



## Práticas deliberativas e restaurativas em medidas socioeducativas: jovens como sujeitos de direitos

*Deliberative and restorative practices in socio-educational measures: young people as the subjects of rights*

**Cezar Bueno de LIMA\***  
**Jucimeri Isolda SILVEIRA\*\***

**Resumo:** O artigo sugere que a efetivação das políticas públicas destinadas à juventude pobre, autora e vítima de violência no Brasil, pode ser influenciada pela ampliação de mecanismos político-institucionais de participação e deliberação popular nos processos de formulação, execução e acompanhamento de tais políticas. O objetivo foi desenvolver uma aproximação teórica sobre os mecanismos de administração pública orientados por princípios deliberativos, atuação interdisciplinar, promoção de espaços e processos restaurativos de reconstrução de projetos de vida. A primeira fase da pesquisa, na modalidade da pesquisa teórico-documental, em desenvolvimento na cidade de Curitiba (PR), Brasil, revela fragilidades institucionais no acesso às políticas públicas destinadas ao enfrentamento das expressões da questão social manifestas em territórios mais desiguais. Conclui-se que as práticas deliberativas e restaurativas contribuem para potencializar e qualificar as políticas públicas de enfrentamento da desigualdade, dos conflitos e violações dos direitos humanos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

**Palavras-chave:** Jovens em conflito com a lei. Direitos Humanos. Democracia deliberativa. Justiça Restaurativa.

**Abstract:** The article suggests that the implementation of public policies aimed at the young poor, as perpetrators and victims of violence in Brazil, is influenced by the expansion of political-institutional mechanisms of participation and public deliberation in the processes of formulation, implementation and follow-up of such policies. The aim is to present a theoretical approach to the mechanisms of public administration guided by deliberative principles, interdisciplinary action, the promotion of spaces and restorative processes of projects aimed at reconstructing lives. The first phase of the research, in the form of theoretical-documentary research, being developed in the city of Curitiba (PR), Brazil, reveals institutional fragilities in the access to public policies aimed at confronting expressions of social issues manifested in territories with greater inequalities. It is concluded that deliberative and restorative practices contribute to enhancing and qualifying the public policies that confront inequality, conflicts and violations of the human rights of adolescents in compliance with socio-educational measures.

**Keywords** Young people in conflict with the law. Human rights. Deliberative democracy. Restorative Justice.

*Submetido em: 19/3/2017. Revisado em: 22/5 e 20/10/2017. Aceito em: 29/11/2017.*

---

\* Sociólogo. Doutor em Ciências Sociais. Professor do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGDH/PUCPR). Rua Imaculada Conceição, 1155, Bairro Prado Velho, Curitiba (PR), CEP 80215-901. E-mail: <c.bueno@pucpr.br>.

\*\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGDH/PUCPR). Rua Imaculada Conceição, 1155, Bairro Prado Velho, Curitiba (PR), CEP 80215-901. E-mail: <jucimeri.silveira@pucpr.br>.



## Introdução

No Brasil, os adolescentes e jovens que habitam territórios urbanos marcados pelo histórico de desigualdade, exclusão do acesso a bens e serviços, e violência, deparam-se com percursos de vida incertos e ambivalentes. Sob o efeito de políticas institucionais que excluem ou fragilizam direitos, as possibilidades de acesso juvenil ao conjunto de bens materiais e simbólicos socialmente valorizados, confronta-se com a ausência ou precarização de políticas públicas que possibilitem acesso a serviços, corrijam assimetrias de poder e a desigualdade estrutural. O artigo sugere que a reversão do quadro de desigualdade, exclusão e violência, o qual afeta os jovens pobres e em conflito com a lei, pode ser influenciada pelo reconhecimento institucional da abertura de novas formas de participação, arranjos institucionais potencializadores da efetiva interdependência de direitos, intersetorialidade diante das demandas multideterminadas, organização e controle democrático das políticas públicas juvenis, alinhadas à defesa e promoção dos direitos humanos.

A primeira parte do artigo analisa as políticas de reprodução das desigualdades que incidem em casos de violência e exclusão dos jovens pobres e em situação de vulnerabilidade social no Brasil e no município de Curitiba (PR). A segunda parte propõe pensar as políticas públicas como um vetor potencial de materialização dos direitos humanos, enfatizando as contribuições da democracia deliberativa e da justiça restaurativa. O propósito aqui é reivindicar o envolvimento direto das partes afetadas pelo conflito, incluindo a participação da comunidade local e de representantes do Estado cujo objetivo é encontrar a melhor resposta para uma gama de problemas que prejudicam a vida das pessoas e alteram os laços de convivência social. Esta parte do artigo analisa, a partir de um diagnóstico elaborado no âmbito na Fundação de Ação Social (FAS), sobre 1.472 adolescentes que cumpriram a execução de medidas socioeducativas em meio aberto, na cidade de Curitiba (PR), possíveis contribuições das práticas deliberativas e restaurativas nos processos de qualificação das políticas públicas, na execução do Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo.

## 1 REALIDADE DA JUVENTUDE BRASILEIRA E POLÍTICAS REPRODUDORAS DA DESIGUALDADE

A precarização das condições de vida possui direta relação com as crises recorrentes do capitalismo, o que vem sendo aprofundado pelo avanço do neoliberalismo. No Brasil, a persistência da desigualdade social, aliada à atuação seletiva das instituições de justiça criminal, e a fragilidade dos mecanismos democráticos de participação e controle social sobre as instituições de Estado resultam no cometimento de graves violações dos direitos humanos, em especial junto às famílias e aos jovens afetados pela exclusão do acesso aos bens e serviços públicos e à penalização da pobreza no espaço urbano.

A abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI/2015), para investigar o assassinato de jovens brasileiros, apontou que o país apresenta uma cifra de 56 mil pessoas assassinadas todos os anos. No caso específico das vítimas com idade de 15 a 29 anos, o relatório da CPI mostra que 53% das pessoas assassinadas são jovens, 77% são negras e 93%, do sexo masculino. O risco de alguém tornar-se vítima fatal não é algo aleatório uma vez que a maioria dos jovens assassinados pertence à “[...] camada mais pobre [...]” e negra da população (BRASIL, 2015, p. 4-5).

O acirramento da polarização econômica entre as classes reverbera na fragmentação do espaço urbano e faz emergir o conceito de marginalidade avançada que, segundo Wacquant:

[...] difere das anteriores formas de pobreza urbana pelo facto de a estigmatização territorial que a atinge se desenvolver num contexto de decomposição de classe (Azémar 1992, Dudley 1994) mais do que de consolidação de classe, sob a pressão de uma dupla tendência para a precarização e para a desproletarização mais do que para unificação e para a homogeneização proletária nas regiões inferiores do espaço social e urbano [...] desconectados dos instrumentos tradicionais de mobilização e representação dos grupos constituídos e, correlativamente, desprovidos de uma linguagem, de um repertório de imagens e de sinais partilhados, através do qual poderiam porventura conceber um destino coletivo e imaginar futuros alternativos (WACQUANT, 2015, p. 33-34).

A questão social assume contornos e expressões reveladoras da desigualdade em suas múltiplas expressões, que vulnerabilizam a juventude e reproduzem violações de direitos nos territórios periféricos. Assim, a desigualdade social, que afeta especialmente a juventude negra e periférica, e a insuficiência de políticas públicas, justificam a necessidade histórica de políticas amplas, democráticas e universais, acompanhadas de reformas estruturantes, como agrária, tributária e urbana (SILVEIRA, 2014).

Ao deparar-se com a correlação entre acesso, permanência escolar e mercado de trabalho, entre os jovens de 15 a 17 anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conclui que:

[...] o Brasil tem ainda enormes desafios para garantir que todos os jovens adolescentes concluam a escolaridade básica. [Em 2013] dos 10,6 milhões de jovens de 15 a 17 anos, mais de 1 milhão não estudavam e nem trabalhavam; 584,2 mil só trabalhavam e não estudavam; e, aproximadamente, 1,8 milhão conciliavam as atividades de estudo e trabalho. [...] Entre os jovens que não estudam, não trabalham e não procuraram trabalho [...] a maior parte é da raça negra (64,87%); 58% são mulheres e a imensa maioria (83,5%) é pobre e vive em famílias com renda per capita inferior a um salário mínimo (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 4).

A situação escolar dos jovens em conflito com a lei, em cumprimento de Medida Socioeducativa em meio aberto no município de Curitiba, não é diferente, como mostram os números abaixo:

Tabela 1 - Total de adolescentes distribuídos de acordo com a situação escolar e mercado de trabalho

Situação escolar	Faixa etária				Mercado de trabalho	Faixa etária				
	12 a 14 anos		15 a 17 anos			18 anos ou mais	%	12 a 14 anos		15 a 17 anos
Frequenta escola municipal	11	48	24	6%	<b>Trabalho formal</b>	0	83	72	11%	

Frequenta escola estadual	45	401	119	38%	Trabalho informal	2	166	152	22%
Frequenta escola particular	5	13	17	2%	Não trabalha	90	624	208	63%
Matriculado e não frequente	14	75	23	8%	Não informado	2	47	26	5%
Não matriculado	18	317	233	39%	Total	94	920	458	100%
Não informado	1	66	42	7%					
Total	94	920	458	100%					

Fonte: Fundação de Assistência Social (2016). Elaborada pelos autores durante a pesquisa.

É importante observar que os dados organizados na tabela acima revelam uma realidade de dificuldade dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, tanto no acesso quanto na permanência escolar. Dentre os dados, destaca-se o total de 39% de adolescentes não matriculados, o que pode ser interpretado como exclusão do acesso a um direito humano previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ao mesmo tempo, tal exclusão revela uma tendência de criminalização pelo Estado e pela sociedade dos adolescentes e culpabilização por atos que transcendem responsabilidades individuais, já que resultam de determinantes e fatores sociais, econômicos, políticos e culturais.

A negação do acesso e permanência escolar constitui um problema estrutural que condena muitos jovens a um futuro incerto e à exclusão social. Para os adolescentes em conflito com a lei, vinculados à execução de medidas socioeducativas em meio aberto, da FAS e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), município de Curitiba, a situação de pobreza e outras vulnerabilidades presentes em suas famílias é notória, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 2 - Situações identificadas nas famílias dos adolescentes vinculados ao serviço de proteção social em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto

Situações identificadas nas famílias dos adolescentes vinculados	Nº de adolescentes	% sobre o total de adolescentes vinculados
Bolsa Família	179	12%
Benefício de Prestação Continuada	29	2%
Criança/adolescente em serviço de acolhimento	18	1%
Mulher em serviço de acolhimento	33	2%
Pessoa com Deficiência em serviço de acolhimento	3	0%
Idoso em serviço de acolhimento	0	0%
Situação de rua em serviço de acolhimento	12	1%
Uso abusivo de substâncias psicoativas	153	10%
Pessoas adultas em privação de liberdade	32	2%
Pessoas egressas do sistema prisional	28	2%

Outro adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa	21	1%
Total de adolescentes vinculados	<b>1472</b>	<b>100%</b>

Fonte: Fundação de Assistência Social (2016). Elaborada pelos autores durante a pesquisa.

A falta de perspectivas concretas de ascensão social, perceptível entre os jovens que habitam territórios urbanos marcados pelo estigma da pobreza, e a exclusão do acesso ao direito à educação e a outros direitos sociais, impedem as possibilidades de mobilidade social ascendente, considerando-se como padrão referencial o atual modelo econômico, político e cultural de obtenção de bens, poder e prestígio social. Os registros de atendimento realizados nos 9 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) demonstram um conjunto de situações que revelam frágil ou nulo acesso às políticas públicas, assim como vulnerabilidades e violações diversas. Destaca-se a existência de adolescentes de famílias beneficiárias de transferência de renda e benefícios sociais; crianças e mulheres em acolhimentos institucionais por situação de violência; pessoas em uso de substâncias psicoativas; presença de adultos privados de liberdade ou egressas; outros adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Portanto, os dados retratam em parte a tragédia pessoal e social dos adolescentes e os ciclos de desigualdade, pobreza e violações como marcadores de suas biografias.

O reconhecimento e a valorização da sociedade civil e do protagonismo dos sujeitos de direitos representam o primeiro passo para desfazer a ilusão de atribuir ao Estado o “[...] lugar e instrumentos privilegiados das mudanças sociais [...]” (SADER, 1988, p. 33) e, ao mesmo tempo, criar as condições para “[...] alterar posições, significados [...]” (SADER, 1988, p. 34) e (re)construir “[...] ações sociais” (SADER, 1988, p. 34). Do mesmo modo, o reconhecimento dos cidadãos como sujeitos de direitos constitui um desafio no sentido de reverter a predisposição das instituições para ajustar, punir e patologizar.

### 1.1 Políticas Públicas: entre a reprodução da desigualdade e a incorporação de mecanismos deliberativos

Pensar as políticas públicas como vetor de materialização dos direitos humanos requer, segundo Boneti (2011), o reconhecimento de enfoques acadêmicos distintos a respeito do tema. Conforme o autor, há perspectivas teórico-analíticas mais focadas no legalismo jurídico, inclinadas a conceber as políticas públicas:

[...] a partir dos resultados da aplicação dos recursos públicos, [...] enquanto uma questão legal [que remete aos] deveres legais do Estado com o cidadão [ou, ainda, estudos que priorizam] uma análise mais avaliativa, quantitativa e qualitativa dos investimentos públicos realizados, os seguimentos sociais mais ou menos contemplados, o gerenciamento de recursos públicos, etc. (BONETI, 2011, p. 8).

As políticas públicas formuladas na particularidade histórica brasileira possuem uma base meritocrática, com forte incidência da programática neoliberal e da cultura patrimonialista. Desse modo, as políticas públicas cumprem uma função ideológica de reprodução da desigualdade e dos processos de vulnerabilidade social dos territórios precarizados (SILVEIRA, 2014). Em contraposição, os projetos políticos emancipatórios e democráticos, produzidos nas lutas sociais, com adoção de mecanismos que potencializam a participação social, po-

dem fortalecer a concepção democrático-participativa e deliberativa no processo de formulação e implantação de políticas públicas (SILVEIRA; BONETTI; COLIN, 2016).

No Brasil pós-Constituição Federal de 1988, a implementação de políticas públicas contribuiu para o desenvolvimento humano considerando-se, em especial, o novo pacto federativo orientado pela diretriz da descentralização com participação popular, e os objetivos do Estado Democrático Brasileiro comprometidos com a construção da justiça social e redução da pobreza. Entretanto, persistem as limitações políticas e institucionais no processo de territorialização das políticas, quando amparadas por princípios universalizantes, assim como a cooperação dos entes federados na formulação de políticas públicas. Sobressai o desafio da adoção de políticas públicas deliberativas, intersetoriais, potencializadas e definidas pela atuação da sociedade civil, de práxis criativas e processos transformadores. Principalmente, em face da conjuntura política e social recente que, sob a justificativa de crise financeira e necessidade de austeridade fiscal do Estado, resultou no desmonte dos direitos e das políticas públicas sociais. A Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a), que estabelece o novo marco fiscal e prevê o congelamento de gastos públicos pelos próximos 20 anos, num contexto de contrarreformas e redução de direitos sociais como a educação, o que abrange programas como o PRONATEC e o PROUNI, aprofunda a desigualdade social e agrava situação da juventude pobre e negra.

A análise das políticas públicas, como um campo em disputa e aberto a diferentes narrativas, corresponde à abordagem que Lima e Silveira (2016) conferem à teoria crítica dos Direitos Humanos, compreendidos como:

[...] produto cultural submetido a processos históricos, a construções abertas e sujeitas a mudanças constantes e que, do ponto de vista das relações de força, nem o Estado ou as demais instituições que representam o poder não concedem direito, resta-nos enfatizar que capacidade de impactar e gestar realidades no âmbito político e jurídico depende de ideais postulados e intervenções no processo de construção da realidade social. A produção e difusão de diferentes narrativas em torno dos direitos humanos não estão imunes a interesses, pois dependem dos atores que almejam e precisam transformar a história (LIMA; SILVEIRA, 2016, p. 153).

O pressuposto da descrição acima é que as formas de participação social, quando pensadas mais próximas da democracia deliberativa e menos da democracia representativa/elitista, estão em condições de instituir práticas sociojurídicas abertas à participação e à deliberação comunitária nas situações de conflitos que envolvam, por exemplo, os sujeitos que, de algum modo, precisam resolvê-las e retomar o livre curso de suas vidas. A sugestão é que uma gama de conflitos sob o controle da estrutura burocrática penal do Estado e de seus peritos autorizados, cujas tendências encarceradoras têm provocado mais problemas que soluções, possa ser debatida e resolvida de outro modo e em outros espaços.

A Organização das Nações Unidas (2002) já propõe mudanças nesta direção. Em face da expansão dos desvios, do custo econômico e ineficácia das políticas criminais ressocializadoras, a ONU recomenda que países como o Brasil adotem formas democráticas de defesa e promoção dos direitos humanos, citando como exemplo a justiça restaurativa. Este tema será objeto de reflexão mais adiante. Entretanto, a viabilidade da aplicação deste modelo de solução de conflitos supõe, antes, avaliar os limites da democracia representativa e pensar a

criação de mecanismos de participação e deliberação comunitária como forma de oferecer alternativas sociojurídicas mais eficazes e não punitivas na solução dos conflitos e superação das desigualdades.

## **2 DEMOCRACIA DELIBERATIVA COM VETOR DA JUSTIÇA RESTAURATIVA**

Segundo Faria (2000), a democrática deliberativa reivindica, ao lado dos procedimentos próprios das sociedades democráticas, “[...] regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes [...]” (FARIA, 2000, p. 47) que as decisões governamentais sejam sustentadas “[...] por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação” (FARIA, 2000, p. 47). Sob esse ponto de vista, a democracia deliberativa não reivindica um novo paradigma no sentido de eliminar a democracia representativa e as formas atuais de divisão do poder e de organização do Estado. Ao reportar-se à teoria do discurso formulada por Habermas, Faria ressalta a possibilidade de convivência de um sistema de governo cuja forma de poder possa ser construída a partir da relação centro versus periferia. O centro é constituído pelo aparato administrativo, poder judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade, via parlamento, eleições periódicas, partidos, ou seja, instâncias que compõem o núcleo do sistema político. A periferia abarca a esfera pública “[...] composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública como igrejas, associações culturais, grupos de interesse” (FARIA, 2000, p. 49). Os espaços deliberativos destinados à solução de problemas complexos como a pobreza urbana e a promoção de serviços sociais, escreve Cohen (2000), requerem o envolvimento e a capacidade de corpos deliberativos locais capazes de:

[Fomentar] a cooperação entre instituições e grupos bastante diferentes — por exemplo, instituições de financiamento, provedores de serviços de saúde, estabelecimentos de educação e treinamento, autoridades habitacionais, agências de desenvolvimento local e associações de bairro [com a finalidade de implementar] programas com participação cidadã mais direta na deliberação da solução de problemas, possível apenas através da deliberação pública em novas arenas localizadas fora das arenas políticas convencionais (COHEN, 2000, p. 165-166).

Paralelo a isso, a tarefa dos poderes de Estado é conferir publicidade às políticas públicas nas áreas de saúde, educação, acesso ao trabalho, à segurança, etc., abrindo tais áreas à ação diretamente deliberativa.

A administração pública deliberativa (BRUGUÉ, 2014), orientada pela democracia deliberativa, como concepção e dispositivo para formulação e implantação de decisões coletivas, pode produzir aprendizados sociais e políticos na formulação e no acesso às políticas públicas para a garantia dos direitos humanos, e contribuir no processo de engajamento dos sujeitos sociais na construção da esfera pública. Pode favorecer a integração de políticas a partir do princípio da intersetorialidade, e possibilitar atuação conjunta em temas transversais como o uso de drogas, a própria violência, pobreza e outros fenômenos sociais complexos. Os espaços sociais devem ser dotados de recursos dialógicos, de modo a posicionar os cidadãos como sujeitos de direitos e não como objetos de intervenção do poder público, com decisões que tenham implicações diretas na construção da agenda e formulação das políticas públicas, de modo a legitimar as decisões coletivas, com avaliação de processo, transparência

quanto às possibilidades na execução das ações e flexibilidade no planejamento a fim de incorporar propostas legítimas da comunidade.

Para Dagnino (2002), a participação em processos deliberativos favorece a promoção e difusão de valores éticos que fortalecem a cultura política democrática e a promoção de direitos. Aqui reside o ponto de conexão entre os conceitos de democracia deliberativa e as práticas de justiça restaurativa.

## **2.1 Práticas orientadas pela Justiça Restaurativa e Democracia Deliberativa: primeiras aproximações em Curitiba**

Autores como Braithwait (2011), Zehr (2008), Scuro Neto, (2011), incluindo resoluções da Organização das Nações Unidas (2002) e do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2016b), asseveram que a justiça restaurativa representa um sistema teórico-valorativo fundamentado nos princípios de corresponsabilidade de todos os envolvidos no conflito (vítima, infrator e demais interessados) na busca de respostas e soluções que causaram danos e sofrimentos.

A justiça restaurativa propõe que os problemas que afligem as pessoas possam e devam ser resolvidos com a participação direta dos interessados, a presença de mediadores externos informados respectivamente sobre o teor do conflito e o contexto psicossocial dos sujeitos inseridos na comunidade, e representantes do poder público. As práticas restaurativas orientam-se, enfim, pela produção de conhecimentos e ações que buscam, via envolvimento das partes, participação da comunidade local e de representantes do Estado, encontrar a melhor resposta para tomar decisão e solucionar uma gama de problemas que prejudicam a vida das pessoas e alteram os laços de convivência social. A esse respeito, a resolução 2002/2012 da ONU ressalta que a finalidade da justiça restaurativa é reparar o dano causado à vítima, sem estigmatizar a figura do agressor e sua comunidade de referência. Para tanto, prioriza respostas voltadas à reparação, restituição, serviço comunitário e acordo restaurativo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002). No Brasil, os efeitos político-jurídicos concretos da recomendação da ONU, levaram o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a estabelecer, por meio da resolução 225, de 31 de maio de 2016, parâmetros de funcionamento da justiça restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. A resolução em questão define a Justiça Restaurativa como:

[Um] conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato (BRASIL, 2016b: cap.I, art. 1º).

No caso dos jovens pobres e em situação de vulnerabilidade social envolvidos em atos infracionais, a participação destes terá lugar sempre que houver espaços e uma cultura sensibilizadora disposta a mitigar a crença racional positivista que insiste em demarcar a cisão hierárquica entre saberes acadêmicos versus saberes de senso comum. Em relação a isso, a resolução do CNJ prevê o que segue:

É necessária a participação do ofensor, e, quando, houver, da vítima, bem como das suas famílias, e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos represen-

tantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos (BRASIL, 2016b, Cap.I, Art. 1º, Inciso 1).

O propósito de valorizar o conhecimento dos sujeitos destinatários das políticas públicas voltadas ao cumprimento de medidas em meio aberto requer, por certo, a construção de espaços políticos destinados à participação e incorporação de novas práticas constitutivas de saber-poder. Para Christie (2004), a incorporação de saberes significativos não legitimados pelo mundo acadêmico exige o alargamento da base legítima dos “provedores de significado” para além dos cânones científicos constituídos, legitimados e apropriados pelo Estado e seu corpo de peritos sociais (CHRISTIE, 2004, p. 13). A constituição de um grupo ampliado de saberes com vistas à solução dos conflitos pressupõe a aceitação e o exercício da democracia deliberativa a qual, no plano da realidade empírica, pode ser definida como um método aberto ao cruzamento de saberes e práticas socioprofissionais que prevê a interação dialogada entre professores, pesquisadores acadêmicos, operadores da justiça, trabalhadores das políticas sociais e a comunidade afetada por atos de violência. Nesta direção, o CREAS, equipamento social responsável pela execução direta das medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços Comunitários), sob a coordenação da FAS do município de Curitiba, em consonância com o Programa Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), propôs:

[...] atendimento biopsicossocial aos adolescentes que cumpriam medida socioeducativa em meio aberto [mobilizando a ação de] equipes intersetoriais das diferentes Secretarias Municipais [com a atribuição de] formar grupos de trabalho para organizar os processos de normatização, fluxo, monitoramento, avaliação e organização do Sistema, objetivando efetivar o atendimento integral dos adolescentes [...]. (CURITIBA, 2014, p. 6).

O Serviço de Proteção Social destinado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade em meio aberto, implantado no âmbito do CREAS, inclui experiências de “[...] práticas de Justiça Restaurativa para o acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto” (CURITIBA, 2014, p. 10).

Com o objetivo de qualificar as políticas públicas de atendimento aos adolescentes em conflito com lei, especialmente na fase de execução das medidas socioeducativas em meio aberto, a área de Vigilância Socioassistencial realizou diagnóstico nos CREAS territorializados regionalmente, destinados aos atendimento dos adolescentes, a fim de aproximar as relações entre políticas de atendimento e sistema de justiça e, ainda, promover processos de sensibilização para reordenamentos institucionais e novas práticas na relação entre agentes públicos, adolescentes e suas famílias.

O diagnóstico elaborado pela FAS informa que 1.472 adolescentes cumpriram a execução de medidas socioeducativas em meio aberto na cidade de Curitiba, em 2015. O quadro abaixo descreve os tipos de ato infracional, MSE aplicada e o percentual de adolescentes que reincidiram na aplicação da medida no período.

Tabela 3 - Tipos de atos infracionais cometidos, MSE aplicadas e de adolescentes reincidentes em medida

Ato infracional	n.	%	Tipo de medida	Faixa etária			
				12 a 14 anos	15 a 17 anos	18 anos ou mais	%
Porte de substância psicoativa	195	13%					
Homicídio	6	0%					
Lesão corporal	96	7%	LA	35	183	114	22%
Furto/ roubo	487	33%	PSC	39	436	191	45%
Tráfico de entorpecentes	182	12%	LA + PSC	20	300	151	32%
Outros <sup>1</sup>	506	35%	Não informado	0	1	3	1%
<b>Total</b>	<b>1472</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>919</b>	<b>459</b>	<b>100%</b>
			Adolescentes reincidentes em medida	8	142	70	% sobre o total vinculado
			<b>Total</b>	<b>220</b>			<b>15%</b>

**Fonte:** Fundação de Assistência Social (2016). Elaborada pelos autores durante a pesquisa.

Quanto à tipologia dos atos infracionais praticados pelos adolescentes prevalece o cometimento de furtos e roubos, porte de substância psicoativa e tráfico de drogas. Dentre os fatores que levam os adolescentes pobres e em situação de vulnerabilidade social à prática de atos infracionais, é correto afirmar que:

[...] as desigualdades de distribuição do capital econômico e educacional potencializam a contradição entre aquilo que pais, mães, responsáveis e o poder público vislumbram para os filhos, em termos de aprendizagem profissional, sucesso e prestígio social, e os entraves cotidianos que os jovens terão de enfrentar devido a crises econômicas, falta de oportunidade escolar, ameaça do desemprego, precarização do ensino e das relações de trabalho (LIMA, 2014, p. 319).

No tocante aos casos de reincidência, a escassez de estudos e dificuldades de acesso às informações oficiais, principalmente, em relação ao cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, dificulta estabelecer análises comparativas nos casos de reincidência em meio aberto, assim como o impacto das políticas públicas implicadas e das atividades desenvolvidas. No estado do Paraná, os dados disponíveis limitam-se a informar a situação dos adolescentes em cumprimento de medidas judiciais de internação ou apreendidos e encaminhados sob o regime de internação provisória. O Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado mostra que as taxas de reincidência da medida de internação corresponderam:

<sup>1</sup> O termo *outros* (atos infracionais) foi agrupado em % como segue: receptação (4%), direção inabilitada (4%), injúria/ameaça (3%), dano/depredação (4%), porte de arma (3%), desacato (1%), outros/não informado (16%).

[...] em 2009, a 22% dos atendidos/as, [ampliando-se] em 2010 para 30%, [em] 2011 [para] 29,8% dos atendimentos, caindo para 25,4% em 2012, [...] 22,2% em 2013 e 31% em 2014. [Quanto aos] adolescentes apreendidos e encaminhados à internação provisória, os/as reincidentes representam a maioria dos atendimentos [perfazendo] 91,5% em 2009, 66,3% em 2010, 69,6% em 2011, 77,5% no ano de 2012, baixando para 67,9% em 2013 e 86% em 2014 (PARANÁ, 2015, p. 46-47).

Já, nos casos dos índices de reincidência relativos ao cumprimento de medidas em meio aberto, é praticamente impossível obter estimativas oficiais confiáveis uma vez que:

[...] 282 municípios, ou seja, 70,6% do Estado, não prestaram informações quanto ao número de adolescentes atendidos/as, não sendo possível afirmar que o fizeram por não possuírem adolescentes responsabilizados pelo cometimento de ato infracional com MSE em meio aberto. [No caso dos 117] municípios que informaram a situação da inscrição no CMDCA de seus programas de execução de MSE em meio aberto [...]87 estão inscritos e os 30 restantes não possuem inscrição no Conselho [...] conforme preconiza a legislação (PARANÁ, 2015, p. 84).

Em relação ao município de Curitiba, os dados da tabela III mostram que apenas 15% dos adolescentes que executaram medida em meio aberto reincidiram em 2015. Paralelo à implantação de ferramentas de monitoramento para identificação dos perfis dos adolescentes em demanda por direitos e territorialização das ações, outras medidas locais adotadas a partir da contribuição do diagnóstico realizado pela FAS, assim como as primeiras capacitações executadas pela Universidade, para implementação de práticas restaurativas na relação entre o sistema de justiça e a política de assistência social, integrada com demais políticas setoriais, podem ser destacadas: a) implantação de um Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo com previsão de atribuições que fortalecem a atuação intersetorial; b) previsão de uma concepção inovadora no programa, orientada pela cultura da restauração, que se coloca na perspectiva da ruptura de práticas meramente disciplinadoras; c) capacitação de servidores públicos que executam as medidas socioeducativas sobre justiça restaurativa e possibilidades de novas intervenções; d) aprimoramento do Plano de Atendimento Individual para a pactuação de responsabilidades intersetoriais e como ferramenta de acompanhamento familiar; e) implantação da vigilância socioassistencial para análise territorial e dos atendimentos, visando reordenamentos nas políticas públicas de Atendimento Socioeducativo em meio aberto.

A opção política e programática por esse caminho desafia o poder público, sob o princípio da excepcionalidade da medida socioeducativa, a elaborar estratégias de governança que invistam em mecanismos restauradores, fortaleçam a intersetorialidade e a qualidade dos serviços prestados; e promovam educação permanente, visando ao desenvolvimento de práticas interdisciplinares em espaços sociais e processos deliberativos abertos ao protagonismo dos adolescentes, de suas famílias e demais sujeitos políticos sensíveis à construção de uma agenda política em defesa dos direitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A fragmentação e a funcionalidade das políticas públicas, assim como a estrutura verticalizada do sistema de justiça, contribuem ativamente para a reprodução da desigualdade e de fenômenos complexos e multifacetados como a violência e a pobreza. No Brasil, onde viven-

cia-se um processo histórico de negação de direitos, cultura patrimonialista autoritária e desigualdade estrutural, é urgente pensar em mecanismos para evitar a formulação estatal de políticas públicas com tendência moralizadora das expressões da questão social e consequente culpabilização e criminalização de jovens e da população mais pobre.

O diálogo entre concepções restaurativas e deliberativas e sua aplicação em territórios e ambientes marcados pela desigualdade e violência que afetam, sobretudo, a juventude socialmente precarizada, exige a construção de conhecimentos, práticas sociais e políticas públicas na direção da defesa, promoção e materialização dos direitos humanos juvenis.

A proposta de iniciativas locais, como as de Curitiba (PR), contribui para potencializar inovações no campo dos direitos humanos e das políticas públicas, assim como do sistema de justiça num contexto em que se observa a crise de legitimidade das instituições de Estado, violações de direitos, encarceramento e extermínio da juventude pobre e negra em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

A primeira fase de desenvolvimento da pesquisa possibilitou o reconhecimento da complexidade que envolve o ato infracional, das fragilidades das políticas públicas, assim como a aplicação de dispositivos em gestão que possuem potencial transformador. Em face do risco constante das políticas públicas socioeducativas se aproximarem mais de uma política de disciplinamento, controle burocrático e obediência passiva, dirigida aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, iniciativas focadas em vivências restaurativas devem vir acompanhadas de processos deliberativos que incidam na formulação e execução das políticas públicas e na elaboração político-institucional de novos espaços de desjudicialização dos conflitos e de constituição dos sujeitos de direitos.

## REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar. **Políticas Públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2011.

BRAITHWAIT, John. **Democracia, comunidade e resolução de problemas**. Tradução Marcia Rublescki. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://jjj.tjrs.jus.br/justica-restaurativa/democracia-comunidade-e-resolucao-de-problemas>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Brasília (DF), 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 225, de 31 de maio de 2016, dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Brasília (DF), 2016b. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br//images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_225\\_31052016\\_0206216161414.pdf](http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_225_31052016_0206216161414.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **CPI: Relatório final: Assassinato de jovens**. Relator Senador Lindbergh Farias. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

BRUGUÉ, Quim. **Da gestão pública para a administração pública deliberativa: Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014.

CHRISTIE, Nils. **Una sensata cantidad de delito**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004.

COHEN, Joshua. Igualitarismo, internacionalização e cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 161-170, out.2000.

CURITIBA (Município). Instituto Municipal de Administração Pública. **Diretivas para o Acompanhamento das Ações de Governo: a centralidade do diálogo**. Curitiba, 2015.

DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos: em balanço necessário**. São Paulo: Paz e Terra;Unicamp, 2002.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, Campinas, n. 49, p. 47-68, 2000.

FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (Curitiba). **Programa do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE): guia de medidas socioeducativas**. Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/Guia-MedidasSocioeducativas.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

LIMA, Cezar Bueno. Juventude e políticas públicas: entre proibições, trabalho subremunerado e novas práticas de sociabilidade. **Mediações**, Londrina, v. 19, p. 317-336, jan./jun. 2014.

LIMA, Cezar Bueno; SILVEIRA, Jucimeri I. Direitos Humanos e Política Social: instrumentos sociojurídicos não punitivos e mecanismos democráticos. **Rev. Filos., Aurora**, Curitiba, v. 28, n. 43, p. 147-166, jan./abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 2002/12: Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal**. Disponível em: <[http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material\\_d\\_e\\_Apoio/Resolucao\\_ONU\\_2002.pdf](http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_d_e_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2014.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo. Curitiba, 2015. Disponível em: <[www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/materiais/sinase.pdf](http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/materiais/sinase.pdf)>. Acesso em: 27 fev.2017.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SCURO NETO, Pedro. **Movimento restaurativo e a justiça do século XXI**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande no Sul, 2011. Disponível em: <<http://jjj.tjrs.jus.br/justica-restaurativa/movimento-restaurativo>>. Acesso em: 28 jun. 2007.

SILVEIRA, Jucimeri I. Desigualdades territoriais, políticas públicas e garantia de direitos. In: GUEBERT, M. C.; COSTA, R. **Educação, política e direitos humanos: diálogos necessários para o século XXI**. Curitiba: CRV, 2014.

SILVEIRA, Jucimeri I.; BONETI, Lindomar; COLIN, Denise Arruda. Políticas Públicas e Direitos Humanos: crítica aos fundamentos epistemológicos e a incidência dos sujeitos políticos. In: LIMA, Cezar Bueno de; GUEBERT, Miriam Célia Castellain Guebert (Orgs). **Teoria dos Direitos Humanos em Perspectiva Interdisciplinar**. Curitiba: PUCPRESS, 2016.

WACQUANT, Loïc. A estigmatização territorial na idade da marginalidade avançada. **Sociologia: Revista da da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Porto, v. 16, p. 27-39, 2015. Disponível em: <6.

ZEHR, Howard. Uma lente restaurativa. In: ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça Restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2008.

---

**Cezar Bueno de LIMA** autor principal – responsável pela elaboração de todas as etapas do texto. Sociólogo. Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP (2007). Professor do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGDH/PUCPR)

**Jucimeri Isolda SILVEIRA** coautora: responsável pela elaboração de todas as etapas do texto. Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela PUC/SP (2013). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGDH/PUCPR).

---