolizadas pela barreira à relação social com o mundo externo. Para o autor “toda a instituição conquista parte do tempo e do interesse de seus participantes e lhes dá algo de um mundo; em resumo, toda a instituição tem tendências de fechamento” (2001, p.16). Estes locais também se caracterizam por atividades rotineiras, com horários preestabelecidos, práticas ordenadas por regulamentos ou planejadas burocraticamente. Neles, a vida cotidiana é homogeneizada.

Ao analisarmos as Unidades de Socioeducação, tais como a Comunidade Socioeducativa, verificamos que estas possuem muitas das características apontadas por Goffman (2001), como a barreira em relação ao convívio externo, o fechamento, o isolamento e a vigilância, o monitoramento, a rotina, as revistas e o emprego da ordem e da disciplina. Fatos estes evidenciados na Comunidade Socioeducativa, conforme as narrativas dos sujeitos participantes da pesquisa:

A rotina, fim de semana como não tem aula, então eles descem, assistem tevê, vão para o pátio jogar bola e depois eles sobem para, se recolhem para o horário do silêncio, que inicia às dez e meia e vai até às oito horas da manhã do outro dia. Às oito horas começa a aula. Então, quinze para as oito, vinte para as oito...descem para o café (trecho extraído do diário de campo do dia 29/04/2013).

A comparação entre as instituições de privação de liberdade para adolescentes em conflito com a lei e as instituições totais se fazem presentes em diversos estudos que tratam da temática. Para a autora Carmem Craidy (2004), as instituições de privação de liberdade de adolescentes se assemelham às instituições totais, fato que nos remonta a função restritiva de coerção e ordenamento jurídico do Estado, em detrimento de sua função de justiça social.

As instituições ditas socioeducativas de privação de liberdade em pouco se distinguem dos presídios tradicionais e abrigam procedimentos simplesmente punitivos, tais como a submissão a regras não discutidas nem compreendidas pelos adolescentes, a imposição de celas de isolamento (proibidas no SINASE/2012, art. 15/IV e na Convenção Internacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes/1989) por qualquer desrespeito às regras, muitas vezes por comportamento tipicamente juvenis, como brigas ou desrespeito verbal aos educadores (CRAIDY, 2004, p. 51).



Outro aspecto característico das Unidades de Socioeducação é o do controle. Porém, cabe ressaltar que as medidas de segurança, o controle, as contenções e as punições, não podem sobrepor-se as ações socioeducativas. Estas serão adequadas quando voltadas à proteção da integridade física, moral e psicológica dos adolescentes.

Ocorre que as medidas socioeducativas não garantem o desaparecimento puro e simples das práticas de punição, de controle e disciplina, conforme evidenciamos na pesquisa realizada junto aos profissionais da CSE, implicados no atendimento de adolescentes em conflito com a lei. Sabe-se que o reordenamento institucional, ocorrido a partir do ECA, visou materializar mudanças paradigmáticas. Porém, questiona-se se ele é suficiente para superar a ordenação legal anterior, ainda tão presente nas instituições de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei.

Tais apontamentos nos levam a refletir sobre o hibridismo temporal e sociopolítico, onde a modernidade e os direitos se confundem com o tradicional e o 'disciplinamento', no bojo do gerencialismo estatal, evidenciando assim, a sinergia entre os fenômenos neopatrimonialista e da tecnocracia que sedimentam um ordenamento social legal-racional que está imbricado com as relações patrimonialistas e funcionais. No que se refere à Fase, evidencia-se a presença de cargos políticos onde a complexidade dos problemas dos jovens em conflito com a lei e a dimensão desses às injunções políticas e as relações de poder se sobrepõe a propostas pedagógicas adequadas a esta realidade e conduzem a ações fragmentadas e dissociadas. Em vista disto, a instituição é marcada por continuidades e rupturas, evidenciadas nas narrativas dos profissionais da CSE:

Normalmente a direção geral é oriunda de outras áreas e não conhecedores dos fenômenos institucionais. Rechaçam o que chamam de métodos antigos e propõem novos projetos, não levando em conta a falta de estrutura para colocá-los em prática. O governo é um órgão político, as escolhas da direção geral se dão por questões políticas e não por questões técnicas, ou seja, não conhecem nada daquela realidade. Isso causa muita insegurança nos funcionários. Quando a direção não consegue colocar suas ideias em prática, começa a culpabilizar o corpo funcional. Para se manter no poder, quando existe uma crise institucional, abrem sindicância para encontrar os possíveis culpados, não analisando de forma técnica as razões da existência da crise. Os funcionários são punidos, criando um ambiente de tensão entre o corpo funcional e a direção geral, aumentando assim a crise, pelo fato dos funcionários se sentirem inseguros em relação a direção geral (trecho extraído do diário de campo do dia 30/05/2013).



Podemos refletir também, sobre as políticas públicas pautadas por ideários democráticos, de igualdade e de garantia de direitos, pois estas precisam de uma revisão nas categorias que embasam sua criação, de forma que não sejam mais pautadas por teorias que não respondem a realidade atual, por ideários positivistas de ajuste e controle social.

Conforme refere Martins (2008), elas não podem ser apenas políticas sociais compensatórias, que confirmam e legitimam a exclusão social, sendo apenas débito a fundo perdido. Além disso, o preço a pagar pela sustentação de uma economia cuja dinâmica bane e destitui parcelas da população. Dessa forma, que o ECA não apenas enfatize os direitos de crianças e adolescentes como prioridade absoluta, mas que normatize as condições de fato para a sua garantia material, por aqueles que têm o dever para com esse público.

Não se trata aqui de menosprezar os aparatos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para a garantia de direitos aos adolescentes em conflito com a lei, mas de compreender que junto a estes se somam uma série de outros reguladores sociais que atuam em esferas de poder alternativas e que refletem diretamente nas práticas institucionais.

3.2 Práticas institucionais: dilemas temporais e culturais

Nesse interjogo de forças para garantia dos direitos dos adolescentes privados de liberdade, destaca-se o papel que os profissionais vêm ocupando e de que forma executam suas práticas cotidianas nas instituições voltadas ao cumprimento de medida socioeducativa de internação, dado o reordenando institucional previsto no ECA. Nossa análise caminha na direção da compreensão de que não existe um ideal ao remodelar estas instituições, tal como a passagem da FEBEM para a Fase, mas sim o que o Foucault (1979) coloca como uma realidade das ações dos sujeitos, das instituições e dos mecanismos sociais.

Segundo Costa, as ações dos profissionais que atuam nesses espaços são caracterizadas por:

Eivada de uma concepção assistencialista, disciplinadora, heterônoma e burocrática (onde a reflexão e a ação encontram-se amiúde



dissociadas); reprodutora das relações de dominação e, portanto, mantenedora da ordem instituída; alheia à dinâmica social mais ampla e defasada em relação aos avanços técnicos e teóricos das ciências que lhe dão suporte; ao mesmo tempo, uma prática que oprime e é crivada pela opressão dos dispositivos de poder que operam numa instituição total: “abandonados”, pois seriam, além das crianças e adolescentes, os agentes por eles responsáveis (COSTA, 1998, p. 30-31).

No que se refere à Comunidade Socioeducativa, evidenciam-se práticas de isolamento, contenção, bem como a aplicação de rotinas como forma de manter a ordem e a disciplina, assim narradas pelos sujeitos da pesquisa.

No atendimento especial, também a gente conversa sobre...para ver como é que vai ser o retorno. Esse aí veio para ficar sessenta dias, a gente não sabe se ele vai descer para uma unidade ou não [...] é no máximo quinze dias, que seria no máximo quinze, podendo ser prorrogado. A gente já teve caso aí que o guri ficou três meses [...] Eles saem para ir no pátio. E daí pro banho seis horas da manhã, agente dá uma ducha. As sete já é o café, dentro da ‘cela’. Depois a gente tem livros que a gente dá para eles ler. Até é bom, porque muitos não leem nada. Pelo menos aqui, como eles estão trancados, eles não podem conversar nada, aí pelo menos eles pegam o hábito da leitura (trecho extraído do diário de campo do dia 01/05/2013).

Tais relatos nos levam a refletir sobre os meios coercitivos e punitivos adotados para tornar os indivíduos dóceis e disciplinados, ou seja, sobre a forma de controle e poder exercida sobre os corpos desses sujeitos (FOUCAULT, 1987).

Mary Douglas (2012) contribui com essa discussão ao acrescentar que para garantir a ordem se aplicam técnicas disciplinares, que se preocupam não apenas com a sujeira e doenças, mas também com formas de expressão do comportamento que não se adequam a ordem social preestabelecida. Ainda para a autora, a modernidade disciplinou não só os homens, mas tudo que representasse uma ameaça à ordem e à segurança, varrendo toda a sujeira e evitando contaminações.

Ao relacionarmos com as práticas institucionais aplicadas aos adolescentes privados de liberdade, evidencia-se, por parte dos diferentes profissionais, a tendência de perpetuar e reproduzir abordagens de cunho moralizantes, a partir de uma lógica de controle social, com o propósito de manter a ordem e o ajuste. Estas são baseadas em modelos funcionalistas e positivistas, que embasavam a Doutrina de Situação Irregular.

Embora o momento de transição e mudanças em relação ao Código de Menores e ao ECA, as práticas institucionais ainda estão sendo aplicadas muito mais, através de leis



instituídas do que de seu potencial instituinte. Essa realidade evidencia uma abordagem tecnocrata, revelando um poder ‘a cima’, que desconsidera os processos sociais e políticos, reduzindo a realidade institucional a adequação as normas.

No que se refere às instituições de privação de liberdade de adolescente, tais como a CSE, tornam-se óbvios que estes são espaços contraditórios e em descompasso temporal. O que se percebe nessas instituições com características muito mais carcerárias do que socioeducativas, é que funcionam como espaços de poder e controle, desrespeitando a integridade física, psíquica e moral de adolescentes, conforme previsto no ECA.

A partir das entrevistas com os sujeitos da pesquisa, é possível traçar algumas considerações em relação à implantação do novo padrão previsto no ECA, tais como uma forte presença de um discurso repressivo do Código de Menores. Embora tenha havido mudanças conceituais do ECA ainda permanecem estratégias de atendimento embasadas em moldes antigos, voltadas aos disciplinamento e controle sobre os internos.

Neste sentido, cabe refletirmos a respeito do objetivo principal das instituições para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, que é de reinseri-los socialmente e que deveria ser o foco principal dessas instituições. No entanto, o presente estudo evidencia o descompasso entre o Estado-organização e o Estado-nação, onde o disciplinamento e a coerção se sobrepõem os propósitos do avanço da democracia e a modernização das instituições, sendo esses objetivos da reforma da administração pública gerencial.

Considerações finais

O presente estudo procurou discorrer sobre os modelos de gestão pública do Estado brasileiro, ao longo do século XX, dando ênfase à reforma administrativa denominada de administração pública gerencial, proposto durante a década de 1990, ainda em processo de discussão e implantação.

Segundo a divisão gerencial proposta por Bresser-Pereira (2005), o Estado brasileiro se constitui por duas matrizes: o Estado-organização e o Estado-nação. O primeiro, enquanto aparato jurídico-coercitivo constituiu-se anterior no Brasil,



respondendo as demandas do desenvolvimento industrial, a internacionalização da economia e a ideologia de intervenção mínima.

Já o segundo, tem apresentado limites no que se refere à sua função sociopolítica de ampliação da justiça social e o bem estar social, necessitando o aprofundamento dos estudos sobre a administração pública societal e a abordagem de gestão social (DE PAULA, 2005).

Esses dilemas na gestão pública do Estado têm encaminhado ordenamentos institucionais que versam entre o neopatrimonialismo e a tecnocracia, que nos processos de implantação vão amalgamando suas práticas profissionais. Essas práticas, no seu bojo, carregam discursividades permeadas por modelos assistencialistas, disciplinadoras, heterônomas e burocráticas.

Em relação às políticas públicas, conforme demonstrado por meio da realidade institucional da FASE/RS, sugerimos um alinhamento com os pressupostos da reforma gerencial do Estado, quando reproduzem práticas culturais disciplinador-coercitivas e burocrático-normativas, numa perspectiva weberiana, a crença na racionalidade.

Paralelamente, essas políticas tensionam descontinuidades com os aspectos da modernidade e eficiência, na medida em que persistem práticas profissionais clientelistas e heterônomas. A construção da cidadania passa assim, pelo 'crivo' dos derivativo-funcionais, encaminhados pelo mercado ou pelo Estado, produzindo uma subcidadania.

Referências

BARBOSA, Ana Patrícia. *Ecos do passado: DNA da situação irregular ressoando na proteção integral*. [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social. Universidade FEEVALE, 2013.

BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB. 11ª ed. 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. *Revista Interesse Nacional*. São Paulo, ano 5, n. 17, abr./jun., 2011, p. 76-85.



- COSTA, Sylvio de Sousa Gadelha. *Subjetividade e menor idade:acompanhandoodevir dos profissionais do social*. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria daCultura e Desportos, 1998.
- CRAIDY, Carmem Maria; GONÇALVES, Liana. *Medidas socioeducativas:darepressão à educação*. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2004.
- DE PAULA, A.P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas-ERA*, v.45, n. 1, p. 36-49, jan./mar., 2005.
- DOUGLAS, Mary. *Pureza e Perigo*. “Ensaio sobre as noções de Poluição e Tabu”.(trad. por Mônica Siqueira Leite de Barros e ZuldaZakia Pinto) 2ª ed. São Paulo:Perspectiva, 2012.
- GIL, Antônio, C. *Como elaborar projetos de pesquisa*.5ª Ed. São Paulo: Atlas,2010.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*.São Paulo: EditoraPerspectiva, 2001.
- FALEIROS, V.P. *Saber profissional e poder institucional*.São Paulo: Cortez,2007.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir:nascimento da prisão*. Petrópolis. Vozes, 1987.
- _____. *Microfísica do poder*.Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- MARQUES, D. *Sistema Único de Assistência Social e descentralização político-administrativa: desafios da modernização do Estado*. [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social. Universidade FEEVALE, 2013.
- MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo:novos estudos sobreexclusão, pobreza e classes sociais*. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- NORTH, D.C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.
- ROCHA, A. L. C. ; ECKERT, Cornelia . *Etnografia:saberes e práticas*. IluminurasRevista Eletrônica do BIEV/PPGAS/UFRGS, v. 31, p. 1, 2008.
- SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Campos. 1982.