

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

MARLÚCIA FERREIRA DO CARMO

**A nova face do menorismo: o extermínio da condição de sujeito de direitos
dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação no
Distrito Federal**

Brasília
2015

MARLÚCIA FERREIRA DO CARMO

A nova face do menorismo: o extermínio da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação no Distrito Federal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.
Orientadora: Profa. Dra. Maria Lúcia Pinto Leal.

Brasília
2015

MARLÚCIA FERREIRA DO CARMO

A nova face do menorismo: o extermínio da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação no Distrito Federal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Política Social.

Aprovada em: 09 de dezembro de 2015

Banca examinadora

Profa. Dra. Maria Lúcia Pinto Leal
Orientadora — Universidade de Brasília (UnB)

Profa. Dra. Verônica Teixeira Marques
Examinadora Externa — Universidade Tiradentes/Maceió

Profa. Dra. Cynthia Bisinoto Evangelista de Oliveira
Examinadora Externa — UnB

Profa. Silvia Cristina Yannoulas
Examinadora Interna — UnB

Prof. Vicente de Paula Faleiros
Examinador Interno — UnB

A atuação profissional em defesa dos direitos humanos no sistema socioeducativo transformou a minha vida, tornando-a plena de sentido.

No caminho do aprimoramento intelectual, contei com a colaboração e o apoio de muitas pessoas, às quais agradeço imensamente. Mas gostaria de destacar dois nomes que se tornaram para mim uma expressão e referência acadêmica e política: Baiana e Erika.

Registro a profícua sintonia intelectual que experimentei com minha orientadora, Dra. Maria Lúcia Pinto Leal, que, no cotidiano da busca pela ampliação de conhecimento, se transformou na querida Baiana, minha maior referência na área do direito da infância.

Também ressalto a participação ativa da minha amiga Erika Kokay, que me possibilitou espaço político de crescimento singular, bem como de participação na área da infância no Distrito Federal.

Não poderia deixar de dedicar, ainda, o resultado deste trabalho às minhas filhas, Aline e Camila, e à minha neta, Maria Eduarda, presentes desde o início da elaboração desta tese, me transmitindo a energia necessária a sua conclusão. Elas são, para mim, a demonstração de que o devido acesso aos direitos individuais e sociais possibilita uma formação para a autonomia e a liberdade.

*Onde você vê um obstáculo,
alguém vê o término da viagem
e o outro vê uma chance de crescer.
Onde você vê um motivo para se irritar,
alguém vê a tragédia total
e o outro vê uma prova para sua paciência.
Onde você vê a morte,
alguém vê o fim
e o outro vê o começo de uma nova etapa...
Onde você vê a fortuna,
alguém vê a riqueza material
e o outro pode encontrar por trás de tudo, a dor e a miséria total.
Onde você vê a teimosia,
alguém vê a ignorância,
um outro compreende as limitações do companheiro,
percebendo que cada qual caminha em seu próprio passo.
E que é inútil querer apressar o passo do outro,
a não ser que ele deseje isso.
Cada qual vê o que quer, pode ou consegue enxergar.
Porque eu sou do tamanho do que vejo.
E não do tamanho da minha altura.*

Fernando Pessoa

RESUMO

Este estudo debate a nova face do menorismo, caracterizada pelo extermínio da condição de sujeito de direito dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação no Distrito Federal, em razão da dissolução das relações humanas vividas nas unidades de internação, as quais negam a sua condição humana e descontrolam sua capacidade para o exercício da cidadania. Para a realização de tal debate, coloca-se em questão o modelo de gestão do sistema socioeducativo no Distrito Federal, que impossibilita a consolidação da dupla face da medida socioeducativa de internação, qual seja, das ações de educação e responsabilização, conforme preconiza a Lei Federal do Sinase. Diante de tal realidade, ao contrário dos avanços no reconhecimento da condição humana dos autores de atos infracionais, verifica-se a vigência de um processo de esvaziamento dessa possibilidade, com a predominância de práticas profissionais alicerçadas na punição e na negação da condição de sujeito de direitos — não só dos adolescentes, mas também dos próprios profissionais que executam a política da socioeducação. Este estudo utilizou-se de abordagem qualitativa e das seguintes técnicas investigativas: observação participante, entrevistas semiestruturadas e pesquisas documentais. A amostra foi composta de cinco unidades de internação, e foram entrevistados dez adolescentes e jovens, cinco especialistas socioeducativos e cinco atendentes de reintegração socioeducativos, escolhidos aleatoriamente. No processo de investigação, observou-se a inexistência de consolidação do modelo de gestão das políticas sociais brasileiras, fundado nos direitos humanos, na intersetorialidade e na interdisciplinaridade. Esse fato gerou um processo de precarização das condições de trabalho dos profissionais que atuam no sistema socioeducativo do Distrito Federal, interferindo negativamente nas interações entre os trabalhadores do sistema, e destes com os adolescentes e jovens internos. Isso resulta numa ação profissional que reforça o extermínio da condição de sujeitos de direitos dos adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Tal ruptura com o reconhecimento da condição humana e dos direitos origina-se nas deliberações políticas por parte do Estado e materializa-se pela negação de implementação de programas, projetos e serviços correspondentes aos direitos básicos e especiais dos internos, que acabam sofrendo um processo de *mortificação* e recebendo tratamento indigno e desumano. O presente estudo problematiza a implementação da política de socioeducação no Distrito Federal, tomando-o como referência por tratar-se de unidade territorial com taxa crescente de internação de adolescentes envolvidos com atos infracionais, e também por haver registros de manutenção de uma cultura punitiva e restritiva de direitos aos internos. Tal realidade tem sido objeto de debate, haja vista os efeitos deletérios causados no desenvolvimento dos destinatários do sistema pela privação dos seus direitos fundamentais estabelecidos pela legislação nacional e internacional.

Palavras-chave: Sinase. Medida socioeducativa de internação. Sujeito de direitos. Intersetorialidade na socioeducação.

ABSTRACT

This study discusses the denial of the recognition of incarcerated adolescents and youth as subjects of rights in the Brazilian Federal District, due to the historical dissolution of human relations, the denial of their human condition, and the de-construction of their citizenship in the juvenile justice system. To do so, this study questions the management model of the institutions currently implemented in the Federal District, which prevents them from consolidating the two-fold aspect of the measure—education and accountability—, as required by national legislation. Therefore, despite advances in the recognition of rights of adolescent and youth offenders, punishment and denial of their human condition still prevail. The methods used in this study comprise participant observation, semi-structured interviews, and file research. Five institutions, ten adolescents and youth, five specialists, and five security agents randomly recruited participated in the research. The data reveal that the management model of Brazilian public policies, which are based on human rights, intersectoral action, and multidisciplinary, is not put into practice in the Federal District. This results in precarious working conditions for professionals in the institutions, and hinders the interactions amongst the workers and between workers and the incarcerated adolescents and youth. The professional practices thus reinforce the denial of rights and of the human condition of the adolescents and youth. Such violation results from political decisions made by the Brazilian state, and leads to a lack of access to programs, projects and services that could guarantee basic and special rights of the adolescents and youth incarcerated, who eventually suffer a mortification process and receive unworthy and inhuman treatment. The present study thus brings forward the discussion of Brazilian policies regarding juvenile justice, using the Federal District as a reference due to its growing incarceration and the maintenance of a punitive and restrictive culture in the institutions. This reality has become the object of debate due to its harmful effects on the development of the adolescents and youth deprived not only of freedom, but also of their fundamental rights established by national and international law.

keywords: Juvenile justice system. Social-educational measure of confinement. Person under law. Intersectorial education.

LISTA DE SIGLAS

ABJM	Associação Brasileira de Juízes de Menores
ATRSs	Atendentes de Reintegração Socioeducativos
Caje	Centro de Atendimento Juvenil Especializado
CDHCEDP-CL	Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal
CDS	Centro de Desenvolvimento Social
CERE	Centro de Reclusão do Adolescente Infrator
CETRAM	Centro de Triagem e Atendimento ao Menor
Cetro	Centro de Triagem e Observação de Menores
Ciago	Centro de Internação Granja das Oliveiras
Ciap	Centro de Internação de Planaltina
CIDH–OEA	Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Codeplan	Companhia de Desenvolvimento e Planejamento
Comeia	Comunidade de Educação, Integração e Apoio a Menores e Família
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coteme	Comunidade de Terapia e Educação de Menores
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Febem	Fundação do Bem-Estar do Menor
Fórum Nacional DCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FPDCA	Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente
FSS/DF	Fundação de Serviço Social do Governo do Distrito Federal
Funabem	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GDF	Governo do Distrito Federal
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público e Territórios

MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNAISARI	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei
Proami	Projeto de Atendimento do Menor Infrator
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RENADE	Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei
SAM	Serviço Nacional de Assistência do Menor
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Secras	Secretaria de Estado da Criança
Sejus	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Governo do Distrito Federal
SEPPCJ	Secretaria de Estado de Políticas Públicas para a Criança e Juventude
SESI	Serviço Social da Indústria
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Socius	Empresa Junior de Pesquisa em Sociologia da Universidade de Brasília
SUS	Sistema Único de Saúde
Uamas	Unidades de Atendimento em Meio Aberto
Uibra	Unidade de Internação de Brazlândia
UIP	Unidade de Internação de Planaltina
UIPP	Unidade de Internação do Plano Piloto
UIPSS	Unidade de Internação Provisória de São Sebastião
UISM	Unidade de Internação de Santa Maria
UISS	Unidade de Internação de São Sebastião
UnB	Universidade de Brasília
Unire	Unidade de Internação do Recanto das Emas
VEMSE	Vara de Execuções de Medidas Socioeducativas
VIJ	Vara da Infância e da Juventude

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E QUESTÃO SOCIAL	20
1.1 Estado liberal	28
1.2 Estado social	37
1.3 Estado neoliberal e questão social	40
1.4 Estado penal.....	47
2 A QUESTÃO SOCIAL E A PRÁTICA INFRACIONAL NO BRASIL	50
2.1 A interface dos direitos humanos com os direitos dos adolescentes autores de atos infracionais	50
2.2 Os marcos legais e as políticas sociais destinadas aos adolescentes autores de infração no Brasil.....	56
2.2.1 Etapa penal: a condição de abjeção.....	63
2.2.2 Códigos de Menores de 1927 e 1979: a condição de objeto de assistência e proteção	68
2.2.3 ECA: condição de sujeito de direitos	78
3 O SINASE E A SOCIOEDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA	85
3.1 As diretrizes constitucionais e suas implicações na política da socioeducação	94
4 O EXTERMÍNIO DA CONDIÇÃO DE SUJEITO DE DIREITOS DOS ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO NO DF	99
4.1 A categoria extermínio	106
4.2 Panorama nacional do atendimento socioeducativo	109
4.3 Panorama do sistema socioeducativo do Distrito Federal	118
4.3.1 Perfil dos adolescentes e jovens do Distrito Federal em situação de privação de liberdade.....	125
4.4 A precarização das práticas profissionais no sistema socioeducativo do Distrito Federal	130
4.5 A tensão política entre os integrantes da equipe e a gestão.....	143
4.6 A intersetorialidade como modelo de gestão de política social em construção	148
4.7 Abordagens correcionais e repressivas em detrimento de práticas socioeducativas ...	158
4.8 A política do Sinase agoniza	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
REFERÊNCIAS	181
APÊNDICE A — Roteiro de entrevista com os adolescentes e jovens	188

APÊNDICE B — Roteiro de entrevista com os trabalhadores das unidades de internação	190
APÊNDICE C — Questionário dirigido aos dirigentes das unidades de internação do Distrito Federal	192
APÊNDICE D — Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	199

INTRODUÇÃO

A decisão de estudar a política da socioeducação no Distrito Federal surgiu associada à minha trajetória profissional de assistente social. Desde a conclusão da graduação, em 1989, e a entrada no quadro de recursos humanos do Governo do Distrito Federal (GDF), na qualidade de servidora pública da extinta Fundação de Serviço Social, passei a trabalhar na execução de programas de acompanhamento de crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos e em medida de proteção especial, bem como de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida.

O início desse meu trabalho ocorreu simultaneamente à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 13 de julho de 1990, ano posterior ao começo de minha atuação profissional no segmento infantojuvenil (BRASIL, 1990b). A partir de então, seguiu-se um período intenso e extenso de formação na área da infância, sob o novo paradigma da proteção social, com participação em debates que agitavam e alcançavam a maioria dos profissionais em todo o país. Afinal, tratava-se de uma legislação identificada à época como inovadora e marcada pela ruptura com a doutrina menorista, considerada conservadora e violadora de direitos humanos da infância brasileira.

Em 2001, a minha retomada da vida acadêmica, para cursar mestrado em política social, deu-se com o objetivo de compreender com maior profundidade o universo com o qual havia lidado desde a conclusão da graduação. À época, sob a orientação do professor Pedro Demo, o estudo deteve-se na política social como efeito de poder, tomando como referência de análise o programa de liberdade assistida executado pelo GDF. Após a conclusão do mestrado, em 2003, o trabalho com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa continuou, mas focalizou a área de controle e defesa de direitos humanos dos adolescentes e jovens em privação de liberdade (CARMO, 2003).

Dessa forma, entre 2003 e 2011, quando exerci a função de assessora parlamentar em direitos humanos na Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, minhas atividades acadêmicas e funcionais voltaram-se ao controle das políticas sociais dirigidas para crianças e adolescentes, com centralidade no acompanhamento das medidas socioeducativas, em especial a de internação. À época, foram elaborados diversos

relatórios com diagnósticos sobre as condições de atendimento nas unidades de internação do Distrito Federal, embasados em visitas às unidades e em entrevistas com adolescentes, jovens e familiares, bem como com os socioeducadores e gestores. Tais relatórios resultaram na contribuição para o encaminhamento, com várias organizações da sociedade civil de defesa dos direitos da infância no Distrito Federal, de denúncias de violações dos direitos dos adolescentes e jovens internos para diversas instâncias nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes. A análise das denúncias pelas autoridades competentes levou ao pedido de intervenção federal na principal unidade de internação do Distrito Federal, denominada à época de Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), além de recomendações de mudanças no sistema de atendimento socioeducativo como um todo dirigidas ao governo brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 9 de fevereiro de 2006.

Desde então, as violações de direitos humanos de adolescentes e jovens em unidades de internação, e por consequência o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), tornaram-se tema central das minhas ações e reflexões. Nesse universo contraditório, meu interesse científico pelas práticas profissionais dirigidas aos adolescentes e jovens internos foi impulsionado pelo acompanhamento de diversas situações-limite em que a violência e a repressão orientavam as ações dirigidas a esse segmento. Dessa forma, a definição do problema de pesquisa baseou-se na constatação de que a autoridade exercida sobre adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação se fundamenta na violência psicológica, moral e física, que atenta contra a dignidade dos adolescentes e jovens internos e contradiz as orientações inovadoras do ECA/Sinase, concretizando o extermínio da sua condição humana de sujeito de direito. Afinal, como se poderiam alcançar, no cotidiano das organizações de internação, os princípios de responsabilização e educação, tendo em vista a preparação dos adolescentes e jovens para uma vida distanciada da trajetória infracional se, no processo de internação, eles são vítimas de atitudes e práticas violentas, e se lhes têm sido negados vários de seus direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, além de não haver o reconhecimento da sua condição de pessoa humana e em desenvolvimento?

Acompanhar a contradição evidenciada entre os dispositivos legais estabelecidos pelo ECA e pelo Sinase e as práticas profissionais em curso nas unidades de internação do Distrito Federal levou a questionamentos diversos, que apenas poderiam ser

desvelados num processo de aprofundamento teórico. Meu retorno à vida acadêmica, para fazer doutorado em política social, justificou-se pela necessidade de conhecer as práticas socioeducativas em curso e os motivos que as fazem permanecer, muitas vezes, inalteradas, mantenedoras do exercício da autoridade em bases violentas, apesar de o discurso legal direcioná-las para o respeito aos direitos humanos, que reconhece nos adolescentes e jovens em medida socioeducativa a capacidade e possibilidade de resignificação de suas vidas.

Dessa forma, a tese ora apresentada analisa as práticas profissionais presentes nas unidades de privação de liberdade de adolescentes e jovens autores de infração, e assume as seguintes questões de partida: quais são as práticas profissionais cotidianas nas unidades de internação do DF? Quais são as reais condições de trabalho? Qual é o potencial educativo das práticas profissionais em curso? Elas fortalecem ou exterminam a condição de sujeito de direito dos adolescentes e jovens privados de liberdade?¹ É possível, na sociedade capitalista, alcançar transformações significativas na vida dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação? O propósito deste estudo foi conhecer as práticas profissionais presentes nas unidades de internação do Distrito Federal, realizadas pela política de socioeducação, em integração com as políticas setoriais básicas e de proteção especial, analisando seu potencial educativo e sua interferência no fortalecimento e/ou extermínio da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens internados.

Além da importância na perspectiva pessoal, o tema se apresenta relevante para a sociedade e para o meio acadêmico, e sobretudo para os adolescentes autores de infração penal, que têm sido objeto de debates polêmicos nas diversas instâncias do poder público. Trata-se de um assunto que tem visibilidade frequente, embora seja uma “visibilidade perversa” (SALES, 2007). Enquanto se mantêm vítimas de violações de direitos, no interior das suas famílias e comunidades, esses adolescentes e jovens são invisibilizados, tendo na prática infracional uma das poucas formas de ruptura com essa ausência de lugar social. Assim, ficam visíveis numa perspectiva perversa, porque, ao se

¹ Segundo Saraiva (2010, p. 76), “como sujeito de direito, o adolescente tem os mesmos direitos que os adultos, e um plus, decorrente de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Desse modo, o procedimento para aplicação de medida socioeducativa deve observar o devido processo legal, sendo que a responsabilização somente ocorrerá se comprovada a autoria e a materialidade, o ato ilícito, antijurídico e culpável — exigibilidade de conduta diversa e potencial consciência de ilicitude. A visão do aplicador da lei deve ser no sentido de que o adolescente é um sujeito, e não mais um objeto de proteção, como ocorria no Código de Menores. Sendo assim, devem ser respeitados todos os direitos fundamentais declarados no art. 227, caput, da Constituição Federal, bem como no art. 4º do Estatuto, dentre eles o direito à convivência familiar e comunitária [...]”.

tornarem violadores de direitos, pessoas abjetas, passam a ser considerados um risco à ordem familiar e social, constituindo-se em objeto de ação do Estado pela via do sistema de segurança e de justiça, muito embora a legislação os considere sujeitos de direitos.

A ação estatal, em princípio, teria a contemplar as práticas profissionais pautadas no respeito aos direitos humanos, com o uso de autoridade horizontalizada e com garantia de participação ativa dos membros que integram o processo de atendimento. No entanto, o quadro previsto legalmente não se concretiza, pois, ao serem institucionalizados em unidades de internação, os indivíduos passam a ser considerados objetos/abjetos, e deparam-se com uma intervenção pautada muitas vezes pela cultura da violência como meio mais adequado de ruptura com a trajetória infracional, desencadeando um processo de “mortificação” (GOFFMAN, 2010). Enfim, são muitos os questionamentos acerca do tema, e as respostas estariam numa interpretação de profundidade, buscando-se aproximação das contradições que envolvem essa expressão da questão social. Entender o processo de entrada e saída da trajetória infracional, e a ação do Estado declaradamente desenvolvida no sentido da mudança da vida dos adolescentes e jovens, implica um olhar e uma compreensão para além da solução imediata do encarceramento.

A hipótese assumida inicialmente partiu da premissa de que as práticas profissionais presentes nas unidades de internação do Distrito Federal são pautadas pelo exercício da autoridade violenta; que os serviços intersetoriais prestados pelas políticas sociais básicas e de proteção especial, necessários para a garantia da proteção integral dos internos, não encontram conformidade com o estabelecido pela legislação nacional e internacional; e que, no processo de trabalho, se verifica uma tensão política intensa entre os profissionais que integram a divisão sociotécnica de trabalho, denominada aqui “corpo dirigente”,² o que fortalece as condições precárias de trabalho e consolida a situação de violação de direitos ali estabelecida. A cultura do exercício da autoridade com base na violência mantém-se no cotidiano das instituições, embora seja possível verificar, na perspectiva legal, uma intenção de ruptura com tal modelo. Notória, porém, é a predominância das práticas profissionais disciplinares, conservadoras e minoristas, associada às contradições decorrentes do ideário liberal adotado pelo Estado brasileiro, que admite avanços legais, embora sem correspondência plena na prática, mantendo

² Corpo dirigente é categoria utilizada por Goffman (2010) para se referir aos profissionais que atuam com pessoas em situação de internação em instituições totais, incluindo os especialistas e gestores.

uma conduta de penalização e criminalização da pobreza por meio de seu encarceramento. E, diante de tais processos disciplinares dirigidos aos adolescentes e jovens brasilienses, o resultado alcançado tem sido, em diversas situações, o extermínio³ da sua condição humana de sujeito de direitos, comprometendo seu potencial de desenvolvimento e ruptura com a trajetória infracional.

Na realização desta pesquisa, adotou-se a abordagem qualitativa por uma via que avança para além da coleta de dados empíricos, seguindo a proposta da hermenêutica da profundidade de Thompson (1995). Para a aproximação da realidade e o alcance dos objetivos propostos, foram entrevistados, em cinco unidades de internação do Distrito Federal,⁴ dez adolescentes e jovens, dois de cada unidade; cinco atendentes de reintegração socioeducativos (ATRS) e cinco especialistas (ES), sendo um representante de cada unidade. Além disso, foram enviados questionários a cinco representantes da gestão das unidades de análise, totalizando-se a aplicação de vinte entrevistas semiestruturadas e cinco questionários. No entanto, apenas os gestores das unidades de internação de São Sebastião e de Brazlândia responderam ao questionário.⁵ Considerando tal limitação das respostas dos gestores, os escassos dados encontrados não foram objeto de análise. Vale ressaltar que tal fato prejudicou sobremaneira a realização desta pesquisa, pois não foi possível conhecer dados quantitativos importantes, especialmente em relação aos recursos humanos, materiais e financeiros disponibilizados para a execução do programa de internação no Distrito Federal.

No processo de levantamento de dados, foram identificadas algumas dificuldades pela equipe de pesquisa, dentre elas: distante localização e acesso às unidades de internação; o não fornecimento, por parte dos gestores das unidades, de dados quantitativos sobre o número de adolescentes e jovens internos nos dias de realização da pesquisa, assim como dados sobre o número de profissionais; além do não preenchimento do questionário a eles dirigido. Os gestores não se negaram formalmente a responder às perguntas; afirmaram que as encaminhariam posteriormente à equipe, porém não o fizeram. Diante de tal conduta, foram realizados inúmeros contatos com os gestores, recorrendo também à sua chefia imediata, tendo em vista a importância dos dados numéricos sobre os internos e profissionais atuando em cada unidade de

³ O conceito de extermínio ora utilizado se dá em seu sentido político, e não está associado ao extermínio físico, culminando em morte física. Tal conceito será tratado no capítulo 4.

⁴ Unidade de Internação de Planaltina, Unidade de Internação de São Sebastião, Unidade de Internação de Brazlândia, Unidade de Internação de Santa Maria e Unidade de Internação do Recanto das Emas.

⁵ As demais unidades, apesar de diversas solicitações, não entregaram o questionário, conforme tinham se comprometido.

internação, além das demais informações sobre o funcionamento e organização institucional. No entanto, os esforços foram em vão, e apenas duas unidades responderam ao questionário. Diante da escassez de dados provocados pela não adesão dos gestores, deliberou-se por não utilizá-los, pois se entendeu que isolados não contribuiriam para uma visão ampliada do quadro ora colocado no Distrito Federal. É necessário destacar que o não acesso a tais dados limitou o aprofundamento de algumas análises, haja vista que um dos aspectos relevantes identificados na pesquisa diz respeito à precarização do trabalho, gerado também pela escassez ou ausência de recursos humanos, materiais e financeiros.

Registra-se ainda que a pesquisa foi realizada entre maio de 2015 e julho de 2015, e que a autora desta tese trabalhou de outubro de 2014 a junho de 2015 na unidade de internação do Recanto das Emas (UNIRE), como especialista socioeducativa, com oportunidade de desenvolver a técnica da observação participante. Tal vivência possibilitou aprofundar o conhecimento sobre as práticas profissionais ali desenvolvidas, e as consequências para o cumprimento da medida socioeducativa de internação.

As entrevistas foram conduzidas por estudantes da Universidade de Brasília (UnB), do curso de sociologia, integrantes da Socius (Empresa Junior de Pesquisa); e as gravações foram feitas por estudantes do curso de graduação em serviço social da UnB. Tais estudantes ficaram sob a supervisão e coordenação da autora desta tese e foram formados para a pesquisa, por meio de: 1) oficinas de qualificação sobre o Sinase; 2) reuniões de debate sobre a legislação em vigor e a realidade do Distrito Federal; 3) visitas antecipadas para o conhecimento das unidades de internação; e 4) participação na revisão dos instrumentos de pesquisa e aplicação do pré-teste, realizado na Unidade de Internação de Saída Sistemática (UISS), organização que integra a estrutura de atendimento do GDF. Também foi proporcionado acesso às pesquisas nacionais e distritais, com posterior debate.

Na análise do discurso dos adolescentes e jovens, dos ATRSs e dos especialistas, visou-se identificar, com base em seu olhar, a realidade de internação e seu potencial de transformação e ruptura com a prática infracional. Em relação aos internos, buscou-se focar nas questões referentes à caracterização da rotina institucional: condições das instalações físicas; acesso aos serviços prestados pelas políticas setoriais, em especial as de saúde, educação, profissionalização, lazer e cultura; relação com os profissionais; acesso a informações e deliberações; e sentimento de segurança no interior da unidade.

Já em relação aos profissionais, buscou-se compreender as práticas de gestão e manutenção da unidade, as condutas profissionais cotidianas, e a percepção em relação à legislação em vigor e aos adolescentes e jovens envolvidos em práticas infracionais. Para apresentação do perfil dos adolescentes e jovens em internação, lançou-se mão de pesquisas realizadas nos cenários local e nacional, cujos dados são apresentados na contextualização sócio-histórica do sistema socioeducativo do Distrito Federal.

No decorrer deste estudo, observou-se que as políticas sociais envolvidas no cumprimento da medida socioeducativa de internação são orientadas por diferentes concepções, que vão desde a perspectiva correccional, prisional-repressiva, até aquelas que têm fundamento nos direitos humanos e na proteção integral, conforme regulamentação do Sinase. Para reordenar o sistema socioeducativo, conforme indica a legislação nacional, desde a Constituição Federal de 1988, considera-se que as práticas profissionais devem ser analisadas à luz do disposto no Sinase, sem, contudo, desconsiderar o que dizem os demais autores sobre o tema e todo o conhecimento já acumulado.

Os argumentos desta tese estão estruturados em quatro capítulos. No primeiro, é feita uma revisão de literatura, com análise teórica e política sobre as categorias Estado, política social e questão social. O segundo capítulo apresenta o debate sobre os tratados internacionais e sua influência sobre a legislação brasileira, além da discussão sobre o contexto econômico e político de surgimento das leis dirigidas às crianças e aos adolescentes, e suas respectivas políticas de atendimento, iniciadas a partir do século XX. O terceiro capítulo dedica-se à apresentação da Lei Federal do Sinase, publicada em janeiro de 2012, cuja política social, denominada socioeducação, ainda se encontra em construção, num árduo processo de reordenamento institucional iniciado há 25 anos pelos movimentos sociais e pelas organizações de trabalhadores que buscam implementar o ECA. O quarto capítulo contextualiza a realidade histórico-social investigada nesta tese e expõe a interpretação dos dados coletados com os profissionais e os adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Nessa parte, são também apresentados os dados sobre a realidade nacional e distrital dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, demonstrando que o modelo socioeducativo em curso tem contribuído para o extermínio não só da condição de sujeitos de direito, mas também da condição humana, haja vista a situação de violência a que se encontram submetidos os internos dentro das unidades do Distrito Federal.

Este estudo mostra que há, no Distrito Federal, um processo de extermínio da condição de sujeito de direito dos adolescentes e jovens em internação, pois a atual estrutura de atendimento está assentada na precarização do trabalho; na ausência da intersetorialidade e interdisciplinaridade; e no tensionamento político entre os trabalhadores dos diversos setores e poderes públicos, entre outros fatores relacionados, tais como: a desresponsabilização dos governos e a fragilidade da luta da sociedade em relação a essa temática; o não reconhecimento dos adolescentes e jovens autores de infração penal como sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento; a concentração das ações na medida de internação, desarticulada das medidas de semiliberdade e liberdade assistida; o modelo de gestão preso a indicações políticas e autoritárias; a baixa qualificação e especialização, e o desrespeito às condições de trabalho dos profissionais; o regime autoritário, excluindo a participação dos adolescentes e dos diversos sujeitos que integram a comunidade socioeducativa; e a ausência de avaliação e monitoramento da política de socioeducação.

Nessa perspectiva, o estudo revela um contraponto entre a política da socioeducação e a instituição de uma nova face do menorismo dentro das unidades de internação do Distrito Federal, dada a inviabilização das condições objetivas para a execução de uma nova proposta, fundamentada na proteção integral, conforme destacamos acima. O processo de pesquisa levou em consideração esse aprofundamento, e buscou demonstrar que o Sinase está agonizando, em função da desconstrução, por dentro, da perspectiva do direito. E essa condição tem relação direta com o projeto de sociedade neoliberal, tardiamente implementado no Brasil após a Constituição de 1988.

Entende-se assim, que essa perspectiva da nova face do menorismo está sendo reproduzida e consolidada com o aceite de segmentos importantes da sociedade, com destaque para: parlamento, mídia, partidos políticos e grupos religiosos, entre outros. E que tal condução política tem fortalecido o crescimento de ondas conservadoras e influenciado a opinião pública a aderir pela defesa da redução da maioria penal e do endurecimento das medidas socioeducativas. Tal movimento social tem criado terreno fértil para a aceitação da proposta de maior encarceramento de jovens brasileiros, especialmente os negros e moradores da periferia⁶, sob a justificativa de estabilização da ordem social. Avalia-se também que se encontra em curso a substituição das políticas

⁶ As pesquisas apresentadas neste estudo demonstram que a maioria dos adolescentes e jovens em internação são negros e pobres, dados que sustentam tal afirmação.

sociais pautadas na doutrina da proteção integral pela política de segurança nacional, em contraponto aos dispositivos legais que buscam garantir a condição de sujeito de direitos por meio das políticas sociais. Dessa forma, a adoção do referido modelo, pautado no autoritarismo, como meio de resolução das problemáticas sociais descarta a tese do Sinase ainda em seu nascedouro, fato que poderá agudizar as práticas em curso de extermínio da condição de sujeitos de direitos dos adolescentes e jovens em internação.

1 ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E QUESTÃO SOCIAL

Este capítulo confere especial atenção à compreensão do Estado como uma categoria complexa, que expressa, por meio de suas políticas sociais, as próprias contradições. Dessa forma, procura-se entender o movimento realizado pelo Estado e pela sociedade, que, na disputa de interesses e na correlação de forças, interferem na deliberação sobre a estrutura punitiva dirigida aos adolescentes e jovens autores de atos infracionais e envolvidos em processos de natureza jurídica. Ao percorrer a história conclui-se que tal estrutura integra uma política social protagonizada pelo Estado, e que traz em si um projeto econômico e político, que a molda e estabelece suas metas. Assim, a política social de atendimento aos adolescentes envolvidos com as práticas infracionais, ora se identificam com o ideário liberal, ora com o ideário social democrático, a depender da força econômica, política e social em vigor. Porém, em todas as suas formas, verifica-se a prevalência da face penal do Estado, isto é, da punição em vez da (res) socialização, evidenciando-se a prioridade da manutenção da ordem social em detrimento da reorganização pessoal, familiar e social dos adolescentes envolvidos na prática do ato infracional.

Considera-se, então, que as transformações dos mecanismos de controle e punição dos adolescentes e jovens envolvidos com processos de natureza jurídica mantêm vínculo direto com o modo de produção admitido em cada tempo histórico, que conta com o esforço político para sua consolidação e avanço. Nesse processo político de construção de instrumentos de viabilização do capital, o Estado tem se manifestado num cenário contraditório de disputas de interesses, e para isso utiliza-se das políticas sociais como meio de negociação e estabelecimento de pactos sociais, atendendo as demandas por cidadania. A política da socioeducação, objeto desta análise, é a última versão de política social dirigida aos adolescentes envolvidos com a prática de ato infracional no Brasil. Entretanto, apesar de as leis nacionais e internacionais indicarem uma ação de reconhecimento da humanização dos referidos adolescentes e do estabelecimento da sua condição de sujeito de direitos, o que se observa no cotidiano das instituições de internação é a revelação da face penal do Estado, que, num contexto de invisibilização, tem atuado de forma a exterminar a condição humana e de sujeito de direitos dos internos. Para uma melhor compreensão dessa realidade, propõe-se retomar o debate

sobre a constituição do Estado e suas diversas configurações, demonstrando as políticas sociais como resultantes da questão social.

Na origem da formação do Estado nacional, tomando por referência os contratualistas Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, iniciou-se a estruturação de leis punitivas dirigidas aos que insistiam em entrar em conflito com a lei, como forma de alcance dos seus interesses pessoais. Compreender tal momento histórico é necessário para entender a política social de atendimento aos adolescentes autores de infração, tendo em vista que as pessoas, em estado de natureza, transferem ou cedem seus direitos naturais para as mãos de outra pessoa ou de um grupo, a fim de regular as relações sociais. Assim se estabelece a sociedade política, como meio de instituição de uma moralidade que garanta a convivência social e comunitária.

A partir do período moderno, pautado pela instalação da economia de mercado, ocorreu o tensionamento de interesses entre grupos sociais, em que os trabalhadores tomaram consciência de classe e passaram a se organizar na luta por direitos trabalhistas e sociais. O Estado, ao ser chamado a intervir para regular essas relações, como forma de garantir a ordem social e possibilitar a consolidação do modo de produção capitalista, estabeleceu normas punitivas, sem, entretanto, ofertar um atendimento diferenciado para a infância, situando-a na mesma condição do adulto.

Ainda durante o período moderno, diante da superexploração da força de trabalho e do agravamento da desigualdade social, o pacto social anteriormente estabelecido foi rompido. A questão social instalou-se com a agudização da luta de classes, que, em um processo de disputa, levou à admissão de direitos sociais e trabalhistas. Estes, alicerçados no conceito de cidadania, oportunizaram a constituição de políticas sociais, estendendo-se ao segmento em conflito com a lei. Nesse sentido, compreende-se que as políticas sociais são paradoxais, pois, embora surjam sob o discurso da ajuda aos segmentos populacionais pauperizados, estruturam-se segundo a lógica dos grupos abastados, que historicamente detêm o controle político e econômico da sociedade.

A compreensão desse paradoxo passa pelo retorno às origens da criação das políticas sociais, demonstrando sua natureza política e econômica, e seguindo até o momento de sua inclusão em textos jurídicos que as conformaram ao campo dos direitos sociais. É necessária, portanto, uma identificação do papel do Estado, do mercado e da sociedade na sua constituição. Considerando que o estudo ora apresentado trata da política de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais, o foco incidirá

sobre a estruturação, por parte do Estado, do sistema punitivo, demonstrando as transformações de suas leis e ações. Em busca de aprofundamento sobre a formação do Estado e as repercussões na política social, particularmente em relação à infância em conflito com a lei, este capítulo analisará as seguintes perspectivas de Estado: liberal, social e neoliberal.⁷ Além disso, apresentará as configurações do mercado e da sociedade, e suas relações antagônicas, nesses modelos estatais.

No debate sobre a constituição do Estado nacional, conforme assinalado anteriormente, o presente estudo destaca os autores denominados contratualistas: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Embora tenham posições e leituras diferenciadas da natureza do homem e de sua relação com a sociedade, eles assumem a necessidade do estabelecimento de um pacto social entre os homens e seus grupos, tendo na figura do Estado a referência de equilíbrio das relações sociais. Os referidos autores concordam que os homens são detentores de direitos naturais e, ao delegar o controle de tais direitos a uma instância superior, saem do estado de natureza, permitindo a instalação de uma sociedade política ou sociedade civil, chamada por eles de Estado.

Thomas Hobbes, pensador inglês nascido em 1588, é considerado o primeiro autor a falar do conceito de Estado. Na sua avaliação, todos os seres humanos são maus por natureza e, por não possuírem uma representação que faça a mediação dos conflitos entre as pessoas, vivem em guerra, atacando uns aos outros, a qualquer ameaça. “Porque as Leis da Natureza (tais como Justiça, Equidade, Modéstia, Piedade, que determinam que façamos aos outros o que queremos que nos façam) são contrárias às nossas Paixões naturais, que nos inclinam para Parcialidade, Orgulho, Vingança e outras, se não houver o Temor de algum Poder que obrigue a respeitá-las [...]” (HOBBS, 2008, p. 123). No estado de natureza, os indivíduos detentores do direito natural, ou seja, do direito à vida ficam livres para defendê-la da forma que entenderem melhor. A manutenção do direito natural à vida leva ao que o autor chama de estado de guerra de todos contra todos.

A propriedade privada, segundo Hobbes, não existe no estado de natureza. O território é garantido sob a posse de determinada pessoa, na medida em que ela consegue mantê-la sob o seu domínio, por meio da guerra. Tais confrontos são justificados pelo direito natural à vida e pela luta para defendê-la a qualquer custo.

⁷ O termo “infância”, neste trabalho, refere-se a pessoas entre 0 e 18 anos, conforme definição da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1990.

Antes mesmo de ser atacado, o homem em estado de natureza, por prevenção, ataca e desencadeia uma guerra, como meio de manutenção de seu território e seus bens.

[...] Roubar e espoliar uns aos outros sempre foi uma ocupação legítima, que não era considerada contrária à Lei da Natureza, em locais em que as pequenas Famílias se agrupavam, e quanto maior era a espoliação conseguida maior era a honra adquirida. Naquele tempo, as únicas Leis da Honra determinavam que se evitasse a crueldade, isto é, tirar a vida aos outros ou apoderar-se de seus instrumentos de trabalho. Da mesma forma como faziam os ajuntamentos de pequenas Famílias, hoje as Nações e Reinados, que não passam de grandes Famílias (a fim de garantir a segurança), para ampliar seus Domínios e, a qualquer pretexto de perigo, de temor à Invasão ou apoio que possa ser prestado aos Invasores, legitimamente procuram, na medida do possível, subjugar ou enfraquecer seus vizinhos, por meio da força ostensiva ou de artimanhas secretas, por falta de qualquer outra Garantia. Em tempos posteriores, esses feitos são lembrados com grande honra (HOBBS, 2008, p. 123-124).

Tendo em vista tal estado de guerra constante, Hobbes considera o estado de natureza uma situação negativa, ante a inexistência de regras de convivência e de controle das paixões humanas. Entende que, diante dessa situação de insegurança constante, os indivíduos estabelecem um pacto social, por ele denominado contrato social, que seria o Estado. Seus direitos naturais seriam delegados a um representante, que assumiria o Estado para então garantir a paz entre os homens, deslocando-os do estado de natureza para o estado social. Assim, ocorreria a transferência ao Estado da utilização da força para defender seu direito à vida. “[...] Dessa forma a Multidão assim unida numa só Pessoa passa a chamar-se Estado, em latim CIVITAS. Esta a geração do grande LEVIATÃ, ou antes (para usarmos termos mais reverentes) daquele Deus Mortal a quem devemos, abaixo do Deus imortal, nossa paz e defesa” (HOBBS, 2008, p. 126).

O Estado, para Hobbes, surge da necessidade de todos de alcançar uma situação de segurança. Nesse intento, transferem a soberania individual ao Estado, que passa a ter autoridade para estabelecer normas de conduta e convivência social, com poder inclusive sobre a vida das pessoas. Hobbes entende que o Estado deve estar concentrado na mão de uma única pessoa ou por meio de uma assembleia de homens. Segundo a tese desenvolvida por Hobbes, os súditos renunciariam a seus direitos naturais, cedendo-os a um soberano, para evitar a morte decorrente da constante guerra desencadeada pelas paixões humanas. Tal soberano se perpetuaria no poder, com a responsabilidade de garantir a paz entre os homens.

Para Carnoy (1988), há muitos problemas nessa concepção de Estado, destacando-se que a burguesia inglesa nunca aceitou tal modelo, em razão da possibilidade de o monarca ou a assembleia geral nomearem seus sucessores. A

perpetuação no poder pelo soberano não era bem-vista, e não foi considerada a melhor solução para a manutenção da paz entre os homens, sendo necessária uma estratégia de contrassubmissão por parte dos súditos.

Numa linha inversa à de Hobbes, quarenta anos depois, em 1692, num contexto de emergência da burguesia e questionamento da ordem burguesa, o inglês John Locke parte de premissas diferentes para debater o Estado. Ao contrário de Hobbes, entende que o homem, no seu estado de natureza, não é bom nem ruim. Ele considera que os homens, ao nascerem, são detentores de direitos naturais à vida, à propriedade privada e à punição. Para a manutenção de tais direitos, criam governos, por meio do estabelecimento de um contrato social. Tal poder pode ser concedido a um homem ou a um grupo de homens, durante o tempo em que estes cumprirem sua função de garantir a segurança. Caso contrário, são destituídos, por meio da dissolução dos poderes concedidos.

Sobre o estado de natureza, Locke pressupõe a existência de dois tipos de lei: a da natureza e a de Deus. As pessoas são neutras, mas com a tendência de serem boas. O estado de natureza é bom, diferente do estado de natureza de Hobbes. Locke acredita que as pessoas não vão criar problemas entre si, pois tendem a ser boas. Entende que uma pessoa reconhece o direito do outro, preservando seu direito à propriedade. E enxerga nisso uma situação boa, por existir o reconhecimento da propriedade privada, não sendo este motivo de guerras entre os homens.

Em seu estado de natureza, aos que cometerem algum tipo de delito ou invadirem a propriedade de outra pessoa é dado o direito natural de punição, desde que proporcional ao ato cometido. Considerando que o estado de natureza é bom, o motivo da constituição do Estado se dá pela falta de leis estabelecidas pelo ser humano e reconhecidas por meio do consentimento, o que possibilitaria o exercício da liberdade. As leis existentes no estado de natureza não foram criadas pelo homem; são direitos naturais. Locke ressalta também o uso indevido do direito natural de punir, por meio de penas severas, inadequadas. Daí afirma que faltam juízes imparciais para julgar os crimes, com base na proporcionalidade do ato cometido. Avalia, ainda, que se faz necessária uma força centralizada para concretizar a punição ministrada pelos juízes.

Desse modo, o Estado surge para garantir a boa vida, já vivenciada no estado de natureza. Enfim, para o referido autor, no estado de natureza existiam leis, mas elas não garantiam a liberdade dos indivíduos. Locke entende o Estado como uma cessão temporária dos direitos naturais para uma única pessoa ou um grupo. Ele atribui ao

Estado a função de garantir a liberdade dos indivíduos; porém, a separação dos poderes sugerida por Locke não ocorre da forma existente hoje. Ele fala em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Federativo, para que não haja a centralização nas mãos de uma pessoa. Ressalta, ainda, a necessidade de eleições para o parlamento, evidenciando a representação como meio de controle e elaboração das leis, embora o direito de votar e ser votado seja dado somente aos nobres. O Executivo ficaria a cargo do rei, defendendo o sistema monárquico. Limitar-se-ia a atuação dos dois poderes, uma forma de aumentar a liberdade individual. É importante destacar que os homens cedem, mas não transferem os direitos naturais para o Estado.

O Estado de Hobbes é diferente do Estado de Locke. Para Locke, o Estado seria uma instituição invisível, que apenas entra em cena em situações de conflito; já para Hobbes, o Estado é intervencionista. Destacam-se nessa discussão as contribuições de Jean-Jacques Rousseau, nascido em Genebra, na Suíça, em 1712, que, embora também contratualista, mantém diferenças com as perspectivas de Estado desenvolvidas por Hobbes e Locke.

Rousseau assume como sua orientação política a bondade natural dos homens, a valorização da amizade espontânea, o valor do sacrifício pessoal e a não aceitação da injustiça, o que o leva a fazer importantes reflexões sobre a origem da desigualdade social e a importância da educação para a construção de uma sociedade justa, com liberdade e igualdade. O autor discute a perspectiva política do Estado a partir de três momentos: o estado de natureza, o estado de sociedade e o contrato social. O estado de natureza é a situação na qual não há Estado em que os homens vivam em situação de isolamento social — Rousseau destaca que, em tal contexto, o homem é bom por natureza. Ou seja, parte do princípio de que o homem no estado de natureza não é sociável; trata-se de um homem primitivo, sem uma sociabilidade coletiva: embora “[...] os homens que vivem em sua independência primitiva não tenham entre si uma relação suficientemente constante para contribuir nem no estado de paz nem no estado de guerra, eles não são naturalmente inimigos. A relação entre coisas e não entre homens é que constitui a guerra [...]” (2011, p. 61). Sem contato uns com os outros, os homens viviam bem, livres de conflito, suprindo suas necessidades com o que dispunha a natureza, sem a necessidade de acumulação de propriedades individuais.

Segundo o autor, com a constituição dos grupos sociais, inicia-se o processo de corrosão do homem em seu estado de natureza, pois a propriedade torna-se relevante e os considera em estado de guerra. O homem passa a buscar a acumulação, despertando

seu lado negativo, pautado pela busca da propriedade privada. A guerra se instala, e surge a necessidade do Estado, instância mantenedora da ordem e paz social. A partir desse momento, dá-se a transição do homem em estado de natureza para o homem em sociedade. Rousseau avalia negativamente essa passagem, pois o estado de sociedade tem por objetivo a consolidação e preservação da propriedade privada, momento em que surge a desigualdade entre os homens. “Os combates particulares, os duelos, as rixas, são atos que não constituem um estado; e, no que concerne às guerras particulares, autorizadas pelos decretos de Luís IX, rei da França, e suspensas pela paz de Deus, são abusos do governo feudal, o sistema mais absurdo que já existiu, contrário aos princípios do direito natural e a toda boa ordem política” (Rousseau, 2011, p. 61).

Ressalta Rousseau que, diferentemente do estado de natureza, o estado em sociedade é marcado pela desigualdade social, em razão da centralidade que assume a busca pela acumulação de propriedade privada, concentrada nas mãos de determinados grupos em detrimento da maioria. Para ele, nesse modelo de sociedade o rico será sempre beneficiado e perpetuará a desigualdade social. O autor afirma ainda que, no estado de sociedade, a lei diz que as pessoas são livres, mas na realidade elas não são completamente livres, em razão da falta de viabilidade financeira. A ausência de poder financeiro limita a ação das pessoas, que, sem poder aquisitivo, permanecem numa condição de inferioridade, comprometendo sua liberdade e igualdade. Rousseau alerta que, nesse estado de sociedade, a liberdade e a igualdade são falsas; têm existência formal, descrita por leis, mas na realidade não se consolidam nem possibilitam o exercício pleno da vontade geral. “O homem nasceu livre, e em toda parte vive acorrentado. O que se crê amo dos outros não deixa de ser mais escravo que eles” (Rousseau, 2011, p. 55).

Ao considerar o estado de sociedade incapaz de conduzir os homens ao alcance da liberdade e da igualdade, o autor propõe o contrato social como a alternativa de saída dos indivíduos do estado de sociedade, considerado negativo e limitador dos direitos naturais, para uma situação positiva, por meio da instituição do Estado. Visualiza que, para os homens alcançarem a liberdade e a igualdade, precisam deixar a situação de alienação e dar-se conta dos limites impostos pela desigualdade econômica. A superação de tal alienação ocorreria por meio da participação das pessoas na elaboração das leis. Rousseau defende, assim, a democracia direta, e critica a democracia representativa.

Renunciar à sua liberdade é renunciar à sua qualidade de homem, aos direitos da humanidade, e até a seus deveres. Não há nenhuma reparação possível para quem renuncia a tudo. Tal renúncia é incompatível com a natureza do homem, e tirar toda liberdade da sua vontade é tirar toda moralidade das suas ações. Enfim, é uma convenção vazia e contraditória estipular de um lado uma autoridade absoluta e de outro uma obediência sem limites (ROUSSEAU, 2011, p. 60).

Ao defender a democracia direta, Rousseau argumenta que a liberdade das pessoas é desconsiderada a partir do momento em que as leis são criadas pelos seus representantes. Aponta que as convenções estabelecidas de forma representativa não expressam a vontade geral, e dessa forma passam a ser impostas sobre o indivíduo, que não as acolhe voluntariamente. A participação direta se daria por meio da manifestação da vontade de todas as pessoas, pobre ou ricos, possibilitando que as leis correspondessem à vontade geral. O conceito de liberdade e igualdade, para Rousseau, se expressa na participação do povo no processo de criação das leis, como um exercício de todos os indivíduos, independentemente da situação econômica.

O pensador define a vontade geral não como uma expressão tão somente da vontade da maioria e de todos, mas como uma possibilidade de fazer aquilo que é considerado correto e justo. Sua tese sobre a positividade da vontade geral advém de sua compreensão de que os indivíduos são naturalmente bons, e que as pessoas devem agir de forma cidadã, em benefício de todos. Rousseau reconhece na punição por parte do Estado um meio de garantir a vontade geral, com a estruturação de um sistema punitivo baseado nas normas estabelecidas em lei. Dessa forma, a lei será o reflexo da vontade geral, e por consequência toda lei será justa.

Enfim, Rousseau pressupõe uma democracia direta, em que o indivíduo cria a lei a que vai ser submetido; e em que o soberano é o povo, e não o Estado, pois não transfere nem cede os direitos naturais a ele. Para Rousseau, numa democracia direta, o homem não perde seus direitos naturais, pois é ele quem define os rumos do Estado. Ao cumprir a lei, as pessoas se tornam súditos, porém os que executam a lei e compõem o governo têm suas ações fundadas na vontade geral. São garantidas a liberdade e a igualdade, bem como a superação da desigualdade econômica.

No processo de consolidação do Estado regulador da vida social, econômica, cultural e política, este assume diversas configurações, muito embora a desigualdade se mantenha presente. Assim, segue-se o debate sobre o conceito de Estado no contexto de implementação do modo de produção capitalista, articulando-o ao surgimento da questão social e, como consequência, à instituição das políticas sociais. Tal debate é

importante para compreender, no Estado liberal, a construção das condições de produção da infração e, ao mesmo tempo, as políticas sociais estruturadas para o enfrentamento das práticas infracionais.

1.1 Estado liberal

A figura do Estado nem sempre esteve presente na história da humanidade, nem tem uma concepção unitária, coerente e homogênea. Neste trabalho, parte-se do entendimento de que o Estado liberal assume como central em seu projeto de sociedade a defesa da liberdade, mesmo que em detrimento da igualdade, pois o seu foco é assegurar a propriedade privada, como uma expressão máxima da liberdade. Segundo Montañó e Duriguetto (2010), o liberalismo é uma corrente de pensamento de tradição heterogênea, mas organizada em torno de dois aspectos: os interesses da classe da burguesia e o conceito de liberdade. Para Montañó e Duriguetto (2010, p. 50),

o liberalismo concebe a liberdade apenas na dimensão “negativa”, e entende que a intervenção do Estado deriva na sua limitação [...]. Esta dimensão “negativa” de liberdade [...] é insuficiente e incapaz de realizar a plena liberdade e igualdade social, especialmente em se tratando de uma sociedade essencial e estruturalmente desigual, como na sociedade capitalista.

Compreende-se então, que o Estado liberal é uma instituição marcada pelo modo de produção capitalista, embora tenha assumido na contemporaneidade uma forma ampliada de ação, associando a coerção e o consenso.

[...] Aparece o Estado, então, com funções voltadas tanto para a coerção (garantindo os interesses da classe hegemônica) quanto para o consenso (institucionalizando e controlando o conflito e legitimando a ordem social), pois ele não pode se sustentar unicamente com o uso da força. Passa assim, o Estado, a ser permeado por demandas das classes trabalhadoras, assumindo também novas funções como estratégia de superação das crises, como mecanismo de diminuição da insatisfação popular e dos conflitos dela derivados, como instrumento para garantir ou retornar as taxas de lucratividade, enfim como estratégia de consolidação, legitimação e desenvolvimento da ordem burguesa (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 144).

Considerando o entendimento das políticas sociais como resultante das relações estabelecidas entre o Estado, o mercado e a sociedade, faz-se necessário refletir sobre a questão social. A questão social, para Pereira (2000), é constituída por dois eixos antagônicos: o da economia de mercado, que desencadeou uma transformação profunda

na sociedade, tendo por consequência a ampliação da desigualdade e a pauperização; e o da reação organizada dos trabalhadores, que, para enfrentar os efeitos deletérios da economia de mercado, contestam a ordem estabelecida e organizam-se formalmente na luta por direitos trabalhistas e sociais. A autora afirma que é no bojo do duplo movimento dos interesses do capital e do trabalho que nasce a política social moderna. Dessa maneira, para a compreensão das políticas sociais decorrentes do ideário liberal, adotado no contexto da industrialização e urbanização, produzidas pela instalação do modo de produção capitalista, retoma-se o debate sobre as transformações econômicas e políticas ocorridas desde o século XVII. O objetivo é uma maior aproximação do conceito de questão social e política social.

Em relação à legislação social das sociedades pré-industriais, Pereira (2008) parte do debate sobre as *Poor Laws*, criadas para enfrentar a presença ameaçadora da vagabundagem.⁸ Assinala que as referidas leis surgiram no século XIV, com reedições nos séculos seguintes, e constituíram-se num conjunto de regulações sociais protagonizadas pelo Estado para manter a ordem social, posta em risco na transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista. À época, a ação social estava sob a responsabilidade da Igreja, e era executada por meio da caridade; porém, diante do quadro de instabilidade instalado, a dinâmica de atendimento social apresentou-se insuficiente e inadequada.

Em 1351, a Grã-Bretanha, sob o reinado de Eduardo III, se deparava não só com o extermínio de aproximadamente um terço de sua população pela Peste Negra, mas também com o desafio econômico de enfrentar uma crônica escassez de braços para trabalhar nas fazendas, implicando aumento de salários. Surge daí a estreita relação entre assistência social e trabalho, que vai constituir um imperativo categórico no capitalismo (PEREIRA, 2008, p. 62).

No século XIV, surgiu na Inglaterra uma série de leis de regulamentação dos trabalhadores (PEREIRA, 2008), com destaque para as seguintes: Statute of Labourers, de 1351; Poor Law Act de 1388; Poor Law Act de 1601 (codificação das leis anteriores); Speenhamland Law, de 1765; e Poor Law Reform, de 1834. As referidas leis objetivavam controlar os salários e a mobilidade dos trabalhadores entre os territórios. Caracterizaram-se pela ação mais punitiva do que protetora, assumindo um papel de controle sobre a liberdade de ir e vir dos trabalhadores. A busca dos

⁸ Vagabundos eram os camponeses que foram expropriados de suas terras e não estavam inseridos no trabalho assalariado, que passou a assumir centralidade nos séculos XV e XVI. Surgiram, em tal período, as leis de controle das massas de trabalhadores que não se submetiam às regras de trabalho espoliativo crescente: a legislação de combate à vagabundagem.

trabalhadores por melhores salários era considerada vagabundagem, com medidas punitivas fundadas no castigo corporal, que podiam chegar até a morte em casos de reincidência.

A assistência social aos trabalhadores inválidos foi mantida sob a responsabilidade da Igreja, por meio das paróquias distribuídas por territórios. Os trabalhadores eram vinculados às paróquias, de acordo com seus domicílios, e a saída da área geográfica determinada era proibida. Os trabalhadores eram divididos entre pobres válidos e inválidos. Para os pobres inválidos, criou-se, por meio da igreja, um sistema de ação social caritativa; para os pobres válidos, criou-se uma estrutura de punição. Segundo Pereira (2008), naquele período surgiram as primeiras formas de institucionalização de pessoas, em geral sob a coordenação da igreja. Associava-se a ação caritativa ao controle social, tendo em vista a manutenção da ordem, para propiciar as condições necessárias ao crescimento e desenvolvimento da economia de mercado. A partir do século XVI, o Estado assumiu responsabilidades em relação aos vagabundos inválidos para o trabalho, com destaque para a emissão de permissão para a mendicância em áreas previamente designadas; a institucionalização de crianças desocupadas entre 5 e 14 anos; e o reforço da punição aos trabalhadores válidos que insistiam na vagabundagem.

Como a “vagabundagem” não foi de todo contida por esses truculentos expedientes, e como o medo da desordem social continuava a imperar, foi feita, em 1598, uma codificação da Lei dos Pobres anteriores. Essa codificação foi reeditada em 1601, como uma nova Poor Law Act, no 43º ano da rainha Elizabeth (a primeira), na qual, para além da mera repressão, já se observava uma tentativa de gestão dos grupos a serem atendidos, com base na seguinte classificação: pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas Poor-houses ou Almshouses (asilos ou hospícios); pobres capazes para o trabalho, ou mendigos fortes, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas Workhouses; e os capazes para o trabalho, mas que recusavam-se a fazê-lo (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção (PEREIRA, 2008, p. 64).

Pereira (2008) destaca que se iniciava nesse período uma das primeiras formas de descentralização político-administrativa para a gestão da ação social destinada a controlar os trabalhadores, em suas diversas classificações, com uma coordenação central e o estabelecimento de regras orçamentárias destinadas à execução dos serviços dispostos na Poor Law de 1601. No entanto, o modelo de descentralização considerava usuários dos serviços oferecidos pelas paróquias os necessitados residentes e naturais do

território. Tal condição propiciou o acirramento do combate à vagabundagem, pois um forasteiro era capturado e encaminhado de volta para a sua origem.

A vagabundagem, fenômeno decorrente das transformações das relações de trabalho em transição para a economia de mercado, objeto de atenção e controle com o avanço da instalação da economia de mercado autorregulável, configura o crescimento do processo de mobilidade social dos trabalhadores, que buscaram empregabilidade nos centros urbanos em expansão. Hobsbawm (2011) a relaciona com a política dos cercamentos, representada pela conversão de terras em pastagens ocorrida na Inglaterra no século XVIII. O historiador evidencia que a referida política contribuiu sobremaneira para a disponibilização da força de trabalho, necessária à industrialização nascente. Ressalta que as ações políticas em prol da estruturação de condições de crescimento e desenvolvimento da economia de mercado devastaram as condições de vida das pessoas comuns, em razão do progresso econômico não regulado. Para o autor, a política de cercamento de terras e conversão em pastagens, fundada com base na ideologia liberal em ascensão, resultou em desemprego, escassez de alimentos e falta de habitação, além da morte de milhares de camponeses. Sem direcionamento e controle, causou o empobrecimento das massas de trabalhadores.

Polanyi (2000) relaciona a origem da intervenção estatal na sociedade às mudanças e revoluções ocorridas no mundo da produção e da política, após a instalação da economia de mercado. Evidencia as implicações sociais da economia de mercado nas relações privadas e públicas, período em que os processos, as teorias e as ações relativos à ordem econômica, política e cultural assumiram novas configurações. Para o autor, com a transformação das relações de produção, o homem foi reduzido à sua força de trabalho, e a natureza, à terra. Com isso, sob o impulso da economia de mercado, fragilizaram-se as relações familiares e sociais, levando inúmeras pessoas à situação de vulnerabilidade e ameaçando a ordem estabelecida. Com tais mudanças estruturais, o Estado foi chamado a intervir de forma mais intensa nas relações sociais, tendo em vista a preservação dos interesses da classe burguesa emergente em garantir condições de implementação do modo de produção capitalista. Com o surgimento da economia de mercado autorregulável, entre os séculos XVII e XIX, ocorreram transformações estruturais na sociedade, com um progresso econômico acelerado nos países do Ocidente. Esse progresso foi acompanhado de reflexos danosos para os trabalhadores em geral, alvo de relações trabalhistas marcadas pela ausência de direitos, além das inadequadas condições de existência.

O processo de instalação e consolidação dessa nova lógica econômica foi fundado na superexploração da força de trabalho humana e na precarização das condições de existência dos novos moradores das cidades. Diante do quadro de desumanização das relações de trabalho e de vida, fortaleceram-se as reações de segmentos sociais atingidos pelas mudanças, que se organizaram na luta pela diminuição dos riscos à sobrevivência e à integração social. Com base na relação contraditória entre capital e trabalho, a questão social passou a dar sentido a essa nova etapa de organização da sociedade, em que as relações foram determinadas pelos interesses econômicos, e também objeto de resistência e questionamento das regras estabelecidas. A resistência dos trabalhadores se fortaleceu e extrapolou o universo privado, transferindo-se para a esfera pública pela ação dos trabalhadores organizados.

Hobsbawm (2011) pensa a questão social a partir das revoluções sociais de 1848.⁹ Em suas análises, destaca o elemento político da questão social, ressaltando o papel determinante do proletariado embrionário e protagonista das revoluções de 1848. O proletariado ganhava autonomia e despontava na luta pela justiça social, construindo as primeiras formas de organização sindical, partidos e ideologias. Segundo o autor, a famosa “primavera dos povos” foi a primeira e última revolução europeia pelos sonhos da esquerda.¹⁰ Ocorreu num contexto de mudanças estruturais, em que os determinantes econômicos passaram a direcionar as decisões e ações políticas, com a meta de implantação do sistema capitalista. Além de ressaltar a importância das revoluções de 1848, em função da organização política protagonizada pela plebe, Hobsbawm (2011) chama a atenção para o surgimento das crises cíclicas do capital e suas repercussões mundiais, que despontaram a partir de 1850. Para ele, a revolução industrial engoliu a revolução política, pois nas décadas seguintes o liberalismo econômico foi admitido pelos administradores, políticos e economistas dos países do Ocidente como a receita para o crescimento econômico, ocorrendo uma ofensiva mundial em direção à total liberdade do comércio.

Polanyi (2000) contribui para o esclarecimento das contradições que marcaram a transição para a sociedade salarial ao discutir a emergência da economia de mercado e da questão social, com base no debate sobre a “revolução industrial”. Assinala-a como

⁹ As revoluções de 1848 são identificadas por Hobsbawm como o marco da contestação por parte do proletariado nascente na luta por justiça social. Apesar de terem sido derrotadas, tornaram-se referência histórica da organização política das pessoas comuns, que se tornariam a classe trabalhadora.

¹⁰ As revoluções de 1848 são denominadas pelo autor como “primavera dos povos”. No breve período de suas explosões, seis meses, conseguiram afetar todas as partes da Europa com o ideal da justiça social.

um marco histórico do século XVIII, por desencadear substancial progresso econômico, associado a uma drástica desarticulação nas vidas das pessoas comuns. Enfatiza as legislações do período, como conquistas dos trabalhadores organizados. Segundo o autor, houve uma aceitação indiscriminada das consequências sociais desse progresso econômico, sendo a coerção e a repressão os mecanismos regulamentadores. Tratou-se de uma mudança não dirigida e com efeitos corrosivos, caracterizada por um utilitarismo cru e uma confiança acrítica nas propriedades autocurativas do crescimento econômico em curso.

Para Polanyi (2000), com a transição do modo de produção feudal para o capitalismo industrial, a motivação do lucro substituiu a da existência. Como resultado, as pessoas oriundas do campo se amontoaram em favelas e outros lugares precários das cidades. Com isso, a economia de mercado trouxe progresso econômico, mas também consequências danosas a toda a organização social. Ainda segundo Polanyi (2000), a instalação do mercado livre de trabalho e a transição para um sistema democrático significaram uma mudança substancial da tendência daquela época, uma transformação completa da estrutura da sociedade. Até então, os mercados eram acessórios da vida econômica, sempre compatíveis com a vida social instalada. Prevalencia o modelo econômico fundado no feudalismo e o sistema de guildas, em que a terra e o trabalho dos servos formavam parte da organização social, sob a coordenação dos senhores feudais, que controlavam a produção e comercialização de toda a produção. Com a introdução do mercado autorregulável, em que os proprietários de terra definiam as regras de organização social, econômica e política, à revelia dos interesses gerais da sociedade, verificou-se uma inversão absoluta da tendência do desenvolvimento até então registrado.

Afirma Polanyi (2000) que, em contraposição ao processo de industrialização desencadeado ao final do século XVII, o proletariado nascente se organizou politicamente, questionando de forma coletiva as condições de trabalho e de vida decorrentes da instalação da sociedade salarial. Para o autor, o proletariado em formação, diante da situação generalizada de pobreza, construiu a consciência de classe, pela garantia de direitos individuais e coletivos. Entre os avanços no fortalecimento da classe proletária, destaca-se o reconhecimento dos sindicatos dos trabalhadores, em 1870, que passaram a representar o contraditório no sistema econômico instalado. Além dos direitos trabalhistas, os direitos civis e políticos tornaram-se foco de debate e luta

política, com a organização de movimentos sociais em busca de ampliação dos espaços destinados às pessoas comuns.

Visando manter a coesão social, o Estado liberal editava leis para regular as relações estabelecidas e suas repercussões na vida social, tendo como meta a criação de condições para consolidar a industrialização em curso. Destacam-se, entre as legislações de regulação da vida dos trabalhadores, a Speenhamland Law e a Poor Law Reform. A inglesa Speenhamland Law, de 6 de maio de 1795, previa um sistema de abonos aos pobres, assegurando-lhes uma renda independente dos seus proventos, introduzindo o princípio do direito de viver e tornando o Estado provedor de tal proteção.

O diferencial da política representada pelo chamado Sistema Speenhamland, foi que, com ela, se instituiu a ideia de direito do trabalhador (e não só do incapaz) à proteção social pública – ideia essa que não só procurou concretizar-se, mas abriu brechas na estreita solução de raízes elizabetanas e inspiração bíblica, segundo a qual “quem não trabalha não come [...]” (PEREIRA, 2008, p. 68).

Diante da proposta de proteção social oferecida, a Speenhamland passou a ser considerada uma lei impeditiva à formação da força de trabalho necessária à economia de mercado. Por isso, foi extinta e substituída por nova regulamentação, a qual possibilitava a disponibilização da mão de obra requisitada pelas indústrias nascentes. Surgiu então a Poor Law Reform (Poor Amendment Act), de 1834, conhecida como a nova lei dos pobres. Ao contrário da Speenhamland Law, ela obrigava os trabalhadores a aceitar qualquer oferta de emprego, com qualquer salário. A não adesão ao trabalho passou a ser motivo de punição por parte do Estado liberal. Dessa forma, o direito de viver deixava de ser objeto de atenção estatal e instalava-se o modelo da autoproteção e do acesso a bens e serviços somente pela via do mercado.

Pereira (2008) ressalta que a referida reforma significou um duro golpe nos pequenos avanços na proteção social, provocados pelas legislações anteriores, especialmente a Speenhamland Law, pois se pautou pelo ideário liberal e utilitarista, assegurando os interesses econômicos vigentes, considerados superiores ao social. Tal situação foi questionada pelos movimentos dos trabalhadores, que repudiavam as péssimas condições de trabalho nas fábricas emergentes, os baixos salários e as condições inadequadas de existência. Alguns estudos realizados por intelectuais, denominados de socialistas utópicos, evidenciaram as condições desumanas de orfanatos e asilos, bem como o falso espírito caridoso dos filantropos, que também passou a ser objeto de questionamento do sistema de proteção social em curso, por ser

marcado por maus-tratos e violência.¹¹ Tais estudos, além de desvelar as violências nas instituições de proteção, possibilitaram a desmistificação das razões da pobreza crescente, ocorrida simultaneamente ao florescimento econômico. “Estes estudos revelaram que a pobreza tinha uma magnitude bem maior do que se imaginava e que — desmentindo a ideia de que era resultante de fraquezas morais — ela era produto de salários aviltantes e de condições sub-humanas” (PEREIRA, 2008, p. 81).

Em decorrência dos movimentos sociais de resistência e dos estudos sobre o fenômeno da pauperização, iniciou-se uma nova fase de regulação da vida social, por meio da ampliação de benefícios aos idosos e do estabelecimento do modelo de seguro adotado pela Alemanha.¹² Surgiu um liberalismo que admitia a proteção social como meio de proteção ao próprio capitalismo, cuja tendência autodestruidora foi reconhecida. Castel (1998), ao discutir as metamorfoses da questão social e o sistema de proteção decorrente dela, argumenta que, nas diversas fases de desenvolvimento do capitalismo, houve formas diferenciadas de integração dos trabalhadores, caracterizadas pelas lutas e conquistas de direitos trabalhistas e sociais.

Castel (1998) identifica três formas dominantes de estruturação da relação de trabalho na sociedade assalariada industrial, em que se sustentam a identidade social e a integração dos trabalhadores: a condição proletária, a condição operária e a condição salarial. A condição proletária predomina na origem da instalação do modo de produção capitalista, período de prevalência da coerção como meio de disponibilização da força de trabalho exigida pelo novo modo de produção capitalista. As demais condições dos trabalhadores, operária e assalariada, são destacadas a partir do século XX, em que a configuração do capitalismo se altera, apresentando formas diferenciadas de integração social dos trabalhadores, marcada pelas negociações com a classe trabalhadora e pela implementação de sistemas de proteção social.

Ainda segundo Castel (1998), além da coerção, a sedução foi assumida como forma de integração à nova ordem econômica. A negociação com alguns segmentos de trabalhadores, desde então, inaugurou a relação entre produção e proteção, embora tal mecanismo não tenha atingido de forma homogênea todos os operários da indústria e os demais empregados inseridos no mercado de trabalho. Nesse período, assistiu-se ainda a

¹¹ Socialistas utópicos eram os socialistas do início do século XIX. O adjetivo “utópico” foi empregado pelos socialistas científicos, de forma negativa, para destacar a ingenuidade e fantasia de suas ideias.

¹² O modelo bismarckiano de seguro social alemão foi estruturado entre 1883 e 1889. Esse modelo previdenciário assegurava aos trabalhadores formais e contribuintes serviços de proteção em situações de vulnerabilidade.

uma mudança no Estatuto do Trabalhador, que não mais se resumiu a sua relação individual com seu empregador, tornando-se membro de um coletivo de trabalhadores e alterando as bases da relação contratual salarial.

Surgiram as convenções coletivas, que regularam as relações de duas classes sociais e estabeleceram legalmente como deviam se dar os contratos individuais de determinados coletivos de trabalhadores. Para Castel (1998), existiu nesse período uma integração subordinada, mantida pelas diversas conquistas trabalhistas, que possibilitaram uma estabilidade de sobrevivência. Entretanto, manteve-se uma clivagem entre a classe operária e a classe dominante, exemplificada pela diferenciação negativa no acesso dos trabalhadores ao consumo, à habitação, à instrução, ao trabalho. O autor chama a atenção para aquelas pessoas que não se integraram à dinâmica da sociedade industrial, denominadas por ele de “quarto mundo”. São pessoas “inempregáveis”, que vagueiam nas periferias das cidades e se reproduzem entre si, geração após geração. Elas integram os bolsões de pobreza, não apresentando formas claras de resistência e questionamento do curso tomado pela sociedade. Em relação a elas, não existe expectativa de produtividade; dessa forma, elas não interferem na dinâmica do progresso econômico. Para tal segmento, é admitida a prestação de serviços sociais, haja vista sua incapacidade para o trabalho.

Enfim, por meio do debate sobre a questão social, consolidada no século XIX, é possível identificar que o movimento liberal, focado em difundir o sistema de mercado, foi enfrentado por um contramovimento do proletariado emergente. A sociedade, ao se sentir invadida e destituída da segurança de existência, organizou-se na luta para o estabelecimento de uma estrutura de direitos sociais e trabalhistas, como meio de assegurar sua sobrevivência. Nesse contexto, o acesso aos direitos trabalhistas e de proteção social foi sendo conquistado num processo de disputa política, em que o objeto de luta estava centrado na desnaturalização da pauperização. Nesse confronto de interesses, o Estado ampliou-se paulatinamente, assumindo-se como um espaço contraditório, não mais reservado à defesa dos interesses da classe burguesa, mas também e forçosamente aos interesses da coletividade, assimilando, após a Segunda Grande Guerra, a configuração de Estado social nos principais países do Ocidente.

1.2 Estado social

Ao final do século XIX e início do século XX, o Estado liberal, diante das crises do sistema capitalista que afetavam os diversos países do Ocidente, perdeu força política, oportunizando a ascensão do ideário socialdemocrata e do Estado social. O Estado social promoveu uma correspondência entre os objetivos econômicos, políticos e sociais, em que o capitalismo se mantinha preservado em seu crescimento e desenvolvimento, mas adotou também o bem comum dos trabalhadores como forma de manutenção da coesão social.

A concepção de Estado social, que promove o bem-estar por meio de salários indiretos e regula as relações entre capital e trabalho, desenvolveu-se a partir da Segunda Guerra Mundial. Após a guerra, tal modelo de regulação econômica e social foi assumido pela maioria dos países denominados centrais. Resultante de um processo de disputa política, a negociação foi admitida como uma alternativa que não abalaria os avanços do sistema capitalista, e adotou-se um amplo sistema de seguridade social universal, com o pleno emprego como parte do contrato social (ROSAVALLON, 1995). Nesse período, houve uma convergência entre o quase pleno emprego, o desenvolvimento dos direitos trabalhistas e o estabelecimento de um sistema de proteção social, como meio de prevenção dos riscos do trabalho e da existência. A garantia da integração na sociedade de consumo ampliou-se em relação inversa à da sociedade do início da industrialização. A perspectiva da regulação mudou, a coerção como medida integradora retraiu-se, e impôs-se a negociação entre os grupos de interesse.

Pereira (2008) destaca que, a partir de 1945, nos países do Ocidente, a política social foi o meio de concretização de direitos sociais e de cidadania, com a instalação do *Welfare State*. Ressalta ainda que “a política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se prontificado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela” (PEREIRA, 2008, p. 86). Tal fato demonstra a natureza contraditória da política social, pois, ao mesmo tempo que representa ganhos para os trabalhadores, constitui-se em meio de manutenção do sistema capitalista.

Com o *Welfare State*, multiplicaram-se os direitos de cidadania e as instituições democráticas. Abandonou-se o modelo anterior, em que prevalecia a assistência social associada à prestação de serviços, e adotou-se o sistema de proteção social baseada na incondicionalidade.

Para dar racionalidade às suas ações, o *Welfare State* guiou-se (apesar de não ser idêntico ou unívoco nos vários contextos nacionais em que se realizou e se processou) por três marcos orientadores que, combinados, formam o que venho chamando, inspirada em Roche (1992), de *Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar*, a saber: o receituário keynesiano de regulação econômica e social, inaugurado nos anos 1930; as postulações do Relatório Beveridge sobre a Seguridade Social, publicado em 1942; e a formulação da teoria trifacetada da cidadania, de T. H. Marshall, nos fins dos anos 1940 (PEREIRA, 2008, p. 90).

O receituário keynesiano defendia a tese de que o equilíbrio econômico dependia da interferência do Estado, em relação às variáveis do processo econômico, em especial a propensão ao consumo e o incentivo ao investimento. “Assim, para Keynes, não era a liberdade do mercado que [...] faria com que a oferta criasse a sua própria demanda em níveis suficientes e desejáveis, mas somente sob condições peculiares de pleno emprego, movidas por forças externas” (PEREIRA, 2008, p. 92). Keynes era um defensor do modo de produção capitalista, e não um socialista. Para a preservação desse modo de produção, defendia a socialização do consumo, num capitalismo regulado. Ele rejeitava a tese marxista da socialização dos meios de produção. A corrente socialdemocrata identificou na proposta de Keynes e na democracia parlamentar um meio de aproximação do socialismo pela via da reforma social e econômica.¹³ Dessa forma, o Estado social passou a ser uma referência de compatibilização do capitalismo com os fins socialistas, representada pelo *Welfare State*.

O Relatório Beveridge sobre Seguridade Social, publicado em 1942, propunha a revisão do sistema de proteção social da Grã-Bretanha.¹⁴ Esse sistema caracterizava-se por ser nacional e unificado, conter eixo contributivo e distributivo, e abolir os testes de meio no âmbito da assistência social (PEREIRA, 2008). Já a teoria da cidadania, surgida também em 1940 e elaborada pelo inglês T. H. Marshall, identificou que a cidadania era composta por três tipos de direitos: civis, políticos e sociais, surgidos nos

¹³ Social-democracia é uma corrente do pensamento socialista surgida ao final do século XIX que busca a superação da desigualdade social pela via política da reforma social, sem revolução armada, mas por meio de reforma da legislação e garantia de acesso aos direitos sociais.

¹⁴ O Relatório Beveridge foi elaborado em 1942 pelo economista social-reformista William Henry Beveridge, com o objetivo de libertar o homem da necessidade. Sua proposta baseava-se na contribuição semanal de determinado valor financeiro, pelos trabalhadores, a fim de garantir proteção a doentes, desempregados, viúvas e reformados.

séculos XVII, XIX e XX, respectivamente. Para o autor, os direitos sociais que marcaram o Ocidente a partir de 1940 representavam uma postura afirmativa do Estado na garantia de segurança social.

Esping-Andersen (1991) destaca que existem formas diferenciadas de apresentação dos sistemas de proteção social nos países centrais, resultantes da combinação entre Estado, mercado e família. Ao discutir a constituição e expansão do Estado social, parte da análise de três regimes de bem-estar social instalados nas sociedades capitalistas centrais: o *Welfare State* de matriz liberal, que dirige a assistência social aos comprovadamente pobres, com ações focalizadas no *Welfare State* e planos limitados de previdência social; um regime corporativo e conservador, em que os direitos sociais vinculam-se ao *status* ou à classe social; e o modelo socialdemocrata, que busca promover a proteção social numa perspectiva universalizante. Segundo o autor, há mais de um tipo de *Welfare State*, constituídos com base em três fatores: a mobilização da classe trabalhadora, a coalizão política de classe e o legado histórico da institucionalização do regime de bem-estar social.

Com a ampliação do *Welfare State* na Europa e nos Estados Unidos, implementado após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo se renova, assumindo configuração combinada de fortalecimento do sistema de proteção social, e aproximação do pleno emprego. No Brasil, trata-se de um período de ampliação dos direitos sociais e trabalhistas, muito embora não tenha sequer se aproximado da consolidação do Estado de Bem-Estar Social, conforme delineado nos países europeus. Em relação à infância, surgem as primeiras legislações e instala-se a internação como modelo de proteção social destinada à infância abandonada e delincente. Tal realidade será apresentada com maior profundidade no capítulo 2.

Segundo os estudiosos do *Welfare State*, tal sistema de proteção perdurou por “trinta anos gloriosos”, até a crise econômica de 1970, que levou à retomada dos ideários liberais como receituário de enfrentamento das dificuldades de crescimento do capital. A conta de tal estagnação e crise foi atribuída aos crescentes gastos com o sistema de proteção social, havendo uma tendência de retração do mesmo e de reestruturação produtiva, tendo em vista a manutenção do modelo de produção capitalista. Em tal contexto, ampliou-se o Estado penal, tendo na criminalização da pobreza crescente a alternativa de manutenção do modo de produção capitalista, sob nova configuração.

Esse tema, debatido a seguir, é fundamental para a compreensão da lógica de encarceramento da pobreza, instituída como resposta às novas necessidades do capital. A reestruturação produtiva, associada a uma reestruturação protetiva, assentou-se no desemprego estrutural, na consolidação da informalidade, na precarização do trabalho e na desmobilização dos trabalhadores, com base em uma economia marcada pela flexibilização e descentralização. Isso se deu simultaneamente à diminuição dos investimentos de políticas sociais, exigindo uma intervenção penal crescente e sistemática para manter a coesão social.

1.3 Estado neoliberal e questão social

Anderson (1995) destaca que neoliberalismo, como resposta teórica e política ao Estado social intervencionista e de bem-estar, surgiu após a Segunda Guerra Mundial, nos países capitalistas da Europa e América do Norte. Explica que o livro de Friedrich Hayek *O caminho da servidão*, de 1944, fundamenta o debate na seguinte tese: a social-democracia moderada inglesa conduziria à servidão moderna, com a destruição da liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. O autor destaca, no entanto, que o ideário do neoliberalismo somente pôde ser implementado ao final da década de 1970, com a eleição de Margareth Thatcher, na Inglaterra. Na década de 1980, ampliou-se, tornando-se referência para diversos países de capitalismo avançado. Anderson (1995) afirma que economicamente o neoliberalismo fracassou, não revitalizando o capitalismo em crise. Ele não desmontou o sistema de bem-estar social, mas contribuiu para a ampliação da desigualdade social e o enfraquecimento das resistências e lutas da classe trabalhadora.

Therborn (1995) apresenta teses sobre o neoliberalismo e a dinâmica contemporânea da sociedade. Inicialmente, afirma que o neoliberalismo é parte da superestrutura ideológica e política, acompanhando a transformação histórica do capitalismo moderno. Depois, defende que a ascensão do neoliberalismo está associada à queda do socialismo real e a mudanças profundas no sistema econômico, não se restringindo à dimensão política. Chama a atenção para três instituições das economias modernas: Estado, empresas e mercados, ressaltando o fortalecimento do mercado como

parte da nova configuração do desenvolvimento do capitalismo, marcada pelo avanço tecnológico e pela flexibilidade das relações de produção. Tal como Anderson (1995), entende que, apesar das mudanças substanciais na economia e na política, o Estado de Bem-Estar revela-se uma instituição sólida, não sendo desmontado.

Para Therborn (1995), o capitalismo é marcado por crises sequenciadas e sua contradição é mais ideológica do que econômica. O autor enfatiza que a tendência autodestrutiva da competição atual do capitalismo gera mecanismos cada vez mais intensos de exclusão social de grande parte da população, sendo esse o centro da contradição sociológica. Argumenta, ainda, que o marxismo, nesse contexto de fortalecimento do neoliberalismo, reafirma-se como instrumento analítico. E finaliza apontando a necessidade de estabelecer uma nova concepção de transformação social e prática política, indicando a alternativa da adoção de práticas diferenciadas, flexíveis, movimentistas e simultaneamente locais e globais.

Enfim, os autores que analisam as transformações do mundo do trabalho e seus impactos nas relações sociais, em geral, afirmam que, partir da década de 1970, após um longo período de progresso econômico nos países avançados, denominados “trinta anos gloriosos”, o sistema capitalista defrontou-se com novas crises, com repercussões ampliadas e riscos mundiais, afetando tanto os países ditos centrais como os periféricos. Os países centrais, que haviam construído uma dinâmica fundada no pleno emprego e num Estado social, depararam-se com novos desafios, em decorrência da reestruturação produtiva e da imperiosa exigência de mudanças na gestão da proteção social. De um lado, estavam as mudanças na organização produtiva, que recolocavam os trabalhadores num contexto de desemprego, precarização e flexibilização do trabalho sem precedentes na história. E, de outro lado, as alternativas de proteção social anteriormente conquistadas retraíam-se com a retomada do ideário liberal, que diminuía os investimentos sociais e o alcance dos serviços sociais que integravam os sistemas de proteção.

Os países denominados periféricos, entre eles o Brasil, sempre conviveram com a inexistência de pleno emprego e a desproteção social. No entanto, a partir da década de 1970, a insegurança social quanto à provisão e proteção assumiu proporções maiores, tornando-se um desafio tanto na agenda política nacional quanto na internacional. Na Europa, o debate sobre a questão social tornou-se polêmico e tem levado intelectuais, em especial os da escola francesa, a afirmar a existência de uma nova questão social, com destaque para os autores Pierre Rosavallon e Robert Castel. Em contraposição,

autores brasileiros como Netto (2001) e Pereira (2001) afirmam que os desafios ora em questão, apesar de novos, não são estranhos ao processo de acumulação do capital, iniciados a partir da “revolução industrial”.

Rosavallon (1995) identifica a manifestação da nova questão social a partir da crise do Estado-Providência,¹⁵ tendo como referência geográfica de estudo a França. Segundo o autor, os princípios de organização da solidariedade e dos direitos sociais são afetados no contexto da nova crise do capital, desencadeada a partir de 1970. Para ele, está em curso um esgotamento do Estado-Providência, que garantia a segurança e a provisão social universais contra as incertezas da existência. No novo cenário econômico, o social não é mais compreendido unicamente em termos de risco, pois a exclusão crescente tornou-se permanente. Rosavallon (1995) destaca que o impacto da reestruturação produtiva nas condições de vida da coletividade tem alcance amplo, e que se deve falar não mais em risco, mas em reais situações de precariedade e vulnerabilidade social de parcelas crescentes da população. O contexto atual, marcado pela reestruturação produtiva, apontaria para uma necessidade de revisão do sistema de seguridade e direitos sociais constituídos, já que o sistema europeu vigente de proteção encontra-se defasado.

Para Castel (1998), também da escola francesa, o enfraquecimento da condição salarial na Europa Ocidental, a partir da década de 1970, afetou a sociabilidade relacional e trabalhista, transferindo inumeráveis indivíduos inempregáveis para uma zona de vulnerabilidade social e comprometendo a integração pessoal e social. O autor distingue dois momentos históricos na constituição da sociedade salarial da Europa Ocidental: quando as políticas de inserção social, protagonizadas por um Estado social, viabilizaram o quase pleno emprego acompanhado da implementação de um sistema de proteção social com metas universais; e quando as políticas de inserção não conseguiram mais manter a integração social por meio do sistema de proteção instalado, em razão dos riscos de dissociação provocados pela reestruturação produtiva. Diante dessa constatação, questiona o que fazer para realocar os invalidados socialmente no contexto democrático de direito; e que mecanismos garantiriam a coesão social e a integração, já que o sistema de proteção social não mais alcançará todos os que tiveram as vidas alteradas e vulnerabilizadas pela reestruturação produtiva.

¹⁵ Estado-Providência, Estado de Bem-Estar Social e Estado social são denominações dadas a Estados que adotam um modelo de proteção social e pleno emprego. O Estado assume o papel de intervenção e regulação das relações sociais e econômicas como meio de organizar a sociedade no contexto do modo de produção capitalista.

Netto (2001) faz uma leitura sobre as novas configurações do capital, e também sobre a realidade brasileira, à luz da reestruturação produtiva e protetiva instituída no contexto europeu. Destaca que a expressão “questão social” data da terceira década do século XIX, tendo surgido para dar conta do fenômeno sem precedentes do pauperismo, que se tornou evidente após a primeira onda industrializante da Europa Ocidental: “[...] a pauperização (neste caso, absoluta) massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial [...]” (Netto, 2001, p. 42). Na mesma medida do progresso econômico, a pobreza alcançava as massas, apresentando a contradição característica da acumulação capitalista. Para o autor, o conceito de questão social está relacionado com os desdobramentos sociopolíticos das revoluções de 1848. Desde aquele momento, os pauperizados não se conformaram com a ordem estabelecida e, da primeira década até a metade do século XIX, realizaram movimentos contestatórios sobre a nova lógica estruturante da ordem burguesa. A esse processo político de contestação da estrutura econômica, o autor denomina questão social.

Netto (2001) registra duas vertentes do conservadorismo em relação à questão social, predominantes desde o século XIX: o burguês e o confessional. Para os burgueses, o pauperismo decorria de qualquer ordem social, sendo objeto de intervenção política limitada, por meio de ações reformistas. Para os conservadores confessionais, o pauperismo deveria ser objeto de ação, pois sua exacerbação contrariava a vontade divina. O ponto de convergência entre os dois grupos seria a necessidade de reforma moral dos homens. As duas vertentes garantem a preservação da propriedade privada e não questionam a estrutura econômica estabelecida, mas procuram, por meio de reformas da sociedade e do homem, ações moralizantes — o equilíbrio necessário à manutenção da ordem social.

Para dar conta de uma análise crítica da realidade, posta após a instalação da economia de mercado, Netto (2001, p. 45) toma a análise marxiana da “lei geral da acumulação capitalista” para discutir a anatomia da questão social. Afirma que essa questão e suas manifestações são parte do sistema capitalista, pois “[...] o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante [...]” (Netto, 2001, p. 45). Ao chamar a atenção para o tipo de sociabilidade erguida sob o comando do sistema capitalista, Netto (2001) diz que as

reformas conquistadas se esvaem com a mudança de rota econômica. Exemplarmente, associa a onda expansiva da dinâmica capitalista, iniciada com o *Welfare State* na Europa e América do Norte, construído a partir da Segunda Guerra Mundial, ao seu esgotamento na década de 1970. O autor ressalta a reiterada ausência de compromisso social do capitalismo diante da reapresentação do fenômeno do pauperismo nos países avançados, onde se pensou tê-lo superado. Defende, contrariando os intelectuais da escola francesa, que não existe uma nova questão social, mas novas expressões da mesma questão social, apenas suprimível pela destruição da ordem do capital.

Pereira (2001) também analisa o polêmico debate sobre as políticas sociais no contexto econômico marcado pela reestruturação produtiva a partir de 1970. A autora entende a questão social como uma ameaça de ruptura e como uma manifestação da relação contraditória entre capital e trabalho, mas ressalta que, em geral, os intelectuais ignoram dois elementos fundamentais em sua constituição: o estrutural e o histórico. Isso significa que a questão social é constituída, de um lado, por fatores independentes da ação política dos sujeitos e, de outro, por ações de contestação deliberadas e conscientes de sujeitos que querem mudar a sua história. Portanto, em qualquer tempo histórico, além das mudanças das forças produtivas, faz-se necessário que os sujeitos sociais conscientes se organizem e se tornem força política (PEREIRA, 2001) para fazer frente à desigualdade social e suas formas de enfrentamento por parte do Estado. Enfatiza a autora que as contradições são desencadeadas pelas mudanças estruturais, e não pelos sujeitos em si; estes, ao problematizá-las, fazem com que elas se desnaturalizem, de forma a exigir ações políticas de superação.

Mencionando o debate sobre a nova questão social, apontada por intelectuais, em especial os que integram a escola francesa, Pereira (2001) se posiciona contrariamente. Afirma que não reconhece, na atualidade, uma nova questão social, e vai além da avaliação de Netto (2001) ao pôr em dúvida a própria existência de uma explícita questão social. Para ela, a questão social tinha no trabalhador uma figura indispensável em sua origem, mas, hoje, o quadro não se assemelha mais, pois os trabalhadores estão a cada dia mais dispensáveis. Diante disso, apresenta questões fundamentais: que poder de organização e de pressão possuem os trabalhadores? Que tipo de ameaça de ruptura pode levar o sistema a tomar posições políticas de garantia de bem-estar? Tal provocação levanta questionamento quanto à capacidade dos trabalhadores de se tornarem uma força social efetiva, diante do desemprego estrutural, que amplia o número de pessoas empregáveis arremessados para a condição de reservas

do mercado de trabalho, com redução substancial de sua capacidade de organizar-se e gerar transformações sociais que elevem a sua condição de cidadania.

Pereira (2001) entende que os desafios atuais são gerados pela contradição entre capital e trabalho, a mesma que originou a questão social no século XIX; porém, estes ainda não foram suficientemente problematizados. Dessa forma, destaca como condição para a existência da questão social a associação de condições objetivas e subjetivas. As condições objetivas surgem da estrutura econômica, evidenciada pela emergência de problemas decorrentes das condições de trabalho urbano, pelo aparecimento das classes contrapostas, burguesia e proletariado, pela introdução de nova forma de exploração, escamoteada sob o discurso da liberdade, e pela pauperização crescente. As condições subjetivas estão representadas pela tomada de consciência da classe trabalhadora sobre sua situação de exploração; pela organização desses trabalhadores, com base na solidariedade de classe, em torno de um objetivo comum; pela identificação das necessidades dos trabalhadores na agenda política, sob o risco de afetar a coesão social; pelo reconhecimento da pobreza como não natural, mas passível de ser enfrentada e superada; e pela luta de implantação de um sistema de regulação social baseado nos direitos de cidadania e extensivos a todas as pessoas, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho.

Mas e as pessoas que entram em conflito com a lei e se encontram privadas de liberdade, para a revisão da trajetória infracional? Nesse contexto capitalista fundamentado pelo ideário neoliberal, que prevê uma intervenção mínima do Estado, com retração do acesso universal às políticas sociais, como ficam os adolescentes e jovens autores de infração e privados de liberdade? Neste trabalho, entende-se que o Estado penal se apresenta como uma alternativa de controle da pauperização surgida no contexto da industrialização brasileira e ampliada no curso da história, especialmente nos dias atuais.

A pauperização da classe trabalhadora, empregada e desempregada, sempre foi um marco no Brasil, desde a implementação da economia de mercado, com o fim do sistema escravista e início da república, ou seja, ao final do século XIX e início do século XX. Desde então, as mazelas sociais típicas do sistema de produção capitalista se fazem presentes nos diversos períodos históricos brasileiros, tendo como base política e econômica o ideário liberal, associado à fundamentação teórica positivista-funcionalista, que ofereceu a justificação político-científica para a instituição de uma lógica predatória e limitadora de direitos. No caso da infância abandonada e delinvente, denominada no

Brasil como “menores em situação irregular”, a resposta do Estado foi a implementação de políticas sociais de internamento, não sendo novidade o encarceramento como alternativa para enfrentar as diversas expressões da questão social.

A reestruturação produtiva e protetiva evidenciada no cenário internacional, com manifestação clara a partir da década de 1970, encontrou o Brasil num processo de transição política, de queda do autoritarismo e de retomada da democracia, que culminou em eleições diretas após 21 anos de ditadura militar. A reestruturação produtiva e protetiva dos países desenvolvidos teve, mesmo no contexto de retomada da democracia, um rebatimento substancial nas políticas sociais brasileiras, reforçando a criminalização da pobreza, especialmente em relação aos menores de idade, estratégia política reafirmada como meio de combater o aumento da já manifesta violência urbana.

Com base na história marcada pelo colonialismo, é possível afirmar que a convivência com o Estado penal no Brasil tem sido uma constante desde a ocupação pelos europeus, no século XVI, apesar de legalmente rompida pela Constituição Federal de 1998. A Constituição realizou uma reforma social, tendo como referência a garantia de direitos humanos às maiorias historicamente minoradas no país: crianças e adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, entre outras.

Portanto, a depender da situação econômica, o Brasil assume formas políticas diferenciadas para lidar com a pobreza e extrema pobreza, associando-as, em geral, à criminalidade. No início do século XX, seguindo as transformações legais adotadas no cenário internacional, inicia-se uma nova fase no país, em que a infância passa da situação de anonimato para a de pessoa identificada, com legislação própria. Surge em 1927 o primeiro Código de Menores brasileiro, após amplos debates nacionais e influência internacional, embora seguido de uma política de internação como meio de enfrentar a pobreza, manter a ordem social e propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico. Apesar dos avanços obtidos com o código e o reconhecimento da criança e do adolescente como pessoas que precisam de atendimento especializado, o Estado brasileiro implementa uma política social baseada na internação. Dessa forma, assume-se a privação do direito à convivência familiar e comunitária como meio de educação e disciplinamento da infância. Tal modalidade de estruturação do sistema de punição dos adolescentes e jovens autores de infração será aprofundada no capítulo 3, em que se discute a legislação e as políticas de atendimento no Brasil. Considera-se importante, neste momento, expor o modelo de Estado adotado pelo país desde sua consolidação como Estado nacional e independente.

1.4 Estado penal

Para a compreensão do Estado penal, contribui sobremaneira a leitura de Foucault (1987), que demonstra as estratégias adotadas pelo Estado ao longo do tempo para o controle social por meio do disciplinamento dos corpos e da estruturação de um sistema penal, em busca de uma sujeição ao poder político e econômico vigente. O autor revela as estratégias de poder assumidas com o surgimento da pauperização, advinda da instalação da economia de mercado, em ascensão desde os séculos XVII e XVIII. No novo contexto, a punição passa a ter seu enfoque alterado: desassocia o conflito com a lei à pena capital, e relaciona a punição ao tratamento, por meio do suplício do corpo. Tal tratamento passa a se dar em sistema de internação, com predominância da invisibilidade da punição destinada aos desviantes e criminosos. A recuperação por meio da imposição da disciplina do corpo e da alma, em cárceres, distancia-se do conhecimento público e isenta o sistema judiciário, corpo jurídico responsável pela definição da sentença, do dever de executar suas decisões, afastando-se das avaliações públicas sobre a punição degradante.

De forma menos agressiva, a punição se institui sob a administração do Estado penal, que abandona a prática do direito à morte das pessoas consideradas desviantes, para a sua neutralização por meio do adestramento e controle dos corpos e da alma, manifesto de duas formas de “biopoder”: o condicionamento dos corpos e o poder disciplinar. O modelo disciplinar exposto por Foucault (1987) é retomado por Wacquant (2005) em sua análise das sociedades americana, francesa e inglesa, ao demonstrar como os cárceres e suas práticas de desumanização têm sido utilizados como estratégia contemporânea de regulação das relações econômicas e sociais, ora marcadas pelo ideário liberal, e de maximização do mercado e minimização do Estado. Aprisionar tornou-se uma alternativa importante diante da nova configuração do capital, que se reproduz cada vez mais com menos trabalhadores, deixando-os sem referência de proteção pelo trabalho, e da mesma maneira pelo Estado, dada a retração das políticas sociais.

A internação da pobreza também foi adotada pelos países desenvolvidos e capitalistas como meio de atingir o equilíbrio necessário às demandas econômicas típicas da economia de mercado. Wacquant (2005), com base em estudos realizados na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, demonstra a condenação de alguns

segmentos populacionais como alternativa recorrente do poder econômico para se estabilizar e criar condições de avanço do capital. Para o autor, a coesão social depende da inibição das ameaças à manutenção da estabilidade urbana, por meio de ações policiais e repressivas da liberdade, manifestadas pela instalação do Estado penal.

Ao discutir a violência atual como um velho problema no mundo novo, Wacquant (2005) defende que o protagonismo da violência urbana é atribuído historicamente a grupos que compõem a classe trabalhadora, empregada e desempregada, manifestadamente pobre. A associação da pobreza com a criminalidade, além de ser assumida pelo Estado penal, ressalta o autor, é disseminada na sociedade, que, diante da insatisfação coletiva com a violência urbana, busca atribuí-la a determinados segmentos populacionais, exigindo a tomada de medidas de endurecimento da ação policial como meio de autoproteção. Assim, o autor chama de Estado penal aquele que centra sua ação na segurança pública, por meio do encarceramento da miséria como meio de manutenção da ordem social.

Wacquant (2001) destaca que a política de criminalização da miséria é complementar ao contexto de precarização e flexibilização do trabalho, característico das transformações do mundo do trabalho, marcadamente a partir da década de 1970. Trata-se de um meio de controlar não mais as pessoas desviantes das regras e normas sociais, mas os grupos supérfluos “[...] pela dupla reestruturação da relação social e da caridade do Estado: as frações decadentes da classe operária e os negros pobres da cidade. Ao fazer isso ele assume um lugar central no sistema dos instrumentos do governo da miséria [...] com vistas a apoiar a disciplina do trabalho assalariado dessocializado” (WACQUANT, 2001, p. 96).

Enfim, Wacquant aponta algumas tendências do Estado penal: o crescente encarceramento por práticas de pequenos delitos de pessoas oriundas de famílias no limite da pobreza; o aumento das organizações prisionais, para dar conta do crescimento das internações; a ampliação dos gastos públicos com a manutenção das prisões; o escurecimento da população prisional, em razão da prevalência da prisão de pessoas negras. Assim, verifica-se que, a partir da adoção do ideário neoliberal, ocorre um recrudescimento das penas, fato que vem se reproduzindo notoriamente no Brasil, em especial no que tange aos adolescentes e jovens envolvidos em práticas infracionais, haja vista a ampliação do número de unidades de internação e a concentração dos investimentos no sentido da privação da liberdade. Pelas pesquisas que serão apresentadas adiante, observa-se que a massa carcerária brasileira é negra e pobre,

permitindo-se então afirmar que se encontra no Brasil um processo de criminalização da miséria, marcada também pela cor da pele.

2 A QUESTÃO SOCIAL E A PRÁTICA INFRACIONAL NO BRASIL

Desde a colonização, a infância brasileira vem sendo entendida e tratada de diferentes formas, tanto no ambiente privado como no ambiente público. A compreensão sobre o atendimento prestado aos adolescentes autores de atos infracionais passa necessariamente por entender a concepção e o lugar social da infância e adolescência brasileiras nos diversos períodos históricos. Este capítulo retoma a construção do conceito da infância e seus efeitos na elaboração das legislações e políticas sociais protagonizados pela administração pública brasileira, tendo como foco os adolescentes envolvidos em práticas infracionais e sua responsabilização jurídica.

Para entender a concepção, a normatização e a política de atendimento como uma construção social, levam-se em conta as determinações econômicas, políticas e culturais de cada momento da história do Brasil, bem como as influências internacionais. Dessa forma, para compreender a estruturação dos serviços dirigidos aos adolescentes autores de atos infracionais, faz-se necessário identificar os cenários históricos e os atores que se mobilizaram para caracterizar a infância como um universo em separado do mundo adulto, portanto carecida de ações diferenciadas, e em consonância com as singularidades da idade, da classe social e de seu contexto.

É preciso também considerar os debates sobre a promoção e proteção dos direitos humanos ocorridos no cenário internacional, haja vista que as deliberações ali surgidas tiveram desdobramentos substanciais na legislação e nas políticas de atendimento do Brasil. Em decorrência disso, a próxima seção examinará as normativas internacionais que passaram ao ordenamento jurídico e operacional brasileiro.

2.1 A interface dos direitos humanos com os direitos dos adolescentes autores de atos infracionais

Antes de debater a questão social e a prática infracional no Brasil, faz-se necessário destacar a influência política do conceito de direitos humanos e dos tratados internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos na legislação e na política de atendimento dirigida às crianças e aos adolescentes brasileiros. O processo de

construção dos direitos humanos dos adolescentes autores de atos infracionais no Brasil, sujeitos deste estudo, ainda é um grande desafio, visto que esses direitos dependem da priorização, pelo Estado, pelos governos e pela sociedade, da política de atendimento aos adolescentes em medida socioeducativa.

O princípio dos direitos humanos, desde a Constituição Federal de 1988, tornou-se o eixo estruturante do marco normativo e político-institucional brasileiro. A partir de sua vertente educativa e emancipatória, o país obrigou-se a admitir a atribuição de promover a proteção integral dos adolescentes e jovens envolvidos em práticas infracionais e responsabilizados judicialmente. A referida legislação, somada ao ECA (BRASIL, 1990), além das normativas internacionais, considerou a dívida com a infância brasileira, especialmente aquela marcada pela pobreza e por outros aspectos de discriminação.¹⁶ Assimilar os direitos humanos nas normativas e no desenho das práticas institucionais significou um passo importante na direção da apresentação de uma nova proposta ética, política e pedagógica de execução das medidas socioeducativas no Brasil.

O princípio dos direitos humanos foi admitido pela Carta Magna brasileira apenas a partir do final da década de 1980. No entanto, a luta pela compreensão e adesão aos direitos humanos como um valor político, no cotidiano das sociedades, está presente na história da civilização. Em junho de 1776, Thomas Jefferson escreveu o primeiro rascunho da Declaração da Independência, em que destaca que todos os homens deveriam ser criados de forma igual e independente, e que dessa criação derivariam direitos inerentes e inalienáveis, referentes à preservação da vida, à liberdade e à busca da felicidade (HUNT, 2009). O documento tratou-se de uma importante proclamação de direitos humanos.

No contexto da Revolução Francesa e do Iluminismo, treze anos mais tarde, em janeiro de 1789, surgiu na França a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O documento permaneceu como a referência universal dos direitos humanos, embora não tivesse natureza constitucional e se apresentasse como uma declaração de intenções. Apesar de ser um documento garantidor e reconhecedor de direitos, humanidade e cidadania, alguns segmentos da população foram excluídos: as crianças, os insanos, os prisioneiros, os estrangeiros, aqueles sem propriedade, os escravos, os negros livres, as mulheres, as minorias religiosas (HUNT, 2009). Ou seja, o sentido da humanidade e seu

¹⁶ A exemplo de raça, cor, gênero e orientação sexual, que, associados à pobreza, provocam ainda mais discriminação e exclusão dos grupos sociais.

alcance se limitaram a determinados segmentos populacionais, não considerando as pessoas historicamente vulnerabilizadas e secundarizadas, entre elas os adolescentes e jovens envolvidos com práticas infracionais, que, naquele período, sequer eram considerados como pessoas diferenciadas dos adultos.

Hunt (2009), ao discutir os direitos humanos, traz à tona o paradoxo da autoevidência, pois as duas declarações de direitos surgidas na Europa no século XVIII basearam-se numa afirmação de autoevidência sobre a dignidade inerente à condição humana, excetuando as pessoas que não tinham autonomia moral, por serem consideradas incapazes de raciocinar e decidir por si mesmas. A autora destaca ainda que, “para que os direitos humanos se tornassem evidentes, as pessoas comuns precisaram ter novas compreensões que nasceram de novos tipos de sentimentos” (HUNT, 2009, p.33). Como meio de universalizar a compreensão sobre os direitos do homem e de ampliar seu acesso aos considerados sem autonomia moral, Hunt ressalta a importância dos romances no século XVII, no despertar da empatia entre os homens. Os romances normalizaram a presença das mulheres, das crianças, enfim, das pessoas identificadas como moralmente incapazes, identificando-as no cotidiano e despertando a todos para os papéis importantes que desempenhavam no contexto familiar e comunitário. Tais romances eram um meio de comunicação importante no período, com capacidade de atuar na internalização de valores e regras. Por isso, foram citados pela autora como meio disseminador de uma nova visão sobre determinados segmentos populacionais.

Considerando o contexto de construção de novos modos de vida e visibilidade da humanidade em todos os seres humanos, a autora evidencia que as declarações da Independência e dos Direitos do Homem e do Cidadão foram documentos internacionais importantes, tendo se destacado como promotores da ascensão dos direitos civis. No século XIX, a dimensão política foi foco do debate sobre os direitos humanos, com a universalização do direito de votar e ser votado. Na terceira geração, já no século XX, enfatizou-se a democratização da sociedade e dos direitos sociais e humanos, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou, em 1948, após a Segunda Guerra Mundial, a Declaração dos Direitos Humanos.

No decorrer da história da humanidade, existe um esforço político intenso no sentido da problematização do direito humano e da busca por uma ampliação do seu alcance. Porém, as crianças e os adolescentes foram tardiamente admitidos como pessoas, diferentes dos adultos e em condições especiais de desenvolvimento — e, por

tal condição, sujeitos de direitos. Neste trabalho, para entender os direitos humanos das crianças e dos adolescentes na contemporaneidade, tomam-se por referência inicial as declarações já citadas, especialmente a Declaração de Direitos Humanos, de 1948, que avançou de forma substancial na ampliação das liberdades e dos direitos sociais e humanos. Tal humanização foi sinalizada em seu artigo 25, em que fica clara a extensão dos direitos humanos à infância, citada como detentora de direitos especiais: “a maternidade e a infância têm direito a ajuda e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social” (DECLARAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1948).

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, cresce a convicção de que os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados: universais por serem dirigidos a todas e todos, ou seja, os direitos devem alcançar a todas as pessoas humanas indistintamente e independentemente de suas especificidades; interdependentes e inter-relacionados, pois não se pode viver plenamente a liberdade com acesso assegurado a apenas alguns direitos, sendo necessário ter garantidos todos eles: os civis, os políticos, os econômicos, os sociais, e os culturais.

A trajetória histórica sobre a proteção aos direitos humanos das crianças e adolescentes tem como marco inicial, no cenário internacional, as seguintes declarações: a Declaração de Genebra, em 1923; a Declaração dos Direitos Humanos, em 1948; a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959; e a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989. A Declaração de Genebra reconhece a humanidade da infância e a necessidade de prestar a esse segmento os melhores serviços, protegendo-o integralmente, sem preconceitos e com prioridade absoluta.

Outro documento internacional de suma importância para a introdução da doutrina da proteção integral nas legislações e políticas de atendimento brasileiras, aprovado em assembleia das Nações Unidas, é a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959. Sua publicação partiu do entendimento de que as crianças necessitavam de uma declaração de direito especial, separada daquela dirigida aos adultos. Em dez artigos, a declaração evidencia os direitos especiais da criança, com vista à garantia de seu desenvolvimento saudável e à prioritária preservação de sua dignidade humana.

Em continuidade ao esforço de estruturação de um sistema legal internacional para concretização dos direitos universais de crianças e adolescentes, foram firmados vários pactos, tratados e declarações. A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)

é uma delas, a qual teve importante influência na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1990a), embora tenha sido publicada posteriormente¹⁷. A convenção identifica a criança como toda pessoa com menos de 18 anos e reafirma seu direito de receber atenção especial, em razão da sua condição peculiar de desenvolvimento. Explicita-se que o Estado tem por dever a proteção da criança, deixando-a a salvo de qualquer forma de discriminação, e seu acesso aos direitos estabelecidos em lei.

Os adolescentes autores de atos infracionais também foram sujeitos de atenção nos documentos. Considerando que o foco deste estudo são os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, é importante registrar que, no cenário internacional, foram também construídos consensos em torno da forma como os países deveriam estruturar seu sistema político-institucional, para prestar atendimento aos adolescentes com responsabilização jurídica. Tais consensos foram transcritos pela comunidade internacional, em especial em três instrumentos legais:

1. Pacto dos Direitos Civis e Políticos: estabelece as bases para o atendimento especializado aos menores de idade que se encontram envolvidos em processos infracionais, situando-os numa condição diferenciada da dos adultos;

2. Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude, também designadas Regras de Beijing, adotadas a partir de 29 de novembro de 1985 (NACIONES UNIDAS, 1985). Tais regras foram objeto de avaliação e construção no Ano Internacional da Juventude, e oferecem parâmetros para a estruturação do atendimento integral aos adolescentes autores de práticas infracionais pelos países signatários;

3. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, adotadas pelas ONU a partir de 14 de dezembro de 1990, que estabelece pontos estruturantes do Sistema de Garantia de Direitos: excepcionalidade da privação da liberdade, e reconhecimento da grande vulnerabilidade e da necessidade de proteção especial aos adolescentes privados da liberdade, durante e após sua saída (NACIONES UNIDAS, 1990).

¹⁷ O conteúdo da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, pautado na doutrina da proteção integral, é resultante de um processo de admissão da condição de sujeitos de direitos da criança e do adolescente, que se manifesta em pactos, tratados e declarações, anteriores à sua edição. O Brasil, na qualidade de signatário dos referidos documentos legais internacionais, e em razão da condição de partícipe do processo de discussão sobre o direito infanto-juvenil no cenário internacional, se adiantou ao assimilar a referida doutrina em seu texto constitucional.

Os documentos legais acima expostos foram admitidos pela legislação brasileira, e tornaram-se referência para a reestruturação da proteção social dirigida aos autores de atos infracionais e em cumprimento de medida socioeducativa. Somados à Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 1990a), esses documentos estabeleceram as bases da doutrina da proteção integral, que revolucionou a concepção até então adotada no país, definindo um novo olhar, uma nova legislação e, por consequência, uma nova orientação para a estruturação da política de atendimento.

Ao longo da história brasileira, é possível identificar duas concepções centrais sobre os adolescentes autores de atos infracionais. Na primeira, o adolescente é visto como uma ameaça à ordem social, tendo como resposta a repressão e a correção, por meio da sua exclusão do convívio familiar e comunitário em instituições assistenciais e penais. Na segunda, o adolescente é identificado como uma pessoa em situação especial de desenvolvimento, e nessa condição deverá ser sujeito de intervenções associadas de responsabilização e educação, por meio do cumprimento de medidas socioeducativas, em que a privação da liberdade é uma situação de excepcionalidade. Assim, é possível afirmar que, no Brasil, temos dois períodos importantes para o direito do adolescente autor de práticas infracionais e responsabilizado pela justiça: o período anterior à Constituição de 1988 e o período posterior à Carta Magna.

Ao ratificar os tratados internacionais acima descritos, o Brasil assumiu o dever de introduzir em sua legislação os princípios e as determinações ali contidos. Por consequência, adotou a doutrina da proteção integral como fundamento de sua ação em relação às crianças e aos adolescentes. Quanto aos direitos dos adolescentes e jovens autores de atos infracionais, foram introduzidos, na Constituição Federal de 1988, dois artigos importantes: 227 e 228, que serviram de base para a estruturação da Lei Federal nº 8.069, de 13 de junho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); de resoluções por parte do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em especial a Resolução do Sinase nº 119/2006; e da Lei Federal do Sinase nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

O artigo 227 tornou-se uma síntese da Convenção sobre os Direitos da Criança, publicada em 1989, antecipando-se à sua publicação, ocorrida posteriormente à Constituição Federal de 1988. O artigo 228 reafirma a disposição já contida na Constituição Federal de 1946, que diz que a responsabilização penal se dará a partir dos 18 anos.

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.

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial (BRASIL, 1988).

Antes de adentrar no debate sobre a atual legislação brasileira dirigida aos adolescentes autores de infração e com medidas de natureza jurídica, faz-se necessário conhecer os marcos legais anteriores e suas políticas de atendimento, como recurso didático de demonstração da transição legal entre a ordem menorista e a ordem socioeducativa. Faz-se importante ressaltar que na delimitação dos referidos períodos, historicamente demarcados, foi realizada associação a três conceitos sobre a condição humana, e considerados pertinentes às reflexões sobre os adolescentes envolvidos em atos infracionais, a saber: abjetos,¹⁸ objetos¹⁹ e sujeitos.²⁰

2.2 Os marcos legais e as políticas sociais destinadas aos adolescentes autores de infração no Brasil

Para a realização do debate sobre as concepções históricas em relação aos adolescentes brasileiros autores de infração e respondendo processos de natureza jurídica, toma-se como referência inicial de análise o Brasil República, período de centralização da vida da população nos espaços urbanos, em função do processo de instalação da sociedade salarial, fundada no modo de produção capitalista. Essa época é também um marco de reconhecimento da diferenciação dos adultos e da infância, negada anteriormente pela situação de legislação e pelo Estado. Trata-se de um período de crescimento acelerado das cidades, ocasionado pelas alterações demográficas desencadeadas a partir da abolição da escravatura, que lançou o restante da mão de obra

¹⁸ Abjeto: conceito de pessoa baixa, asquerosa, desprezível, imunda. GENET (2005) em seu livro *Diário de um ladrão* ressalta de forma lírica a sua condição abjeta, a partir de relatos de vivências como ladrão, mendigo, homossexual, caracterizando de forma singular a condição de pessoa abjeta.

¹⁹ Objeto: conceito dirigido à infância brasileira pelos Códigos de Menores de 1927 e 1979, que os colocaram na condição de receptores da ação do Estado. Isso se traduz na não preocupação em garantir aos adolescentes envolvidos em práticas infracionais os direitos individuais e um processo socioeducativo participativo. Eles eram alvos de uma ação de assistência.

²⁰ Sujeito: conceito utilizado pela Constituição de 1988 e pelo ECA, assim como pelas legislações posteriores, em que os adolescentes e jovens em medida socioeducativa são considerados pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado; e prioridade absoluta na oferta de bens e serviços públicos.

escrava no mercado de trabalho livre. É importante ressaltar também que a história da infração se confunde com a do abandono de crianças e adolescentes, haja vista que tanto a legislação quanto a política de atendimento a eles dirigidas se assemelhavam.

Carvalho (1987) afirma que a abolição da escravatura engrossou o contingente de desempregados e subempregados das cidades, provocou o êxodo rural da região cafeeira para o Rio de Janeiro (capital federal) e levou a um aumento na imigração de estrangeiros para o Brasil, para suprir o mercado livre da força de trabalho necessária à industrialização emergente. A rápida concentração urbana gerou uma quantidade notável de pessoas desocupadas, com destaque para os menores abandonados.

Segundo Carvalho (1987), a população desocupada era identificada como classe perigosa, ou potencialmente perigosa, pois era formada por ladrões, prostitutas, malandros, capoeiras, pivetes, engraxates, ambulantes.²¹ Ele afirma ainda que as pessoas que integravam a classe perigosa, em geral, eram pobres e mantinham vínculo com a rua, na condição de morador, trabalhador, ou ambas. As pessoas presentes nas ruas dos centros urbanos, mesmo quando em situação de trabalho, eram associadas ao perigo à ordem social, e sempre apareciam nas estatísticas criminais da época, sob a acusação de uma série de contravenções: desordem, vadiagem, embriaguez, jogos. Em 1890, essas contravenções eram responsáveis por 60% das prisões de pessoas recolhidas à Casa de Detenção.

Nesse período, os parlamentares da Câmara do Império do Brasil, diante do risco de fratura social provocada pela crescente aglomeração de pessoas em situação de rua, assumiram o debate sobre o tema, em busca de resoluções pelo poder público. Nas discussões, passaram a fazer uso do conceito de classe perigosa para analisar o projeto de lei sobre a repressão à ociosidade e à criminalidade na sociedade brasileira, associando-o à classe pobre. Ao afirmar isso, destacou Chalhoub:

[...] para os nobres deputados, a principal virtude do bom cidadão é o gosto pelo trabalho, e este leva necessariamente ao ato da poupança, que, por sua vez, se reverte em conforto para o cidadão. Desta forma, o indivíduo que não consegue acumular, que vive na pobreza, torna-se imediatamente suspeito de não ser um bom trabalhador. Finalmente, e como o maior vício possível em um ser humano é o não-trabalho, a ociosidade, segue-se que aos pobres falta a virtude, grassam os vícios, e logo, dada a expressão classes pobres e

²¹ Segundo Chalhoub (1996) a expressão “classe perigosa” surgiu na Europa na primeira metade do século XIX. No caso brasileiro, tal termo emergiu no debate parlamentar ocorrido na Câmara dos Deputados do Império, logo após a abolição da escravatura, em maio de 1888. Na ocasião, o tema em pauta era o combate à ociosidade, e para isso os parlamentares utilizaram a definição francesa, produzida por um alto funcionário da polícia de Paris, que, num estudo estatístico da criminalidade, associou a classe perigosa com a classe pobre, ao finalizar suas análises com uma ampla descrição das condições de vida dos pobres parisienses.

viciosas, vemos que as palavras pobres e viciosas significam a mesma coisa para os parlamentares (1996, p. 22).

Além do aumento da criminalidade, Carvalho (1987) destacou que o crescimento populacional no Rio de Janeiro provocou a ampliação da demanda por diversos serviços públicos prestados pela administração municipal, agravando especialmente o problema habitacional, dada a absoluta falta de moradia, particularmente para os pobres. O autor ressaltou ainda os problemas de saneamento, abastecimento de água e higiene, que geraram o maior surto de epidemias na história da cidade do Rio de Janeiro. Em 1891, instalou-se a epidemia da varíola e da febre amarela, doenças que se somaram às consideradas tradicionais: malária e tuberculose.

A cidade tornara-se, sobretudo no verão, um lugar perigoso para viver, tanto para nacionais quanto para estrangeiros. Nos meses de maior calor, o corpo diplomático fugia em bloco para Petrópolis a fim de escapar às epidemias, nem sempre com êxito. O governo inglês concedia aos seus diplomatas um adicional de insalubridade pelo risco que corriam representando Sua Majestade (CARVALHO, 1987, p. 19).

Diante de tal contexto, ao final do século XIX e início do século XX, era visível a emergência do poder médico no Brasil. A urgência de alterar o caótico quadro urbano marcado pela expansão das epidemias fez com que tais profissionais passassem a exercer forte influência nas decisões do Estado, especialmente no que diz respeito à infância e à família. Tal influência possibilitou a ascensão política dos médicos, que começaram a interferir nas decisões da administração pública das cidades, em diversos setores: saúde, educação, habitação, urbanização das cidades, assistência social. Com as ações propostas de combate à mortalidade infantil, manutenção da ordem das cidades e formação de mão de obra para as indústrias nascentes, o poder médico se fortaleceu e construiu uma nova pedagogia para a formação da infância, com a interferência na organização das famílias, em especial a dos pobres.

Rago (1985), ao discutir a utopia da cidade disciplinar no Brasil, entre 1890 e 1930, destaca as ações realizadas pelo poder médico para a preservação da infância, tanto no seu contexto familiar quanto nas relações sociais, demonstrando a introdução das ações disciplinares do Estado nesse sentido. A autora destaca que a construção da família nuclear moderna, higiênica e privativa foi influenciada pelo poder médico, que atuou no sentido de tirar o segmento infantojuvenil da situação de anonimato para ocupar papel de centralidade na família e na sociedade.

Assim, o poder médico expandiu-se ao domínio do saber sobre a infância, e com base em tal conhecimento passou a interferir na vida privada das famílias. Tal movimento se deu num contexto de instalação da sociedade salarial e implementação do modo de produção capitalista, em que a busca por uma nova força de trabalho assalariada havia se tornado determinante. Rago (1985) destaca três eixos de preocupação em relação à infância: a elevada taxa de mortalidade infantil, o problema do menor abandonado e a medicalização da família. O poder médico objetivava, naquele período, a higienização da cultura familiar e popular, por meio das mudanças de hábitos considerados nocivos e irracionais do trabalhador e de sua família. Desde então, a infância e as famílias pobres passaram a ser objeto de atenção e disciplinamento das condutas e das relações de socialização.

A centralidade das ações dos médicos lhes garantiu o poder de orientar as famílias e aconselhar a ação do Estado. Dessa forma, a ação médica mantinha relação direta com as necessidades econômicas do período (formação do mercado livre), com o objetivo de consolidar práticas de regulamentação e controle da vida cotidiana. “Os médicos procuravam apresentar-se como a autoridade mais competente para prescrever normas racionais de conduta e medidas preventivas, pessoais e coletivas, visando produzir a nova família e o futuro cidadão” (RAGO, 1985, p. 118).

Nas primeiras décadas do século XX, introduziu-se a pediatria como especialidade do curso de medicina na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, e as primeiras instituições de assistência social e proteção à infância desamparada, além dos primeiros institutos profissionalizantes:

[...] em 1901, o dr. Moncorvo Filho funda o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro, destinado a “abrigar todas as crianças pobres, doentes, desamparadas e moralmente abandonadas da capital”; em 1902, surge o Instituto Disciplinar de São Paulo, destinado a “incutir hábitos de trabalho” e educar profissionalmente os “pequenos mendigos, vadios, viciosos e abandonados”; em 1909, são criados os institutos profissionais para os menores pobres e, em 1911, as escolas profissionais masculina e feminina. [...] A partir de 1890, fundam-se as primeiras escolas primárias do Estado, totalizando 4.417 até o ano de 1919. Em 1909, é criado um outro tipo de escola isolada, além das existentes nas zonas rurais: as destinadas a crianças operárias, nas proximidades das fábricas onde trabalhassem (RAGO, 1985, p. 119).

Os investimentos realizados no período refletem a disposição em formar mão de obra para o mercado livre emergente, e a necessidade de ação disciplinadora dos corpos infantis. A associação da infância ao futuro do país revelou a perspectiva economicista assumida no seu tratamento, e justificou a reavaliação de tal segmento na sociedade

brasileira. Do anonimato, a infância passou a assumir centralidade na família e na sociedade, embora não no sentido da sua proteção pela condição de vulnerabilidade e pelas características de pessoa em desenvolvimento, mas em função das necessidades econômicas surgidas na transição para o modo de produção capitalista.

Nesse contexto, reafirma-se o dito anteriormente: sobressaíram os saberes médicos, que ganharam destaque no cenário político em razão do poder adquirido pelo saber especializado de disciplinamento da conduta da infância e da família. Assim, médicos assumiram espaços de gestão nas instituições do governo que regulavam os comportamentos e a vida privada das famílias. Desde então, passaram a atuar no enfrentamento das questões relativas aos menores abandonados, à diminuição da mortalidade infantil e à mudança da cultura popular. Em relação aos menores abandonados, o poder médico deslocou as ações, antes centradas no suplício físico, para o disciplinamento das condutas. O cerne das ações era a infância pobre, e objetivava-se a formação de cidadãos para atender aos interesses do futuro da nação. Rago (1985) afirma que, aos médicos, coube o papel de alertar os governantes para o deprimente quadro da infância desamparada e para a elevada taxa de mortalidade infantil — daí sua importância no resgate desses corpos produtivos, tão necessários para o projeto de construção de um país desenvolvido.

A assistência médica era identificada com a necessidade de evitar a formação de condutas desviantes da ordem social dominante. Segundo Rago (1985), as pessoas com conduta desviante eram consideradas como espíritos descontentes, desajustados e rebeldes. Paralelamente, a rua, local em que os menores se concentravam tanto para o trabalho quanto para o lazer, era tida como “a grande escola do mal”, responsável pela formação de delinquentes. A alternativa apresentada pelo poder médico, destaca a autora, passou pela institucionalização dos menores pobres como meio de tirá-los da péssima influência das ruas e de fazê-los assimilar os valores relativos ao trabalho, que eram tão caros naquele momento histórico de implementação da economia de mercado via modo de produção capitalista.

A institucionalização dos menores abandonados e delinquentes se destaca como a alternativa mais eficiente para romper com a cultura da rua, e moldá-los para a vida produtiva necessária ao crescimento e desenvolvimento econômico do país. A criança pobre nos espaços disciplinares dos institutos profissionais ou das escolas públicas apareceu como maneira mais eficaz de adestrar e controlar um contingente potencialmente rebelde e selvagem da população, aos olhos médicos, filantropos e da classe dominante como um todo. Na verdade a preocupação policial de luta contra a vagabundagem e a pequena criminalidade urbana esteve na origem da criação das instituições de

sequestro da infância, antes mesmo da preocupação econômica de formação de novos trabalhadores para a indústria (RAGO, 1985, p. 122).

A formação pelo e para o trabalho, por tempo integral, tornou-se o meio mais adequado para o adestramento dos corpos e do espírito ao modelo e projeto societário em curso. Quando considerado necessário, também se lançava mão da estratégia de exclusão do convívio familiar e comunitário, por meio da institucionalização. A internação passou a ser a alternativa principal adotada pelo Estado brasileiro para a organização das famílias pobres e sua integração à sociedade burguesa em ascensão. Naquele contexto, as famílias populares foram consideradas incapazes de educar e cuidar de seus filhos, cabendo tal tarefa ao Estado, por meio das instituições filantrópicas.

No entanto, com a entrada do poder médico na esfera de atuação das famílias e da infância, para o disciplinamento moral, as práticas educativas de conduta se alteraram, sendo assimiladas pelas famílias e organizações filantrópicas de atendimento. O modelo de educação mudava a forma de internalização dos valores morais e disciplinadores vigentes até então. A violência aberta e a repressão tornaram-se estratégias de segundo plano, passando a valer a educação preventiva, como meio de manutenção das condições ideais para a execução do projeto econômico e político vigente, muito embora a prevenção se mantivesse associada ao exercício da autoridade violenta.

[...] a educação punitiva e repressiva era substituída pela ideia de educação preventiva. No Seminário Sant'Ana, criado com o objetivo de sustentar, vestir e educar meninos órfãos e pobres, em 1825, em São Paulo, o regulamento interno proibia, décadas depois, os castigos corporais, substituídos por tecnologias moralizadoras de humilhação e exclusão: em casos graves, reclusão solitária por uma hora em local escuro; ficar sentado no banco do desprezo em que estaria pintada a figura de um burro, durante o período das aulas, trazer sobre o ventre e atado à cintura com o barbante um papel com o letreiro em maiúscula – VADIO – DESCUIDADO – DESORDEIRO – COMILÃO, ou outra palavra que publique o vício, defeito ou culpa (RAGO, 1985, p. 124).

À formação da infância da elite foi destinado o espaço das escolas ou a própria família; e à infância pobre, as unidades de internação, cujo objetivo era o controle e a moralização. O poder médico indicava a ocupação do tempo por meio de leituras e atividades físicas como meio de afastamento do risco de deformações físicas e morais. A função da nova escola para as crianças ricas abandonava os castigos corporais e introduzia uma pedagogia baseada no adestramento do corpo e da alma. Entretanto,

afirma Rago (1985), apesar das propostas de mudanças nas práticas educativas, a violência física permaneceu presente nas instituições disciplinares, indicadas principalmente para a infância pobre.

Além do abandono, a crescente mortalidade infantil tornou-se objeto de atenção do poder médico. Tal problema não era novo, mas o risco de despovoamento do país, num momento em que a demanda por força de trabalho se dava no caminho inverso, em razão da necessidade de crescimento e desenvolvimento nacional, tornou-o uma grande preocupação social. Os altos índices de mortalidade infantil levaram os médicos a realizar estudos, que ao final indicaram as organizações assistenciais como responsáveis principais pelas mortes. Segundo Rago (1985), desde a instalação da Roda dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia, em São Paulo, entre 1825 e 1831, de 109 crianças inseridas no atendimento, 60 haviam morrido.

Os estudos indicavam também que, na origem da morte ou do desvio de caráter das crianças, estava a família desequilibrada, porque pais e mães eram bêbados e, portanto, desprovidos de condições morais e financeiras para educar adequadamente seus filhos. A ignorância das mães também foi apontada como causa das mortes e dos desvios de conduta, o que levou os médicos a estenderem suas ações disciplinares para o interior das famílias, fazendo do espaço privado uma dimensão de atuação correcional pública. Iniciou-se então a “pedagogização da maternidade”, segundo Rago (1985), o meio privilegiado de vencer as resistências da classe popular.

A preocupação com a mortalidade infantil e com as moléstias e fatores que a originam remete então a uma questão de ordem moral e política: trata-se de eliminar as práticas selvagens e promíscuas de uma população ainda não devidamente civilizada, de regenerar o trabalhador e sua família, ensinando-lhes uma pedagogia das virtudes. Por isso, neste discurso moralista, político, econômico e filantrópico, ignorância, pobreza, alcoolismo, sífilis, tuberculose e criminalidade são tratados como doenças da mesma ordem, focos infecciosos que atuam no interior do corpo social, provocando sua decomposição e degenerescência (RAGO, 1985, p. 133).

A pedagogia proposta pelo poder médico conceituava a formação pelo e para o trabalho, alternativa de destaque para a educação da infância pobre. Surgiram, assim, no contexto inicial de urbanização e industrialização do Brasil, as unidades fabris, que, sob o discurso da educação dos homens de amanhã, lucravam com a exploração do trabalho infantil. A função moralizadora do trabalho justificava a participação da infância no mundo do trabalho, e era comum identificar crianças e adolescentes trabalhando por dez, doze, quatorze horas seguidas, e com remuneração inferior à dos adultos. O trabalho, maneira salutar de enfrentar a vagabundagem, contava com o apoio dos pais,

que o consideravam um meio de formar o caráter dos filhos. Tal empenho em alocar as crianças nas unidades fabris era tamanho que um movimento de defesa sugeria que, “[...] ao invés de colônias correcionais, as crianças fossem entregues aos cuidados dos industriais, almas generosas que aceitavam empregar benevolmente crianças de até mesmo cinco anos de idade” (RAGO, 1985, p. 137).

Ao discurso patronal, contrapunha-se o movimento anarquista, que, na imprensa, denunciava os malefícios do trabalho para o desenvolvimento infantil. Demonstrava-se a desumanidade gerada pelo trabalho infantil, desmistificando a ideia de que esse contribuía para a boa formação da infância pobre. Denunciava-se também a lucratividade do capitalista, pois os salários dos infantes eram menores, e a exploração, maior. O movimento buscava alcançar os educadores, médicos, juristas e especialmente os pais, para demonstrar que o sofrimento causado pelo trabalho infantil não favoreceria ao futuro das crianças. Apesar de forte, o movimento contra a exploração infantojuvenil não obteve êxito.

Reitera-se que a pobreza, no início do século XX, associava a situação de abandono à da delinquência, tanto na legislação quanto nas respostas do Estado brasileiro, situação perceptível a partir das políticas de atendimento, marcadas pela internação dos casos considerados de risco à ordem social. Nessa linha, é relevante destacar a contribuição de Méndez (2006), que identifica três etapas históricas que marcam o pensamento, a legislação e as políticas de atendimento relativas à responsabilização dos menores de idade envolvidos com práticas infracionais: penal, tutelar e de responsabilização. Ressalta-se ainda o dito anteriormente, que as etapas ora identificadas estão associadas a conceitos que marcam a condição humana dos adolescentes e jovens envolvidos em práticas infracionais e com vinculação com processos de natureza jurídica.

2.2.1 Etapa penal: a condição de abjeção

A etapa penal foi iniciada no século XIX e estendida até 1919, época em que o tratamento prestado aos menores de idade era o mesmo destinado aos adultos, excetuando os menores de 7 anos, que, com base na tradição do direito romano, eram considerados incapazes; além disso, havia diminuição da pena em um terço, para os

menores entre 7 e 18 anos. É importante destacar que se trata de um período sem legislação especializada. Todo atendimento e marco jurídico prestado aos adultos era estendido à infância. As primeiras instituições especializadas estavam sob a responsabilidade das instituições filantrópicas, com escasso apoio do Estado.

Em 1824, o Brasil Império criou sua primeira Constituição Federal e, em 1830, seu primeiro Código Criminal do Império, tomando por referência os ordenamentos jurídicos portugueses. O Código de 1830 indicava os 14 anos como a idade de responsabilização penal. A exceção eram os casos em que, mesmo antes dos 14 anos, os menores agissem com discernimento, situação em que seriam encaminhados para as Casas de Correção pelo tempo determinado pelo juiz, não excedendo a idade de 17 anos. O Código de 1830 estabelecia que:

Art. 10. Também não se julgarão criminosos:

§1º Os menores de quatorze anos.

§2º Os loucos de todo gênero, salvo se tiverem lúcidos intervalos e neles cometerem o crime.

§3º Os que cometerem crimes violentados, por força ou por medo irresistíveis.

§4º Os que cometerem crimes casualmente no exercício da prática de qualquer ato ilícito, feito com tenção ordinária.

Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze anos, que tiverem cometido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos às casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda a idade de dezessete anos (BRASIL, 1830).

Já o primeiro Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1890, definia a idade penal da seguinte forma: não considerava criminosos os menores de 9 anos completos, que eram tidos sempre como irresponsáveis; entre 9 e 14 anos, considerava-os criminosos se agissem com discernimento; e, dos 14 até os 17 anos, considerava-os criminosos, com discernimento sempre presumido. Desde então, o discernimento passou a ser a referência principal para a imputação de responsabilidade penal a partir dos 9 anos, embora a idade de responsabilidade penal tenha sido mantida a partir dos 14 anos.

Art. 27. Não são criminosos:

§ 1º Os menores de 9 anos completos;

§2º Os maiores de 9 anos e menores de 14 anos, que obrarem sem discernimento.

§3º Os que por imbecilidade nativa, ou enfraquecimento senil, forem absolutamente incapazes de imputação;

§4º Os que se acharem em estado de completa privação de sentidos e de inteligência no acto de cometer o crime;

§5º Os que forem impellidos a cometer o crime por violência physica irresistível, ou ameaças acompanhadas de perigo actual;

§6º Os que cometerem o crime casualmente, no exercício ou pratica de qualquer acto lícito, feito com atenção ordinária;

§7º Os surdos-mudos de nascimento, que não tiverem recebido educação nem instrução, salvo provando-se que obraram com discernimento.

Art. 30. Os maiores de 9 anos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, pelo tempo que ao juiz parecer, comtanto que o recolhimento não exceda a idade de 17 anos (BRASIL, 1890).

A lei do período classificava a penalidade conforme a idade, embora não definisse critérios claros sobre os locais de cumprimento. Naquela época, era comum que os menores cumprissem sentenças judiciais em celas com adultos, dada a inexistência de unidades de atendimento especializadas, ainda que a lei definisse que tal cumprimento deveria ocorrer em estabelecimentos disciplinares industriais, associando a pena ao trabalho.

A política de atendimento aos menores no período imperial, segundo Santos (2010), despontou a partir de 1902, quando foi promulgada a Lei nº 844, de 10 de outubro daquele ano, de Cândido Mota, autorizando o governo a fundar um Instituto Disciplinar e uma Colônia Correccional, com a reeducação pelo trabalho industrial e agrícola. Esta seria dirigida aos vadios e vagabundos, condenados pelo Código Penal de 1890. O Instituto Disciplinar seria destinado aos pequenos mendigos, abandonados, viciosos, maiores de 9 e menores de 14 anos. A entrada era feita apenas por determinação judicial, com registro e exames iniciais, sendo os internos separados por robustez física, aptidão, crimes cometidos e penas aplicadas. Considerando que a fundamentação da unidade de internação era feita com base na pedagogia do trabalho, o interno era integrado a uma frente de atividade agrícola, além de receber instrução militar completa e educação cívica, com vista à sua inclusão em serviços de defesa nacional. A escolarização não era prioridade, sendo frequentes os casos em que, após longas jornadas, os jovens saíam da unidade analfabetos ou semialfabetizados.

Santos (2010), ao discutir sobre a criança e a criminalidade na passagem do século XIX para o século XX, ressalta que, no Brasil República, havia um grande número de menores criminosos nas ruas de São Paulo, os quais ameaçavam a ordem pública e o bem-estar das famílias, sendo objeto de matérias de revistas que circulavam à época. Tratava-se de um período de mudanças importantes, pois o país se encontrava num processo intenso de industrialização e de urbanização, com aumento populacional nas cidades, formação de uma classe de trabalhadores assalariada e consequente pauperização das massas populares. Explica o autor que, nesse cenário, se edificava

uma nova nação, fundada na dicotomia entre o mundo do trabalho e o da vadiagem. O quadro era de agravamento das crises sociais, e com isso a criminalidade se avolumou, acompanhada da criação de mecanismos de repressão cada vez mais especializados dos conflitos urbanos.

Nesse contexto de criação de uma sociedade salarial no Brasil, uma das consequências humanas que se destacaram desde o início nas estatísticas criminais de São Paulo foi a presença de menores nas ruas. Santos (2010) afirma que, entre 1900 e 1916, as prisões por dez mil habitantes eram distribuídas da seguinte forma: 307,32 maiores e 275,14 menores. A predominância dos crimes era: 40% de desordem, 20% de vadiagem, 17% de embriaguez, 16% de furto ou roubo. Os dados da época indicavam uma menor periculosidade dos menores, pois seus delitos eram menos graves quando comparados aos cometidos por adultos, responsáveis por 93,1% dos homicídios, por exemplo. Crianças e adolescentes, em especial do sexo masculino, alternavam entre atividades lícitas e ilícitas: serviços informais, mendicância, roubos, furtos e outros, sendo tais práticas fontes de sobrevivência num contexto de penúria generalizada.

No início do século XX, as organizações disciplinares brasileiras, onde eram institucionalizados os menores abandonados e delinquentes, eram alvo de constantes denúncias de desvio de dinheiro público e maus-tratos. Santos (2010) ressalta que as punições, como repreensões particulares e isolamento em celas escuras, eram práticas profissionais comuns nas unidades de internação da época em resposta às indisciplinas dos internos. Diante do rígido sistema de punições e recompensas, as fugas eram uma alternativa frequente para escapar da violência imposta pelos agentes públicos.

Em 1927, após intensos e extensos debates políticos no parlamento brasileiro, decorrentes dos resultados da investigação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em que se descobriram as péssimas condições de encarceramento da infância no país, foi publicado o Código de Menores Mello Matos, cuja referência paradigmática foi a doutrina da manutenção da ordem. Essa lei representou um passo importante na conquista de direitos do segmento infantojuvenil brasileiro à época, pois consistiu na primeira legislação especializada e dirigida para a infância e adolescência em território nacional. Entretanto, não mudou o projeto societário em curso, que mantinha, como lugar social dos menores, o trabalho ou a exclusão do convívio familiar e comunitário. Anteriormente, a Lei nº 3.071, de janeiro de 1916, revogada em 2002, reconheceu alguns direitos dos menores abandonados, que deveriam ter tutores nomeados pela autoridade judiciária, ou ser recolhidos em estabelecimentos públicos a eles destinados.

Faz-se necessário ressaltar que a fase penal é marcada pelo anonimato da infância brasileira, cuja concepção é associada, nesta pesquisa, ao lugar social de abjeção, em especial dos denominados delinquentes à época. Além de não serem identificadas em sua singularidade e totalidade, eram considerados de forma degradante, torpe, ou seja, em situação de baixa qualificação. Enfim, o lugar social que ocupavam nas relações sociais era de absoluta falta de reconhecimento de sua humanidade, apesar de estar em curso um processo de especialização da legislação reconhecendo-os como objeto de assistência estatal. É notória, ao longo da história brasileira, a convivência da condição de objeto e abjeto, bem como de sujeição e abjeção, relação que se estende à revelia da legislação vigente, reproduzindo-se sistematicamente na política de atendimento, como condição atemporal.

Seguindo o trabalho de Méndez (2006), após a etapa penal, houve um período marcado pela influência do movimento protagonizado por reformadores em defesa da infância. O movimento originou-se nos Estados Unidos, ao final do século XIX, em resposta a uma intensa indignação com as condições carcerárias destinadas aos menores de idade, e encontrou adeptos em países da Europa e da América Latina. Surgiram daí as primeiras legislações especializadas, a reestruturação do sistema político-institucional de atendimento à infância por parte do poder público. Méndez (2006) destaca que tal movimento foi vitorioso no que diz respeito à alocação dos menores de idade em cárceres separados, embora tenha mantido princípios que se assemelhavam às penas dirigidas aos adultos.

A perspectiva menorista, adotada desde então, perdurou até 1989, período em que o paradigma da legislação nacional avançou da concepção da manutenção da ordem e situação irregular para a doutrina da proteção integral, denominada por Méndez (2006) como etapa de responsabilização penal dos adolescentes. Essa etapa, vigente na atualidade, é a que interessa diretamente a este estudo. Seu marco é a promulgação do ECA, em 1990, que representa, segundo Méndez, uma inovação para toda a América Latina, pois a legislação entre 1916 e 1980 e suas alterações conservavam uma doutrina que primava pela manutenção da ordem, por meio da repressão e contenção a todos os menores identificados em situação irregular. O autor considera o ECA uma legislação que introduz no Brasil um modelo de justiça e de garantias para os adolescentes, reconhecendo sua condição de sujeitos de direitos, em situação peculiar de crescimento e desenvolvimento, e com prioridade absoluta.

Ainda percorrendo as referidas etapas, segue-se a partir do próximo item uma aproximação da percepção e das ações públicas dirigidas à infância abandonada e delinquente, numa tentativa de demonstrar a etapa em que prevalece a doutrina da manutenção da ordem, surgida com os códigos publicados em 1927 e 1979.

2.2.2 Etapa tutelar: a condição de objeto de assistência e proteção

De acordo com Rizzini (2008), a preocupação política do início do século XX era a de “salvar as crianças para salvar o Brasil”. Naquele período, o contexto econômico e político indicava a necessidade de criar condições para o progresso, e tal objetivo apenas seria alcançado com a instalação de uma ordem social que facilitasse o processo de industrialização e urbanização. O patamar civilizatório almejado pela elite brasileira demandava investimentos na infância, tanto a abandonada quanto a delinquente, pois ambas ameaçavam a ordem social. A proposta teria como eixo fundante a moralização da infância pela educação e para o trabalho.

Para continuar acumulando de forma concentrada, esse projeto societário capitalista precisava de um modelo de institucionalização que pudesse controlar essa população infantojuvenil, essa mão de obra de reserva, desempregada, que se mantinha nas ruas sem condições de sobrevivência e ameaçando a ordem social. O sistema de punição, conforme visto anteriormente, serviu historicamente a esse propósito, e, no caso das crianças e dos adolescentes brasileiros, também foi adotado como mecanismo de controle social e disciplinar, com vistas à harmonização e integração social.

Foi nesse contexto de industrialização e urbanização, marcado pela existência de número substancial de crianças e adolescentes em situação de rua, e de simultânea carência por mão de obra para atender a economia de mercado em processo de instalação, que o tema da atenção aos menores se destacou. O debate se deu também no campo político, onde o parlamento brasileiro passou a denunciar a desumanidade do cárcere de adultos, em que eram atendidos também os menores. Reivindicava-se a criação de legislação específica para a infância e a estruturação de uma política de atendimento especializado. Tal debate já ocorria no cenário internacional, com o

crescimento da discussão sobre os direitos humanos da infância, expressos na Declaração de Genebra em 1923.

Código de menores de 1927

O movimento de defesa do direito da infância no Brasil tem como protagonistas os juristas e os médicos, que naquele tempo se tornaram expoentes na elaboração da legislação e organização dos programas de atendimento. Como resultado importante de seu trabalho, destaca-se a publicação do já citado Código de Menores de 1927, denominado Mello Mattos em homenagem ao primeiro juiz de direito especializado na área do menor. Esse Código foi elaborado sob a coordenação do próprio José C. A. Mello Mattos, com aprovação do então presidente da República Washington L. P. Sousa, por meio do Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927.

Possuía 211 artigos distribuídos em onze capítulos. Primeiro marco legal especializado na infância do Brasil, foi dirigido aos menores de 18 anos, de ambos os sexos, em situação de abandono e delinquência. Tal legislação fez também a primeira classificação dos menores: das crianças de primeira idade; dos infantes expostos; e dos menores abandonados — vadios, libertinos, mendigos, delinquentes. Entretanto, apesar do reconhecimento da condição humana e da necessidade de especialização da atenção, bem como da importância da educação no processo de intervenção, o Código ainda apresentava, como a resposta mais apropriada, a institucionalização dos menores, marcada por uma pedagogia pautada no exercício da autoridade violenta em relação aos internos.

Diante do quadro de risco, marcado pela industrialização e urbanização ocorrida no início do século XX, as políticas de assistência filantrópica e de assistência jurídica tornaram-se determinantes para o alcance dos objetivos propostos pelo governo e pelo capital. O Código de Menores de 1927, em contribuição com o projeto econômico e político em curso, previu a constituição de um Conselho de Assistência Social para manter o controle sobre tal política de atendimento. Verifica-se a partir desse período uma intervenção sistematizada, por parte do Estado, na organização e prestação de serviços aos menores brasileiros pela via da assistência social e da filantropia. Os menores deixaram de ser apenas objeto de ação policial para ser objeto de atenção das políticas sociais, que se estruturaram no sentido de lhes prestar atendimento especializado.

Com vista à estruturação de instituições de atendimento público aos menores, o Código de Menores estabeleceu uma aliança entre o Judiciário e a assistência social, como forma de controle de um segmento considerado perigoso e ameaçador à ordem pública. Portanto, o Código de Menores de 1927 possibilitou a legalidade da emergência de uma política de atendimento em consonância com a visão moralista e conservadora da sociedade e do processo de industrialização. As crianças abandonadas e delinquentes, denominadas menores, passaram a ser objetos de assistência e proteção do Estado brasileiro, tendo como alternativa principal a institucionalização dos mesmos.

Conforme Rizzini (1995), o Código de Menores foi um marco legal importante, com avanços inéditos para o período, tais como limitação do tempo de internação; instalação de unidades especializadas, e não penais; e reconhecimento do direito dos menores a processo especial. O Código de Menores de 1927, além da previsão de punição, alcançou a dimensão da proteção, trazendo os menores à sua tutela. É possível afirmar que sua edição representou um avanço, pois rompeu com o ciclo da falta de reconhecimento das crianças e dos adolescentes como pessoas à procura de atendimento especializado, no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. Porém, no que tange às crianças vítimas do abandono ou envolvidas com a prática de delitos, o código concebia o atendimento baseado na exclusão, correção e repressão, com declarada intenção higienista e controladora, e com o propósito de integração para a manutenção da ordem social.

Dessa forma, o sistema de atendimento ao menor decorrente do Código de Menores de 1927 foi edificado em bases higienistas,²² tendo como protagonistas na sua elaboração os juristas e médicos da época, que atuavam de forma mais próxima ao segmento infantojuvenil. Desde então, a infância abandonada e delinvente foi objeto de intervenção numa perspectiva de segurança e higienização, tendo encontrado suporte da assistência social para operacionalizar a exclusão do convívio familiar, comunitário e social. Essa foi a resposta característica de um período marcado pela industrialização e urbanização do Brasil, de emergência do modo de produção capitalista, em que a manutenção da ordem para o progresso era importante para alcançar os objetivos do sistema econômico emergente. Isso significa dizer que as práticas profissionais previstas

²² As bases higienistas nasceram com o liberalismo e representavam a ação do Estado na saúde das pessoas residentes no espaço urbano, tendo em vista a manutenção da ordem social. Assim, sob o discurso da prevenção e do tratamento de doenças, realizavam-se ações estatais de exclusão do convívio social das pessoas consideradas de risco à ordem familiar e social. Crianças e adolescentes encontrados em situação irregular nas ruas, ou com desvio de conduta, eram considerados perigosos e objeto de ações higienistas por parte do Estado.

na primeira lei, dirigidas ao segmento infantojuvenil, vinham no sentido da correção dos menores identificados como expostos, abandonados, em desvio de conduta e delinquentes. E tinham como alternativa principal de intervenção a internação em estabelecimentos públicos, retirando assim a responsabilidade da família, em geral considerada como moralmente impedida de assumir a criação de seus filhos. A política de atendimento daquele período foi fundada na positividade da privação da convivência familiar e comunitária.

As cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo são destacadas por Rizzini (2004) como os espaços urbanos de organização dos primeiros serviços de institucionalização dos jovens em situação irregular. Em 1902, foi criado o primeiro Instituto Disciplinar, em São Paulo, e, em 1924, o primeiro Juízo de Menores, no Rio de Janeiro. Mas Rizzini (2004) alerta que a tradição de institucionalização da infância data da colonização do Brasil, que sempre lançou mão dessa prática como meio de enfrentamento do abandono e da delinquência de menores de idade. Em consonância com o Código de Menores de 1927, inaugurou-se, em 1941, o Serviço Nacional de Assistência ao Menor (SAM), por iniciativa do governo de Getúlio Vargas. O SAM manteve-se vinculado ao Ministério da Justiça, uma organização federal responsável pela execução da política de atendimento aos menores. A concepção adotada pelas unidades do SAM, que fundamentou as práticas educativas, entendia que o menor era uma ameaça à sociedade e que o atendimento a ele dispensado deveria visar a sua correção e regeneração, tendo como instrumento basilar a educação para o trabalho. Os menores, depois do processo de institucionalização, deveriam retornar ao convívio social restaurados, prontos para uma convivência pacífica e ordeira, tanto na família quanto na comunidade. O projeto para aqueles menores, abandonados ou delinquentes, era o de recuperação para integrar um mercado de trabalho ávido por mão de obra barata e disciplinada. No entanto, as instituições se perderam nos seus propósitos iniciais.

O SAM foi instalado pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas, em 1941. O novo Serviço herdou o modelo e a estrutura de atendimento do Juízo do Distrito Federal e pouco a alterou nos primeiros anos de sua implantação. A meta do alcance nacional se tornou um fiasco [...]. Os escritórios instalados tornaram-se cabides de emprego para “afilhados políticos”. [...] No processo de “expansão nacional” do SAM, a finalidade de assistir aos “autênticos desvalidos”, ou seja, àqueles sem responsáveis por suas vidas, foi desvirtuada, sendo o órgão tomado pelas relações clientelistas, pelo uso privativo de uma instituição pública. “Falsos desvalidos”, cujas famílias tinham recursos, eram internados nos melhores educandários mantidos pelo Serviço, através de pistolão e até corrupção (RIZZINI, 2004, p. 33-34).

O SAM pretendia se tornar uma instituição nacional, composta por uma rede de instituições públicas sob sua coordenação, mas “em 1944 contava com 33 educandários, sendo quatro oficiais [...]. Uma década depois, pelo processo de expansão nacional, os estabelecimentos particulares articulados com o SAM eram em número de 300, porém em situação irregular, pois não havia nenhum vínculo contratual” (RIZZINI, 2004, p. 34). A institucionalização promovida pelas unidades de atendimento espalhadas por todo o território nacional tinha como referência práticas profissionais baseadas na educação para o trabalho e na repressão, manifestada por meio de uma autoridade violenta. Nessa linha de entendimento, segundo Rizzini (2004), as instituições tornaram-se verdadeiras sucursais do inferno, com fama de fabricar criminosos, especialmente as dirigidas aos chamados transviados.

O SAM foi alvo de diversas denúncias de políticos, juristas e outros operadores da política de atenção a esse segmento. No entanto, apenas foi substituído no período do governo militar, com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), criada pela Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Naquele período, o modelo de gestão do Estado buscava uma modernização, embora não rompesse com as práticas conservadoras. Mesmo após a extinção do SAM, prevaleceram as práticas violentas. Ou seja, tratava-se de uma modernização conservadora, característica da nova fase econômica e política, em que o governo aperfeiçoava suas organizações na perspectiva de harmonização das relações sociais e econômicas.²³ O antigo modelo de gestão do SAM, embora criticado, se reproduziu na nova proposta em relação ao atendimento dos menores abandonados e delinquentes. Mudou-se o nome da organização pública de coordenação e execução dos serviços, mas as denúncias de práticas violentas e má gestão dos recursos públicos permaneceram. Ao final, a Funabem centralizou o atendimento, com jurisdição em todo o território nacional, recebendo o patrimônio físico do extinto SAM, e também sua cultura de violência e de corrupção.

Desde meados da década de 1950, autoridades públicas, políticos e diretores do SAM condenavam o órgão e propunham a criação de um novo instituto. Em 1964, surge a FUNABEM, instalada no primeiro ano da “revolução” de 31 de março, a qual instaurou uma ditadura militar que perduraria por 20 anos no Brasil. A Fundação tinha por missão inicial instituir o “Anti-Sam”, com diretrizes que se opunham àquelas criticadas no SAM (RIZZINI, 2004, p. 35).

²³ Modernização conservadora é um conceito utilizado por José Paulo Netto (1991) para caracterizar a fase da fundamentação teórica e metodológica do serviço social pelo funcionalismo, em que o desenvolvimento da tecnocracia tornou-se uma referência importante na ação dessa categoria profissional.

A Funabem assumiu a responsabilidade de implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) em todo o país, investindo na criação de bases físicas e na formação de pessoal, bem como estabelecendo convênios com organizações privadas para a ampliação do alcance do atendimento. O discurso contido na política implicava planejamento e esforço em manter os menores próximos às suas famílias e comunidades, e entendia-se a internação como medida extrema. Entretanto, as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (Febems), com unidades distribuídas no território nacional, caminharam em sentido contrário, transformando as internações em práticas comuns e prevalentes.

Segundo Becher (2011, p. 10), a Funabem pretendeu criar um saber oficial sobre o menor e organizou-se em torno de dois eixos: “[...] a correção e a prevenção das causas do ‘desajustamento do menor’, aplicando um método terapêutico-pedagógico com a finalidade de sua reeducação e reintegração a sociedade, procurando corrigir sua “conduta antissocial””. Becher afirma ainda que era interesse da Funabem utilizar a questão do menor como propaganda do governo militar. Enaltecia-se o trabalho em curso, sob o argumento de que estariam sendo preparados os homens de amanhã. Sendo a Funabem uma organização criada na perspectiva da modernização conservadora, manteve-se afinada com os princípios militares e tornou-se fundamental para o processo de moralização dos menores e suas famílias, em consonância com os interesses do regime militar.

Rizzini (2004), Becher (2011) e Faleiros (2009) associam as práticas profissionais da Funabem com a Doutrina da Segurança Nacional, que norteou os planejamentos das organizações públicas do período da ditadura militar. A doutrina tinha como eixo o combate ao comunismo e o avanço rumo ao desenvolvimento do país, transformando-a numa potência. A ordem deveria ser estabelecida e mantida pela repressão: a moralização da população tornou-se a palavra de ordem, o comando supremo. A autoridade passou a ser exercida oficialmente com base na violência, atingindo todos os segmentos populacionais e de todas as idades. Naquele período, o cuidado com os menores representava uma ação concreta de cuidado para com a nação.

O *sistema*, como são denominados tanto a política da infância, como o conjunto de mecanismos de repressão, inclusive o esquema de controle social e político (com o terror e a tortura), deveria estar presente em todas as partes, controlando, vigiando, educando para que a integração se processasse de acordo com o plano racional elaborado pelos tecnocratas. [...] Para isto, o Governo Federal estimula a criação de Fundações Estaduais de Bem-Estar do

Menor. Em 1973 existem dez fundações estaduais e duas encontram-se em organização. Desta forma, vai se definindo, de cima para baixo, o que se denomina, então, de “Política Nacional do Bem-Estar do Menor” (FALEIROS, 2009, p. 66).

Faleiros (2009) deixa claro que as orientações da extinta Funabem estabeleceram verdadeiras penitenciárias. Ressalta ainda que tal modelo se manifestou na reformulação do Código de Menores de 1927, ocorrida em 1979. Tal reformulação tornou-se objeto da comemoração do Ano Internacional da Criança, tendo sido o mesmo fruto de um anteprojeto de lei de consenso dos membros da Associação Brasileira de Juízes de Menores (ABJM), proposto ao Congresso Nacional.

Código de Menores de 1979

Em 1979, durante o governo militar, foi promulgado novo Código de Menores, que assumiu a doutrina da situação irregular como referência para o acompanhamento jurídico e atendimento aos menores de idade. Como dito, em relação ao Código anterior, o documento manteve a lógica punitiva e de direcionamento restrito ao segmento infantojuvenil das classes populares. Quanto à política de atendimento, manteve a Funabem e as Febems, como modelo de atendimento público aos menores considerados em situação irregular, ou seja, de abandono e/ou de delinquência. A proposta de atendimento preservou, portanto, a alternativa da institucionalização, baseada na perspectiva conservadora e moralista e fundada no discurso da reeducação.

O artigo 1º do Código de Menores de 1979 expressava que esse documento legal se dirigia à assistência, proteção e vigilância de menores até 18 anos, que se encontravam em situação irregular; e, nos casos expressos em lei, aos que tinham entre 18 e 20 anos. Das expressões utilizadas no artigo, infere-se que o conceito de menor abrangia os menores de 18 anos em situação de abandono e delinquência. Para todos os menores, independente de sua situação, segundo o Código de 1979, eram aplicadas as mesmas medidas, indistintamente:

Art. 2º Para efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor:

- I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II – vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III – em perigo moral, devido a: encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar e comunitária;
- VI – autor de infração penal (BRASIL, 1979).

O documento legal definia as seguintes medidas de assistência e proteção: advertência; entrega aos pais ou responsáveis, ou pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade; colocação em lar substituto; imposição do regime de liberdade assistida; colocação em casa de semiliberdade; e internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro mais adequado. Ao definir a aplicação da medida de internação, tomava-a como uma medida excepcional, determinada quando fosse inviável, ou quando malograsse a aplicação das demais. O artigo 41 afirmava que, ao menor com desvio de conduta ou autor de infração penal, a internação em estabelecimento adequado seria uma alternativa, atribuindo à autoridade judiciária a decisão quanto ao tempo de internação. Num intervalo máximo de dois anos, previa-se a realização de avaliação do caso, até que o juiz decidisse pela sua desinternação. Na falta de estabelecimento especializado em menores, a internação poderia se dar em estabelecimento de maiores, desde que em área reservada.

Ao analisar os 123 artigos do Código de Menores de 1979, verifica-se que sua tônica permanecia pautada na manutenção da ordem social, por meio do controle, disciplinamento e tratamento das crianças e adolescentes em situação irregular. Os conceitos mantidos no texto legal indicavam uma valoração intensa das categorizações, o que possibilitava uma série de interpretações por parte das autoridades judiciárias: “situação irregular”, “desvio de conduta”, “bons costumes”, “pessoa idônea”. A autoridade era centrada no juiz de menores, a quem competia a fiscalização do cumprimento das decisões judiciais ou determinações administrativas. No artigo 8º, ficava expressa a amplitude da ação judicial, que “[...] poderá [...] determinar outras de

ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor [...]” (BRASIL, 1979).

Chama atenção a amplitude da ação da autoridade judiciária, a quem foi destinada a absoluta tarefa de legislar e decidir sobre os conceitos presentes na lei. Estes se mostravam imprecisos, o que dava margem a interpretações variadas, a depender de quem a julgasse. Como exemplo de tamanha abertura da legislação, o Código previa também a atuação de comissários voluntários, nomeados pela autoridade judiciária entre pessoas idôneas e merecedoras de confiança. Aspecto positivo foi sinalizado em seu artigo 4º, em que se determinava a realização de estudo de caso por pessoal técnico, embora não se assegurasse tal procedimento, pois existia uma ressalva no texto: “sempre que possível”.

Após sentença judicial, a questão da infração penal ou do desvio de conduta deveria ser tratada no contexto das instituições públicas de internação, podendo estar sob a administração direta do Estado ou de entidades privadas contratadas. As entidades privadas de assistência social comporiam, segundo o artigo 59, o sistema complementar de execução das medidas aplicadas aos menores, incluindo as de internação. Dessa forma, o Judiciário afastava-se do atendimento, atribuindo tal responsabilidade ao Poder Executivo, que passou a ser a instituição responsável, com exclusividade, pelo cumprimento das sentenças judiciais.

A ABJM (1980), ao interpretar o Código de Menores de 1979, afirmou que esse documento legal procurava integrar autoridades e recursos públicos e privados para o desenvolvimento de uma ação uniforme em todo o território brasileiro, deixando a cargo da justiça o papel de fiscalização da ação:

é absolutamente indispensável que se cultive perfeita integração e harmonia entre os Juizados de Menores e as Entidades oficiais executoras das medidas. Dessa integração em muito depende a eficácia de todo o processo de atendimento em que sejam inseridos os menores, seja nos centros de triagem ou nos de permanência (Art. 9º). Colaboração, compreensão, discrição e respeito mútuos são regras básicas desse relacionamento, no qual cada menor possa ver um exemplo sadio e estimulante de honestidade de propósitos e real interesse em torno de seu destino pessoal (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JUIZES DE MENORES, 1980).

Em síntese, a etapa tutelar, a partir do Código de Menores de 1979, foi executada com base nas diretrizes nacionais estabelecidas pela PNBEM, que seguia os fundamentos da Doutrina da Segurança Nacional, estruturada pela Escola Superior de Guerra. Representou, representando assim, no governo militar, a resposta do Estado brasileiro ao problema do menor em desvio de conduta e autor de infração penal.

Reafirma-se que tal política tinha como tarefa a desconstrução do modelo instituído pelo SAM, que havia sido condenado pelas práticas profissionais extremamente violentas mantidas pelas unidades de internação.

É importante reiterar que, a partir da implementação dessa lei, o atendimento aos menores assumiu dimensão nacional, com o estabelecimento de diretrizes e a definição de competências. À Funabem competia a coordenação central do sistema de atendimento, tendo na sua estrutura os seguintes órgãos: Conselho Nacional, Conselho Fiscal, Diretoria e Comissões Regionais. O Conselho passou a ser integrado por seis representantes do governo e mais três pessoas de notório saber no campo de proteção à família e ao menor, escolhidas numa lista de nove indicações, pelo presidente da República. Às Diretorias Regionais coube administrar os estabelecimentos federais, que eram afetos ao SAM, podendo também estabelecer convênio com entidades públicas e privadas para assegurar o atendimento aos menores.

Ao final da década de 1970, os movimentos sociais se fortaleceram na luta contra a ditadura militar e pela redemocratização do Brasil. Nos anos 1970 e 1980, no contexto da ditadura, a luta por uma democracia representativa, participativa e inclusiva foi o eixo central da mobilização social. É notório que os movimentos sociais²⁴ exerceram papel fundamental na ruptura com o Estado autoritário brasileiro e nas reformas admitidas na Constituição Federal de 1988, com ênfase na garantia dos direitos da criança e do adolescente, na rota internacional estabelecida pelo paradigma da proteção integral. Iniciava-se a etapa da responsabilização penal, prevista por Méndez (2006), em que se destacavam os avanços constitucionais regulamentados pelo ECA, que pretendeu revolucionar a concepção de políticas de atendimento no país.

²⁴ Segundo Doimo (1995), a categoria “movimento social” foi criada por volta de 1840 para designar o surgimento do movimento operário europeu. Desde então, assumiu significados diferenciados, com oscilações nas suas explicações fundantes — ora por determinações econômicas, ora por determinações da cultura na constituição dos protagonistas da transformação social. No Brasil, a autora destaca o movimento operário e o movimento urbano como constituintes dos novos movimentos sociais. Registra ainda que, na década de 1970, os movimentos sociais estavam associados às lutas sobre as carências de sobrevivência imediata. Naquele período, as práticas reivindicativas multiplicaram-se de tal forma na luta pela autonomia e por direitos que os integrantes dos movimentos urbanos foram considerados sujeitos políticos capazes de fazer uma virada na relação entre o Estado e a sociedade. No entanto, os movimentos sociais que despontavam à época tinham foco na ampliação dos direitos de cidadania, e não em mudanças estruturais das relações capitalistas.

2.2.3 Etapa de responsabilização: ECA - condição de sujeitos de direitos

Na década de 1980, diversos sujeitos e setores da sociedade brasileira — intelectuais, sindicalistas, partidos políticos de esquerda, trabalhadores das áreas rural e urbana, religiosos e leigos — somaram-se numa luta pelo direito a ter direitos e, como não poderia deixar de ser, pela destituição do autoritarismo no Brasil. Logo, no processo de democratização do país, estabeleceu-se uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, como consequência da ação coletiva de diversos sujeitos políticos, que geraram intensa mobilização popular.

Foi um período, segundo Paoli e Telles (2000), em que, na maior parte das cidades brasileiras, houve grande mobilização popular com articulação entre as organizações dos trabalhadores e de moradores. Nesse diapasão, o multipartidarismo voltou à cena política: criou-se o Partido dos Trabalhadores (PT), e formaram-se três centrais sindicais; e, sob o signo da esperança democrática, as forças sociais uniram-se no combate ao autoritarismo, pela democratização do país, tendo como alvo a ampliação dos direitos de cidadania. Além das representações dos trabalhadores e dos moradores, juntaram-se os movimentos identitários das mais diversas áreas da vida social: pelos direitos das mulheres, dos negros, das crianças e dos adolescentes, de preservação do meio ambiente, entre outros. Os grupos, que antes atuavam de forma isolada, se fizeram força social, na luta por um projeto de sociedade em que todos e todas teriam seus direitos reconhecidos pela legislação brasileira.

Inaugurou-se, na década de 1980, uma concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, com base nos avanços dos tratados internacionais de direitos humanos, e no processo de democratização do Brasil. Assim, é possível afirmar que essa concepção resultou de lutas protagonizadas pelos movimentos sociais, tendo como referência importante o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), que despontou em 1985. Esse foi o primeiro movimento criado com o objetivo de organizar crianças e adolescentes para a defesa dos seus direitos. Na esteira desse movimento foi criado o Fórum Nacional Permanente de Entidades Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA), que mediou os interesses entre a sociedade e o Estado.

A Constituição Federal de 1988, portanto, resultou desse processo de organização da sociedade civil em busca de uma nova cidadania para os segmentos

sociais minorados até então. Ela foi denominada Constituição Cidadã, por contemplar as reformas reclamadas pela sociedade brasileira organizada e ter como linhas básicas a universalização dos direitos e a proteção social, além da descentralização do Estado e da participação da sociedade nos processos decisórios das políticas públicas. Em relação aos direitos de crianças e adolescentes, foram admitidos pela Constituição Federal de 1988 dois artigos importantes, 227 e 228, que serviram de base para a regulamentação contida no ECA. Simultaneamente, no cenário internacional, os debates sobre os direitos da criança seguiam ampliados na busca por assegurar a esse segmento a condição de sujeitos de direitos, em condição peculiar de crescimento e desenvolvimento. O Brasil manteve proximidade com o debate internacional, que culminou com a elaboração da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Ao ser promulgado, em 1990, num desdobramento do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, o ECA estendeu os direitos constitucionais aos adolescentes envolvidos em práticas infracionais e em cumprimento de medidas socioeducativas resultantes de processos de responsabilização jurídica (BRASIL, 1990b). A partir de então, a legislação determinou que os adolescentes autores de práticas infracionais fossem identificados como sujeitos de direitos, com prioridade absoluta, e que, ao serem responsabilizados, fossem também educados, instituindo a dupla face das medidas socioeducativas de meio aberto, de restrição de liberdade e de privação de liberdade. Para isso, estabeleceu a aplicação de seis medidas socioeducativas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação. Entre as medidas socioeducativas, esta tese toma como foco de análise a medida de internação, no contexto do Distrito Federal.

Tal adesão significou o compromisso do Estado brasileiro em garantir a proteção, promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania à população infantojuvenil. Em 1990, como meio de regulamentação dos artigos constitucionais já citados, o ECA foi promulgado e passou a ser a referência legal para as questões pertinentes à infância brasileira. Como efeito das mudanças admitidas no texto constitucional, o ECA tornou-se uma lei inovadora em diversos aspectos. Inicialmente, registra-se que ele é dirigido a todas as crianças e adolescentes brasileiros, independentemente de cor, raça, credo, orientação sexual ou classe social; e entende que todas as crianças e adolescentes brasileiros devem ser sujeitos de direitos, e com prioridade absoluta. À infância em situação de risco, o ECA destina atenção específica,

com previsão de medidas de proteção e definição de políticas de atendimento. Aos adolescentes autores de atos infracionais, prevê a aplicação de medidas socioeducativas, assumindo o binômio da educação e responsabilização como referência de atenção.

Segundo Costa et al. (1990), o ECA representou uma mutação social e trouxe mudanças em três dimensões: conteúdo, método e gestão. A mudança de conteúdo destacou a ruptura com a lógica menorista, ampliando o alcance da lei para todas as crianças e adolescentes brasileiros, entendendo-os como sujeitos de direitos e reconhecendo a sua condição peculiar de desenvolvimento físico, mental, psicológico e espiritual, além de considerá-los detentores de todos os direitos facultados aos adultos e de direitos especiais. A mudança de método ressaltou a introdução de mecanismos de defesa aos autores de infração e a proposição de um sistema de garantia de direitos. A mudança de gestão criou uma nova estrutura de trabalho, com a descentralização político-administrativa das ações públicas, estabelecendo responsabilidades para os níveis de governo federal, estadual/distrital e municipal. Inovou também quando criou os conselhos de direitos paritários e os conselhos tutelares, para atuarem na proteção e garantia dos direitos da infância brasileira.

Base do ECA, a doutrina da proteção integral consiste em garantir os direitos da criança e do adolescente a sobrevivência, desenvolvimento pessoal e social, e integridade física, psicológica e moral. Garante à criança e ao adolescente a condição de sujeitos de direitos e, ainda, de direitos especiais. A prioridade absoluta defendida pela Constituição Federal e assegurada no ECA, no artigo 4º, parágrafo único, estabelece a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas; e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência. Ressalta-se ainda que, ao buscar a responsabilidade pelo zelo na defesa e garantia dos direitos constitucionais, o ECA atribuiu à família, à sociedade e ao Estado tarefas fundamentais a serem desempenhadas de forma isolada e conjunta, tendo em vista sempre o atendimento integral e integrado da criança e do adolescente. Estabelece o ECA, com base no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º:

é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990b).

Para que as garantias previstas no ECA fossem concretizadas, determinou-se que a política de atendimento se estruturasse nas seguintes áreas de intervenção: políticas sociais básicas, reconhecidas como direito de todos e dever do Estado, como saúde e educação; política de assistência social, para os que se encontram em estado de necessidade, como auxílios temporários e abrigos; política de proteção especial, para casos de ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente; e política de garantia de direitos, que se dirigiu para a defesa quando o adolescente for acusado de infração, tendo seus direitos assegurados. Assim, verifica-se que o ECA se dirige a todas as crianças e adolescentes brasileiros, sem distinção, para quem estabelece os direitos fundamentais, a serem ofertados pelas políticas sociais básicas; também se coloca de forma evidente na perspectiva da proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco de terem os seus direitos violados, ou para aquelas cujos direitos fundamentais já foram violados, por meio da dedicação de parte específica de proteção especial; e, em relação aos adolescentes e jovens envolvidos com práticas infracionais e sentenciados a cumprirem medidas socioeducativas, dedica também parte específica, numa lógica garantista e extensiva da condição de sujeitos de direitos anteriormente ainda não vivenciada no país.

Em relação à definição etária, o ECA expressa, em seu artigo 2º, que criança é a pessoa até 12 anos incompletos, e adolescente, a pessoa entre 12 e 18 anos. Caso cometa ato infracional antes de completar 18 anos, o jovem poderá cumprir medidas socioeducativas até completar os 21 anos, sendo liberado compulsoriamente a partir de tal idade. No que tange aos adolescentes autores de atos infracionais, o artigo 112 do ECA define as seguintes medidas socioeducativas, a serem aplicadas pela autoridade judiciária, segundo a gravidade da prática — a internação é utilizada como um recurso excepcional, prevalecendo a aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I – advertência;

II – obrigação de reparar o dano;

III – prestação de serviços à comunidade;

IV – liberdade assistida;

V – inserção em regime de semiliberdade;

VI – internação em estabelecimento educacional;

VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições (BRASIL, 1990b).

As medidas socioeducativas sob a responsabilidade do Poder Executivo são liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, denominadas como medidas em meio aberto; e semiliberdade e internação, denominadas como de restrição e privação de liberdade. Em relação aos adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação, sujeitos do estudo em questão, o ECA prevê as seguintes condições de atendimento:

Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

§1º Será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário.

§2º A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses.

§3º Em nenhuma hipótese o período máximo de internação excederá a três anos.

§4º Atingido o limite estabelecido no parágrafo anterior, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

§5º A liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade.

§6º Em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

§ 7º A determinação judicial mencionada no § 1º poderá ser revista a qualquer tempo pela autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 12.594, de 2012) (BRASIL, 1990b).

O ECA é reconhecido por ser uma legislação avançada. Seus adeptos no campo político e acadêmico realizavam previsões de avanços consideráveis nas políticas sociais a partir de sua publicação, que de fato ocorreram, como bem sinaliza Andrade (2015). O autor exemplificou algumas conquistas em relação à implementação dos novos procedimentos de proteção ao direito da criança e do adolescente: diminuição da mortalidade infantil e do trabalho infantil; universalização do ensino fundamental; atualização do sistema de adoção; aumento dos canais de registros de violência. No entanto, destaca Andrade (2015), no que tange às medidas socioeducativas, há muito que transformar para o alcance dos objetivos propostos pelo ECA e demais legislações. Diante de tal avaliação, o autor alerta para a necessidade de reformas no ECA, considerando as amplas margens de discricionariedade geradas devido à falta de detalhamento de atos centrais da lei.

Considerando os princípios da descentralização e participação, criou-se o Conanda, que expediu uma série de resoluções — entre elas a Resolução nº 113, de 2006, instituindo o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) como meio estratégico de

articular todas as políticas sociais na busca da proteção integral, alcançando, assim, o propósito de dar cumprimento aos 267 artigos da referida lei. A partir de então, o Estado e a sociedade civil foram chamados a atuar de forma articulada para assegurar as determinações legais de garantia dos direitos da infância e adolescência brasileira, por meio da prestação de serviços públicos, numa perspectiva de atendimento integral e integrado, com vista à plena expansão dos adolescentes.

Observe-se que o SGD indica uma ação integrada, no sentido da garantia dos direitos. Segundo Assis et al. (2009), o SGD tornou-se um instrumento de exigibilidade de direitos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais), pautado em três eixos:

1. Defesa dos direitos humanos, em que se busca a proteção de crianças e adolescentes que tiverem seus direitos violados ou ameaçados, bem como o acesso à justiça para responsabilização dos violadores dos direitos infantojuvenis.

2. Promoção dos direitos humanos, em que se trata da implementação de políticas de atendimento, que promovem a oportunidade ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, por meio do acesso a serviços públicos, de forma transversal e intersetorial.

3. Controle da efetivação dos direitos humanos, que visa a ações que garantam as condições necessárias para que os direitos de todas as crianças e adolescentes sejam respeitados. Destaca-se aqui a participação da sociedade civil, que deve estar atenta com as demandas da população local e, a partir delas, ser capaz de exigir o cumprimento da legislação e do compromisso público com a condição de sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, e com prioridade absoluta. Para garantir tal participação popular, foram constituídos legalmente os conselhos de direitos e os conselhos tutelares.

Nogueira (2005) afirma que o SGD se operacionaliza mais como um sistema estratégico do que propriamente um sistema de atendimento direto, tal qual o Sistema Único de Saúde (SUS), ou Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ressalta que cabe ao SGD potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância e adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no das políticas sociais; e manter um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de cuidado integrado inicial, a crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados, ou autores de atos infracionais:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (CONANDA, 2006).

Como meio de concretizar os direitos garantidos constitucionalmente e regulamentados pelo ECA, o Conanda publicou a Resolução nº 119/2006, instituindo o Sinase (CONANDA, 2006). Desde então, a resolução passou a ser referência nacional para a estruturação dos programas de medida socioeducativa, tanto em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) como em meio fechado (semiliberdade e internação). O documento se fundamentou pela garantia dos direitos humanos e tornou-se um projeto de lei federal, que foi apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e culminou na Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Desde então, iniciaram-se esforços por parte do governo federal e das organizações de defesa dos direitos da infância para transformar as decisões legais em uma política social dirigida aos adolescentes e jovens em medida socioeducativa, denominada de socioeducação.

3 O SINASE E A SOCIOEDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico para as políticas sociais no Brasil, sendo por isso denominada Constituição Cidadã. A partir dela, reconheceram-se diversas necessidades humanas até então ignoradas, como direito do cidadão e dever do Estado, assegurando, no campo legal, o direito a ter acesso a serviços sociais nunca antes viabilizados pelo poder público brasileiro, e estendendo-os a segmentos populacionais historicamente ignorados na sua titularidade de sujeitos de direitos. Além de estabelecer condições legais para que o Estado brasileiro reorientasse suas ações no campo social, por meio da implementação de um conjunto de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza e da violação de direitos, a Carta Magna apresentou um novo modelo de gestão a ser adotado pela administração pública, com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e participação da população, além da intersetorialidade, como meio de alcance da proteção integral, estendendo-se à execução das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes envolvidos em práticas infracionais.

Considera-se importante ressaltar que a política social é uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei, e que é mediante a associação das diversas políticas sociais setoriais, que devem ser distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas de atenção integral expressas pela coletividade. Assim, ao falar da política destinada aos adolescentes e jovens em medida socioeducativa, faz-se necessário compreender as novas bases que fundamentam as políticas sociais brasileiras. Para tanto, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) reitera o modelo de gestão constitucional pautado na intersetorialidade, em que o atendimento das demandas do segmento ora evidenciado deverá envolver ações integradas entre todas as políticas sociais, sob a responsabilidade do Poder Executivo, em suas três esferas; somando-se ainda às ações de defesa e controle, efetivadas pelas organizações que compõem o sistema de justiça.

Assim, a resolução do Sinase estabeleceu um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios a serem seguidos na execução dos programas socioeducativos (CONANDA, 2006). Ela representou, desde sua aprovação no Conanda, a confirmação das inovações já regulamentadas pelo ECA, ao indicar para a administração pública a orientação sobre a descentralização do sistema socioeducativo, por meio da

transferência da execução das medidas socioeducativas para os estados e municípios. Ratificou, também, a importância da participação da sociedade na formulação e deliberação das políticas sociais por meio dos conselhos de direitos, e na adesão à política de atendimento com base na incompletude institucional, com fundamento na intersetorialidade e interdisciplinaridade. Dessa forma, a socioeducação tornou-se, a partir da Resolução nº 119 e da publicação da Lei Federal do Sinase, nº 12.594/2012, uma política social pública, destinada ao atendimento de adolescentes e jovens autores de atos infracionais e suas famílias, tendo em vista sua responsabilização e reeducação, por meio de um modelo intersetorial, descentralizado e participativo.

Cabe ressaltar que o conceito de socioeducação é complexo, e ainda impreciso tanto no meio acadêmico quanto entre os órgãos integrantes do SGD, em suas dimensões de defesa, promoção e controle. Alguns entendem a socioeducação como uma expressão da educação; outros, a exemplo de Costa (2006), a entendem como área especializada da educação, associando-a a um tipo de educação não formal.²⁵ Apesar de o debate sobre o conceito de socioeducação não ser objeto desta pesquisa, e sim a identificação das práticas profissionais adotadas por integrantes de uma equipe dirigente, que acompanham o cumprimento da medida socioeducativa de internação, faz-se necessário aproximar-se desse debate, haja vista que essa compreensão é relevante para entender a participação dos profissionais da carreira socioeducativa do GDF e o processo de formação das condições objetivas e subjetivas dos adolescentes e jovens em medida de internação.

Assim, entende-se neste estudo que a ação exercida perante os internos pode fortalecer sua condição humana e de sujeito de direitos, ou exterminá-las, considerando seu aspecto político, pois a interação entre profissionais e adolescentes se prolonga por tempo considerável, tornando-se uma ação educativa extensa e intensa, e assume proporção substancial na formação da identidade e no estabelecimento de formas de relação consigo e com o mundo externo. Yannoulas (2014) destaca que o segmento alvo da socioeducação traz demarcações de uma classe social expressa pela sua maioria pobre. De fato, dados da Codeplan informam que dois terços dos adolescentes em medida socioeducativa são oriundos de famílias chefiadas por mulheres, com até dois salários mínimos, negros, residentes em territórios empobrecidos e com baixa escolaridade (GDF, 2013a).

²⁵ Gohn (2010) trata dos conceitos educação não formal e educador social, no contexto dos movimentos sociais.

Considerando o modelo de gestão adotado pela Constituição Federal de 1988, fundamentada na intersectorialidade, aborda-se a socioeducação com base na associação dessa política social com a política educacional, tendo em vista sua perspectiva ampliada e complexidade, conforme também apontam Leal e Carmo:

[...] é importante destacar que Educação é um fenômeno bastante complexo, que se relaciona com todo o processo de formação das pessoas. Vários grupos e instituições participam desse processo de formação, como a família, o trabalho, os grupos sociais e culturais, o clube, etc. Assim, a Educação não é necessariamente institucionalizada, não ocorrendo em espaço e tempos definidos; além disso, não tem uma padronização ou normas que a estruturam. Essas características a diferenciam claramente da escola que tem uma forma específica de organizar o processo educativo, orientado pelas estruturas formais de ensino (2014, p. 215).

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, o conceito de educação tem um sentido ampliado, que abrange ações fora do ambiente escolar:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Com a ampliação do raio de ação da educação para ambientes não escolares, reporta-se tal tarefa educativa a todas as pessoas e profissionais que interagem no sentido da formação e internalização de valores e regras de convivência humana e de cidadania. Diante de tal entendimento, expresso pela política nacional da educação e admitido também pelo Sinase, chama-se atenção para o papel educativo dos profissionais que atuam na política da socioeducação, haja vista a dupla tarefa que lhes é atribuída: educar e, simultaneamente, privar o adolescente e jovem de sua liberdade.²⁶ Como realizar tal atribuição, em consonância com as determinações legais relativas à execução simultânea da contenção e da educação? Trata-se de um dilema complexo, que tem se mostrado inviável em sua operacionalização, como evidencia a exposição

²⁶ Segundo os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo, “o adolescente deve ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que contribua na sua formação, de modo que venha a ser um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais [...]” (CONANDA, 2006, p. 46).

continuada de denúncias de violação de direitos dos internos, colocando em questão a possibilidade de realização de ações educativas e promotoras de cidadania por profissionais que atuam na efetivação dessa dupla tarefa. Em que medida a execução do objetivo proposto para os profissionais que integram o sistema socioeducativo é possível? Ainda mais num contexto marcado pelos interesses econômicos atuais, que tem encontrado no encarceramento a resposta para a mão de obra sobrando, como bem apresenta Wacquant (2001) em seus estudos sobre a criminalização da miséria e a consolidação do Estado penal. Destaca-se ainda o debate realizado por Mézaros (2008), em seu livro *Para além do capital*, que discute a possibilidade de um processo educativo no sistema capitalista.

Gohn (2010) é uma importante autora na busca pela elucidação do conceito de socioeducação, pois problematiza o conceito de educação, a partir dos movimentos sociais no Brasil, desde a década de 1980. A autora parte de duas categorias: educação formal e educação não formal. A educação formal é aquela oferecida no ambiente escolar e tem relação direta com o processo de escolarização simultânea de alunos e alunas, formalmente matriculados na rede de ensino público ou privado. A referida autora destaca que a categoria educação não formal tem sido estruturada sob a influência de vivências ocorridas em ambientes não escolares e de formação para o exercício da cidadania, por meio do fortalecimento da autonomia. E avalia que, nos movimentos sociais, a educação não formal tem sido um processo importante no fortalecimento da cidadania.

A perspectiva educativa da medida socioeducativa é essencial aos dispositivos legais admitidos para o enfrentamento da prática infracional no Brasil. E, segundo o Sinase, os adolescentes e jovens atendidos devem ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que possibilitem a formação de cidadãos autônomos e solidários, capazes de relacionarem-se bem consigo, com a família e a comunidade (CONANDA, 2006). Dessa forma, a lei indica a adoção de práticas profissionais promotoras de competências cognitivas, relacionais e produtivas, a serem desenvolvidas no interior e fora do ambiente de escolarização, e, em conjunto com ele e as demais políticas setoriais, que atendam aos direitos fundamentais dos adolescentes e jovens.

Costa (2006), ao discutir os parâmetros da socioeducação, registra que a educação brasileira se encontra hoje dividida em dois grandes campos: educação geral (básica e superior) e educação profissional. E explica que, ao lado das duas modalidades de trabalho educativo, se consolidou uma terceira vertente, chamada de ação educativa:

[...] a Educação Social, cujo propósito é preparar pessoas (crianças, adolescentes e adultos) para o convívio social pleno, buscando colocá-las a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, seja como vítima ou como autores dessas práticas, além de se autopromoverem nos planos pessoal, social, produtivo e cultural (COSTA, 2006, p. 11).

Na mesma linha de compreensão sobre a socioeducação, Silva (2012) enfatiza o papel da educação na construção de um novo projeto de vida para os adolescentes em conflito com a lei, tendo como horizonte o alcance da liberdade e a plena expansão da sua condição de sujeito:

enquanto resposta do Estado à demanda de adolescentes e jovens em conflito com a lei no Brasil, a política de socioeducação se confronta com uma realidade na qual o trabalho com os adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa demanda o aprendizado de questões elementares para a construção de um padrão de convivência ético no âmbito da vida em liberdade. A construção de ações de inclusão e acesso desta parcela da população a bens e serviços básicos para sua sobrevivência num patamar mínimo de dignidade humana e o trabalho educativo realizado no cotidiano das instituições de socioeducação vai delineando, cada vez mais, a socioeducação como uma política de educação para a vida em liberdade (SILVA, 2012, p. 98).

A educação social, nessa perspectiva, tem sido considerada capaz de interferir no potencial dos adolescentes, por meio de ações integradas, que entendam o adolescente ou jovem de forma integral. Dessa forma, o papel da socioeducação deverá ser desenvolvido pelos agentes públicos que atuam com adolescentes, com ações orientadas para a transformação de sua realidade, numa perspectiva libertária. Na educação social de crianças e adolescentes, destacam-se dois campos: educação protetiva e educação socioeducativa (Costa, 2006). A educação social possibilita atingir o público dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ambiente institucional, e numa perspectiva ampliada de atuação.

Segundo Costa (2006), nos programas de medidas socioeducativas, há educadores de diversas formações atuando com adolescentes autores de atos infracionais, com atribuições específicas. No entanto, existe um núcleo de atribuições em comum no conjunto de trabalhadores do setor e suas especificidades:

trata-se, apenas, de um núcleo comum, que deve ser compartilhado por todos os membros do educador-coletivo (equipe) constituído pelo conjunto de educadores de nível básico, técnico e tecnológico que atuam nos programas socioeducativos e executam diversas medidas socioeducativas integrantes da resposta que a sociedade, com base na lei, dá ao cometimento de atos infracionais por adolescentes (COSTA, 2006, p. 13).

Ainda para Costa (2006), as práticas da socioeducação compreendem referências de concepção, método e técnicas com fundamentos jurídicos, políticos, sociológicos, éticos, pedagógicos, filosóficos e históricos:

- em relação aos fundamentos jurídicos, deve ser levada em conta toda a legislação internacional e nacional relativa aos adolescentes autores de atos infracionais, estabelecendo uma distinção entre as regras da doutrina da situação irregular e as da doutrina da proteção integral;
- sobre os fundamentos políticos, o autor ressalta que as ações socioeducativas devem corresponder ao respeito aos direitos humanos declarados pela legislação. Ou seja, as respostas dadas à prática infracional devem ser equiparadas aos preceitos legais e ao respeito aos direitos humanos;
- os fundamentos sociológicos colaboram para a compreensão do adolescente autor de infração como uma construção social, fruto das relações econômicas e políticas de cada formação social;
- a fundamentação ética aborda a questão do afastamento de qualquer tipo de violência como prática educativa: a fundamentação pedagógica significa entender as ações educativas como meio que desperte nos adolescentes novas possibilidades de se relacionar consigo e com seus pares. Trata-se de desenvolver nos adolescentes competências fundamentais da vida coletiva — pessoais, relacionais, produtivas e cognitivas;
- a fundamentação filosófica expõe, para os socioeducadores, o compromisso com um mundo melhor e mais justo;
- e a fundamentação histórica remete ao conhecimento sobre o sistema de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais no Brasil, entendendo as rupturas realizadas tanto na dimensão legal quanto na das políticas sociais, numa clara intenção de abandono do modelo educativo baseado na violação de direitos humanos.

Partindo das considerações de Costa (2006), para entender a educação que deve ser dirigida aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, é necessário considerar as complexas relações sociais, pois tal educação não se dá de forma desarticulada dos valores morais e dos interesses econômicos e políticos. É necessário entender a dinâmica estabelecida na sociedade, que passa necessariamente por

identificar a cadeia de sentidos autoritários que orientam o modelo passado e ainda vigente de educação social, manifestada pelos socioeducadores na relação com os socioeducandos.

Assim, considera-se que as práticas profissionais têm um aspecto educativo importante, que conformam um projeto político do Estado. E esse projeto, por sua vez, passa mensagens contraditórias. Ao mesmo tempo que assume o compromisso internacional de respeitar os direitos humanos dos adolescentes autores de atos infracionais, considerando-os sujeitos de direitos e em condição peculiar de crescimento e desenvolvimento, mantém estruturas de atendimento que os aprisionam a um atendimento fundado na violação de direitos humanos. Entende-se que, a depender da concepção adotada pelo modelo educativo do Estado em cada tempo histórico, as práticas profissionais podem representar uma corrente de pensamento conservadora ou crítica, ou as duas simultaneamente; enfim, a perspectiva educativa poderá assumir formas puras ou entrecortadas por concepções opostas. Tal situação fica evidenciada na pesquisa ora apresentada, pela notória contradição da condição de abjeção, objeto e sujeito assumida pela legislação, embora prepondere a negação da condição humana e de sujeito de direito, no que tange à execução da política de atendimento aos adolescentes envolvidos em práticas infracionais. Percebe-se na atualidade a manifestação de um novo menorismo, com a reprodução de práticas de desumanização de pessoas legalmente reconhecidas como detentoras de direitos.

A educação social²⁷ tem sido identificada como uma modalidade educativa que possibilitaria a (res)socialização do adolescente, levando-o à saída da trajetória infracional por meio de intervenções socioeducativas que culminariam na ressignificação da sua vida. Para o alcance de tal projeção, tomam-se objetivos e princípios. Objetivos:

- responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- integração social do adolescente e garantia dos seus direitos individuais e sociais por meio do cumprimento de seu Plano Individual de Atendimento.
- desaprovação da conduta infracional.

²⁷ Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 328, de 2015, de autoria do senador Paulo Paim, que dispõe sobre a regulamentação da profissão de educador social e educadora social. O projeto contempla a realização de ações afirmativas, mediadoras e formativas no interior das escolas, ou fora delas, a fim de atender às necessidades das políticas sociais federais, estaduais, distrital e municipais.

Princípios:²⁸

- respeito aos direitos humanos;
- adolescente como pessoa em situação peculiar de crescimento e desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades (artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e 3º, 6º e 15 do ECA);
- prioridade absoluta (artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e 4º do ECA);
- respeito ao devido processo legal (artigo 227 da Constituição Federal de 1988; artigo 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança; artigos 108, 110 e 111 do ECA; e tratados internacionais);
- excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em crescimento e desenvolvimento;
- respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida, às circunstâncias, à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (artigos 100 e 112 do ECA);
- incompletude institucional (artigo 86 do ECA).

A socioeducação também deverá ser objeto de ação integral e integrada. Conforme o ECA e o Sinase propõem, trata-se de uma intervenção educativa pautada na doutrina da proteção integral, a qual considera o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa como um ser social, que deve ser alvo de ação integral e integrada. A ação integral concebe o adolescente como sujeito de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento, com prioridade absoluta; e a ação integrada trabalha com o princípio da incompletude institucional, por isso envolve todas as políticas sociais, incluída a política educacional como forma de atenção às necessidades do adolescente. Tal característica aponta a dupla face da política da socioeducação, que envolve responsabilização e educação simultâneas. O binômio da responsabilização e educação, como eixos estruturantes da socioeducação, fica evidenciado com o estabelecimento dos objetivos e princípios do Sinase, citados acima. O adolescente em cumprimento de

²⁸ Aqui foram elencados os princípios mais importantes. Para conhecer o conjunto de princípios, é necessário reportar-se ao Sinase (CONANDA, 2006).

medida socioeducativa passa a ser alvo de ações de responsabilização e educação, o que demonstra a natureza pedagógica da intervenção do Estado.

Para que os direitos constitucionais previstos no ECA e no Sinase sejam cumpridos, faz-se necessário que as políticas setoriais se articulem em rede, garantindo acesso aos programas, projetos, serviços e benefícios executados pela administração pública. Pelo Sinase, tal articulação deve fazer parte do Plano Individual de Atendimento (PIA) do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. O PIA, no contexto da ação integral e integrada, é um instrumento técnico-operacional previsto pelo Sinase (Capítulo IV, artigo 52), em que deve estar contido todo o percurso a ser feito no processo socioeducativo, tendo em vista a mudança da trajetória infracional do adolescente. O PIA deve ser elaborado conjuntamente entre as políticas sociais responsáveis pelo atendimento²⁹, e de maneira interdisciplinar. Trata-se, portanto, de um mecanismo de acompanhamento do indivíduo, auxiliando-o a se tornar, conforme determina o Sinase, “[...] um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais [...]” (CONANDA, 2006, p. 46).

O PIA deve ser elaborado pela equipe técnica, composta pelos profissionais responsáveis pelo processo socioeducativo, tendo garantida a participação dos adolescentes e seus familiares. Os profissionais de todas as políticas setoriais que acompanham o adolescente devem participar desse processo de construção. Segundo o artigo 54 do Sinase, no plano deverão constar, no mínimo: os resultados da avaliação interdisciplinar; os objetivos declarados do adolescente; a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional; as atividades de integração e apoio à família; as formas de participação da família para o cumprimento do plano individual; e as medidas de saúde. Considerando a determinação legal de integração no trabalho socioeducativo, verificamos que a intersetorialidade é condição essencial. Dessa forma, a elaboração do PIA deverá ser objeto de construção coletiva, incluindo a participação de todos os profissionais envolvidos no processo de atendimento e da comunidade socioeducativa, além da família e do próprio adolescente.

A intersetorialidade tem papel fundamental no projeto pedagógico da socioeducação porque interfere na realização das práticas sociais fragmentadas e propõe

²⁹ A responsabilidade pela elaboração do PIA é do especialista responsável pela execução da medida de internação perante o sistema de justiça. Mas o Sinase indica que o mesmo documento deve ser construído de forma participativa e em conjunto com os demais profissionais que integram os diversos órgãos de promoção do atendimento, incluindo os que atuam na segurança e familiares.

o atendimento integral, no contexto das políticas setoriais. Diante desse novo modelo, busca-se a formação cidadã, autônoma e solidária dos adolescentes e jovens autores de atos infracionais, objetivando o abandono da trajetória infracional e a retomada da convivência familiar e comunitária em novas bases. Assim, o novo modelo de gestão das políticas sociais, além de romper com a cultura da fragmentação e centralização das políticas públicas, estabelece a direção da intersetorialidade e da incompletude institucional, cujo princípio implica a noção de complementaridade entre as políticas setoriais e as medidas socioeducativas, o que define uma nova abordagem para orientar as práticas profissionais.

3. As diretrizes constitucionais e suas implicações na política da socioeducação

O novo modelo de gestão intersetorial das políticas, adotado pela Constituição Federal de 1988 e pelas legislações que a regulamentam, indica duas diretrizes fundamentais na garantia dos direitos individuais e sociais dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa: descentralização político-administrativa e participação da população. Em relação à descentralização político-administrativa, é estabelecido um pacto em que as responsabilidades pela execução das políticas públicas são redistribuídas entre os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No Capítulo 2 da Lei do Sinase (BRASIL, 2012), que trata das competências, o artigo 3º estabelece nove atribuições para a União, entre as quais se destacam o dever de formular e coordenar a política nacional das medidas socioeducativas e o financiamento da execução dos programas e serviços do Sinase, com os demais entes federados. Em relação aos Estados, o artigo 4º estabelece dez atribuições, com destaque para a responsabilidade em formular, instituir, coordenar e manter o Sinase, respeitadas as diretrizes fixadas pela União; elaborar o Plano Estadual Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional; e criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação. Destacam-se, também, a responsabilidade e colaboração com os municípios para o atendimento socioeducativo em meio aberto, por meio de assessoria técnica e suplementação

financeira. Quanto à competência dos municípios, o artigo 5º lista: formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo estado; elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo em conformidade com os planos nacional e estadual; criar e manter programa de atendimento socioeducativo em meio aberto; e cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinadas a adolescentes em medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade).

Portanto, segundo a Lei do Sinase, a coordenação geral da política social da socioeducação está sob a responsabilidade dos órgãos da administração pública que integram o Poder Executivo Federal; a coordenação e execução dos programas de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade, semiliberdade e internação cabe à administração pública estadual ou distrital; e a coordenação e execução dos programas correspondentes às medidas socioeducativas de meio aberto, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade estão sob a responsabilidade da administração pública dos municípios. Ao Distrito Federal, compete a coordenação e execução de todos os programas de medidas socioeducativas, em razão de suas características administrativas singulares (BRASIL, 2012).

Em relação à participação popular, a Constituição Federal de 1988 criou esferas públicas participativas, em que a defesa e o controle de direitos, assim como a elaboração de políticas, passam a contar com os representantes de organizações sociais que atuam na área da infância. Daí surgem os Conselhos de Direitos, como espaços políticos participativos, paritários, em que se possibilita o diálogo entre os representantes do Poder Público e os representantes da sociedade, tendo em vista a garantia de direitos. As deliberações sobre a política da socioeducação, como as demais pertinentes à infância, devem passar, necessariamente, pelos Conselhos de Direitos nos âmbitos nacional, estadual, Distrito Federal, e municipal, sendo condição para a implementação das políticas sociais dirigidas a este segmento populacional, no caso em questão, aos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação.

“[...] Com a inscrição do artigo 227 na Constituição Federal e com o advento da Lei Federal nº. 8.69/90 (ECA), os Conselhos foram consagrados como instâncias absolutamente estratégicas e necessárias para que sejam concretizadas ações em torno da defesa, da promoção e controle da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes” (FILHO; DURIGUETTO, 2012, p.10).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é a esfera pública de deliberação no cenário nacional. É composto de forma paritária, por representantes do poder público e da sociedade civil. Trata-se de um espaço público previsto para o alcance da democracia participativa. No entanto, segundo Cisne (2012), a produção do conhecimento em torno dos Conselhos dos Direitos, tem demonstrado fragilidades no alcance de sua função de garantia de ampliação do debate e decisão. Tem sido destacada como causa a ausência de cultura política de participação dos representantes da sociedade civil nas sobre as políticas públicas. Assim, entende-se os referidos Conselhos como espaços contraditórios, pautados pelas relações de poder, com avanços na concretização da democracia participativa, mas também com limites a serem superados.

Além da complexidade, já apontada anteriormente, em relação ao envolvimento de instituições que compõem os eixos de promoção, defesa e controle, há que problematizar as contradições do financiamento dessa política. Verifica-se uma distribuição desigual de recursos orçamentários entre os entes da federação, particularmente entre os municípios mais vulneráveis e com frágil mobilização das redes locais. Ressalta-se, também, que a execução das diretrizes nacionais depende de uma pactuação política entre os entes federados, tornando-se um grande desafio para a concretização da garantia dos direitos constitucionais.

Vale salientar ainda a importância da ação com as famílias dos adolescentes e jovens atendidos pelo sistema socioeducativo. O artigo 226 da Constituição Federal de 1988 destaca a família como a base da sociedade e tem especial proteção do Estado. A Lei do Sinase alerta, em seu artigo 49, que o adolescente e o jovem submetidos a medida socioeducativa têm o direito de ser acompanhados pelos pais ou responsáveis em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial. E, em seu artigo 52, ressalta que o PIA, a ser construído com todos os adolescentes e jovens, deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis, que têm o dever de contribuir com seu processo ressocializador. Dessa forma, fica evidente que todas as ações dirigidas aos adolescentes e jovens devem se dar com base na realidade familiar e comunitária, e ser

executadas com os familiares, como meio de alcançar a responsabilização das medidas socioeducativas. Para tanto, o Sinase estabelece diretrizes de gestão pedagógica:

- prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios;
- projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo;
- participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas;
- respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa;
- exigência e compreensão, como elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo;
- diretividade no processo socioeducativo;
- disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa;
- dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional;
- organização espacial e funcional das unidades de atendimento socioeducativo que garantam possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente;
- diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual norteadora da prática pedagógica;
- família e comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa;
- formação continuada dos atores sociais (CONANDA, 2006, p. 46-49).

Apesar das sinalizações legais e normativas em vigor, a implementação da política de socioeducação ainda é um desafio. A Lei do Sinase inova como determinação de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, por conectar a perspectiva da responsabilização (dimensão jurídico-sancionatória) à perspectiva da educação (dimensão ético-pedagógica), com base na doutrina da proteção integral (BRASIL, 2012); no entanto, sua operacionalização ainda está em processo. De acordo com Nogueira (2004), o Sinase representou um avanço, embora não signifique uma ruptura com o paradigma da situação irregular. Apesar da existência de uma legislação afinada com a preservação dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei, é perceptível a dissonância entre as determinações legais e as práticas institucionais.

Com o debate ora realizado, verifica-se a oficialidade da concepção socioeducativa, pautada por avanços rumo ao reconhecimento dos direitos humanos, embora estes ainda devam ser assimilados pela administração pública na execução dos programas socioeducativos. No Distrito Federal, o descumprimento das leis brasileiras é notório, sendo denunciado por diversas organizações e profissionais que atuam na área da socioeducação. Tal quadro sustenta a compreensão da contradição entre a legislação menorista e a legislação socioeducativa, que, nas unidades de internação do Distrito

Federal, tem imposto a reprodução de uma nova face do menorismo, a qual reforça o exercício da autoridade violenta. Identifica-se, ainda, a escassez e desarticulação do atendimento integrado entre as políticas sociais, culminando no extermínio da condição de sujeitos de direitos dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa. Para melhor compreender a perspectiva ora adotada, o próximo capítulo aprofundará o conceito de extermínio.

4 O EXTERMÍNIO DA CONDIÇÃO DE SUJEITO DE DIREITOS DOS ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO NO DF

Ao discutir o encarceramento de menores de idade no Brasil como alternativa de enfrentamento à violência, é necessário pensar sobre o significado da internação de uma pessoa em uma instituição fechada, por determinado período de sua vida, especialmente adolescentes em fase peculiar de desenvolvimento, como a legislação brasileira considera. As unidades de internação, em geral, são apresentadas à sociedade como estabelecimentos racionais, com planejamento adequado, e com a infraestrutura necessária ao alcance da reforma dos seus internos, não demonstrando, destarte, a contradição presente nas interações ali instaladas, que podem levar ao contrário do objetivo inicialmente proposto. Segundo Goffman (2010), existem dois mundos numa instituição total: o mundo dos internos e o mundo do grupo dirigente. Esses mundos serão objeto desta análise, por tratar-se de conteúdo fundamental para a compreensão das práticas profissionais cotidianas das unidades de internação do Distrito Federal.

Assim, para a compreensão dessas unidades de internação, tomar-se-á o conceito de instituição total de Goffman (2010). O autor destaca que os estabelecimentos sociais são locais onde as atividades consomem parte do tempo das pessoas, e têm tendência ao fechamento, sendo alguns mais fechados que outros. Entre os diversos estabelecimentos públicos e privados, interessa a este estudo abordar as unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei e em cumprimento de medida socioeducativa, que são caracterizados pela barreira com o mundo externo e pelas proibições inerentes a uma sentença judicial de privação de liberdade. Segundo Goffman, as instituições totais de nossa sociedade classificam-se em cinco agrupamentos:

em primeiro lugar, há instituições criadas para cuidar de pessoas que, segundo se pensa, são incapazes e inofensivas; nesse caso estão as casas para cegos, velhos, órfãos e indigentes. Em segundo lugar, há locais estabelecidos para cuidar de pessoas consideradas incapazes de cuidar de si mesmas e que são também uma ameaça à comunidade, embora de maneira não-intencional; sanatórios para tuberculosos, hospitais para doentes mentais e leprosários. Um terceiro tipo de instituição total é organizado para proteger a comunidade contra perigos intencionais, e o bem-estar das pessoas isoladas não constitui problema imediato: cadeias, penitenciárias, campos de prisioneiros de guerra, campos de concentração. Em quarto lugar, há instituições estabelecidas com a intenção de realizar de modo mais adequado alguma tarefa de trabalho, e que se justificam apenas através de tais fundamentos instrumentais: quartéis, navios, escolas internas, campos de trabalho, colônias e grandes mansões (do ponto de vista dos que vivem nas moradias de empregados). Finalmente, há os estabelecimentos destinados a servir de refúgio do mundo, embora muitas vezes sirvam também como locais de instrução para os religiosos; entre

exemplos de tais instituições, é possível citar abadias, mosteiros, conventos e outros claustros (2010, p. 16).

Embora os estabelecimentos categorizados apresentem características comuns, neste estudo, dar-se-á ênfase ao terceiro tipo de instituição total indicado por Goffman (2010), por tratar-se de pesquisa realizada em estabelecimento educacional de cumprimento de medida socioeducativa de internação.³⁰ Parte-se do entendimento das unidades de internação como instituições totais que separam os adolescentes da vida em sociedade, que é marcada por ambientes diversos para a realização das atividades cotidianas. Segundo o conceito ora delimitado, os adolescentes e jovens em medida de internação, por estarem reclusos em um mesmo local, ali realizam todas as suas atividades rotineiras, sob o controle de autoridades públicas, que desempenham o papel de executores das sentenças judiciais. “O controle de muitas necessidades humanas pela organização burocrática de grupos completos de pessoas — seja ou não uma necessidade ou meio eficiente de organização social nas circunstâncias — é o fato básico das instituições totais [...]” (GOFFMAN, 2010, p. 18).

Diante do controle dos internos pelo corpo de servidores³¹ das instituições totais, o autor destaca algumas consequências na determinação do *eu*, que vão sendo internalizadas por meio da forma de interação estabelecida entre os internados e os dirigentes. A primeira consequência é a divisão básica entre um grande grupo internado e uma pequena equipe de supervisão, resultante da direção burocrática. A equipe dirigente, diferentemente dos internados, mantém contato com o mundo externo, pois atua ali por tempo limitado. No caso em estudo, a equipe dirigente é composta, basicamente, por atendentes de reintegração socioeducativos (ATRS) e especialistas socioeducativos, além dos gestores das unidades, que trabalham em turnos diferenciados, mas mantêm vida externa familiar e comunitária.

Segundo Goffman (2010), cada agrupamento tende a ver o outro com desconfiança e preconceito, em razão do papel que ocupam na estrutura punitiva e na

³⁰ O ECA refere-se às instituições totais de privação de liberdade de adolescentes como estabelecimentos educacionais. Tal denominação não significa que uma unidade de internação seja um estabelecimento de escolarização, ao contrário, trata-se de um ambiente público de educação, dirigido a adolescentes e jovens privados de liberdade, que devem ter suas necessidades humanas, por determinado período de tempo. Faz-se necessário que dentro do referido estabelecimento sejam ofertados diversos serviços, incluindo os relativos à escolarização.

³¹ Os servidores, ou profissionais que atuam na execução da medida de internação, no caso do Distrito Federal são denominados especialistas (psicólogos, assistentes sociais, pedagogos) e ATRSs (atendentes de reintegração socioeducativa). A atuação dos referidos profissionais deve se dar de forma integradas com as demais políticas setoriais e com os órgãos de defesa e de proteção, conforme previsto no SGD.

sociedade: os internos consideram a equipe arbitrária e mesquinha, às vezes condescendente, pois lhes é exigida uma postura de subalternidade, alcançada por atitudes depreciativas; e a equipe dirigente olha os internos com reserva, demonstrando, em geral, sua superioridade por meio de uma comunicação violenta e aplicação de castigos. Assim se demarca o território interativo nas instituições totais, baseado em representações negativas, que despertam a animosidade entre os internos e a equipe dirigente. A proporção de tal relação, marcada pela autoridade violenta, não é a mesma com todos os integrantes da equipe dirigente, pois isso dependerá do tipo de trabalho desenvolvido com eles. A comunicação é controlada, sendo uma das tarefas importantes a supervisão de qualquer informação externa. Em geral, os internos não têm informação sobre seu futuro, o que empodera a equipe dirigente e facilita seu controle sobre a massa de internos; portanto, desenvolvem-se dois mundos que convivem de forma amíúde, em razão da necessidade oficial, mas não se interpenetram.

A segunda consequência é em relação ao trabalho, destaca Goffman (2010). Em geral, o sentido do trabalho da equipe dirigente é marcado pelo retorno salarial, o que provoca uma diferenciação entre os motivos para o desempenho do trabalho e as atitudes na sua execução. Diferentemente, o trabalho oportunizado para os internos, em algumas instituições, é marcado pela escravidão, ou seja, não gera o devido reconhecimento e pagamento, mas costuma ser aceito como meio de passar o tempo e de criar uma aproximação com a equipe dirigente, para o recebimento de benefícios durante o tempo de restrição de liberdade. No entanto, esse quadro pode levar a uma desmoralização da relação de trabalho. “Portanto, existe incompatibilidade entre as instituições totais e a estrutura básica de pagamento pelo trabalho de nossa sociedade [...]” (GOFFMAN, 2010, p. 21-22).

A terceira consequência apontada por Goffman (2010), que marca a tendência dominadora da instituição total, é observada pela separação do interno da relação e do poder familiar, pois sua privação de liberdade impossibilita uma convivência familiar significativa. A instituição total é identificada pelo autor como um híbrido social: comunidade residencial e organização social, caracterizando-se pela convivência com as contradições decorrentes dessa dupla função e criando dois mundos: o dos internos e o da equipe dirigente.

A entrada no mundo do internado é marcada pelo abandono da estrutura de vida anteriormente construída, pois na instituição total existe uma cultura à parte, uma forma de vida diferenciada. A depender do tempo de permanência na instituição, pode ocorrer,

segundo Goffman (2010), um destreino, que não chega a ser uma aculturação. A chegada do novo interno leva a um despojamento da identidade construída até então, no mundo externo, por meio de relações humilhantes, degradantes e de rebaixamento estabelecidas com a equipe dirigente. Inicia-se um processo de mortificação da pessoa em situação de privação de liberdade. Tal mortificação é entendida neste estudo como uma situação de extermínio de sua condição de sujeito de direitos, e associada à ausência de acesso aos direitos estabelecidos pela legislação brasileira. Tais procedimentos de mortificação são relativamente padronizados no sistema total, que adota processos similares de admissão — fotografia, registro formal, mudança da forma de se vestir e orientações quanto às regras institucionais, entre outras formalidades. “Os processos de admissão talvez pudessem ser denominados ‘arrumação’ ou ‘programação’, pois, ao ser ‘enquadrado’, o novato admite ser colocado na máquina administrativa do estabelecimento, modelado suavemente pelas operações de rotina” (GOFFMAN, 2010, p. 25-26).

O processo de admissão, passado o momento das formalidades, é crucial para a adaptação ou não do interno às regras institucionais. Por isso, a socialização nesses momentos iniciais é importante, pois se trata da oportunidade de estabelecer a relação de subalternização às regras institucionais de disciplina. Demonstrar resistência na chegada pode lhe propiciar castigos, tendo em vista o nível de aceitação da relação de dominação a ser estabelecida durante seu tempo de privação de liberdade. Goffman ressalta que o momento de entrada é também o momento da despedida, um novo começo, com outras referências e interações, pois se tem à frente o corpo dirigente e os outros internos, que mantêm relação de outra ordem.

O autor aponta também um processo de despojamento provocado por uma série de atitudes do corpo dirigente no sentido de que o interno não construa identidade, nem na relação com os demais internos, nem com o alojamento, nem com os bens que lhe são disponibilizados. A instabilidade do interno facilita o seu controle.

[...] ao ser admitido numa instituição total é muito provável que o indivíduo seja despido da aparência usual, bem como dos equipamentos e serviços com os quais a mantém, o que provoca a desfiguração pessoal. Roupas, pentes, agulha e linha, cosméticos, toalhas, sabão, aparelho de barba, recursos de banho — tudo isso pode ser tirado dele ou a ele negado, embora alguns possam ser guardados em armários inacessíveis, para serem devolvidos se e quando sair (GOFFMAN, 2010, p. 28).

Outra forma de desfiguração social são as mutilações diretas e permanentes, que levam ao desenvolvimento de angústias e sofrimentos mentais, à instalação de pânico e

à sensação de insegurança constante. Tal afirmação de Goffman (2010) pode justificar o número significativo de registros de tentativas de suicídio, muito comuns nas unidades de internação do Distrito Federal.

As indignidades de tratamento são outro tipo característico de mortificação do interno: castigos físicos coletivos, castigos individuais públicos, determinação de aceitação do açoitamento físico, xingamentos e desqualificação moral e de familiares. Outro aspecto importante a ser observado são os alojamentos coletivos, superlotados, como um lugar em que toda a intimidade do interno é exposta. Goffman (2010) chama atenção para tal fato, exemplificando com a necessidade de eliminação de fezes e urina e a revista realizada no interno em todos os momentos de saída e entrada, sob a vigilância de integrantes do grupo dirigente. O autor ressalta que as interações estabelecidas entre os dois mundos provocam uma contaminação interpessoal, que gera sofrimento para o interno, mas tem efeito nocivo sobre o grupo dirigente também.

Trata-se de uma escola de boas maneiras, embora menos refinada. Essa escola é marcada: pela arregimentação, ou seja, realização de atividades coletivas por obrigação; e pelo exercício da autoridade escalonada, em que qualquer pessoa do corpo dirigente tem o poder de impor a disciplina, ampliando a possibilidade de sanção. O temor em desobedecer às regras e vir a ser alvo de tratamentos indignos, como dito anteriormente, poderá levar a um esforço por parte do interno a não se envolver com os outros internos, com quem convive nos alojamentos, afetando a sociabilidade pelo isolamento adotado como meio de autoproteção.

Em relação ao mundo da equipe dirigente, Goffman (2010) destaca que ela é composta pelos diversos profissionais que atuam na manutenção da internação: os profissionais que operam diretamente no cotidiano de controle dos internos; os especialistas contratados para a legitimação das ações executadas, muito embora não concordem com elas e não possam executar os ideais de sua formação; os gestores que fazem a exibição institucional e demonstram o cumprimento do papel do estabelecimento sob sua responsabilidade; e outros profissionais que asseguram as condições básicas de manutenção institucional. O autor salienta que tais integrantes do corpo dirigente têm sua ação dirigida para pessoas e não para coisas, o que torna seu trabalho especializado e diferenciado de vários estabelecimentos edificados pelo mundo do trabalho. “Embora existam semelhanças entre o trabalho com pessoas e trabalho com coisas, os determinantes decisivos com o trabalho com pessoas decorrem dos aspectos singulares das pessoas, quando consideradas com o material com que se trabalha”

(GOFFMAN, 2010, p. 71). No caso das instituições totais, o trabalho passa pela garantia de necessidades humanas, dentro de um padrão estabelecido pela legislação e pela sociedade, o que implica um esforço diferenciado por parte do corpo de trabalhadores.

Quase sempre as pessoas são consideradas fins em si mesmas, segundo os princípios morais gerais da sociedade mais ampla de uma instituição total. Portanto, quase sempre verificamos que padrões tecnicamente desnecessários de tratamento precisam ser mantidos com materiais humanos. Essa manutenção do que denominamos padrões humanitários passa a ser definida como parte da responsabilidade da instituição e, presumivelmente, como uma das coisas que a instituição garante ao internado, em troca de sua liberdade. Os funcionários de prisão são obrigados a deter as tentativas de suicídio de um prisioneiro e dar-lhe atenção médica integral, mesmo que isso possa adiar sua execução. Algo semelhante foi descrito nos campos de concentração da Alemanha, onde os internados às vezes recebiam cuidados médicos, embora logo depois fossem enviados para a câmara de gás (GOFFMAN, 2010, p. 71).

Aspecto relevante nas instituições totais, ressalta Goffman (2010), é o que mobiliza para o atendimento de certos direitos aos internados, graças às relações que estes mantêm com membros da sociedade externa. O SGD mantém uma série de organizações executivas, de natureza pública e privada, que também realizam o controle das atividades ali desenvolvidas. Em geral, os procedimentos adotados devem ser relatados periodicamente aos referidos órgãos, e as instituições totais são acompanhadas por meio de visitas institucionais feitas por parte dessas organizações, nas quais se verifica se o planejamento das ações está em consonância com a legislação e as regras humanitárias. Considerando as satisfações a serem dadas para o mundo externo, o grupo dirigente tem uma preocupação importante em relação ao dever de prestação de contas. Trata-se de um dilema, diante das práticas educativas adotadas no cotidiano das instituições de internação: “[...] os padrões de tratamento que um internado tem o direito de esperar podem entrar em conflito com os desejados por outro, o que provoca outro conjunto de problemas de direção [...]” (GOFFMAN, 2010, p. 73).

As análises realizadas por Goffman (2010) contribuem para que se examine o êxito proporcionado pelas internações, cujo objetivo é a mudança das condutas infracionais dos adolescentes. Encontram-se em tramitação projetos de emenda constitucional no Congresso Nacional que prescrevem a redução da idade penal e a ampliação do tempo de internação como meio de enfrentamento à crescente violência urbana — e, pelo que os dados de mídia divulgam, com o apoio da maioria da sociedade brasileira. Essa é uma posição política de reforço do Estado penal, neoliberal, que busca por meio de projetos comprovadamente ineficientes realizar o controle e o

disciplinamento de um segmento social, identificado como bode expiatório das mazelas provocadas pelo mundo capitalista. Nesse mundo, a cada momento o mercado coloca em xeque as pessoas, responsabilizando-as pela sua condição de classe trabalhadora.

Nessa linha de entendimento, a Nota Técnica nº 20, emitida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em estudo realizado sobre a redução da maioridade penal, reafirma a relação direta entre a pauperização e a ampliação do encarceramento. Destaca-se que existe uma “relação direta entre o ato infracional e a desigualdade social no Brasil” (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 36). A nota, ao apresentar novos argumentos em relação ao polêmico debate sobre a redução da maioridade penal, indica uma tendência do Estado à ampliação do encarceramento da infância brasileira como resposta ao aumento da violência urbana, que tem em sua base de reprodução a desigualdade, originada no atual modelo econômico. Tal procedimento, assumido pelas autoridades políticas brasileiras, desnuda a face penal do Estado no enfrentamento das expressões da questão social, particularmente o conflito com a lei protagonizado por adolescentes.

Diante da corrida pelo consumo a qualquer preço, imposta pela economia de mercado, transfere-se a responsabilidade pela violência para as pessoas que se encontram impossibilitadas do acesso aos bens e serviços ofertados. Sob tal concepção, difundida de acordo com os interesses do capital, a redução da idade penal, ou o endurecimento das medidas socioeducativas, tem sido apontada no Brasil como a solução mágica para a violência urbana. Embora entendidas como inoperantes, tais propostas têm sido respaldadas pela sociedade, movida pela crença de que os adolescentes e jovens são os responsáveis pela violência urbana, desassociando-a da desigualdade social provocada pelo sistema de produção capitalista. Dessa forma, entende-se neste estudo que a redução da idade penal e o aumento do tempo de encarceramento representam uma estratégia política superficial, que atuará nos sintomas e não tocará na estrutura social que provoca a violência, caracterizando a criminalização da pobreza e a consolidação do Estado penal.

4.1 A categoria extermínio

Considerando a ação sistemática do Estado penal, este trabalho lança mão do conceito de extermínio desenvolvido por Minayo e Neto (1994) para analisar o processo de desconstrução de sentido de vida nas unidades de internação do Distrito Federal. É necessário registrar que a categoria extermínio, ora adotada, não é sinônimo de homicídio, mas decorrente de um processo político, social, ético e moral e expresso por meio de práticas educativas violentas, pela precarização do trabalho, bem como pela inexistência de ação intersetorial como meio de atendimento das prescrições legais. A questão problematizada diz respeito ao extermínio da condição de sujeito dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, que pode também avançar no sentido do seu extermínio físico, embora tal hipótese não seja alcançada por esta pesquisa.

Minayo e Neto (1994), ao discutir o extermínio como violentação e banalização da vida, apontam-no como fenômeno político, dotado das sete características descritas a seguir:

1. O extermínio é parte de um projeto político de grupos que selecionam camadas da sociedade a serem eliminadas, expulsas ou circunscritas, sob a definição do que é justo e injusto, legal e ilegal, legítimo e inútil, segundo uma ideologia construída.

2. As vítimas preferenciais do extermínio se expressam em segmentos e camadas que se tornam insuportáveis aos exterminadores. Os autores tomam como exemplo os judeus, cujas características culturais de raça, associadas aos atributos de classe, os expuseram como alvos da ação exterminadora nazista.

3. O extermínio é um ato político, intencional.

4. O extermínio se constrói com base na ideia de limpeza social imposta por um poder central, que busca promover o bem coletivo. O grupo executor se apresenta diante de suas vítimas como superior, detentor da verdade, do poder de justiça, e acima da legislação.

5. O extermínio é perpetrado por meio da tortura e do sequestro das vítimas. Os autores ressaltam que o terror tem sido identificado como a pedagogia adotada para a

realização do extermínio. Referem-se a Arendt (2012) para alertar que a tortura precedeu e cercou todo o regime nazista.

6. O processo do extermínio está associado à desumanização das relações e das ações sociais, em que a vida e a morte são tratadas como descartáveis e funcionais. Trata-se da filosofia da banalização da vida, que contamina a massa, incluindo os alvos de extermínio e seus executores.

7. É necessário que o movimento totalitário de extermínio se aproprie de um aparato militar ou paramilitar. Tal força, além das armas materiais, detém elementos ideológicos que justificam seus atos como positivos, e executados em nome do bem coletivo nas diversas sociedades.

Minayo e Neto (1994, p. 6-7) afirmam que, em geral, o processo de extermínio se repete nas sociedades de forma semelhante, e sugerem a seguinte questão para reflexão: “[...] o que levaria as sociedades, em determinado momento de sua história, a perpetrar o extermínio?” Para compreender a dinâmica do extermínio da condição de sujeitos de direitos, partiu-se, neste trabalho, da compreensão de que a ausência de acesso aos direitos individuais e a uma educação fundada na liberdade e no reconhecimento da infância como momento peculiar de desenvolvimento reporta-se à discussão realizada por Minayo e Neto (1994) e bem discutida por Arendt (2012) em relação ao nazismo e ao processo de extermínio a que foi submetido, especialmente, o povo judeu. À luz de tais referenciais políticos e históricos, entende-se que se encontra em construção, no interior das instituições totais, aqui exemplificadas pelas unidades de internação do Distrito Federal, a legitimação do extermínio da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa, caracterizando-se, assim, uma nova fase do menorismo.

O atendimento prestado aos adolescentes e jovens internos em instituições de cumprimento de medida socioeducativa tem se revelado, historicamente, alvo de muitas denúncias de práticas fundadas na violência e na força. Os registros de maus-tratos impostos pelos agentes públicos aos internos são identificados em diferentes períodos da história da infância e da adolescência no Brasil. Com base em tais fatos, avalia-se que a transição da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral ainda é um processo em construção. Nesse sentido, justifica-se a pretensão de examinar as práticas educativas nesse contexto, por entender que o fato de permanecerem

fundadas na violência leva ao extermínio da condição de sujeitos dos adolescentes em internação.

No Brasil, o atendimento do adolescente e jovem autor de ato infracional, especialmente na medida de internação, tem sido marcado pelo uso da violência, sob a justificativa pedagógica da sua (res)socialização. A institucionalização de menores de idade considerados ameaçadores da ordem social e em situação irregular marcou os Códigos de Menores brasileiros de 1927 e de 1979. No entanto, desde a Constituição Federal de 1988, regulamentada em 1990, com a promulgação do ECA, a concepção jurídica alterou radicalmente as diretrizes do atendimento dirigido aos adolescentes e jovens autores de atos infracionais, que passaram a ser considerados sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento, e com prioridade absoluta. A estrutura de atendimento, que envolve os recursos materiais, físicos e humanos, deveria assumir outra configuração e requerer novos investimentos públicos para seu reordenamento institucional.

Entretanto, apesar das mudanças legais, após 25 anos de vigência do ECA, o sistema de atendimento socioeducativo tem sido alvo de mudanças tímidas no que diz respeito tanto à adequação das bases físicas de atendimento quanto às práticas educativas estabelecidas entre os socioeducadores e os adolescentes internos. As instalações prediais, em geral, ainda não foram adaptadas ao novo modelo de atendimento, predominando unidades físicas que se assemelham a prisões de adultos, distantes da proposta inovadora do ECA e Sinase, que as denomina como estabelecimentos educacionais. Associada à precária estrutura física, aponta-se a continuidade da ação pautada na cultura da repressão, tão cultivada durante o período em que vigorou a legislação menorista. Como antes, são diversas as denúncias de exercício da autoridade pública no trato com os internos, por meio de práticas violentas. O Distrito Federal, em especial, tem sido uma unidade da Federação com registros frequentes de maus-tratos contra adolescentes em suas unidades de internação.

Estudos e levantamentos realizados por organizações públicas que integram o SGD, distritais e nacionais — marcadamente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pela Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CDHCEDP-DF), e pela Frente Parlamentar Mista de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FPMDCA-CF) da Câmara Federal, além dos pareceres dos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS-DF) e Psicologia (CRP-DF), e

Organizações de Defesa de Direitos —, em geral, revelam a inadequação das unidades de atendimento e a ausência de serviços de proteção básica, além da ocorrência sistemática de práticas violadoras de direitos.

4.2 Panorama nacional do atendimento socioeducativo

Segundo dados apresentados pelo Levantamento Anual Sinase 2013 (SDH, 2015), ao todo no país são 466 unidades de restrição e privação de liberdade, entre: internação, internação provisória, semiliberdade e atendimento inicial. Existe uma forte concentração das unidades na Região Sudeste, 47%; 18% na Região Nordeste; 15% na Região Sul; 12% na Região; e 8% na Região Centro-Oeste. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2012), destaca que entre julho de 2010 e outubro de 2011, existiam 320 estabelecimentos de execução de medidas de internação no país: 24 na Região Centro-Oeste; 53 na Região Nordeste; 45 na Região Norte; 148 na Região Sudeste; e 50 na Região Sul.

Com base nos dados acima, constata-se um número significativo de unidades de internação no país, o que tem justificado a concentração de recursos orçamentários para a reforma e construção de novas instalações prediais de internação. No entanto, tal condução política tomada pelo governo federal, em conjunto com os estados e DF, não significou a mudança do modelo arquitetônico, em atenção às orientações da resolução do Sinase (CONANDA, 2006). Ainda predominam nos estados brasileiros as instalações físicas assemelhadas às prisões de adultos, distantes da proposta do ECA e Sinase, que as identifica como estabelecimentos educacionais. O caso do Distrito Federal é emblemático, pois após a publicação da referida Resolução, foram edificadas cinco novas unidades de internação, ignorando as orientações arquitetônicas assinaladas, mantendo-se os modelos assemelhados a presídios.

Segundo Carmo (2013), o orçamento da União, no período de 2008 a 2011, indicou uma ampliação dos investimentos financeiros no Sinase, embora com tendência de concentração nos programas de privação e restrição de liberdade, contrariando as novas diretrizes legais. No Distrito Federal, tomado como território de análise, verificou-se a persistência da lógica do encarceramento de adolescentes em medida

socioeducativa, haja vista a destinação de maiores recursos orçamentários à construção de estabelecimentos de privação de liberdade. Entre 2003 e 2014, foram inauguradas cinco unidades de internação no Distrito Federal:

em recente Nota Técnica nº 001/março 2012, o Ministério Público do Distrito Federal divulgou que existe um planejamento inadequado realizado por parte dos gestores do GDF, que fazem previsões distantes da necessidade real dos programas. A análise indica que as alterações orçamentárias em 2011 chegaram a R\$ 10,7 milhões. Os recursos destinados a atender os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em liberdade assistida alcançaram a soma vergonhosa de R\$ 249,00, utilizados para a compra de cartolinas.

Com base nos dados do Siga Brasil, verifica-se que, em 2011, o total geral previsto na lei orçamentária para o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas foi de R\$ 59.370.000,00; e o valor empenhado foi de R\$ 14.574.488,00. Do total da destinação orçamentária, R\$ 56.6700.000,00 foram destinados às unidades de privação de liberdade. Apenas R\$ 1.305.000,00 foram disponibilizados para o atendimento ao adolescente em medida de liberdade assistida, com execução de R\$ 249,00 (CARMO, 2013, p. 15-16).

Esse levantamento demonstra uma priorização da restauração e construção de novas unidades de internação, em detrimento dos investimentos em medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade), bem como na formação dos profissionais que atuam no Sinase. Assim, é possível afirmar que ainda estão em curso práticas de fortalecimento das medidas restritivas e de privação de liberdade, dada a destinação orçamentária verificada e o baixo investimento em formação dos profissionais responsáveis pela execução da medida, em sua dupla face: responsabilização e (re)educação. Dessa forma, associada à precária estrutura física, aponta-se a continuidade e prevalência da cultura da repressão como meio profissional de interação com os adolescentes e jovens, prática tão cultivada durante o período em que vigorou a legislação menorista.

Parte-se, portanto, da compreensão do Sinase como uma política social em construção, com marcas visíveis de manutenção da cultura da violência e da percepção do adolescente e jovem autor de ato infracional ora como ser abjeto, ora objeto, ora sujeito, a depender do posicionamento político do Estado e de sua visão sobre tal expressão da questão social. Dessa forma, entende-se que apenas será possível superar essa realidade violadora de direitos com a instituição de uma nova compreensão dos adolescentes autores de atos infracionais por parte da sociedade, da administração pública e de suas representações políticas. Nos itens posteriores desta contextualização histórica, buscar-se-á uma maior aproximação da realidade por meio de dados

elaborados por organizações partícipes da política da socioeducação, quer na área de defesa, quer na de promoção ou controle da política.

Para elaborar um panorama nacional sobre o perfil dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Brasil e as condições de atendimento das unidades de internação, tomam-se como referência pesquisas e levantamentos realizados por organizações públicas e privadas que têm buscado um maior conhecimento da realidade de execução do sistema socioeducativo no país (BRASIL, 2015a; CNJ, 2012; WAISELFISZ, 2015). Tais pesquisas, além de traçar o perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, indicam a instalação de um Estado de violência no Brasil, caracterizado pelas inúmeras violações de direitos humanos ocorridos dentro das unidades de internação e fora delas, com os crescentes índices de mortalidade de adolescentes e jovens de forma violenta. Os dados indicam uma sequência de violações de direitos protagonizados pelo Estado brasileiro, evidenciando a negação da condição humana dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação.

O CNJ, por meio de seu Programa Justiça ao Jovem, elaborou, de 19 de julho de 2010 a 28 de novembro de 2011, o diagnóstico Panorama Nacional: a Execução das Medidas Socioeducativas de Internação. A pesquisa foi realizada por uma equipe multidisciplinar, em 320 estabelecimentos de internação distribuídos nos 26 estados da Federação. À época, foram identificados 17.502 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, e desse total foram entrevistados 1.898 adolescentes e analisados 14.613 processos judiciais de execução de medidas socioeducativas em tramitação.

Outro levantamento importante tem sido publicado, desde 2006, pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), com a apresentação de informações anuais sobre o atendimento socioeducativo nacional. Os dados apresentados pelo Levantamento Nacional de 2013 realizam uma análise histórica entre 2010 e outubro de 2013. Informam a existência de 23.066 adolescentes e jovens (12–21 anos) em cumprimento de medida de restrição e privação de liberdade (internação provisória, internação e semiliberdade) em 2013. E, ao relacionarem esse número com os dados populacionais identificados pelo IBGE (2013), indicam, com base na população total de 201.032.714 e na população adolescente (12 a 18 anos) de 26.154.356,³² que 0,08% dos adolescentes entre 12 e 18 anos estão em medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade.

³² A Nota Técnica nº 20, emitida pelo Ipea, totaliza a população entre 12 e 18 anos incompletos em 21,1 milhões, o que corresponde a 11% da população brasileira. A Região Sudeste concentrava a maior

A partir de 2013, a SDH assumiu a seguinte denominação para se referir e analisar as diversas unidades da Federação: os estados com mais de mil adolescentes e jovens em restrição ou privação de liberdade são de *porte complexo* (São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais, Ceará e Paraná); os estados e o Distrito Federal, que têm entre quinhentos e mil adolescentes e jovens em medida de restrição e privação, são de *grande porte* (Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Distrito Federal, Bahia e Paraíba); os estados que têm entre 200 e 500 adolescentes e jovens nessa condição são de *médio porte* (Acre, Pará, Santa Catarina, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Alagoas); e os demais estados são de *pequeno porte* (Roraima, Piauí, Mato Grosso, Tocantins, Sergipe, Maranhão e Rio Grande do Norte).

Segundo a SDH (2013), em 21 estados e no Distrito Federal, foi registrado aumento da aplicação das medidas de internação e semiliberdade. Essas unidades da Federação são identificadas como de porte complexo e grande porte. Observou-se ainda um aumento acima de 30% em oito unidades federativas (Roraima, Distrito Federal, Rondônia, Maranhão, Amapá, Espírito Santo, Bahia e Paraíba). Em relação a 2012, cresceu 12% a aplicação de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade, com aumento também da aplicação da medida de semiliberdade e um significativo aumento anual, desde 2010, de adolescentes em internação provisória. “Os cinco Estados que apresentam maiores números de adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade, considerando a faixa etária entre 12 e 18 anos e população adolescente dos Estados são: AC, RR, DF, ES, SP e PE, o que representa a presença de cinco regiões do Brasil [...]” (SDH, 2013).

No levantamento sobre o tipo de ato infracional cometido, destacam-se: 43% (10.051), análogo a roubo; 24% (5.933), análogo ao tráfico de drogas; e 9,23%, análogo ao homicídio (SDH, 2013). Os estados que apresentaram as maiores taxas de atos infracionais foram São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará. Um dado inédito e importante para a reorganização do trabalho socioeducativo é relativo aos óbitos identificados em 2013: houve 29 mortes no sistema, uma média superior a dois adolescentes ao mês. O registro do Distrito Federal é de um óbito no referido ano. As principais causas dos óbitos foram: conflito interpessoal (17 adolescentes, 59%); conflito generalizado (5, 17%); e suicídio (4, 14%). Entre 2012 e 2013, houve um

proporção dos adolescentes, 38%; seguida pela Região Nordeste, com 30,4%; 13,3% na Região Sul; 10,2% na Região Norte; e 7,4% na Região Centro-Oeste.

decréscimo nas mortes por conflito generalizado e aumento significativo dos registros de conflito pessoal.

Em relação ao sexo, o levantamento (SDH, 2013) verificou, numa análise comparativa entre 2010 e 2013, uma redução no envolvimento de adolescentes do sexo feminino na prática infracional, de 5% (997) para 4% (985). As idades com maior taxa de práticas infracionais permanecem entre 16 e 17 anos, aumentando de 54% para 57% em relação aos adolescentes do sexo masculino, com redução de 24% para 22% da internação de jovens entre 18 e 21 anos. Para o CNJ (2012), a idade média dos adolescentes entrevistados prevaleceu de 16,7 anos, e boa parte dos internos alcançam a maioridade civil durante o cumprimento da medida socioeducativa, o que se confirmou nos dados emitidos pela SDH em 2013. Ainda segundo o CNJ, a maioria cometeu o ato infracional gerador da medida entre os 15 e os 17 anos (47,5%). Apesar da referida prevalência, existe um percentual elevado de adolescentes em prática infracional na faixa dos 12 aos 14 anos, e em 9% dos casos o primeiro ato infracional ocorreu entre os 7 e os 11 anos.

O CNJ (2012), ao indagar sobre a reincidência, verificou que 43% já haviam sido internados mais de uma vez. Na Região Centro-Oeste, onde se localiza o Distrito Federal, lócus desta pesquisa, a reincidência se apresentou em 45,7% dos casos. O roubo se repete como o ato infracional mais praticado, tanto na primeira internação quanto na reincidência. Outro aspecto importante foi a elevação do homicídio na reincidência, que aumenta de 3% para 10% dos casos, indicando que as práticas infracionais que desencadearam a segunda internação se apresentaram com maior gravidade. A pesquisa realizada pelo CNJ (2012) afirma, em relação à escolaridade, a existência de 8% de adolescentes internos analfabetos. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, foi registrado que 1% dos internos se declararam analfabetos. O destaque foi a Região Nordeste, com índice de 44% de adolescentes analfabetos.

O CNJ (2012) destacou que a interrupção dos estudos foi identificada entre os 8 e os 16 anos, sendo os 14 anos a idade marcada para a média dos adolescentes. 57% declararam que já haviam parado de estudar antes de receberem a sentença de medida socioeducativa de internação. 86% dos internos informaram que não concluíram a formação básica, tendo desistido da escola ainda no ensino fundamental. Ao serem questionados sobre a frequência nas escolas nas unidades de internação, 72% declararam que a frequentavam diariamente, embora novamente os estados do Norte e Nordeste apresentem 50% de adolescentes que declararam não frequentar a escola todos

os dias. Na Nota Técnica nº 20, elaborada por pesquisadoras do Ipea (SILVA; OLIVEIRA, 2015), informa-se que há uma defasagem entre a idade e a escolaridade, especialmente entre os adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, que já deveriam estar cursando ou concluindo o ensino médio. Essa é a mesma idade de predominância da medida socioeducativa de internação.

Outro aspecto importante indicado pela pesquisa do Ipea (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 8-9) diz respeito também aos jovens entre 15 e 17 anos: “[...] dos 10,6 milhões de jovens de 15 a 17 anos, mais de 1,0 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”.³³ Entre tais jovens, observaram-se características comuns: 64,87% são negros; 58% são mulheres; e 83,5% são pobres e vivem numa realidade familiar com renda inferior a um salário mínimo. Desse modo, o Ipea destaca a relação entre o ato infracional e a desigualdade social no Brasil, a questão racial, além das fragilidades no processo de escolarização e inserção produtiva dos adolescentes e jovens em conflito com a lei.

Em relação às estruturas físicas das 320 unidades de internação visitadas pelo CNJ (2012), com base nos dados descritos abaixo, é possível afirmar que permanece a necessidade de investimentos em reforma e construção de novas unidades, haja vista o não enquadramento aos parâmetros arquitetônicos e a superlotação. O número de vagas é insuficiente, estando o sistema com sobrecarga de adolescentes internos. Segundo o CNJ (2012), a taxa de ocupação das unidades de internação é de 102%. A maior concentração de internos por unidade foi observada no Distrito Federal, na Bahia e no Rio de Janeiro. A reorganização arquitetônica é necessária e urgente, embora não possa ser tomada isoladamente, pois por si não será capaz de materializar os princípios contidos na política da socioeducação, sendo necessários avanços em diversos aspectos. Porém, é parte importante da reestruturação da prestação de serviços dirigidos aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Tal dado é confirmado por pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013), que entende que o espaço físico insuficiente, com infraestrutura precária, compromete o atendimento em conformidade com a legislação.

³³ Segundo o ECA, aos adolescentes abaixo dos 14 anos é vedado o trabalho; a partir dos 14 anos aos 15 anos, é possível entrar no mercado de trabalho na condição de adolescente aprendiz; e, a partir dos 16 anos, é possível o trabalho protegido, com garantia de não interrupção da escolarização.

Em relação aos recursos humanos, o CNJ (2012) diz que 91% das unidades de internação visitadas disponibilizam algum tipo de atendimento individualizado, realizado prioritariamente por assistentes sociais e psicólogos. Entretanto, os serviços de saúde e jurídicos, prestados por médicos e advogados, estão presentes em 32% a 34% das unidades, o que indica a escassez ou ausência da prestação de serviços de saúde e de defesa processual. A inadequação das estruturas arquitetônicas das unidades também foi avaliada com base na disponibilização de espaços destinados à realização de atividades consideradas obrigatórias no processo de socioeducação, tais como: saúde, educação, lazer e visitas íntimas. Em 32% das estruturas, não foram identificadas enfermarias; em 57%, não existiam gabinetes odontológicos; 22% não possuíam refeitório; 49% não tinham biblioteca; 69% não contavam com sala com recursos audiovisuais; e 42% não dispunham de sala de informática.

O levantamento em questão demonstrou que a Região Centro-Oeste dispõe de menos estabelecimentos socioeducativos de internação. Existem 24 unidades de internação nessa região, com média de uma unidade de internação para cada 19 municípios — pouco acima da nacional, que registra uma unidade de internação para cada 17 municípios. Tal realidade, identificada em 2011, foi alterada, pelo menos no que diz respeito às unidades do Distrito Federal, que em 2014 inaugurou três unidades de internação.

Ao abordarem a integridade física dos adolescentes, verificou-se que, apesar de todas as garantias previstas constitucionalmente, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa são alvo de diversos tipos de violência nas unidades de internação (CNJ, 2012). O levantamento do CNJ identificou diversas ocorrências de situações-limite nas 320 unidades de internação do Brasil, durante os meses de coleta de dados (julho de 2010 a outubro de 2011). As situações de violência mais significativas foram: mortes por homicídio, em 19 unidades; mortes por doenças pré-existentes, em 7 unidades; e 2 mortes por suicídio. O Estado brasileiro precisa estar mais atento às referidas ocorrências, pois é seu dever garantir a proteção à integridade física e o desenvolvimento pleno dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Foram identificadas situações de violência sexual, embora o levantamento destaque a preocupação com os registros de violência física sofrida pelos adolescentes internos. 28% declararam ter sofrido alguma violência física por parte dos funcionários; 10% declararam ter sofrido violência física, no interior das unidades, por parte de policiais; e 19% sofreram algum castigo físico dentro da unidade de internação. O CNJ

declara, assim, preocupação com a recorrente violação de direitos humanos nas unidades de internação:

é possível observar a recorrente violação de direitos como o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (art. 15 ECA); o direito ao respeito que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente (art. 17); direito à dignidade, que preceitua ser dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (art. 18) (2012, p. 128).

Os dados do CNJ alertam para a instalação de um Estado de violência, distanciado dos princípios estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro. Verificou-se, durante doze meses, a existência de uma rede de unidades de internação que fazem dos adolescentes vítimas das ações de violência dentro das organizações públicas, tendo como protagonistas os agentes públicos designados a atuar pela educação e garantia de direitos. A insegurança nas unidades de internação é demonstrada pelas ocorrências de violência em seu interior.

O levantamento da SDH (2013) informa que a promoção do Sinase está distribuída em diversas políticas sociais, tendo seu *locus* diferenciado nas estruturas governamentais, embora com predominância de vinculação administrativa com a política social da assistência social. Entre as políticas sociais referenciadas pelos estados, destacam-se: treze Secretarias de Assistência Social e Cidadania; sete Secretarias de Justiça e Segurança Pública; duas secretarias relacionadas diretamente com as políticas sociais destinadas à infância, em Pernambuco, no Distrito Federal; e apenas no Rio de Janeiro existe uma vinculação com a Secretaria de Educação.

Pela primeira vez, o referido levantamento traz dados sobre a execução da gestão intersetorial, destacando as ações nacionais realizadas pelas políticas da saúde e da educação. Em relação à escolarização, o Censo Escolar da Educação Básica (Inep/MEC) registrou a existência, em 2013, de 12.219 adolescentes e jovens em internação, matriculados na rede pública de ensino, demonstrando uma leve queda em relação a 2012 (12.363).

Quanto à política de saúde, foi criada a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em conflito com a Lei (PNAISARI), sendo que em 2013 nove estados estavam habilitados para executá-la, “[...] totalizando 31 municípios e 48 equipes de saúde como responsáveis pela atenção integral à saúde desses adolescentes, abrangendo, aproximadamente 4.000 adolescentes. O total de recurso repassado em

2013 foi de R\$ 1.454.125,00 para as Secretarias Estaduais/Municipais de Saúde” (SDH, 2013, p. 48).

Segundo o CNMP (2013), as regiões com menor investimento na educação formal e profissional são: Norte, 72,5%; Centro-Oeste, 52%; Nordeste e Sul, 56%. Em relação à escolarização e profissionalização, as pesquisas convergem para a informação de que a Região Sudeste atende com maior proximidade ao preceito estabelecido na legislação internacional e nacional, no que tange à priorização das atividades de escolarização no processo de reinserção social dos adolescentes internos.

Aspecto fundamental no debate ora realizado sobre a adolescência e juventude diz respeito à sua mortalidade em decorrência de uso de armas de fogo. O mais recente Mapa da Violência retrata a incidência de um número acentuado de mortes por armas de fogo entre os jovens (15 a 29 anos):

[...] desde 1980, ponto de partida de nossa série histórica, até 2012, último ano de dados disponíveis, morreram no Brasil um total de 880.386 pessoas vítimas de arma de fogo. Se esse número já é assustador é ainda mais impactante verificar que 497.570 deles eram jovens na faixa de 15 a 29 anos. [...] 56,5% das vítimas de disparo de armas de fogo registrados nesse período de 33 anos foram jovens na faixa de 15 a 29 anos [...] (WAISELFISZ, 2015, p. 99).

O mapa destaca ainda que, em 2012, foram vitimados proporcionalmente 285% mais jovens que não jovens. Assim, foram vítimas de homicídio quatro vezes mais jovens que não jovens.

O Mapa da Violência (2015) destaca que o Distrito Federal está entre os territórios com maior índice de homicídios de jovens, ao lado de Espírito Santo, Ceará, Bahia, Paraíba, Goiás, Sergipe e Alagoas. Afirma também a existência de uma tendência de seletividade nos homicídios por arma de fogo entre 2003 e 2012, fato demonstrado pela maior vitimização dos negros no país, com registro de aumento de 72,5% de mortes por armas de fogo para 142%. Entre 2003 e 2012, as taxas de homicídio de pessoas brancas caíram 18,7 %, e as de pessoas negras aumentaram 14,1%.

Também perversa é a seletividade racial dos homicídios por AF e sua tendência crescente. As taxas de homicídios por AF de brancos caem 23%: de 14,5 em 2003 para 11,8 em 2012; enquanto a taxa de homicídios de negros aumenta 14,1%: de 24,9 para 28,5. Com esse diferencial, a vitimização negra do país, que em 2003 era de 72,5%, em poucos anos duplica. Em 2012 é de 142%: morrem 2,5 vezes mais negros que brancos vitimados por arma de fogo (WAISELFISZ, 2015, p. 101).

Os dados apresentados sobre o crescimento das taxas de homicídio e vitimização negra no Distrito Federal informam que, entre 2003 e 2012, houve um crescimento considerável: de 368,9%, em 2008, para 580,9%, em 2012 (WAISELFISZ, 2015). Em pesquisa realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal, constatou-se também alta concentração de mortes por causas externas de jovens entre 15 e 29 anos, com predominância masculina, negra, de baixa escolaridade, moradora das regiões periféricas e pobre (GDF, 2013b).

Com base nos dados nacionais, conclui-se que a política da socioeducação ainda registra muitas situações de violação de direitos, indicando a falta de reconhecimento da humanidade dos adolescentes e jovens em cumprimento de medida de internação. É certo afirmar que os parâmetros de gestão pedagógica, arquitetônica, de atendimento socioeducativo e de segurança previstos nas legislações nacionais e internacionais não têm correspondência nas práticas profissionais em curso, nem representam uma ação assumida politicamente pela administração pública brasileira.

O sistema socioeducativo do Distrito Federal, no contexto do cenário nacional, foi classificado pelo Levantamento Anual Sinase 2013 como região de grande porte. O referido estudo destaca que entre 2012 e 2013 verificou-se no DF um aumento significativo de internações, de 449 para 825, representando um aumento de 84%, segunda unidade da federação com maior número de internações do país. Tal dado coloca o DF em posição de destaque em relação ao cenário nacional, pois há que se entender sobre a justificativa da crescente aplicação da medida de internação, e das condições efetivas em que se dá tal cumprimento.

4.3 Panorama do sistema socioeducativo do Distrito Federal

O atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Distrito Federal iniciou-se em 1973, sob a coordenação executiva da Justiça. Segundo o Projeto Político Pedagógico das Medidas de Internação no Distrito Federal (GDF, 2013c), a extinta Fundação de Serviço Social do GDF³⁴ (FSS/DF) teria encaminhado à Funabem projeto especializado no atendimento ao menor autor de infração penal,

³⁴ A Fundação de Serviço Social foi extinta em 2000.

demandando apoio financeiro para edificação de estrutura física. O apoio financeiro foi admitido e efetivado, sendo que, ao final, a própria Funabem se interessou em implementar um trabalho piloto para a execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Apesar de tal intenção, o trabalho durou apenas um ano, entre 1979 e 1980.

Diante da impossibilidade de a FSS assumir imediatamente o trabalho, o Juizado de Menores do Distrito Federal responsabilizou-se pela sua coordenação executiva, momento em que foi criado o Centro de Triagem e Atendimento ao Menor (Cetram). Mas, a partir de 1983, a FSS/DF assumiu a coordenação do atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e com sentença judicial, por meio do Projeto de Atendimento ao Menor Infrator (Proami), com três unidades operacionais: Centro de Triagem e Observação de Menores (Cetro), Comunidade de Educação e Integração e Apoio a Menores de Família (Comeia) e Comunidade de Terapia e Educação de Menores (Coteme).

Com a promulgação do ECA, em 1990, ocorreu uma reestruturação do atendimento pelo GDF, como forma de adequação às novas determinações legais. Ainda sob a coordenação da FSS/DF, a medida de liberdade assistida passou a ser executada por equipes de referência³⁵ lotadas nos Centros de Desenvolvimento Social (CDSs), localizados nas Regiões Administrativas do Distrito Federal; criou-se uma Casa de Semiliberdade em Brasília; e a internação ficou sob a responsabilidade do Centro de Reclusão do Adolescente Infrator (CERE). Em 1992, firmou-se uma Comissão de Trabalho, que propôs a instalação do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (Caje), extinto nominalmente em 2012, passando a ser denominado Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP).³⁶

Em continuidade à contextualização histórica sobre as mudanças institucionais, registradas pelo Projeto Político Pedagógico de Internação do Distrito Federal (GDF, 2013c), em 1995 foi criada a Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal (Secras), período em que o Caje foi ampliado, embora as instalações físicas ainda tenham se mantido inadequadas e insuficientes para a demanda da época. Desde então, essa unidade foi marcada por superlotação e denúncias de maus-tratos aos internos, com registros, desde 1992, de ações judiciais por sua desativação, em razão

³⁵ Equipes de referência eram formadas por assistentes sociais e psicólogas, que eram responsáveis pela execução da medida socioeducativa de liberdade assistida nos CDSs.

³⁶ A UIPP foi extinta em março de 2014, com a promessa da política de extinção da cultura de violência dentro das unidades de internação do Distrito Federal.

das precárias condições de atendimento. Por causa dessas denúncias, a direção da única unidade de internação do Distrito Federal foi substituída em 1998, passando às mãos da Polícia Civil do Distrito Federal e contrariando, assim, o direcionamento nacional e a história de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Essa situação perdurou por nove anos (1998–2007).

Em 2003, após intensa mobilização da sociedade civil organizada e atuação da Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CDHCEDP-CL/DF), foi inaugurada uma nova unidade de internação, destinada aos adolescentes em internação provisória. Essa unidade não estaria sob a execução direta do GDF, mas em parceria público-privada entre o GDF e a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores, denominada de Amigoniana, sob o argumento de a congregação ter larga experiência com adolescentes autores de atos infracionais na Colômbia. Essa unidade foi edificada no terreno destinado ao Complexo Penitenciário da Papuda,³⁷ onde funcionam as prisões de adultos do Distrito Federal.

A Unidade de Internação Amigoniana, apesar das orientações legais de humanização dos espaços e limitação de lotação, realizadas pela Resolução do Conanda nº 119/2006, foi edificada de forma assemelhada a um presídio, dentro de terreno conjunto com unidades prisionais, contrariando as propostas arquitetônicas em debate no cenário nacional e local. Assim, à época, somaram-se aos problemas de violações de direitos já presentes no Distrito Federal duas questões importantes: a inadequação das bases físicas e sua localização; e a contratação de organização não estatal para atender os adolescentes em cumprimento de medida de internação. Tal contratação foi muito questionada pelos representantes do movimento social de defesa dos direitos da infância, que lutavam pela realização de concursos públicos e pela responsabilização do GDF pela execução direta da medida de internação.

A partir de 2003, o número de unidades de internação foi ampliado em razão da ação concentrada de controle das violações de direitos humanos, com participação ativa da CDHCEDP — CL/DF, que, com as organizações de defesa de direitos da infância do Distrito Federal, efetuou denúncias a todos os Conselhos de Direitos brasileiros, alcançando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA). Além da ampliação da quantidade de unidades, em

³⁷ O Complexo Penitenciário da Papuda é formado por cinco unidades prisionais e, provisoriamente, pelo Presídio Federal, com capacidade para 5.000 detentos.

2008 foi realizado concurso público para contratação de recursos humanos para atuar na execução das medidas socioeducativas, tanto em meio aberto como em restrição e privação de liberdade.

Em prosseguimento às conquistas das organizações de defesa de direitos acima citadas, foram inauguradas duas unidades de internação: em 2006, o Centro de Internação Granja das Oliveiras (Ciago) e, em 2008, o Centro de Internação de Planaltina (Ciap). As duas novas unidades foram destinadas aos adolescentes e jovens sentenciados, tendo em vista superar os problemas de superlotação da UIPP, que contava com registros significativos de morte³⁸ e de violências físicas e psicológicas. Com o novo governo, em 2007, a gestão das medidas socioeducativas foi transferida para a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do GDF (Sejus). Assim, o sistema socioeducativo do Distrito Federal deslocou-se da alçada da política de assistência social, e entrou no campo da justiça e dos direitos humanos. Iniciou-se, então, uma nova etapa para o sistema. Apesar dos esforços governamentais para estruturar o atendimento socioeducativo, as denúncias de maus-tratos continuaram públicas, indicando que as mudanças até então realizadas não resolveriam o hiato entre a lei e a realidade institucional no Distrito Federal.

Em 2011, novamente com a mudança de governo, foi criada a Secretaria de Estado da Criança (Secras), que assumiu o sistema socioeducativo do Distrito Federal, com a criação de uma Subsecretaria de Medidas Socioeducativas, fato inédito na estrutura governamental. Iniciou-se assim uma reestruturação do sistema, com a construção de novas quatro unidades de internação e a consolidação das quatorze Unidades de Atendimento em Meio Aberto (Uamas), para a execução das medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, distribuídas nas Regiões Administrativas do DF.³⁹

Embora estivesse em curso a reorganização da estrutura socioeducativa no Distrito Federal, em visita realizada ao extinto Cajé pela coordenadora da Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente, da Câmara dos Deputados (FPDCA), em janeiro de 2013, um ano antes de seu fechamento, constatou-se a manutenção das práticas baseadas na violência e na força (CÂMARA DOS

³⁸ O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedeca, 2012), por meio de nota, declarou que em quinze anos foram registradas cerca de trinta mortes nas unidades de internação do Distrito Federal, quase todas no Cajé.

³⁹ Existem 14 Uamas no Distrito Federal, assim distribuídas: Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Planaltina, Plano Piloto, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga.

DEPUTADOS, 2013). Além de denúncias diversas de agressões físicas e psicológicas, de superlotação, de ausência de atividades esportivas e profissionalizantes, de sujeira nos “quartos” e de presença de ratos e insetos, destacou-se, na visita relatada, a existência de um espaço denominado pelos internos de “micro-ondas”, para onde eram encaminhados os adolescentes e jovens envolvidos em ocorrências disciplinares. Afirmou o relatório que o local era pequeno, sem iluminação e ventilação, e por isso muito quente, o que o levou a ser apelidado de “micro-ondas”. O relatório explicou que o encaminhamento para esse espaço servia como medida disciplinar, para que os adolescentes e jovens refletissem sobre suas atitudes em relação aos colegas e aos socioeducadores. Ou seja, era uma medida identificada como “pedagógica” e, segundo relatos dos profissionais e internos, conhecida dos gestores e do corpo funcional da unidade.

A utilização de um espaço denominado “micro-ondas” como medida de conhecimento da gestão demonstra a oficialidade da prática de tortura como meio de correção de conduta. Segundo os relatos descritos no relatório, não se tratava de uma prática isolada de um agente ou de um grupo, mas adotada como procedimento disciplinar. Ora, o que o enclausuramento em um local pequeno, escuro e abafado pode gerar no processo de formação de um jovem? Tal prática revela o exercício da violência e da força para alcançar o objetivo da reeducação; demonstra um processo de desumanização e mortificação, com negação absoluta da condição humana e de sujeito de direito, conforme preconizam as leis nacionais e internacionais.

No reordenamento proposto, foi desativada a UIPP (ex-Caje), em março de 2014. O fechamento do Caje foi simultâneo à inauguração de três unidades de internação: Unidade de Internação de São Sebastião (UISS); Unidade de Internação de Santa Maria (UISM); e Unidade de Internação de Brazlândia (UIBRA),⁴⁰ embora esta última tenha ocupado parte da base física da UISS, com estrutura administrativa e diretiva independente. Após essas mudanças, o Distrito Federal passou a contar com cinco unidades de internação: Unidade de Internação de São Sebastião (UISS), Unidade de Internação de Planaltina (UIP), Unidade de Internação do Recanto das Emas (Unire), Unidade de Internação de Santa Maria (UISM) e Unidade de Internação de Brazlândia

⁴⁰ A UIBRA foi inaugurada em 2014, ocupando parte da UISS, sob o discurso da provisoriedade, haja vista a proximidade da conclusão de base física própria. No entanto até a presente data não houve a conclusão da obra, e as duas citadas unidades encontram-se dividindo o mesmo espaço físico.

(UIBRA).⁴¹ Além das referidas unidades, é importante registrar a existência de outros estabelecimentos que atuam com a privação da liberdade, sem, no entanto, executar a medida socioeducativa de internação: a Unidade de Internação Provisória de São Sebastião (UIPSS) e a Unidade de Internação de Saída Sistemática (UISS).⁴² Com a mudança recente dos governantes após a eleição ocorrida ao final de 2014, o nome da secretaria responsável pelo sistema socioeducativo do Distrito Federal passou a ser Secretaria de Estado de Políticas Públicas para a Criança e Juventude (SEPPCJ-GDF).

O Distrito Federal, apesar de contar com cinco unidades de internação,⁴³ ainda convive com a superlotação.⁴⁴ Esse é um óbice para o atendimento socioeducativo, pois compromete sobremaneira a qualidade do trabalho, ainda mais que tal limite, em geral, vem acompanhado de vários outros problemas operacionais, implicando a negação de condições humanas de cumprimento da medida de privação de liberdade. Segundo os parâmetros estabelecidos pelo Conanda, por meio da Resolução nº 46/96, o número de adolescentes em cada unidade de internação não deve ultrapassar quarenta (CONANDA, 1996). Excepcionalmente, poderá haver noventa internos, desde que separados em no máximo duas unidades construídas no mesmo terreno.

No Distrito Federal, as cinco unidades de internação instaladas desde 2003⁴⁵ foram construídas após a Resolução nº 46/96, emitida pelo Conanda, tendo sido três delas inauguradas em 2014 — e nenhuma atende às orientações estabelecidas pela resolução. A decisão por limitar a lotação mantém relação direta com as condições adequadas ao desenvolvimento de um processo educativo correspondente aos objetivos reais de ressocialização dos adolescentes e jovens em cumprimento de medida de internação. A separação por idade, compleição física e tipo de infração, determinada pela legislação, também não tem sido garantida, em razão da superlotação e da alegação de limitações de espaço. Embora relevantes para garantir a ressocialização, tais critérios

⁴¹ A UIBRA foi inaugurada, embora esteja funcionando nas instalações físicas da UISS, que cedeu parte de seus módulos até que sua estrutura predial seja concluída, o que não ocorreu até novembro de 2015.

⁴² A UISS é caracterizada por ser uma retaguarda de continuidade da medida socioeducativa de internação. Trata-se de uma situação especial, que, por determinação judicial, ocorre quando os internos apresentam uma mudança de conduta e encontram-se, segundo avaliação técnica precedida de sentença judicial, em condições de retornar à convivência familiar e comunitária. É como um teste anterior à suspensão ou progressão da medida. Essa é uma experiência nova no Distrito Federal, implementada a partir de 2014, com a desativação do Cajé.

⁴³ No DF existem na totalidade 8 unidades de privação de liberdade. Cinco são de cumprimento de sentença judicial (UIP, UIBRA, UISS, UISM, UIRE). As demais são: uma é destinada à espera de determinação de sentença (UIPSS); outra de atendimento inicial (NAI); e a última serve de pernoite de adolescentes.

⁴⁴ Segundo levantamento realizado pela SDH (2015), o índice de internação no Distrito Federal cresceu 84%.

⁴⁵ UIPSS, UIP, UIRE, UISM, UISS e UIBRA.

de contenção não têm sido observados e atendidos pelas gestões do GDF, fato que tem comprometido sobremaneira as práticas profissionais em consonância com as determinações da legislação brasileira.

É inquestionável que o atendimento socioeducativo não pode se dar desconectado da discussão sobre o espaço físico das unidades de internação, pois tal estrutura impacta diretamente a qualidade do trabalho. Não é possível, em unidades superlotadas, insalubres e sem o respeito às separações necessárias, realizar um trabalho educativo, com o fim de contribuir para o abandono da trajetória infracional dos adolescentes e jovens. A superlotação e a inadequação das unidades físicas inviabilizam a aplicação da proposta pedagógica contida no ECA/Sinase, bem como a privação da liberdade em condições dignas e garantidoras do respeito à condição humana.

Tais elementos materiais não justificam, mas contribuem sobremaneira para a realidade diagnosticada no Distrito Federal, onde os adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação continuam sendo desconsiderados na sua humanidade, haja vista a inadequação arquitetônica e o exercício da autoridade violenta como meio de manutenção da ordem e disciplina institucional. Isso gera uma realidade distanciada da proposta da dupla face da medida socioeducativa de internação: a ação baseada na responsabilização e educação, numa perspectiva libertária e de preservação dos direitos humanos.

Em outubro de 2014, foi iniciada uma caravana de visitas às unidades de internação de todo o país, tendo em vista a avaliação das condições de funcionamento do sistema socioeducativo nacional, pela Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei (Renade),⁴⁶ em parceria com o Conanda e a SDH. Estão previstas visitas a treze estados. O Distrito Federal recebeu a caravana entre 12 e 14 de maio de 2015, oportunidade em que foram realizadas reuniões com os internos e profissionais do setor. Em nota, a Renade demonstrou preocupação com o sistema socioeducativo do Distrito Federal:

entre as constatações, destacam-se: modelo estrutural das unidades que impede a sociabilização dos socioeducandos (as) e fragiliza a proteção de todas e todos nas unidades; superlotação das unidades de internação; foco excessivo no aparato de segurança; ausência de prerrogativas que definam as reais funções do cargo de Atendente de Reintegração Socioeducativo, que transita entre

⁴⁶ Segundo registros do site da Renade, “a Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei – Renade é uma articulação nacional que visa à proteção e defesa dos direitos humanos de adolescentes a partir do marco normativo vigente. Seus membros são defensores (as) de direitos humanos, adolescentes, militantes e movimentos de familiares envolvidos na temática da justiça juvenil”. <http://www.renade.org/noticias-295-renade-cumpre-agenda-no-df-e-em-nota-destaca-preocupacao-com-realidade-do-sistema-socioeducativo.html>

agente de segurança e socioeducador; e investimento orçamentário e de equipe técnica em unidades de internação, em detrimento ao atendimento socioeducativo em meio aberto.

Ressalta-se ainda que o foco excessivo no aparato de segurança vem legitimando a negação de direitos básicos garantidos pelo Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, tais como: acesso à escolarização, cursos profissionalizantes, lazer, cultura, saúde e outros. Estes são alguns dos elementos que precisam ser revistos e tratados com a atenção necessária para o bom desenrolar da efetividade dos Direitos Humanos destes adolescentes e melhoria das condições de trabalho de todo o quadro de servidores(as) do sistema socioeducativo.

Tomando como referência os dados levantados pelas diversas organizações ora identificadas, é possível afirmar que o sistema socioeducativo do Distrito Federal se encontra numa situação de agonia, pois a estrutura atual não corresponde aos parâmetros estabelecidos pelo Sinase, e não se identifica nenhum movimento político substancial no sentido de mudança. Evidencia-se, sim, a manutenção de práticas políticas e profissionais avessas ao direito e à condição humana dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação, anunciando a existência de um processo de extermínio político de sua condição humana e de sujeito de direitos.

Seguindo os dados do perfil nacional dos adolescentes e jovens envolvidos em mortes violentas, com arma de fogo, em sua maioria homicídios, as vítimas, em geral, são os negros e pobres, evidenciando assim a influência direta da desigualdade econômica e racial na demarcação do extermínio físico e encarceramento no país. Vale lembrar que o objeto deste estudo é o extermínio da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens em medida de internação no Distrito Federal, e que o sentido adotado de extermínio passa pela sua dimensão política, e não física — no entanto, como vimos nas pesquisas apresentadas pela Codeplan e pelo Mapa da Violência, o encarceramento revela-se um passo anterior, assumido pelo Estado de violência, para a consolidação da eliminação física.

4.3.1 Perfil dos adolescentes e jovens do Distrito Federal em situação de internação

O perfil dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa no Distrito Federal foi construído com base em dados coletados por organizações de pesquisa do Poder Público, em especial de três estudos, realizados pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios — pela Secretaria de Planejamento (MPDFT-SECPLAN), em

2011; pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), que conduziu em 2013 um censo com mais de mil adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Distrito Federal, tanto em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade) como em restrição e privação de liberdade (semiliberdade e internação); e pelo Levantamento Anual Sinase 2013, realizado pela SDH. Entre os aspectos abordados nas três pesquisas, destacam-se: perfil socioeconômico, escolarização, tipos de práticas infracionais, e percepções sobre as práticas pedagógicas em curso na execução das medidas socioeducativas.

Segundo a Codeplan (GDF, 2013a), as cidades com maior concentração de residências dos adolescentes e jovens em cumprimento das diversas medidas são identificadas como regiões administrativas cujas famílias têm menor poder aquisitivo. Elas não dispõem de todas as estruturas de serviços públicos prestados pelas políticas sociais básicas. Assim, prevaleceram as seguintes cidades: Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas e Planaltina. A renda média mensal varia entre um e dois salários mínimos, mais alta que a média nacional, que fica abaixo de um salário mínimo, conforme dados do CNJ (2012). A menor renda foi identificada nas unidades de internação, que se apresenta igual ou inferior a um salário mínimo (13,4%).

No Distrito Federal, a preponderância da idade de 17 anos já havia sido identificada por pesquisa realizada pelo MPDFT, publicada em maio de 2011; dado também confirmado pela Codeplan (GDF, 2013a) e pelos levantamentos nacionais, que informam a concentração etária entre 16 e 17 anos. As referidas pesquisas destacam ainda que se trata de adolescentes e jovens, em sua maioria do sexo masculino, com registro de apenas 13 adolescentes do sexo feminino, internas à época na Unire⁴⁷. Em relação a raça e cor, 93% declararam-se negros, e a pesquisa indica que tal percentual é bastante superior ao da população do Distrito Federal em geral, em torno de 55%.

Em relação à escolarização, verificou-se o seguinte quadro: liberdade assistida — evasão escolar de 49,1%, com registro de 61,6% com ensino fundamental completo; prestação de serviços à comunidade — evasão escolar de 46,5%, com registro de 63,6% com ensino fundamental completo; semiliberdade com registro de 79,7% com ensino fundamental completo; e na internação, 90,9% declararam estar matriculados e frequentarem as aulas, com 82% com ensino fundamental completo.

⁴⁷ Inicialmente as adolescentes ficavam em ala específica do extinto Cajé; em 2013, foram transferidas para a Unire e, em 2014, foram transferidas novamente para um módulo da UISM, que se tornou uma unidade mista. Existem registros na SPPCJ-GDF de que se encontra em construção uma unidade de internação específica para adolescentes do sexo feminino.

Segundo dados da Codeplan (GDF, 2013a), a reincidência na medida de prestação de serviços à comunidade foi a taxa menor: 28,3%, seguida de liberdade assistida, 33,1%, semiliberdade, 87,5%, e internação, 84,2%. São números altos, especialmente os relativos à restrição e privação de liberdade. Outro dado que chama atenção e leva ao questionamento sobre as condições de cumprimento das medidas de semiliberdade e internação diz respeito à quantidade de passagens⁴⁸ pelo sistema socioeducativo. Têm entre duas a cinco passagens: na semiliberdade, são 64,4%, e na internação, 48,6%. Na internação, ainda se verifica uma ampliação do número de passagens: 23,6% com seis, e 11,3% com 11 ou mais. A pesquisa do MPDFT (2011) indicou 46,2% de reincidência, número que, pelos dados da Codeplan (GDF, 2013) está em fase crescente, haja vista ter se ampliado para 84,2% no caso da internação.

A pesquisa realizada pelo MPDFT (2011) identificou o roubo (22,2%) e o tráfico de drogas (15,9%) como os atos infracionais de maior incidência no Distrito Federal. Fez-se também uma categorização dos atos infracionais mais cometidos: atos graves (homicídio, tentativa de latrocínio, disparo de arma de fogo, estupro, tentativa de homicídio, roubo, tráfico de drogas, porte de arma), e atos não graves (vias de fato, ameaça de vias de fato, falsidade ideológica, dano, pichação, outros). Assim, no tocante à qualificação dos atos infracionais, 52,6% dos adolescentes praticaram atos graves, e 45,8% praticaram atos não graves (MPDFT, 2011). A Codeplan (GDF, 2013) também identifica, entre os atos infracionais mais praticados, o roubo e o tráfico de drogas. No entanto, ressalta que, na internação, o homicídio se coloca em segunda posição, confirmando os dados do último levantamento realizado pela SDH (2013).

Segundo a Codeplan (GDF, 2013), no aspecto relativo ao consumo de bens e serviços com a renda proveniente da prática infracional, o investimento em vestuário é a maior preocupação dos adolescentes e jovens de todas as medidas, citado por 80% dos entrevistados; seguido do investimento em lazer (alimentação, bebidas e drogas). Considerando que esses jovens são provenientes de famílias cuja renda está em torno de um a dois salários mínimos, sem histórico de trabalho regular, pode-se inferir que a prática infracional mantém relação de proximidade com os desejos causados pela sociedade de consumo instalada na atualidade.

Em relação ao tempo de vínculo nas medidas, a Codeplan informou a seguinte situação (GDF, 2013): prestação de serviços à comunidade — 47,5% dos adolescentes e

⁴⁸ Entrada nas unidades de execução de medida socioeducativa, após aplicação de sentença judicial.

jovens cumpriam a medida havia no máximo seis meses, e 26,3% havia mais de seis meses, em descumprimento às determinações da legislação;⁴⁹ liberdade assistida — 30,4% afirmaram cumpri-la há mais de um ano; semiliberdade — 49,2% cumpriam a medida havia entre dois e quatro meses, e 23,7% estavam há pelo menos dois meses na medida; internação — 47,3% informaram a vinculação há mais de um ano, e 13,4% há menos de dois meses.

Questionados sobre as ocorrências de violência na trajetória de vida, os jovens e adolescentes associaram a violência com ações de confronto, resultando em agressões físicas. A violência psicológica foi frequentemente compreendida como uma ameaça. As questões sobre violência compreenderam os seguintes contextos: família, escola, cumprimento da medida e rua. Entre as violências sofridas, destacou-se a violência física: 64,5% nas unidades de semiliberdade e 71,8% nas unidades de internação. A violência psicológica colocou-se em segundo lugar: 17,2% na prestação de serviços à comunidade; 16,4% na liberdade assistida; 6,5% na semiliberdade; e 10% na internação. Nas unidades de internação, objeto do presente estudo, 75% dos adolescentes informaram ter sofrido algum tipo de violência física ao longo da vida, dentro ou fora do contexto de privação de liberdade.

Em relação ao local onde se sentem mais seguros, os adolescentes e jovens indicaram, em sua maioria, a residência da família. A rua é o local que gera mais insegurança nos adolescentes e jovens de todas as medidas. Os internos, além da rua, afirmaram que a própria unidade de internação é um espaço de insegurança, colocando-a em segundo lugar no quadro de risco, com 36,5%.

Observando as unidades de internação, verifica-se que a sensação de insegurança aumenta na medida em que aumenta a quantidade de pessoas internadas. Logo, a menor unidade de internação, Unidade de Internação de Planaltina (UIP), conta com 29,6% de seus adolescentes amedrontados com a própria unidade, enquanto esse número é de 32,4% na Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE) e 41% na Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP), maior das três [...] (GDF, 2013).

A violência relacionada com a polícia foi a mais citada pelos adolescentes entrevistados: 38,4% na prestação de serviços à comunidade; 37,1% na liberdade assistida; 50,8% na semiliberdade; e 58,1% na internação. Em segundo lugar foi registrada a violência sofrida nas escolas: prestação de serviços à comunidade, 38,4%; liberdade assistida, 37,1%; semiliberdade, 10,0%; e internação, 10,6%. O conflito no

⁴⁹ O artigo 117 do ECA explicita que a medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade não deve ser excedente a seis meses.

contexto familiar teve os índices mais baixos: prestação de serviços à comunidade, 2,0%; liberdade assistida, 10%; semiliberdade, 5,1%; e internação, 10,4%.

O lar apareceu como o local que inspira maior segurança nos jovens em todas as medidas [...]. A rua, por seu turno, é o local que mais provoca sensação de insegurança em todas as medidas [...]. Nesta (a internação), o segundo lugar mais inseguro considerado foi a própria unidade de internação, afligindo 36,5% dos internos (GDF, 2013).

Tomando como referência os dados nacionais e do Distrito Federal, verifica-se que o quadro de execução das medidas socioeducativas, em especial da medida de internação, encontra-se em estado de agonia, como dito anteriormente. Os registros sobre o atendimento prestado nas unidades de internação do Distrito Federal anunciam uma manutenção do modelo menorista, sob nova configuração, haja vista a adoção de novas legislações, atualmente baseadas em acordos e pactos internacionais, fundamentados na doutrina da proteção integral. Isso demonstra, contraditoriamente, que o contexto legal pós-Constituição Federal de 1988 não tem representado uma revolução na estrutura de cumprimento das medidas socioeducativas; ao contrário, o que se percebe é a manutenção de práticas correcionais e repressivas, baseadas numa percepção disciplinar e de controle dos corpos, como discute Foucault (1987) e Goffman (2010). Tal contexto de violação de direito nas unidades de internação foi constatado pela pesquisa realizada pelo CNJ (2012), sendo denominada como a instalação de um Estado de violência, podendo ser associada à tese de Wacquant (2001) da instalação do Estado penal, como meio de manutenção da ordem social.

Na realidade, o que se observa no país, à revelia da legislação em curso, é a continuidade das práticas menoristas, sob um novo discurso legal e pedagógico, o que pode ser denominado de uma nova face do menorismo. Essa nova face tem levado ao extermínio da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens em internação, e ao desconhecimento de sua condição humana. Tal quadro, segundo o estudo ora realizado, entre vários outros motivos, é advindo de uma situação de precarização do trabalho e de ausência de adoção do modelo de gestão constitucional fundado na intersectorialidade, na compreensão coletiva de que as práticas punitivas não são adequadas ao processo de ruptura com a trajetória infracional, e na priorização, pelo sistema de justiça, da aplicação de medidas privativas de liberdade, em detrimento das medidas em meio aberto, conforme o dado já apresentado de aumento de 78% do número de internações no Distrito Federal.

O quadro apresentado será objeto de aprofundamento nos itens seguintes desta tese, com base na fala de profissionais que atuam nas unidades de internação do Distrito Federal e de adolescentes e jovens em internação. Nas vinte entrevistas realizadas entre maio e junho de 2015, foram identificadas situações que podem contribuir para a reflexão sobre os problemas estruturais do sistema socioeducativo, especialmente das unidades de internação, que inviabilizam a implementação da doutrina da proteção integral, deliberada pelas normativas nacionais e internacionais.

4.4 A precarização das práticas profissionais no sistema socioeducativo do Distrito Federal

A precarização das práticas profissionais no sistema socioeducativo do Distrito Federal são expressas nas entrevistas, assinalando as seguintes manifestações: convivência de várias modalidades de contratações no contexto da execução das medidas; escassez de recursos humanos para a finalidade da medida; ausência de identificação com a natureza do trabalho, fato gerador de práticas profissionais baseadas no exercício da autoridade violenta e na alta rotatividade dos trabalhadores; inadequação das instalações físicas, gerando riscos à integridade física dos internos e dos profissionais; e escassez de recursos materiais e financeiros para a manutenção das atividades cotidianas, com a necessidade de colocação de dinheiro pessoal para a manutenção de atividades fundamentais à sobrevivência dos internos.

A Resolução do Sinase nº 119 (CONANDA, 2006) prevê em seus parâmetros de atendimento o número de socioeducadores⁵⁰ necessários para a realização de serviços de natureza pedagógica e de proteção física e psicológica dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa. Para o desenvolvimento do trabalho pedagógico, nas unidades de internação, estão previstos vinte adolescentes ou jovens por assistente social, psicólogo, advogado, e quarenta para pedagogos, denominados de especialistas pelo

⁵⁰ Segundo a Resolução do Sinase, “as atribuições dos socioeducadores deverão considerar o profissional que desenvolva tanto tarefas relativas à preservação da integridade física e psicológica dos adolescentes e dos funcionários quanto às atividades pedagógicas” (CONANDA, 2006, p. 45). Esse enfoque indica a necessidade da presença de profissionais para o desenvolvimento de atividades pedagógicas e profissionalizantes específicas.

Plano de Carreira do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.⁵¹ Em relação aos profissionais, cuja responsabilidade inicial se pauta pelo aspecto da segurança protetiva, ou seja, proteção física e psicológica dos adolescentes e jovens em internação, a resolução prevê uma relação numérica diferenciada: um socioeducador — ATRS — para cada dois outros adolescentes ou jovens; ou um socioeducador ATRS para cinco adolescentes ou jovens, a depender do perfil ou da situação especial em que os adolescentes ou jovens estejam envolvidos. Em situações de custódia hospitalar, em plantão de 24 horas, a relação numérica é de um socioeducador para um adolescente ou jovem; a proporção de um socioeducador para cada dois adolescentes e jovens se dá nos casos especiais, em que existe risco de fuga, de suicídio, ou comprometimento da saúde mental, que demanda vigília ininterrupta.

A previsão numérica de profissionais em relação aos atendidos decorre da complexidade do trabalho a ser realizado com os adolescentes e jovens em internação. No entanto, neste estudo, verificou-se que a realidade institucional do Distrito Federal não corresponde às determinações legais relativas aos recursos humanos. Ao contrário do previsto, apresenta-se um quadro de pessoal inferior ao indicado pelas normas de operacionalização dos programas de atendimento,⁵² o que interfere diretamente no desenvolvimento dos propósitos do Sinase e da perspectiva dos direitos humanos que o funda. Tal comprometimento ocorre à revelia da vontade geral dos sujeitos envolvidos no processo de trabalho, haja vista que não está em seu controle a decisão pela realização de concursos públicos⁵³ para cobrir a defasagem.

A forma como estão distribuídos os recursos humanos do sistema socioeducativo do Distrito Federal demonstra a existência de um número inferior ao previsto pela legislação, o que, associado ao quadro de superlotação, caracteriza um rompimento do contrato social instituído pelo governo brasileiro, por meio de sua legislação e de acordos internacionais firmados no sentido da mudança paradigmática no atendimento aos adolescentes e jovens em medida socioeducativa. Nas entrevistas, é

⁵¹ Em 4 de junho de 2014, foi aprovada a Lei Distrital nº 5.351, que dispõe sobre a criação da carreira de profissionais do sistema socioeducativo na estrutura do GDF. http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=75121

⁵² Programa de meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) e programas de privação de liberdade, conforme os artigos 9º a 17 da Lei Federal do Sinase, nº 12.594, de janeiro de 2012.

⁵³ Em 2015, embora o GDF tenha suspenso a realização dos concursos públicos, sob o argumento de ausência de recursos financeiros para o pagamento de salários, além do descumprimento das regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade, encontra-se em curso a promoção de concurso público para diversas categorias profissionais. Serão contratados 200 novos servidores públicos, com o objetivo de superação do déficit no quadro da SEPPCJ-GDF, conforme Edital nº 1, de agosto de 2015.

notória a existência de uma sobrecarga de trabalho, em decorrência do baixo número de socioeducadores em exercício nas unidades de internação, com desdobramentos negativos consideráveis nas práticas profissionais cotidianas. Para assegurar o mínimo das atribuições definidas para as diversas categorias que compõem o conjunto de trabalhadores do sistema socioeducativo, é visível que o processo pedagógico encontra-se adormecido, prevalecendo a perspectiva da segurança baseada em práticas repressivas, utilizadas sob o discurso da manutenção da ordem institucional.

Segundo os ATRs, existe sobrecarga, pois o efetivo é baixo, ou seja, inferior ao estabelecido pelo Sinase. A sobrecarga é mais visível no turno noturno, momento em que os servidores sentem o trabalho mais pesado. Mas eles ressaltam que, apesar da escassez de pessoal, tentam atender às normas estabelecidas pelo Sinase. Assim, para a discussão sobre as práticas profissionais cotidianas, faz-se necessária a compreensão das práticas de gestão e manutenção do trabalho socioeducativo, correlacionando-as às condições de trabalho dos especialistas e dos ATRs. De acordo com as falas desses profissionais, podemos destacar que a precarização do trabalho nas unidades de internação do Distrito Federal desconstrói a lógica preconizada no Sinase. Alguns indicadores expressos nas entrevistas confirmam tal argumento: ausência de encaminhamento regular para os serviços prestados pelas políticas de educação e saúde, entre outras; terceirização; escassez de mão de obra; rotatividade; e não identificação com a natureza do trabalho.

Em relação à escassez de mão de obra, observa-se uma fala recorrente entre os ATRs, especialistas e adolescentes e jovens: a restrição de acesso a serviços importantes, justificada pelo baixo número de profissionais para a manutenção da disciplina nos alojamentos e na unidade. Verifica-se que inclusive os atendimentos dos adolescentes e jovens com os especialistas não é garantido em muitas situações, em decorrência da escassez de recursos humanos, especialmente de ATRs. Diante de tal situação, os entrevistados justificam a prioridade da gestão da segurança, tendo em vista a manutenção da ordem institucional, em detrimento da gestão pedagógica.

[...] A quantidade de adolescentes por Agentes nas atividades [...] tá fazendo com que diminua atividades, a gente ainda está garantindo algumas, mas se formos ver a quantidade de Agentes aqui, pela quantidade de adolescentes, está defasado, não está dando para garantir tudo o que eles poderiam ter direito, assim, as atividades, no caso. Poderiam ir muito mais alunos para o cartaz, poderiam ir muito mais alunos para outros profissionalizantes, informática, se tivesse mais funcionários (ATRS 3).

É primeiramente um sofrimento, né, porque você vê a demanda e aí você não pode atender nos atendimentos individuais, e conseguir também fazer o

acompanhamento da família, porque o adolescente, quando ele tá aqui, você tem que acessar todos os mecanismos, apesar de que tenham o assistente social, que muitas das vezes, mas aqui é todo mundo muito sobrecarregado. Então infelizmente a gente trabalha com as causas mais urgentes. Aquele adolescente que está demandando mais, aquele adolescente que apresenta questões, né, e até que dá mais trabalho, né, que tem mais ocorrências, que acontecem mais questões de relacionamento. Esse menino é o mais atendido, porque a gente vai em cima das urgências, a gente fica apagando fogo, porque não tem como fazer o trabalho de acordo com o que tem que ser feito. Todo mundo atendendo os seus adolescentes, né, fazendo os relatórios no período certo, né, porque a única coisa que a gente consegue atender mesmo é por determinação da lei, são as documentações legais. Porque como a gente tem que prestar conta de relatórios para a Vara da Infância, para a Justiça, para a Promotoria e Ministério Público, então às vezes a gente fica muito atropelado, fazendo esses documentos, o atendimento. Aí sempre fica aquela coisa, você tem que estar atendendo porque está produzindo documento. Então você nunca vai conseguir, porque nessa demanda que está hoje aqui, quase 200 adolescentes, é impossível, pela quantidade de adolescentes (E4).

Outro aspecto de destaque é a solução encontrada pelo GDF para amenizar a situação de escassez de recursos humanos declarada nas entrevistas: as contratações temporárias. Coexistem atualmente no sistema socioeducativo três tipos de relações de trabalho, marcados pela precarização da relação com o GDF: os servidores públicos concursados; os funcionários públicos admitidos por meio de seleção pública simples, com contratos temporários; e os funcionários de empresas terceirizadas, que prestam serviços gerais, prioritariamente na manutenção da limpeza e guarda de patrimônio público. A manutenção de profissionais com diferentes tipos de contrato tem levado a um tensionamento político entre eles, pois os servidores públicos concursados resistem à convivência pacífica com os funcionários de contrato temporário, com manifestações explícitas de hostilização. Por seu lado, aos contratados temporários, ATRSS e especialistas, são designadas as mesmas atribuições, embora tenham uma carga horária maior e um menor salário.

Em relação às contratações temporárias de assistentes sociais, o CRESS da 8ª Região já se manifestou em relatório da Comissão de Fiscalização, indicando tal procedimento como irregular:

observou-se nas visitas que existem profissionais de Serviço Social contratados de forma terceirizada, à exceção da unidade de Taguatinga, com carga horária de 40h semanais, contrariando o disposto na Lei 12.317/2010, que estabelece jornada de 30h semanais. Tal situação de irregularidade agrava os riscos de adoecimento em trabalho, oriundo de estresse em função das atividades exercidas, bem como, os expõem a possíveis situações de violência, como se constitui em mais uma forma de precarização das relações de trabalho.

A situação identificada pelo CRESS da 8ª Região estende-se a profissionais de outras categorias, que têm carga horária de trabalho maior e remuneração inferior à dos servidores concursados, exercendo as mesmas atribuições e responsabilidades.

Tal realidade reflete as respostas neoliberais apresentadas ao serviço público e privado, a partir da crise iniciada na década de 1970 e intensificada nos anos 80 e 90, por meio da consecução da reestruturação produtiva e reestruturação protetiva. Naquele momento, buscou-se a minimização dos gastos públicos por meio da terceirização, da precarização do trabalho, da flexibilização, entre outros, das relações do mundo do trabalho. As significativas mudanças nas relações laborais no serviço público afetam sobremaneira a execução das políticas sociais, pois interferem no enfrentamento das diversas expressões da questão social por meio das políticas sociais.

Na política da socioeducação, conforme as pesquisas apresentadas anteriormente, são evidentes os reflexos da política neoliberal no processo de ampliação do encarceramento dos adolescentes brasileiros como resposta principal ao crescimento da violência urbana; bem como no processo de precarização das relações de trabalho, marcadas pela vulnerabilidade dos contratos, pelas perdas de direitos trabalhistas e pelos baixos salários, além da contratação de profissionais sem a devida especialização. Ressalte-se que, com o tensionamento entre os próprios trabalhadores, estes passam a patrulhar o trabalho dos colegas, atribuição anteriormente exclusiva dos gestores, que, diante da instabilidade do emprego, passa a ser incentivada como meio de manutenção da relação contratual.

Segundo Iamamoto (2008), as manifestações da questão social presentes na atualidade têm sido direcionadas para o campo resolutivo das instituições filantrópicas e de benemerência, e de programas focalizados de enfrentamento à pobreza. E, com o avanço dos interesses de lucratividade, acelerado pela mudança na configuração das práticas capitalistas e de acumulação das empresas, o campo das políticas públicas passa a ser alvo de interesse e de maior exploração do capital. A autora destaca que, desde 1993, aumentou o número de empregados precários sem direitos trabalhistas assegurados, quadro que se reproduz no contexto das políticas públicas e da socioeducação no Distrito Federal.

O tensionamento político resultante da coexistência de servidores públicos concursados e funcionários públicos contratados por meio de processo seletivo simples é perceptível nas entrevistas com os profissionais do sistema socioeducativo do Distrito Federal. É evidente a preocupação com a manutenção dos espaços de trabalho

conquistados pela via do concurso público, resistindo ao processo de terceirização e precarização no Estado brasileiro e no GDF.

E tem alguns contratos temporários que trabalham aqui, mas o que a Constituição diz é que a atividade do Estado tem que ser feita pelos servidores de carreira e a nossa atividade tem essa natureza. O Estado é quem tem que fazer, não é o particular, é uma função própria do Estado cuidar dos adolescentes em conflito com a lei, e há uma cultura no sistema socioeducativo de terceirização, aqui no DF, de 2008 pra cá, a gente evoluiu (ATRS3).

Outro aspecto importante da precarização do trabalho na política da socioeducação foi recorrentemente explicitado nas entrevistas: a ausência de identificação com a natureza de trabalho, especialmente entre os ATRSs, sendo a justificativa de permanência no emprego a necessidade de manutenção do salário, considerado superior aos oferecidos pelo mercado. Dessa insatisfação decorre também a rotatividade dos concursados, que se mantêm em busca de uma vaga fora do sistema socioeducativo. Os relatos demonstram uma situação preocupante, pois a falta de identificação com o serviço prestado colabora com o distanciamento do objetivo proposto pelo Sinase, propiciando um ambiente de prevalência da insegurança tanto dos trabalhadores quanto dos internos.

[...] Porque, por ser um cargo muito difícil, e você permanecer aqui, e só os fortes permanecem, a rotatividade é muito alta. Tem gente que chega e se assusta e pede exoneração no mesmo dia (ATRS 3).

Não é uma carreira dos sonhos de ninguém. Isso você pode ter certeza que ninguém sonhou em estar aqui dentro. Continua aqui porque não deixa de ser uma, uma remuneração boa. Mas sempre existe melhores condições de trabalho, fora daqui. E aí muitos foram saindo e aí foi diminuindo o número de pessoas [...] (ATRS2).

Nos depoimentos, a maior parte dos trabalhadores demonstra conhecimento da legislação e grande insatisfação e discordância pessoal com a pedagogia ali imprimida, o que aumenta a resistência na realização do trabalho. Compreende-se neste estudo a necessidade da internalização, por parte dos profissionais, da condição humana dos adolescentes e jovens em internação, e do reconhecimento dos mesmos como sujeitos de direitos; caso contrário, a ação profissional poderá ficar desprovida de condições de exercício das atribuições designadas para o alcance da socioeducação. Com a negação dessa humanidade e condição de sujeito, o terreno ficará ainda mais fértil para a consolidação da autoridade violenta, que poderá então assumir proporções indevidas e comprometedoras do processo de formação para a cidadania, que fundamenta a socioeducação.

As técnicas, eu sinto um vácuo, porque quando eu penso que eu tô como um livro do Gean, aquele estudante, quando eu vejo lá falando de psicologia, de pedagogia e de serviço social, são os três, três atores que a gente chama de técnico: pedagogo, psicólogo e assistente social. Não é assim o que eu vejo eles praticando, o que eu vejo eles praticando é chegar aqui perguntando como que eu tô, faz pedido pra saidão, mas a profissão deles em si, o que eles estuda na faculdade é pra eles usar, né, é igual eu acho, vocês estão estudando para as coisas, que é pra vocês usar na sua matéria, eu acho que eu sinto esse vácuo deles, usar isso que eles aprenderam na matéria deles, do que eles chegar aqui só pergunta “tá tudo bem?”, eu falo “tudo bem”. No início até tanto faz, mas eu queria que eles usasse a matéria deles, igual pedagogia, saber o por que o jovem saiu da escola, saber quais foram os motivos que influenciaram ele, a assistente social dar o apoio pra ele voltar pra sociedade. Tipo, acho difícil certos jovens, mas ainda assim acho boa certas coisas, certas coisas eles ainda ajudam, como se a gente estiver precisando de uma escolta pra o CAPS, que é na área da saúde, essas coisas assim, eles nos ajuda, mas ainda assim tem certas coisas que um pouco de vácuo, uns espaço aí que ainda precisa ser preenchido (A 2).

A precarização das condições de trabalho, da infraestrutura e dos equipamentos, relatada nas entrevistas, incide nas práticas profissionais adotadas nas unidades de internação do Distrito Federal, vez que tais condições evidenciam diversas dificuldades para a realização das atribuições definidas aos profissionais:

Uhum, pra mim é tranquilo, pra mim é tranquilo. É... tem uns que tiram realmente a gente do sério, tira mesmo, eu desço, me tranquilizo e volto, sabe? Falo sério com eles, falo: “ó, eu sei que lá fora você matou num sei quantos. Num vou dizer pra você que eu sou fortuna, que eu sou fortuna, que eu vou te enfrentar, não. Não, não vou de jeito nenhum, mas você não vai faltar com o respeito comigo não, não vai mesmo. Não vai porque eu não admito, porque eu te trato com respeito, quero ser tratada com respeito”. Mas eles respeitam a mim, não tenho problema, não.

Sabe, até mesmo quando eles estão... assim angustiados, que aí eles gesticulam demais, sabe, e assim, as pessoas que estão de fora muitas vezes não entendem o porquê daquela gesticulação, e acham que é questão de confiança, abuso com a gente, sabe, e não é, é o jeito deles falarem. Então assim, eu os deixo explodirem aquele momento, que eles voltam ao normal. Eles só saem da sala depois que eles conseguirem se acalmar, e colocar o outro ponto de vista. Aí eu começo a indagar com eles: “vem cá, tá vendo, você precisa de tal coisa? Se tu acha que você fizesse isso com outra pessoa, tu acha que a reação seria a mesma? Não, então pronto, nós temos que começar a trabalhar a calma, porque se não, não adianta, não adianta. Vocês vão ficar aqui dentro, vai ter conselhos, vai ter problemas, e só vocês vão ser prejudicados” (ES1).

Os profissionais entrevistados ressaltam ainda que a escassez de pessoal compromete o acesso dos adolescentes e jovens aos serviços da rede de políticas sociais com prestação de serviços externa, a exemplo de saúde, trabalho, processos seletivos, e da rede interna de serviços — atendimento técnico, oficinas, escola. Compromete ainda o acesso aos familiares, em demandas de atendimentos técnicos, ou em situações de morte ou adoecimento de parentes, que exijam a saída da unidade. A precarização das condições de trabalho atrapalha o acesso dos adolescentes e jovens às atividades

socioeducativas, definidas legalmente como básicas e fundamentais, ou seja, como direitos. E evidencia-se, assim, a prevalência das práticas de segurança pautadas na correção e na manutenção da ordem institucional, em detrimento das práticas previstas pela política de garantias de direitos, que determina a preservação da integridade física e psicológica e o investimento no desenvolvimento dos adolescentes e jovens, que são pessoas em situação peculiar de desenvolvimento.

Sendo assim, o estudo indica que a escassez de pessoal tem interferido na garantia de acesso dos adolescentes e jovens aos serviços sociais básicos, o que contraria as orientações legais de atenção integral e intersetorial.

[...] A quantidade de adolescentes por agentes nas atividades, e isso tá fazendo com que diminua atividades, a gente ainda está garantindo algumas, mas se formos ver a quantidade de agentes aqui, pela quantidade de adolescentes, está defasado, não está dando para garantir tudo o que eles poderiam ter direito, assim, as atividades, no caso. Poderiam ir muito mais alunos para o cartaz, poderiam ir muito mais alunos para outros profissionalizantes, informática, se tivesse mais funcionários (ATRS 3).

Na unidade, é... vou te dar uma panorama... é assim, há quinze dias nós tivemos a visita do Conselho de Psicologia, que veio fiscalizar os nossos atendimentos e as nossas condições de trabalho. E foram reprovadas, né. Por não ter privacidade nos atendimentos e de estarem totalmente inadequados no que prevê no nosso Código de Ética. O número de ATRSS aqui da unidade também tem um déficit. Então os adolescentes não têm acesso a psicólogos todos os dias, porque não tem o número de ATRSS para fazer o acompanhamento. Vou falar um pouco sobre a unidade. A unidade não oferece cursos profissionalizantes. Que dentro da Lei [Estatuto da Criança e do Adolescente], prevê que esse adolescente em medida de internação, ele tenha acesso a escola, acesso a cursos profissionalizantes, atividades esportivas e culturais que o Estado não está garantindo. Os nossos adolescentes hoje, pelo número insuficiente de ATRSSs, e pelo número insuficiente também do especialista, ele frequenta a escola uma vez por semana ou, no máximo, duas vezes na semana. Dentro desse déficit enorme, que não prepara para o exercício da cidadania, numa proposta de vida extramuros. O curso profissionalizante, que seria fundamental, na ideia da escola como algo nesse projeto extramuros, que fizesse com que ele deixasse a criminalidade, a trajetória de atos infracionais. Então também não prepara. E vira um ciclo, quando esse adolescente sai daqui sem nenhum preparo, nem na parte escolar, nem na parte profissionalizante, ele certamente voltará a cometer os atos infracionais até como um mecanismo de sobrevivência (ES 5).

Ainda em relação às condições de trabalho, a resolução do Sinase (CONANDA, 2006) prevê dimensões básicas quanto à edificação das instalações físicas e sua capacidade de atendimento, determinando que a estrutura deve atender aos seguintes requisitos: condições adequadas de higiene e limpeza, circulação de ar, iluminação e segurança; espaços adequados para a realização das refeições; espaço para atendimento técnico individual e em grupo; condições adequadas para o repouso dos adolescentes;

espaço e condições adequadas para a realização de visita íntima; área adequada para atendimento de saúde; espaços de lazer, espaços para profissionalização, entre outros.

Das cinco unidades de internação pesquisadas (UISS, Uibra, UIP, UISM, Unire), duas delas (UIP e Unire) já existiam antes da resolução. As demais foram inauguradas em 2014, tendo como modelo de construção as edificações do estado do Paraná, consideradas pela gestão da época a mais adequada para o Distrito Federal. Segundo a resolução do Sinase, “a arquitetura socioeducativa deve ser concebida como espaço que permita a visão de um processo indicativo de liberdade, não de castigos e nem da sua naturalização” (CONANDA, 2006, p. 51). No entanto, as novas instalações prediais se assemelham a pequenos presídios, com capacidade de internação superior ao determinado pela legislação, que prevê que cada estabelecimento de internação atenda somente a quarenta adolescentes, ou, em caso da existência de duas edificações no mesmo terreno, no máximo oitenta.

A gente tem muitas dificuldades na questão do trabalho na socioeducação do Distrito Federal. Nunca conseguiu cumprir a legislação na sua plenitude, e sempre deixou muito a desejar. As unidades enquanto existia o Cajé, que era a primeira unidade de internação do Plano Piloto, lá havia muitas violações de direitos. A estrutura era bastante insalubre, excesso de adolescentes atendidos. Então quando você atende um número muito grande de adolescentes, você não consegue viabilizar todos os direitos como a escola, a profissionalização. Então sempre tivemos essas grandes lacunas. Com a criação do Sinase, e com diretiva de unidade menores, com estrutura arquitetônica mais humanizada, que responda mais a orientações legais, eu acho que houve uma humanização inicialmente, no quantitativo, mas atualmente estamos com todas as unidades superlotadas, e há uma defasagem de profissionais em todas as áreas [...] (ES 3).

Verifica-se assim que, apesar das orientações arquitetônicas estabelecidas pela resolução do Sinase (CONANDA, 2006), o governo local, com o apoio financeiro do governo federal,⁵⁴ permaneceu realizando investimentos em novas construções fora do padrão estabelecido legalmente, comprometendo o complexo processo de trabalho a ser realizado nas instalações. Nas entrevistas, os socioeducadores contestam esse direcionamento político, questionando a ausência de participação no debate e definição da planta arquitetônica:

[...] a gente critica o projeto da unidade na verdade, porque... a gente acha que um projeto como esse, de uma unidade prisional, tá certo que ela foi como um modelo em algumas cidades, então por esse motivo foi trazido aqui

⁵⁴ Foram investidos recursos financeiros federais e do GDF na construção das quatro novas unidades de internação do Distrito Federal, sendo que ainda estão previstas as inaugurações de duas unidades na Região Administrativa de Brazlândia e na de Sobradinho, que se encontram em fase de construção. Apesar das definições legais, tanto o governo federal quanto o local têm investido recursos em projetos arquitetônicos destoantes das deliberações já assumidas.

pra Brasília... Mas a gente acredita que existam falhas consideráveis no projeto e que, antes de se fundar, antes de se construir uma unidade prisional, eu acho que deveria pegar quem realmente trabalha, quem realmente executa esse trabalho, pra que pudéssemos chegar num trabalho mais redondo, um trabalho mais perfeito [...] (ATRS 1).

A insatisfação provocada pela ausência de participação na deliberação sobre a projeção arquitetônica mais favorável ao trabalho é reforçada quando os ATRs expressam os problemas vivenciados no cotidiano que agravam os riscos para os adolescentes e jovens em internação, e para os próprios profissionais que ali atuam. Eles destacam que existem pontos cegos nas novas unidades, que impossibilitam a visão dos ATRs e geram risco aos adolescentes e jovens dentro dos quartos, nos módulos; além da vulnerabilidade dos próprios ATRs:

[...] então, a gente tem em diversos lugares pontos cegos; a gente tem um corredor que a gente considera um risco entrar um agente somente. É... Na unidade de Santa Maria, já ocorreu a agressão de um agente, justamente por causa dessa falha de projeto. Então existem vários pontos que a gente poderia citar que são falhas estruturais, e isso não é somente a minha opinião, isso é a opinião de diversos agentes que realmente concordam que o projeto, o modelo de unidade que a gente tem hoje e que é implementado aqui em Brasília, é um modelo falho em virtude disso [...] (ATRS 1).

A estrutura dos novos prédios também dificulta a audição dos adolescentes, pois a sala em que permanecem os ATRs fica isolada dos quartos:

a gente hoje tem uma questão de dificuldade com relação ao áudio. [...] É... A unidade de hoje, por exemplo, se porventura acontecer alguma coisa com o interno no período noturno, é... a gente tem dificuldade de ouvir. Então, um interno, quando ele quer chamar a nossa atenção, é dessa forma. Ele tem que gritar, porque a monitoria, que é um espaço que a gente fica aqui, que divide as alas, é um espaço muito isolado, muito blindado. Então em virtude disso aí, a gente tem uma dificuldade considerável de ouvir os internos lá dentro (ATRS 1).

Apesar das críticas à estrutura física, que não corresponde às determinações legais e não é estratégica do ponto de vista da segurança e manutenção da integridade física dos adolescentes, jovens e socioeducadores, os entrevistados avaliam que houve uma melhoria substancial nas instalações. Explicam que, a partir das duas inaugurações prediais (UISS, UISM e Uibra),⁵⁵ foi possível distribuir os ocupantes do extinto Cajé,⁵⁶ demolido em janeiro de 2014, após uma luta árdua das organizações que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Infância no Distrito Federal, em decorrência de seu

⁵⁵ A Uibra ocupa parte da Unidade de Internação de São Sebastião, pois aguarda a inauguração do prédio em construção na Região Administrativa de Brazlândia.

⁵⁶ A extinção da principal unidade de internação do Distrito Federal ocorreu após 38 anos de existência, em 29 de março de 2014.

histórico de violações de direitos humanos. Apesar do aspecto positivo, as unidades estão operando com superlotação, associada à escassez de recursos humanos, materiais e financeiros.

Em visita à UIP do Mecanismo Nacional de Combate à Tortura,⁵⁷ em 10 de junho de 2015, verificou-se que essa unidade está localizada em espaço de difícil acesso para os familiares e integração aos serviços públicos, o que dificulta a integração social dos adolescentes internos. O Mecanismo avaliou que a impressão geral da unidade é de uma instituição voltada para a reclusão e o isolamento dos adolescentes, alertando que, apesar de ser uma construção recente,

[...] apresenta uma estrutura de espaços segregados por grades, janelas e portas sempre fechadas. [...] Os espaços em que os adolescentes passam a maior parte do tempo, por exemplo, são completamente fechados, não possuem comunicabilidade com outros espaços o que não permite diferenciação da essência de uma medida socioeducativa do cumprimento da pena (BRASIL, 2015b, p. 21).

Tal realidade também pode ser percebida nas demais unidades de internação, o que contraria a perspectiva pedagógica do Sinase.

Além dos problemas das instalações físicas, os entrevistados ainda destacam a questão dos recursos materiais. Afirmam que não há equipamentos básicos para o desenvolvimento cotidiano de suas atribuições. Segundo eles, faltam com frequência materiais essenciais, que são mantidos pelos próprios ATRSs ou especialistas e gestores, ou pedidos aos familiares e às organizações que compõem a rede de proteção social das Regiões Administrativas que sediam as unidades de internação.

[...] Já teve vezes aqui, não agora, mas ano passado, por exemplo, que a gente ficava 24 horas aqui e a gente teve que comprar água para beber, porque não tinha água para a gente beber, não tinha copo para a gente tomar água, caneta a gente traz de casa. Às vezes tem no almoxarifado, mas quando acaba a gente compra as coisas e traz para trabalhar, se você quiser fazer um trabalho no mínimo aceitável. Falta material demais (ATRS 3).

[...] Físico, a gente tá com falta de material pra trabalho, é o material, não sei se vocês perceberam, mas a gente faz muita, trabalho como revista pessoal de adolescente. Então a gente não tem uma luva adequada pra fazer esse tipo de revista. Então às vezes a gente fica devendo com relação a isso, porque a gente tem que lidar com roupa das pessoas. É muito complicado, pessoas que a gente não sabe como tá a higiene de cada um, então a gente precisa ter uma proteção e a agente não tem (ATRS 5).

⁵⁷ O MNPCT é órgão integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, nos termos do artigo 3 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007.

[...] A falta de material adequado, por exemplo, a gente trabalha quase que todo o plantão fazendo revista interna em interno, em relação às roupas, que eles que têm que tirar, então muitas vezes a gente não tem luva. Às vezes a gente precisa fazer uma revista dentro do quarto deles, quando a gente vai olhar dentro do vaso sanitário, vamos pegar a roupa suja que está jogada nos cantos pra ver se não tem nada lá dentro e isso dificulta muito, como você vai fazer isso sem luva? Então isso dificulta mesmo (ATRS 5).

Os especialistas reforçam as dificuldades em relação aos recursos materiais afirmando que buscam superar a escassez ou inexistência com recursos próprios, ou por meio de parcerias:

doações. Nós mesmos fazemos nossas doações para eles. Tanto para atividades quanto para uso pessoal. Hoje por exemplo, nós temos um senhor que trabalha conosco que a gente o chama de “faz tudo”, então ele é super, sabe assim: está faltando uma caneta, “gente, vamos fazer uma vaquinha para ver as canetas?” Ou então “vamos fazer uma troca com a unidade tal? A unidade tal tem bastante bola, vamos fazer uma troca, porque a gente tem bastante camisa. Então a gente troca com eles para trazer para os meninos, sabe? Remédios, medicamentos, o último medicamento na rede pública estava em falta. Há duas ou três semanas, nós recebemos um menino que estava infartado de sarna, não tem medicamento para sarna. Então a gente se reúne, compra, sabe, e vai fazendo. A gente diz para eles que eles têm sorte de vir para a nossa unidade, porque quando eles chegam aqui a gente procura suprir isso. Não é nossa responsabilidade, mas a gente vê isso como um ato humano, sabe? Que é o mínimo. Mesmo porque eu também tenho o seguinte pensamento: se eu não cuidar, não ajudar a cuidar, por mais que eu saiba que não é a minha obrigação, eu também vou adoecer, porque eu convivo nesse ambiente, né. Então a gente acaba ficando, querendo ou não, iguais, né. Enquanto é... o que ele pode pegar eu posso pegar também. Eu faço o atendimento e não deixo ele atender, e nem posso, né, então assim, muitas famílias também não têm condições, né. Então os meninos vêm pra cá e não têm... Tem a questão, a gente faz as doações dos materiais: escova de dente, essas coisas todas, aí acaba. Aí acaba, até chegar fica mais difícil. A gente não pode deixar esses meninos, pode ficar, mas assim eu não acho justo. Não acho justo (ES 1).

Ou são doações, ou são familiares que trazem. Estou falando dos insumos, sei lá, pessoais, né, sabonetes, pasta. Essas coisas os familiares que podem né, e que, porque a gente atende em uma comunidade muito carente, aqui, né, e essa unidade é muito longe da localidade das famílias, né, e o Estatuto, ele diz que o menino tem que cumprir a medida próxima a sua residência, coisa que não acontece. Não simplesmente dessa forma, né, não tem ônibus, não, então elas vêm e vão para a Rodoviária do Plano, lá elas pegam um circular até a Rodoviária de São Sebastião, e na Rodoviária de São Sebastião elas pegam mototáxi, e é muito caro, porque para uma família de periferia pagar R\$ 10,00 em um mototáxi é muito. Então a maioria dos meninos, eles não recebem visita semanal, alguns recebem mensal, outros recebem quinzenal, aí as famílias trazem sabonete, pasta de dente, as roupas, esses materiais. Os que têm aqui, têm muitos meninos aqui que nem visita recebe (ES 4).

A desresponsabilização do GDF se apresenta, também, na transferência para as famílias dos adolescentes e jovens do suprimento das necessidades básicas e emergenciais, em razão da escassez de material de higiene pessoal e de consumo, dando destaque à aquisição de medicação de uso contínuo. Essa situação reflete as

contradições manifestadas entre Estado, sociedade e mercado no contexto de economia mundializada marcada pelo neoliberalismo, demonstrando o lugar social do adolescente autor de ato infracional e em medida socioeducativa de internação, bem como a secundarização das políticas sociais a eles destinadas. A invisibilidade perversa, discutida por Sales (2007), fica evidenciada nas entrevistas dos servidores e socioeducadores das unidades de internação do Distrito Federal, que indicam a descontinuidade, por parte do GDF, na oferta de materiais necessários ao exercício profissional; essa ação tem sido substituída por recursos financeiros saídos ora dos trabalhadores, ora dos familiares.

A gente tem que se desdobrar, a gente não tem opção. Então se tem uma escolta pra ser feita, independente da condição que é fornecida ou da condição que nós, é... temos em mãos, a gente tem que prestar o serviço. Então, o sistema carece é... possui uma carência em diversas áreas, mas quando a gente se depara com esse tipo de situação, a gente tem que se virar. Servidor acaba tendo que disponibilizar do próprio material, já existiram situações nas quais a gente precisou fazer revista e a gente não tinha luva, o servidor teve que comprar um pacote de luva na farmácia. Então, as mais diversas situações, falta de uma maneira geral, falta desde os materiais pra o desenvolvimento do trabalho, as atividades rotineiras da unidade, até o material de higiene, que nesse tipo de situação o servidor acaba tirando do próprio bolso (ATRS 1).

[...] A maioria das coisas aqui dentro de uma unidade é gerida com o dinheiro pessoal, porque não existe uma verba própria destinada pra cada unidade, então muitas das coisas que acontecem e que a instalação física, que é... um cano quebrado, isso tudo é feito de forma muito não profissional, porque as pessoas estão colocando o próprio dinheiro aqui dentro. Então a maioria das vezes quando a gente precisa de alguma coisa aqui dentro, a gente tem que investir o dinheiro do nosso próprio bolso (ATRS 2).

O perfil dos familiares dos adolescentes e jovens em internação é de pobreza, ou extrema pobreza, com renda média abaixo de um salário mínimo. Tais familiares têm dificuldade em atender às demandas de seus filhos durante a internação, o que se soma à necessidade de suprimento de produtos básicos a serem oferecidos pela unidade — que, diante da falta ou escassez, demanda aos familiares a aquisição dos produtos.

[...] Hoje em dia a gente não tem nada, praticamente nada na unidade, então a gente teve que ser mais maleável com relação a isso, liberando pra quase todas as visitas o ingresso desses materiais, porque se a gente não se desdobrasse dessa forma, os internos não teriam nada praticamente. Então, a gente repassa essa demanda sim, infelizmente, porque o Estado não fornece, então a gente tem que abrir esse precedente pra que as famílias venham suprir essa necessidade (ATRS 1).

Os depoimentos ora apresentados evidenciam a precarização das condições de trabalho dos profissionais lotados nas unidades de internação do Distrito Federal. Foram verificadas três formas de contratação de profissionais, com diferenças de carga horária

e remuneração, apesar de as atribuições serem similares; a interferência da escassez de recursos humanos no acesso aos serviços prestados pelas políticas setoriais, que deveriam contribuir no processo de atenção integral; o distanciamento das instalações físicas do projeto arquitetônico previsto pelo Sinase, apesar da existência de investimentos financeiros recentes em reformas e edificações de novas unidades; e a falta de materiais de consumo, repostos ora por profissionais, ora por familiares, desresponsabilizando o Estado. Sem falar que toda essa precarização reflete no processo pedagógico dirigido aos adolescentes e jovens em internação, que sofrem pela escassez de acesso aos serviços básicos e pela indignação dos profissionais, o que diversas vezes repercute nas relações entre eles, por meio do exercício da violência.

4.5 A tensão política entre os integrantes da equipe e a gestão

Para explicar as práticas de gestão e manutenção do trabalho socioeducativo, no contexto da pesquisa, faz-se necessário estabelecer relação com as condições de trabalho dos especialistas, ATRSs e gestores da unidade, e demais profissionais das políticas setoriais que atuam em interface com as unidades de internação integrantes do sistema socioeducativo. Trata-se de uma questão de fundo para a análise da desconstrução do sistema socioeducativo no Distrito Federal, pois tal interação se apresenta como luta de poder estabelecida entre as categorias profissionais e os gestores, com reflexos substanciais na execução da medida. Esses conflitos são gerados não só pela precarização das condições de trabalho, mas também pela organização da divisão de trabalho, marcada por concepções, valores e atribuições diferenciadas, que não são problematizadas de forma participativa e democrática entre servidores, gestão, sindicatos e organizações representativas das categorias.

O relato abaixo demonstra ocorrências de violações de direitos de alta gravidade: uso de maconha na unidade de internação; práticas de tortura coletiva, como meio de punição por indisciplina; limitações impostas para a realização de atendimento técnico, decorrente de uma tensão entre as categorias de especialistas e ATRSs; prevalência da concepção da punição por parte dos ATRSs; criação de dificuldades na tramitação das

denúncias de agressões físicas ocorridas nas unidades, por parte dos possíveis agressores:

Sim, essa dificuldade, ela é histórica dentro do sistema, a gente herda essas divergências, mas eu observo que é uma reprodução da sociedade em que a gente vive, que os agentes representam muito a concepção do sistema penal de redução da maioria penal, [...] de incompreensão mesmo sobre o que é a medida, como se os jovens não fossem penalizados na medida socioeducativa, que na verdade eles são. A medida tem sim um caráter sancionatório, só que é de liberdade, então os agentes trazem essa concepção de que a penalidade, ela deve ser todos os direitos, como se a penalidade ao jovem que cometeu um ato infracional, ela seja restringir direitos, ou seja, não ter acesso, penalizá-lo mais uma vez, né, não ter acesso à escola, não ter acesso a cursos nem atividades de saúde (ES2).

Então esse cotidiano, ele é muito fragilizado, muito fragilizado, quando a gente recebe, por exemplo, a denúncia de algum jovem de alguma agressão e encaminha [...], a gente vê que aí tem uma revolta dos agentes em relação a isso, como se fosse algo pessoal, e não, é realmente uma obrigação de trabalho, um dever. A gente vê que a gestão, ela tem fortalecido isso, fortalecido o entendimento dos agentes, quando a gente encaminha, por exemplo, o jovem com uma denúncia de agressão, ele não é encaminhado ao IML, são criadas burocracias dentro da unidade pra atrasar esse processo, dificultar a tomada de provas. Então isso é corriqueiro aqui, por exemplo, no caso, isso tudo faz parte da relação com os agentes, porque a gente entende que uma secretaria, ela é uma secretaria de uma policial civil. Então a concepção do sistema na nossa secretaria, ela é policialista, mesmo, penalizadora, sem a compreensão da dimensão socioeducativa da medida, e a nossa gestão, ela vem nessa tendência. Então as dificuldades com os agentes são corriqueiras nesse sentido (ES 2).

O atendimento técnico realizado pelos especialistas tem sido dificultado por alguns ATRs, que limitam o horário de entrada e saída nos módulos. É contraditória tal posição, pois alguns reclamam por mais intervenção técnica, enquanto outros a entendem como imprópria. Assim, fica clara a inexistência de consenso entre os próprios ATRs em relação ao trabalho a ser desenvolvido pelos especialistas. Tal situação nos reconduz a Goffman (2010), que trata dos papéis que os membros da equipe dirigente desenvolvem perante os internos. E, em geral, os especialistas têm pouca ou nenhuma força no processo de intervenção, pois sua formação os leva a compreender a problemática dos adolescentes e jovens envolvidos em práticas infracionais com um nível de maior profundidade e totalidade. O relato abaixo revela dificuldades impostas para limitar o acesso aos internos:

outra coisa é que nosso atendimento técnico, ele tem um horário pra ser feito, por exemplo, até 11h:30, no período da manhã, e a gente não consegue fazer esse atendimento até no horário previsto, porque os agentes trancam o módulo, os módulos já estão fechados, [...] então mesmo tendo uma determinação institucional que esse atendimento vai até 11h:30, as dificuldades são corriqueiras nesse sentido.

A punição coletiva é uma prática ainda utilizada, quando ocorrem indisciplinas consideradas graves e nenhum dos internos assume a responsabilidade pelo ato. Tal procedimento é condenável pela legislação nacional e internacional. No entanto, faz parte dos instrumentos corretivos de conduta adotados nas unidades de internação do Distrito Federal.

Outra dificuldade que nós temos é a maconha no módulo, e nenhum jovem assume que era sua a droga. Eles trancam todos, quando os jovens, por exemplo, os agentes, eles sentem o cheiro, eles colocam todos numa punição coletiva, o que é proibido internacionalmente pela Lei da Tortura, isso é considerado tortura. Eles colocam todos os jovens numa punição coletiva, pela incapacidade institucional de identificar quem é. A gente não tem um sistema de vigilância interno na unidade, os espaços dos módulos, eles não permitem a vigilância necessária, e eles se utilizam de recursos que são proibidos por lei, como a punição coletiva para atuar (ES 2).

O questionamento por parte de especialistas quanto a condutas consideradas ilegais tem levado a um tensionamento entre os integrantes da equipe dirigente. Atualmente, os meios de comunicação pela via da internet têm sido utilizados para difamar os especialistas que se posicionam contra as denúncias de tortura:

então a nossa fala nesse sentido é sempre de embate a essas questões, e dificultam também a nossa relação. Já aconteceram casos inclusive de uma colega psicóloga tentar atender dentro desse horário permitido até 11h:30, de lhe ser negada e ela questionar obviamente que estava sendo negada, e que é um direito do jovem e um dever dela e estava dentro do horário, e ela ter sua imagem divulgada num meme na internet. Então a gente sofre esse tipo de assédio interno. Entende como assédio moral, porque a gente entende que é obrigação da nossa gestão, e da nossa secretária intervir nessas questões, já que elas estão diretamente ligadas ao trabalho. Então a dificuldade assim é o pior, o que nos demanda mais energia, mais desgaste profissional, mais argumentação, mais atuação (ES 2).

As limitações impostas pelos ATRSSs, com o consentimento verbal ou não verbal dos gestores, têm atrapalhado o trabalho interdisciplinar previsto e atribuídos aos especialistas, que se veem impossibilitados de realizar os atendimentos individuais, grupais, e com maior inserção da família no processo de atendimento, haja vista que todas as ações técnicas passam pela avaliação e validação da equipe de segurança:

acaba tendo que a gente deixar de fazer mais atendimentos familiares, mais atendimentos com os jovens, atendimento grupais por conta disso. O atendimento grupal a gente nem consegue fazer, que eles não deslocam. Eles acham que é uma questão que gera insegurança, né, contra o dever da unidade de resguardar essa segurança. Então nós temos que buscar estratégias profissionais e técnicas de material pra resguardar isso, e não deixar de fazer o atendimento grupal. A gente não consegue fazer um atendimento coletivo com os jovens, então essa dificuldade com a equipe de segurança tem sido cotidiana. A maior dificuldade institucional é essa disputa de concepção (ES 2).

Nesse tecido político, é notória a necessidade de tomada de consciência coletiva, por parte das categorias profissionais, de que desempenham papéis complementares, reconhecendo, assim, que o trabalho coletivo é fundamental para a construção do Sinase, na perspectiva da interdisciplinaridade. Essa tomada de consciência poderá trazer à tona o que determina a lógica da terceirização do trabalho, aliada à desresponsabilização do GDF em relação à proteção garantida dos direitos dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação. Quando tratam desse assunto, os profissionais reafirmam a desqualificação dos serviços prestados dentro da unidade: desde problemas trabalhistas, falta de capacitação, de sociabilidade, de recursos materiais e estrutura física até desafios para a implementação da intersetorialidade, condição estratégica para colocar em prática o Sinase.

De acordo com as falas desses profissionais, podemos destacar que a precarização do trabalho nas unidades de internação do DF desconstrói a lógica preconizada no Sinase. Alguns indicadores confirmam esse argumento: terceirização, escassez de mão de obra e rotatividade, além da não identificação com a natureza do trabalho. Essa precarização das condições de trabalho, infraestrutura e equipamentos incide nas práticas profissionais, vez que essa vulnerabilidade institucional inviabiliza o acesso dos adolescentes e jovens às atividades pedagógicas e às políticas setoriais básicas, fortalecendo as práticas de segurança em detrimento da política de garantia de direitos. Tal estado de precarização que vivenciam as unidades de internação provoca conflitos, instabilidade e insatisfação permanente, propiciando, assim, um terreno fértil para a consolidação da violência como condutora das reações e da prestação de serviços. Provocam-se relações violentas entre todos, em especial nas respostas aos adolescentes, que se pautam pelo recrudescimento da disciplina e repressão, reproduzidas no cotidiano das relações entre ATRs e adolescentes, ATRs e especialistas, especialistas e gestores da unidade. Constrói-se assim um estado de guerra em que vai morrendo a condição de sujeitos dos adolescentes e jovens e transformando as práticas profissionais em objeto de controle e segurança, a serviço do extermínio dos adolescentes e jovens em internação.

Esse quadro demonstra a contradição entre o que as categorias preconizam em seus projetos ético-políticos e o que preconiza o ECA e o Sinase. Isto é, abre espaço para um projeto político fundado na autoridade violenta, como assinala Arendt (2011). Ao discutir a administração pública, Arendt (2011) afirma que ali não reina nem o poder nem a política; reina a força e a violência, a corrupção, o roubo. Argumenta que é

necessário distinguir força e violência de poder e política. Uma estrutura humana de morte, assinérgica, gera a força e a violência. Uma estrutura humana de vida e de cooperação, por sua vez, gera a política e o poder.

Assim, questiona-se: quais são os aspectos da sociedade brasileira — econômicos, políticos, culturais — que se revelaram na política de atendimento destinada aos adolescentes em conflito com a lei? O que os adolescentes autores de atos infracionais representam para a sociedade e para o Estado brasileiro? Como a estrutura de violência é pensada e colocada em prática pela administração pública, para o atendimento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Distrito Federal? Sem tais respostas, não será possível descortinar as armadilhas e os nós construídos pela relação contraditória e violenta que fundamenta as práticas profissionais dirigidas aos adolescentes em internação.

Arendt (2011) questiona: que papel a educação desempenha em toda a civilização? A preocupação da autora é com o ato de educar, com as razões a serem perseguidas pela educação, trazendo à tona a sua dimensão política. Ela considera a educação um instrumento da política, por isso propõe repensar a finalidade social da educação. Ressalta que, por meio da educação, se desenvolvem qualidades e talentos pessoais; além disso, as crianças são introduzidas no mundo público pela escola, que inicialmente faz a mediação entre a vida privada e o mundo. Arendt atribui a responsabilidade de desempenho de tal papel nas instituições públicas ao professor, que deve ir além de tal atribuição, sendo um educador, criador de um mundo novo. A autora assinala que o adulto que se recusa a fazer o papel de educador, de introduzir a criança no mundo novo, não deve tomar parte de sua educação.

A responsabilidade em apresentar o mundo novo às crianças é da autoridade. Assim, além de constatar a existência de uma crise da educação, Arendt destaca o papel fundamental exercido pela autoridade na prática educativa. E destaca que a autoridade também é alvo e objeto de crise, ou seja, convive-se com uma crise de autoridade. Os adultos, tanto na vida privada quanto na vida pública, não querem se responsabilizar pelo mundo em que as crianças estão inseridas e, conseqüentemente, pela educação delas. A autora sustenta que assumir a autoridade diante do mundo significa, além de uma ação educativa, uma atitude de conservação desse mundo.

Ao destacar a dimensão política da educação, ela demonstra preocupação com a continuidade do mundo, com a condição humana e seu seguimento. Arendt atribui ao educador, à pessoa adulta, a responsabilidade pelo mundo. Mas ressalta que essa

autoridade em crise tem sido duplamente negada: não se quer dar ordens, nem sequer obedecer a elas. A autora alerta que, na educação, não foram as crianças as autoras da derrubada da autoridade; tal papel tem sido recusado pelo adulto.

Essa situação de tensão política diagnosticada entre os profissionais que atuam nas unidades de internação, agudizada, em geral, pelas relações mantidas com a gestão, tem reflexos diretos na forma como se atua perante os internos, instituindo, como Arendt ressalta, uma crise de autoridade. A atribuição de fazer educação, ao não ser assumida integralmente e numa perspectiva de direitos humanos pelos profissionais, torna-se mais uma responsabilidade dirigida aos internos, o que os coloca numa situação mais vulnerável ainda, diante da limitada interação entre eles e os profissionais que atuam no sistema.

4.6 A intersetorialidade como modelo de gestão de política social em construção

O modelo de gestão das políticas sociais brasileiras é constitucionalmente baseado na intersetorialidade, ou seja, na proteção integral da pessoa, como direito de cidadania e dever do Estado. Ela se concretiza por meio do acesso aos programas, projetos, serviços e benefícios a serem prestados, de forma integrada, pelas políticas públicas. No caso em estudo, dos adolescentes e jovens em medida de internação, considerando a privação da liberdade por determinado período, os serviços sociais básicos devem ser prestados no interior da unidade de internação, buscando-se acesso externo em situações específicas. Assim, faz-se necessário prestar serviços de educação formal, saúde básica, profissionalização, lazer, cultura e religião, entre outros, dentro dos limites da internação. A ausência de tais acessos significa que os internos ficarão contidos nos quartos e módulos, e privados dos direitos que lhes são garantidos em lei, não tendo suas necessidades humanas atendidas. Na realidade, o único direito do qual deverão ser privados, excepcionalmente e por tempo determinado, é o de ir e vir. Numa instituição total, como diz Goffman (2010), tais necessidades devem ser atendidas no contexto da internação, e a não oferta e atenção às demandas se constituem em um processo de mortificação e degradação humana.

Com base no referido modelo, a política da socioeducação deve ser executada de forma integrada com as demais políticas setoriais, não sendo possível o alcance dos seus objetivos sem essa intersetorialidade, a ser efetivada no interior do Poder Executivo e controlada pelos demais integrantes do SGD (de defesa e controle). Associado à necessidade de ação conjunta das organizações de promoção das políticas sociais, é importante ressaltar a interface com as organizações que integram o Sistema de Justiça Juvenil, por serem adolescentes e jovens com sentença judicial, e sob acompanhamento dos órgãos de Justiça: Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Sendo assim, todos os movimentos relativos aos internos devem ser comunicados ao sistema de Justiça, que, após avaliação da situação, emitirá sentença com orientações sobre os procedimentos a serem adotados em relação aos internos.

Em relação à política da socioeducação, fica evidente o papel estratégico do SGD, que tem entre seus três eixos a proteção, a promoção e o controle, meios dos quais a intersetorialidade deve lançar mão para se concretizar. Assim, falar de intersetorialidade significa dizer que o atendimento integral, no caso das medidas socioeducativas, e em especial da internação, apenas se efetivará quando as organizações pertencentes aos referidos eixos atuarem de forma conjunta, tendo como objetivo comum a ressignificação da vida dos adolescentes e jovens. A ausência da ação de um dos eixos desencadeará uma série de violações de direitos, podendo culminar no extermínio da condição humana e de detentor de direitos do interno, conforme estabelece a legislação nacional.

Em relação à implementação do modelo de gestão intersetorial no contexto das unidades de internação do Distrito Federal, os relatos obtidos nas entrevistas revelam uma descontinuidade ou ausência na prestação de serviços básicos, tanto no interior das unidades quanto na rede de proteção externa. Em geral, os ATRs declaram que têm dificuldade de encaminhar os adolescentes e jovens para os serviços em decorrência da escassez de pessoal para fazer a escolta. Enfatizam priorizar sempre a segurança, em razão do baixo efetivo de ATRs, sob a alegação de risco à integridade física dos socioeducandos e socioeducadores.

Sim, eles já são privados de uma forma geral, né, porque não tem o acesso universal, mas como eu falei inicialmente, muitas vezes o que acontece é o seguinte, uma situação específica que eu já trouxe, é que há um efetivo baixo de agentes e por isso eles justificam o não encaminhamento dos jovens pra escola, ou pras oficinas profissionalizantes. E uma outra situação é que, quando o jovem comete alguma ocorrência disciplinar, por exemplo, eles têm uma brincadeira que eles chamam de meia hora, que é entre eles tipo de luta e tal, que praticam dentro da unidade, quando eles cometem essa falta

disciplinar, eles são encaminhados pra um outro módulo, que é o módulo sete, que é um módulo só pra quem tá cumprindo medida disciplinar. Nesse módulo, a gente tem relatos que eles não são encaminhados sempre pra escola, não. Assim, ainda menos que os outros, e não são encaminhados pras oficinas ocupacionais, então se aquele jovem tá nessa minoria, que é inserido em alguma oficina ocupacional, se ele chegar a ir pra o módulo sete, por uma ocorrência disciplinar, ele não é encaminhado pra oficina ocupacional (ES 2).

No que diz respeito ao acesso a serviços de saúde, verificou-se que todas as unidades de internação pesquisadas têm um espaço destinado à saúde emergencial, que viabiliza o socorro emergencial dos problemas verbalizados pelos adolescentes e jovens: “[...] tá sentindo dor, então vamos encaminhar pra saúde pra ele ser tratado daquela doença específica. Então é muito pela necessidade deles, eles precisam disso, então vamos correr atrás pra poder ser atendido” (ATRS 2). O atendimento imediato tem sido feito por servidores públicos do quadro da SPPCJ-GDF, que são colocados em desvio de função por terem alguma especialidade na área de saúde; e por meio de contratos temporários e cargos de confiança, além de voluntários que se dispõem a prestar atendimento eventual, após serem sensibilizados por colegas que atuam no sistema socioeducativo. Enfim, apesar da existência da PNAISARI, ainda não se percebem no sistema socioeducativo do Distrito Federal avanços na integração com a política de saúde. O atendimento, em geral, tem sido realizado pelas Unidades de Atenção à Saúde do SUS, e somente quando o setor de segurança avalia ser possível criar um aparato de segurança para o acompanhamento do interno; caso contrário, a demanda de saúde é minimizada internamente, por meio de recursos humanos precarizados, escassos e com baixos recursos de material para o atendimento.

A falta de integração com a rede de atenção à saúde do SUS, estabelecendo-se um canal de encaminhamento dos casos dos adolescentes e jovens internos, coloca-os numa fila de espera, que pode levar muito tempo para ser atendida. Não existem recursos previstos no sistema socioeducativo para fazer frente às demandas de saúde, dada a previsão legal de realização do atendimento integral, mas de forma integrada com as outras políticas. O não atendimento da demanda por algum serviço de saúde provoca uma desestabilização no módulo de internação, e para acelerar o processo de atendimento, em geral, uma das alternativas é o pagamento do acesso ao serviço na rede de saúde privada, pelos profissionais e gestores ou pelos familiares. A tentativa de conseguir o adiantamento da prestação de serviços públicos também se faz pelo estabelecimento de contato com colegas que trabalham em unidades da rede do SUS, conforme descrito abaixo:

[...] tem, pelo menos são encaminhados. Eles são encaminhados. Quando vamos supor, exame, temos também um menino que tem um problema no testículo, que tá sempre com dor. Nós tentamos o exame para ele fazer, só que esse exame, logo o primeiro, vamos supor, só ia marcar daqui a três meses. A gente depende da rede para o atendimento dos meninos. Então mais uma vez, aí nosso vice-diretor pagou esse exame para esse menino fazer, não deu nada. Aí ele tem que fazer um outro tipo de exame, aí veio, tava demorando, aí a mãe dele trabalha no hospital, aí nós demos o encaminhamento para ela e ela marcou, e esse exame só vai poder ser feito em agosto, mas vai ter acesso. É um acesso demorado, como os demais lá de fora, mas eles têm acesso. Quando não tem, a gente procura dar um jeito, mesmo porque eles tão com a gente. O que acontecer com eles, a responsabilidade é nossa (E1).

Dessa forma, a relação intersetorial com a política de saúde tem sido descontínua, contando com o apoio voluntário de alguns médicos, que, por meio de uma articulação pessoal, se dispõem a prestar serviços na unidade. Em geral, os atendimentos são agendados para ocorrerem nas unidades públicas de saúde, conforme previsto na legislação, mas, diante da declarada escassez de pessoal, tais encaminhamentos são realizados pela ótica da segurança, que tem determinado quais casos serão atendidos, conforme seu tempo e organização. Tal procedimento evidencia a violação aberta do direito à saúde, e o possível agravamento de doenças que afetam os socioeducandos.

[...] Então aqui é o básico, aqui é uma febre, uma gripe, uma tosse, uma dor de dente, essas coisas dão pra ser tratadas aqui, porque é muito emergencial, mas aí aquelas que são mais crônicas, eu tenho que ver outras coisas lá fora e demora muito tempo, demanda pessoal, demanda organização, porque a gente tem que fazer uma escolta com eles, uma escolta pra fora daqui, porque cada... e aí a gente tem que levar em consideração também o que o próprio Sinase fala, porque pra gente tirar o adolescente daqui de dentro, a gente tem que ter uma quantidade de servidores pra poder acompanhar esse adolescente dois pra um, que seria o ideal e que a gente já tá com essa defasagem, e aí a gente precisa organizar melhor, levar um tempo maior pra poder organizar essa saída (ATRS 2).

[...] Mas o que acontece, pela falta de servidor, é que não está sendo possível levar todo mundo que precisa ir pro CAPS, e está um caos por causa disso, porque falta servidor para levar. A gente tem que preconizar a escola, pois o mais importante é a escolarização. Por exemplo, tem um adolescente para ir pro CAPS, aí se a gente for levá-lo, tem que ir dois agentes, e aí a gente tem que fechar uma sala de aula, porque eles têm que tá priorizando a escola. Entendeu? (ATRS 3).

No eixo da saúde, indicada pelos parâmetros socioeducativos, fica claro o descumprimento dos artigos 7º, 8º, 9º, 11 e 13 do ECA, que falam sobre os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes brasileiros. Em relação às unidades de internação, o artigo 62 da Lei Federal do Sinase, nº 12.594, estabelece que os programas de privação de liberdade deveriam contar com uma equipe mínima de profissionais de

saúde, cuja composição seria realizada em conformidade com as normas do SUS. Durante o processo de levantamento dos dados ora apresentados, registrou-se que as equipes de profissionais de saúde atualmente em ação nas unidades foram formadas das mais diversas formas (cargos comissionados, contratos temporários, servidores públicos em desvio de função, entre outros), como meio de responder à expressiva demanda dos internos pelos serviços de saúde. Mas em nenhuma delas se verificou a existência de uma equipe de profissionais da saúde, oriundos do quadro de servidores do SUS, destinados à execução do atendimento conforme prevê a lei e a PNAISARI, lançada em 2013.

O acesso à escolarização é considerado pela maioria dos entrevistados um direito prioritário. Em todas as unidades de internação do Distrito Federal, existe um pólo vinculado a uma escola pública, embora funcione, em muitas situações, com poucas horas de aula, fato justificado também pela escassez de ATRs para realizar a escolta dos adolescentes e jovens dos módulos para a sala de aula. “É outra parte precária do nosso sistema, né, a escola, hoje ela não consegue funcionar da forma que deveria, né, ou seja, é pela falta de agentes. Então, né, sempre escalando o módulo, que tem aula uma vez por semana [...]” (ATR 5).

A legislação internacional e nacional é farta no sentido de explicitar o direito à educação formal dos adolescentes autores de infração. As Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade (1990) estabelecem que todos os adolescentes e jovens em internação tenham acesso à escolarização, por meio de um processo integrado à rede pública, de forma que, ao sair da privação de liberdade, possa dar continuidade aos estudos sem nenhum tipo de constrangimento. Seu diploma não deve fazer referência à unidade de internação em que se encontrava detido, e durante sua permanência, além do acesso à escolarização, deverá ter direito a uma biblioteca, como meio para o seu desenvolvimento intelectual. Em consonância com a legislação internacional, as Diretrizes Nacionais em Direitos Humanos, por meio da Resolução do Conselho Nacional da Educação nº 1/2012, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, declaram a necessidade de oferta de escolarização para os adolescentes e jovens privados de liberdade, tanto no ensino fundamental quanto no médio.

Percebe-se um esforço do Ministério da Educação (MEC) no sentido da regulamentação de procedimentos a serem adotados na educação formal de adolescentes privados de liberdade. A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de

Educação (CEB/CNE), por meio da Indicação CNE/CEB nº 2/2014⁵⁸, criou uma Comissão Especial no Conselho Nacional da Educação (CNE) para pensar as diretrizes nacionais para a educação escolar dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa, que foram publicadas em 2014.

No Distrito Federal, repete-se o mesmo esforço. A partir de 2013, foi elaborada uma série de resoluções normatizando a escolarização na política de socioeducação, passando a ser, desde então, de responsabilidade da Secretaria de Educação, com o apoio da SEPPCJ, a efetivação do direito à educação formal. Segundo o Censo Escolar 2013 (Inep/MEC), no Distrito Federal foram feitas 599 matrículas em turmas das escolas das unidades de internação. Assim, são perceptíveis os avanços legais no que tange à garantia da educação, no entanto, apesar dos avanços legais obtidos no processo de construção do direito dos adolescentes e jovens em medida de internação, ainda há muitas dificuldades na sua execução.

Os depoimentos obtidos pelas entrevistas destacam, entre uma série de problemas de operacionalização, dois aspectos importantes, que são objeto de preocupação entre as equipes da socioeducação e da educação: a violência entre os adolescentes e jovens, provenientes de brigas externas ou internas; e a manifesta indisposição dos internos para a retomada dos estudos, especialmente na chegada à unidade de internação. Ocorre também, associado à desigualdade social, o abandono escolar, demonstrando que os familiares, de baixa escolarização, não conseguem manter o adolescente na escola.

Olha, as aulas, porque eu vou falar a verdade para vocês, a maioria dos meninos estavam fora da escola. Eles chegam aqui, então assim, eu até faço uma análise, não eu, né, tem livros e teses sobre isso. Primeiramente o menino é excluído lá fora da escola, e ele vem parar aqui, né, a maioria dos meninos estudaram até a 5ª série. Então ele não ir para escola, para ele não é um castigo, não, na verdade ele não quer ir quando ele chega aqui. “Ah, mas você vai ter que ir”, “a, mas eu vou ter que ir para a escola, mas eu não quero”, então é a resistência, né, aí você fala “aqui não é opcional, não, todos os meninos que estão aqui vão estudar, mesmo porque se você for avaliado futuramente e no seu processo você não estiver estudando, você não vai ter direito a vários benefícios”. E aí alguns são convencidos unicamente por isso. A tentativa de sair daqui, né, o mais rapidamente. Então jamais vai ser penalizado por não ir pra escola. Agora, que existem vários problemas, sim existem, porque tem os problemas de adaptação, mesmo, tem menino aqui que ele não sabe sentar na sala de aula, ele não sabe como se portar. Então é ensinar de como entrar, o tom de falar, ele desaprendeu, se ele foi pra escola alguma uma vez na vida, ele desaprendeu o que que é a escola, como funciona. Então você vai ter que começar, né. Isso primeiramente é essa adaptação, eles já não acreditam na escola, mas eles não têm esse valor, eu

⁵⁸ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=25201-parecer-cne-ceb008-15-pdf&Itemid=30192

não sei se algum dia acreditaram, porque a maioria veio de famílias que não são escolarizadas, né. Então é muito complicado, e ele e aí tem essa questão que é o retorno, né, como é que você está fora da escola um tempão, depois você vem para cá, e agora você vai retornar. Então já tem esse problema. Dificuldade de aprendizagem, tem muito menino aqui que tem problema de adaptação e dificuldade de aprendizagem. Alguns, a maioria são usuários de drogas, e tiveram abstinência, né, vários fatores que prejudicam, e também os desafetos, as guerras entre eles. Então aqui é um... eu falo com muita segurança, meu Deus do Céu, é uma planilha ao longo de todos os meninos, onde é que cada um mora: esse aqui é de Samambaia, esse é de Planaltina, e vai montando, esse aqui não pode cruzar com esse, esse aqui não pode, né (E4).

No entanto, além das dificuldades de retomada da trajetória escolar, propiciadas pela história de vida do próprio adolescente, as dificuldades operacionais têm sido uma constante nas unidades de internação do Distrito Federal, comprometendo o exercício pleno do direito à educação. Em estudo recente, realizado na Unire, a pesquisadora Albuquerque avaliou o quadro da seguinte forma:

a política educacional desenvolvida no interior das unidades de internação Socioeducativa do DF é de competência de dois órgãos do Governo do Distrito Federal: SEDF e SECRIANÇA. No campo da aparência, considerando a Doutrina da Proteção Integral, ambos os órgãos promoveriam o aspecto pedagógico da medida socioeducativa, já que a responsabilização do adolescente envolve, apenas, a restrição da liberdade, mantendo-se e garantindo-se todos os demais direitos. No entanto, no campo da essência, do real concreto, instala-se a contradição entre a repressão e a educação, entre o fenômeno do encarceramento e o fenômeno educativo. Embora a escola pública no interior de uma UIS proponha possibilidades educativas e emancipatórias, esta instituição está imersa num contexto de aprisionamento, no qual a lógica da contenção e da repressão ainda condiciona as ações do cotidiano. Os aspectos punitivos estão para além da restrição da liberdade, incluindo as dificuldades de acesso dos socioeducandos à escola (2015, p. 9).

Acrescenta-se ao direito à escolarização o direito à profissionalização. Os relatos expressam diversas dificuldades na garantia da profissionalização dos adolescentes e jovens internos, estando o sistema socioeducativo, no período da realização desta pesquisa, desprovido de parcerias para a sua execução. As escassas atividades profissionalizantes estavam sendo realizadas por voluntários, ou servidores desviados de função. Os depoimentos sobre a importância da profissionalização no processo pedagógico da medida de internação foram recorrentes em todas as unidades. Tal fato também foi citado como desencadeador de problemas de interação entre os adolescentes e destes com a equipe de profissionais que ali atuam. Diante da ausência de tal serviço, verifica-se o aumento do tempo de permanência dos internos nos quartos, o que gera uma insatisfação generalizada, que se materializa em maiores ocorrências de situações de violência.

[...] É uma minoria que tem acesso, uma minoria. Atividade profissionalizante, eu posso te dizer que hoje não tem, não tem porque a gente só tem atividades ocupacionais, que é a oficina de horta, né, a de serigrafia, que é essa de impressão de camisetas, faixas, que eu te falei, e a de marcenaria. Mas o que acontece: a de marcenaria seria a única profissionalizante, mas ela não tem recorrência, não é cotidiana essa atividade. Então os jovens trazem a fala de que eles vão lá e apenas ajudam a tirar um móvel de lugar, a limpar a sala, a organizar. Então as vagas são mínimas, como eu te disse. No meu módulo, numa média de 30 a 35 jovens, apenas 6 estão nessas atividades que são ocupacionais. Profissionalizante não tem nenhuma, e também não tem para os outros módulos, que são as mesmas oficinas. Então a oficina profissionalizante mesmo, o curso não tem nenhum, e mesmo essas atividades ocupacionais, elas não têm uma metodologia de trabalho, é apenas para o jovem sair do módulo, e mesmo com essas situações os jovens querem estar, que é melhor estar nessa oficina ocupando a mente, como eles dizem, do que no ambiente do módulo. E a seleção, como te falei, o nosso Núcleo de Profissionalização, que coordena a quantidade de vagas, né, que tem por oficina e eles demandam pra equipe selecionar esses jovens, a gente nem entende que deveria ser feita uma seleção, porque era pra ser universal, né, esse acesso. Mas infelizmente, diante da quantidade de vagas, a gente acaba tendo que selecionar, né. O critério principal é esse: quanto tempo aquele jovem, o interesse e quanto tempo ele tá sem fazer curso, e normalmente o número de interesses é bem superior ao número de vagas (E2).

Chamou atenção, em uma das entrevistas com os especialistas, que uma boa relação interpessoal entre elas e os ATRSs facilitariam a inclusão dos internos em oficinas ocupacionais ou profissionalizantes. Tal fato demonstra o quanto o acesso aos direitos mantém resquícios de uma relação autoritária e seletiva, marcada pela subjetividade dos profissionais que integram o sistema socioeducativo. É notório, na fala abaixo transcrita, que a boa relação interfere nos acessos, à revelia de critérios claros e objetivos. Na realidade, o acesso à profissionalização deveria ser universalizado, pois trata-se de um processo fundamental para a integração do adolescente ou jovem em sua família e comunidade.

[...] Eu observo que, por eu participar e ir quase todos os dias nas oficinas, e manter maiores contatos com os instrutores, eu consigo colocar todos os adolescentes que eu acompanho lá dentro. Agora, quem fica mais preso ao fluxo de papel, e de encaminhamento, não consegue colocar ninguém. Eu pressiono um pouco e acabo conseguindo que eles entrem. Algumas oficinas intermediárias, para atender aos adolescentes do módulo 3, pois estes não podem conviver com os outros, pois estão nesse regime para proteger sua integridade física, e aí eu coloco como contrapartida de fazer um acompanhamento junto. [...] São estratégias que eu aprendi a usar, pois, se eu acompanho o adolescente, que está na minha referência, e ele está inserido, isso repercute em tudo. Então há menor ocorrência, repercute num relatório melhor, na questão da autoestima. Então eu faço muito um trabalho assim, junto. Então eu vou atender junto, eu visito a oficina para poder reforçar a autoridade do professor no cumprimento da norma. Mas isso é uma postura minha, percebo muito que nem todo mundo concorda ou faz dessa forma, mas isso também às vezes quebra protocolos [...]. E assim você não consegue trabalhar, e aí você adoce, pois se você vier pra cá e tiver só porta na cara, não consegue, e indo pro Conselho Disciplinar tem muitas pessoas doentes,

com atestados longos, muito muito desanimadas e sem envolvimento com o trabalho, pois é um trabalho muito difícil e de muita negociação, a gente negocia muito com a Gerência de Segurança, entendeu? (E3)

A focalização da socioeducação na contenção, por meio da não aplicação da intersectorialidade, é apresentada também quando os participantes da pesquisa falam sobre a profissionalização dos adolescentes e jovens. Os cursos profissionalizantes são ofertados de forma descontínua, e nem todas as bases físicas dispõem de salas adequadas para a sua realização, como é o caso da UIP. As demais têm locais adequados, mas não contam com profissionais habilitados nem matéria-prima para realizar oficinas profissionalizantes. O que se encontra, em geral, são oficinas terapêuticas, que alcançam um número reduzido de adolescentes e jovens.

O Sinase indica que os programas, projetos, serviços e benefícios necessários para a prestação de serviços de forma integral têm que ser realizados de forma integrada, ou seja, por meio da atuação conjunta das diversas políticas sociais básicas e especiais. Em relação à profissionalização, faz-se necessário que a Secretaria de Trabalho esteja presente na execução da medida socioeducativa de internação. No entanto, as entrevistas indicam que a intersectorialidade não tem sido praticada na prestação de serviços públicos direcionados para a medida de internação no Distrito Federal.

Os ATRs destacam ainda que, em 2014, foram implementadas oficinas de profissionalização, especialmente na Unire, mas elas foram interrompidas no primeiro semestre de 2015 em razão da suspensão do convênio com o Programa Nacional de Acesso de Ensino Técnico ao Emprego Sinase (Pronatec Sinase)⁵⁹ e com o Serviço Social da Indústria (Sesi). Mas explicam que as referidas oficinas estavam comprometidas, pois a falta de pessoal impedia, em diversas situações, que os

⁵⁹ O Pronatec Sinase está previsto na Portaria nº 693, de novembro de 2014, emitida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e estabelece que:

“Art. 4º O Pronatec Sinase tem como objetivo ofertar cursos das redes de educação profissional e tecnológica e serviços nacionais de aprendizagem a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 1º Podem ser unidades demandantes os órgãos responsáveis pelo Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, os quais devem observar os termos do termo de adesão a ser celebrado com a SDH/PR.

§ 2º Os cursos do Pronatec Sinase serão ofertados a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, em conformidade com a demanda identificada pelo órgão responsável pelo Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e pela SDH/PR”.

https://www.google.com.br/search?espv=2&q=Programa+Nacional+de+Acesso+de+Ensino+T%C3%A9cnico+ao+Emprego+Sinase+%28Pronatec+Sinase%29+++&oq=Programa+Nacional+de+Acesso+de+Ensino+T%C3%A9cnico+ao+Emprego+Sinase+%28Pronatec+Sinase%29+++&gs_l=serp.12...6488.8943.0.11071.2.2.0.0.0.160.291.0j2.2.0...0...1c.1j2.64.serp..2.0.0.0.qqe6kVL3dSk

adolescentes e jovens fossem encaminhados para elas. Novamente, fica clara a violação de direitos dos adolescentes e jovens em internação, em decorrência da escassez de ATRs, já assinalada como limitadora de acesso às políticas sociais de educação e saúde.

Não, curso profissionalizante atualmente tá suspenso, já teve de informática, pelo Senai como parceiro, o Senai, o Senac, o Senar, são parceiros, mas como foi suspenso o Pronatec, então ficou suspenso aqui também. A gente tava com o Pronatec aqui, e tava um incentivo bem legal, porque como lá fora tem ajuda de custo com a passagem, aqui o menino recebe tudo no final do curso. Então dá duzentos e poucos reais, e já é uma ajuda pra família, então tava legal (ATRS 4).

A profissionalização, ela é muito escassa, praticamente inexistente. No módulo que eu atendo, por exemplo, são trinta jovens hoje, apenas seis estão em atividades, né. E essas atividades, elas não são todas profissionalizantes, algumas só ocupacionais, como, por exemplo, de serigrafia, que é de estampar camisetas, ela não tem o caráter profissionalizante. Não tem um curso com pauta, uma linha metodológica a ser cumprida, é apenas pra ocupar aquele espaço. Os jovens não são encaminhados todos os dias, mesmo esse mínimo, que são seis. Além de não ser garantido também a individualidade de cada um, eles não têm condições de optar, ou seja, eles não têm como desenvolver autonomia, desenvolver as habilidades que o jovem quer, que ele tem, e que podem ser desenvolvidas, não tem como, porque não tem os cursos ofertados. Outra situação, aquela da escola que eu te falei, então ele não tem acesso à educação, que seria o básico, né, não tem acesso à educação, né, os profissionais no nosso módulo deveriam ser dois assistentes sociais, porque nós temos sempre entre 30 e 35 jovens, até 40. Então nós deveríamos ter dois assistentes sociais, dois psicólogos, e um pedagogo no mínimo, e nós temos hoje apenas dois assistentes sociais e um pedagogo (ES 2).

Ao falar da política da socioeducação, fica evidente nos depoimentos uma focalização na execução da medida socioeducativa de internação, com a garantia, em geral, da privação da liberdade e de encaminhamentos de relatórios avaliativos periódicos para o sistema de Justiça. O foco está no cumprimento da sentença, e não na atenção integral às necessidades apresentadas pelos adolescentes, jovens e familiares. A intersetorialidade, numa perspectiva universal, não é prática corrente na política da socioeducação, e tal fato tem gerado uma concentração das práticas profissionais na ação de segurança, pois assim se garante, por meio de ações repressivas, a despeito da legislação, a ordem e segurança institucional e social.

4.7 Abordagens correcionais e repressivas em detrimento de práticas socioeducativas

Relatos sobre o uso da autoridade violenta nas unidades de internação são recorrentes entre os profissionais, adolescentes e jovens em internação, assim como entre órgãos de defesa de direitos. Esses relatos mencionam maus-tratos físicos e psicológicos, privação de acesso a televisão e livros, bem como imposição de dificuldade no acesso a serviços de saúde. Tais atitudes, protagonizadas pelos profissionais das unidades de internação, levam ao extermínio da condição de sujeito de direitos, e revelam a falta de reconhecimento da humanidade dos adolescentes em medida socioeducativa de internação.

O relatório emitido pelo MNPCT, em visita à UIP em maio de 2015, informa algumas privações ocorridas naquela unidade de internação, que evidenciam a violência a que se encontram submetidos os internos:

- os adolescentes fazem as refeições nos quartos, pois são impedidos de utilizar os refeitórios;
- os adolescentes relatam que dependem da família para ter acesso a colchão, o que os leva a ficar, em muitas situações, entre quatro e dez dias sem colchão;
- os ATRSs, ao realizarem revistas nos quartos, têm como prática comum a destruição ou retirada injustificada dos bens pessoais dos internos — rasgam fotografias e destroem os artesanatos por eles produzidos;
- os adolescentes apenas podem frequentar qualquer espaço dentro da unidade acompanhados por um número determinado de ATRSs, com obrigatoriedade de caminhar em fila, com as mãos para trás e a cabeça baixa;
- as revistas dos adolescentes e jovens ocorrem sempre na saída e entrada do módulo, em sala separada, onde os adolescentes ficam nus, agacham por três vezes, depois recolocam a roupa, que é novamente revista;
- as aulas acontecem com a presença de ATRSs nas portas de cada sala, mesmo tendo a presença do professor em sala de aula;
- o adolescente em cumprimento de medida disciplinar tem rotina alterada: diminuição de tempo de banho de sol para trinta minutos; deslocamento apenas para a escola; redução do tempo de visita dos familiares; e proibição da entrada de materiais pessoais trazidos pelos familiares;

- contenção e traslado até o módulo de segurança marcado por ações agressivas e com força excessiva.

Os relatos das demais unidades revelam situações semelhantes às identificadas na UIP. O Relatório de Fiscalização emitido pelo CRESS da 8ª Região destaca:

verificou-se nas Unidades do Gama, Taguatinga e Recanto das Emas situações potenciais de violação dos direitos da criança e do adolescente, devido a superlotação, falta de segurança qualificada para a socioeducação, havendo relatos de agressão contra os usuários, especificamente, na Unidade do Recanto das Emas, onde os profissionais (Atendentes de Reintegração Social) denunciados não são afastados das atividades na Unidade até a apuração dos fatos, agravando a situação de vulnerabilidade, reincidência e abusos por parte dos profissionais.

O CRP-DF, após visita à UISM em 16 de junho de 2015, emitiu relatório de fiscalização assinalando denúncias recebidas de violações de direitos tanto dos adolescentes internos quanto dos profissionais em exercício. Entre elas destacam-se: insuficiência de psicólogos para o atendimento dos adolescentes; nomeação dos transtornos dos adolescentes nos relatórios elaborados pelos ATRSs, gerando uma situação de exposição vexatória; e não encaminhamento dos adolescentes para a escola, chegando em determinadas situações a comparecer a apenas um dia de aula na semana, sob a justificativa de falta de efetivo.

Documentos oficiais elaborados por especialistas da Unire também revelam a violência contra os jovens em internação, por parte de ATRSs, declarando a existência de punição coletiva, diante da falta de identificação do autor de determinado ato que infringe as regras. Os depoimentos dos adolescentes e jovens demonstram a coexistência de ATRSs que fazem uso da autoridade violenta, e de outros que não o fazem:

a ameaça mais é bater na gente. Eles algemam, fala que vai algemar nós na quadra de madrugada, pra ficar com frio só de cueca. Falam que quando ver na rua vai matar a gente, fala que vai fazer ocorrência sem a gente ter feito nada, fala que vai forjar um monte de coisa. É isso aí. Eles falam que quando os agentes sair pra jantar, quando tiver dormindo, os outros vai entrar de madrugada, aí os outros amigo dele encapuzado, com touca na cara, pra ninguém saber que é eles, pra ninguém ter prova que foi eles (A 1).

[...] Só de pancada. Já, dos agente, só dos agente. Eles xinga o cara de cobreja, pensa que nós é cachorro, mal pensa que nós tem família, pensa que nós é jogado no mundo. Direto, moço, isso é direto. Tipo fala que nós fede, um monte de coisa. Tipo fala pra nós tomar banho, fala que nos é corno... É, só a consciência pesada. Vai fazer o quê? Vai fazer nada (A 1).

Outro aspecto abordado pelos ATRSs é em relação à guerra entre os adolescentes e jovens, que deve ser objeto de avaliação no momento da definição de inclusão em atividades coletivas. Um dos entrevistados declara isso de forma objetiva: “as guerras entre grupos de adolescentes impede, muitas vezes, do adolescente participar de oficinas profissionalizantes (ATRS 4)”. Tal avaliação é realizada pela equipe de especialistas. Os entrevistados desconhecem os critérios utilizados, mas supõem que sejam os seguintes: disponibilidade de vagas, interesse do adolescente em fazer determinada oficina, ausência de restrição por problemas de convivência e manutenção da segurança dos adolescentes e do professor.

A questão da violência entre os adolescentes e jovens que convivem no mesmo quarto, ala, módulo, ou entre os espaços citados é ressaltada por todos os entrevistados — especialistas, ATRSs, e os próprios adolescentes e jovens. A atenção para tais problemas de convivência é fundamental na preservação da integridade física e emocional dos adolescentes e jovens. Os ATRSs destacam que muitos trazem as inimizades de fora da unidade de internação, já outros perdem a convivência nas unidades.

Os jovens pingaram plástico quente em mim, me enforcaram, me torturaram tanto! É pelo fato da minha sexualidade, mas acho que também pelo fato de ter assassinado o meu próprio pai. Eu fiquei isolado aqui dentro desse módulo, que é o módulo do castigo, terminei o ensino médio, fiz o Enem ano passado, né, coisa que é difícil aqui dentro, porque, né, escolaridade é baixa. Mas eu terminei o ensino médio aqui, e agora eu tô estudando pra fazer o Enem de novo. Passei no passado, só que não era a nota que eu queria, porque eu não quero fazer aqui na UnB, eu quero ir pra outra cidade, e tô estudando para Enem. Agora é os meus planos que eu tenho pra fazer esse ano.

É, fiquei mais uma semana sofrendo, sendo torturado tanto psicologicamente tanto fisicamente, né, tava até sem comer. Já sou magro, né, e ainda tava sem comer mais ainda, aí foi bem, bem difícil, né, só que graças a Deus agora muitos me respeitam, né, porque existia aquela coisa de quando eles não conhecem, eles só veem aquela imagem de fora, mas muitos que já me conhece, até os que já me torturaram eu já conversei com eles, e tipo, não é uma amizade, mas a gente cada um no seu canto se respeita e tal.

Existe uma lei do silêncio entre os internos, em que se estabelecem regras que, se descumpridas, podem gerar atos de extermínio, chegando à eliminação física. A superação das brigas entre os internos pode passar por concessões feitas entre eles, pautadas também em seu uso da autoridade violenta.

Mas é porque eles não me conheciam, hoje em dia sou amigo de muitos aí. Bom, é... eu não sei como falar isso. Acontece. É acontecer, acontece né, só que tipo assim, ó, eu nunca dei um motivo pra que alguém chegasse e me desse um tapa na cara, como eu já vi uns levando. Apesar de que, mesmo com ou sem motivo, pela lei eles não podem, né. Com ou sem motivo, pela lei eles não podem. É, eu não dou motivo, eu nunca, eu fui agredido uma vez quando eu cheguei aqui no Cesami⁶⁰, que é não é mais Cesami, o nome é UISS – Unidade de Internação de São Sebastião, quando eu fui pra essa unidade provisória, eu cheguei lá aos tapas, ganhei uns dois tapas, por quê? Por causa do meu ato. Porque eu cheguei, eles sabiam que eu tinha matado meu pai, porque aqui é igual as irmãs são [áudio corrompido], na verdade tem muitos querendo meu crânio lá na rua, policial que nem sabe do meu caso mas quer porque a notícia rola, aqui dentro também.

As práticas infracionais que foram cometidas pelos adolescentes e desencadearam a aplicação da medida socioeducativa de internação, ao contrário do que diz a legislação brasileira, ainda é motivo de tratamento diferenciado, tanto por parte dos ATRSs quanto por parte dos próprios adolescentes. Ou seja, o julgamento e as sentenças se estendem para além do sistema jurídico, sendo objeto também de julgamento profissional e dos demais internos, com punições duras e violadoras de direitos.

Quando eu cheguei, os ATRSs já sabiam que eu tinha matado meu próprio pai. Me perguntaram e eu falei que sim, quando eu fui explicar o motivo, pá, levei um tapão nas costas. Aí eu fiquei calado, o que que eu ia falar, né. Aí depois entrei para o quarto. Chegou, passou uns dois dias, quando dei fé que eu olhei para o corredor do meu quarto, cheio de agente, só aqueles homão de preto, cheio de agente, meu coração chega disparou. Eu falei “é agora!” Já entraram mais, perguntaram se era eu que tinha feito isso com meu pai, aí já me deram dois tapas na cabeça. Só que eu comecei a chorar e eles ficaram com medo. A gente vai aguentar a fofoca aqui dentro, tem que saber o que é fofoca e saber o que vai fofocar. Aí comecei a chorar, eles ficaram com medo, aí pararam. Depois disso, os próprios agentes do Cesami, quando eles ia pra gente de boa, tentava amenizar o sofrer dos meninos, porque eu tento muito ficar de boa com os meninos, quando eles viram que eu era de boa, aí ficaram de boa comigo, mas é igual eu falei, quando eles viram a minha cara, eles, principalmente quando trata a polícia, porque aqui dentro é ATRS, a gente [áudio corrompido] são agentes de segurança, mas muitos são policiais, muitos são policiais, uns policial civil outros trabalham de maior, então são policiais, têm porte. Então a situação é bem diferente do que você pensa, ah, é um agente, tá cuidando dos interno, cuida! Eu não posso reclamar de situação assim de você tá brigando e você chamar o agente assim, a gente não tamo dando certo e ele tirar, não posso brigar. Em questão de apoiar, que é o foco que você me perguntou, acontece sim, mas geralmente não tem motivo. Mesmo tendo motivo, eles não podem, mas os meninos não, os meninos... (A 3).

⁶⁰ Cesami era o antigo nome dado à atual Unidade de Internação Provisória de São Sebastião, destinada à privação da liberdade de adolescentes que aguardam sentença da autoridade judiciária.

As brigas entre os adolescentes e jovens internos podem gerar ocorrências disciplinares e acarretar a privação da participação em algumas atividades oferecidas pela unidade de internação:

quando de alguma maneira eles descumprem com as regras pré-estabelecidas, seja por causa da disciplina de uma maneira geral, ou por causa da higiene do ambiente, ou a limpeza do próprio quarto e espaço de lazer que eles possuem, desrespeito ao servidor, desentendimento entre os internos, as mais diversas situações. Então todas essas situações é... sem dúvida nenhuma, acabam acarretando essa privação, seja por medida disciplinar, que eles ficam trancados, isolados durante um período específico, é... ou a retirada do aparelho televisor do quarto também, por um período que a gente sempre olha conforme a cartilha e acaba estipulando. Então atitudes como essa realmente acabam gerando esse tipo de privação (ATRS 1).

Existem nas unidades de internação os módulos disciplinares, conhecidos também como seguro, para onde os adolescentes envolvidos em ocorrências são encaminhados como meio de punição por conduta indisciplinar e contrária às regras estabelecidas internamente. Enfim, existem regras institucionais e regras entre os próprios internos — caso sejam rompidas, os adolescentes e jovens podem ser retirados do local em que estão alojados para o módulo disciplinar ou para outro módulo ou unidade de internação que compõe o sistema socioeducativo. E tal remoção significa, muitas vezes, a privação do direito a escola, cursos profissionalizantes, atividades de lazer, entre outros.

Em novembro de 2014, durante a observação participante, realizada ao longo da coleta de dados de pesquisa, dois jovens perderam a convivência nos módulos e foram colocados no módulo de segurança da Unire. No primeiro contato, verificou-se que um deles estava alojado naquele módulo havia seis meses, e o outro, havia oito meses, privados de acesso a escola, cursos profissionalizantes, lazer; além do atendimento técnico, que era raro. Inicialmente os dois jovens conviveram no mesmo quarto, mas, após um tempo juntos, foram separados em razão de brigas e ameaças entre eles. No quarto, não tinham acesso a televisão, música, leitura de livros ou revistas, sendo dito que tinham uma Bíblia. Os internos declararam, na oportunidade, que tinham apenas meia hora de banho de sol, e que estavam enlouquecendo pela extensão do tempo de isolamento. Continuavam matriculados na escola, embora a direção e os professores não tivessem procurado conhecer o motivo do afastamento.

A internação no módulo disciplinar envolve perdas de direitos não previstas na legislação. O fato de os jovens serem mantidos tanto tempo isolados do contato com os demais internos comprometeu sua saúde, com relato dos dois de tentativas de suicídio, e

de enlouquecimento em razão do grande tempo sem contato sistemático com o mundo externo ou com atividades que lhes possibilitassem interagir com as pessoas, e suportar a passagem do tempo. Assim, os adolescentes e jovens considerados em risco de sua integridade física se encontram privados de acessos fundamentais para sua sobrevivência mental e física, algo de conhecimento das autoridades, que justificam tal procedimento pela falta de espaço adequado de cumprimento da medida socioeducativa de internação.

Então... a gente pode citar as rixas que privam um pouco, a gente teve que separar dois meninos do M6. [...] Os meninos que estão hoje fora da escola são por questões de rixa, dificuldade de relacionamento, porque aqui tem meninos que não podem conviver com outros, devido a guerras e desafetos externos ou criados aqui, às vezes ele têm um desentendimento que ele sai de um módulo, ele vai pra outro módulo, que hoje aqui funciona o M10, que é o módulo onde ficam os meninos que estão com a integridade física ameaçada, então esses meninos não podem frequentar a escola, mas a escola garante, porque aqui tem um polo da Secretaria de Educação, escola para todos os meninos que estão internados. Então por falta de vagas, e essas situações não acontece. Hoje nós temos meninos que não estão estudando? Sim, nós temos, mas por questões de integridade física [...] (ATRS 4).

Os profissionalizantes eles não são privados, só são privados quando eles não querem ir ou quando por algum motivo eles comentam, eles fizeram alguma infração dentro da unidade e foram encaminhados para um módulo que, desse módulo, eles não podem sair até determinada, até acabar a medida disciplinar que eles receberam (ATRS 2).

A resolução do Sinase prevê, para situações de perda da convivência, que os adolescentes e jovens sejam colocados em módulo de proteção, e não orienta no sentido da privação dos direitos individuais. Ao contrário, estimula o acesso aos direitos em qualquer situação, incluindo para os que se encontram ameaçados ou com risco à vida. Com base nas privações de direitos definidas no processo de trabalho, sob o argumento de proteção da integridade física dos adolescentes e jovens, mantém-se um processo de extermínio da condição de sujeitos de direitos dos internos. Os casos dos jovens mantidos em reclusão citados acima retratam o hiato entre as práticas profissionais cotidianas e a legislação vigente, entre a ordem menorista e a ordem socioeducativa.

É necessário, ainda, que os programas de atendimento se organizem de forma a garantir alimentação de qualidade e em quantidade suficientes; vestuário para todos que necessitarem em quantidade e correspondente às variações climáticas, de higiene pessoal em quantidade suficiente (medidas privativas de liberdade); acesso à documentação necessária ao exercício da sua cidadania e documentação escolar reconhecida pelo sistema público de ensino, bem como a inserção de adolescentes ameaçados em sua vida e em sua integridade física em programas especiais de proteção (ES 3).

Os ATRSs destacam que sua principal atribuição é a manutenção da ordem institucional, por meio de uma ação de policiamento. No entanto, a legislação prioriza o processo pedagógico:

as ações socioeducativas devem exercer uma influência sobre a vida do adolescente, contribuindo para a construção de sua identidade, de modo a favorecer a elaboração de um projeto de vida, o seu pertencimento social e o respeito às diversidades (cultural, étnico-racial, de gênero e orientação sexual), possibilitando que assumam um papel inclusivo na dinâmica social e comunitária (CONANDA, 2006, p. 54).

O argumento utilizado pelos ATRSs durante as entrevistas para justificar a priorização da disciplina e segurança no processo de trabalho relaciona-se com a escassez de pessoas e de recursos materiais, além de problemas de relacionamento com a equipe de especialistas.

O nosso trabalho, na verdade, é o de manter a ordem, essa é a nossa função principal, é manter a ordem do local. A gente tem procedimentos a serem cumpridos todos os dias, então a gente cumpre de maneira rigorosa, que é a retirada do banho de sol, entrega do lanche, e tudo mais, mas o nosso trabalho se limita dessa forma, além de zelar pela segurança do local como um todo. A gente tem a cautela de respeitar e de ser extremamente rigoroso com relação a jovens que têm conflito, então a gente tem essa disciplina, essa questão de policiamento, mesmo. A nossa função é mais essa, é manter a ordem do local e realmente manter a segurança de uma maneira geral, não só do interno, mas dos demais agentes, vistoriando cadeado, fazendo a conferência das alas, a gente faz revista dos módulos, alguma atitude suspeita ou um quarto que por algum motivo específico acaba chamando atenção, a gente acaba entrando nessa quarto, faz a revista, uma limpeza geral do quarto pra averiguar a situação, e então nosso serviço é... é de sentinela. É o tempo todo atento, é verificando qualquer situação que possa chamar a atenção de maneira específica, e é esse trabalho de cautela o tempo todo.

Já os adolescentes declaram que as condições de atendimento na unidade são ruins, e que alguns profissionais os tratam com respeito, outros não, alertando também para a insuficiência do atendimento prestado pelos especialistas:

totalmente sem estrutura, totalmente sem estrutura. Aqui não tem condição, não, de pegar nós aqui, só botar aqui e tá tudo certo, botou, deixa aí, igual eu te falei, não tem atividade, não tem curso. Tem escola, mas escola também num...

Não. Os internos, não, tá todo mundo ali, todo mundo junto, né, acontece, não.

Mas já tem o quê, duas semanas sem nenhum atendimento técnico e psicólogo, nada.

Até hoje, duas semanas, duas semanas ela não aparece aqui. Os agentes cumprem normas, regras é regras da unidade, né, aí é assim mesmo, tem uns que são tranquilos, que é de boa com nós, tem uns que não são, tem uns que qualquer coisinha atrasa (A 1).

A rotina relatada pelos ATRSs evidencia a atuação distanciada do aspecto pedagógico, demonstrando uma prática mecânica, de manutenção da ordem institucional, por meio do cumprimento cotidiano de atividades pré-estabelecidas, com horários estabelecidos:

[...] você tá recebendo pessoas ali, “oi, tudo bem, tô aqui, bom dia”, recebeu, aí tem o café da manhã, depois alguns vão pra escola, outros ficam, os que ficam vão pras atividades, os que vão pra escola voltam só por volta de 11:30, e os que ficam vão pra algumas atividades, algum futebol, alguma atividade cultural ou profissionalizante, quando tem, enfim. Então depois é o almoço, depois do almoço às 14 horas volta as atividades, então quem estuda à tarde vai pra escola à tarde, quem não estuda à tarde vai pra alguma atividade. Então essa é a dinâmica, por volta de 17:30 retorna todo mundo, todo mundo vai pro seus quartos, fecha e só no dia seguinte às 7:00 ou 7:30 da manhã. Essa é a rotina diária mais ou menos (ATRS 4).

Os especialistas apresentam uma rotina de trabalho diferenciada daquela dos ATRSs. Em algumas unidades de internação, o trabalho é realizado por plantão, ou seja, os especialistas trabalham três vezes por semana, cumprindo uma carga de 40 horas semanais. Em outras unidades, o plantão não é permitido e, dessa forma, eles trabalham sete horas todos os dias. Tal diferenciação entre as unidades tem sido fator de conflito dos especialistas, que demandam regra única para a categoria, com os gestores. Os especialistas descrevem a rotina da seguinte forma:

a gente trabalha em esquema de plantão, então eu trabalho aqui segunda, terça e quarta, de 7h da manhã às 18h. Na segunda-feira eu chego, faço meu atendimento aos meninos, né. Eu atendo 30 meninos, então eu atendo o módulo 7, e na terça-feira eu atendo o módulo 8. Toda vez, meu atendimento com eles é breve, né, de acordo com a demanda que eles me apresentam. Se eu vejo que tem um adolescente, um jovem, chamo eles já de jovem, que tá necessitando de mais um período de conversa, eu estendo. Deixo eles falarem livremente o que eles estão pensando. Porque muitas vezes eles se fecham, porque nós somos as especialistas que fazemos os relatórios deles, né. Então eles têm medo às vezes de falar algumas coisas, achando que a gente vai pôr no relatório. Naquele momento que eu tô ali, eu falo para eles que não sou juíza, “eu preciso de escutar para te orientar”. E é assim meu trabalho com eles, sabe, como eu já te disse: pergunto como ele tá naquele dia, se tem alguma coisa incomodando, se eles têm com algum problema que eles queiram compartilhar comigo e a saúde, como é que tá de saúde. Aí eles falam, às vezes a gente tem jovem que, por ter advogado, eles não são atendidos na Defensoria Pública, sabe, isso é por lei. Aí tudo deles demora, a advogada não aparece, sabe, aí assim, eles pedem para a gente fazer essa ligação e eu ligo. Ligo para a mãe para dizer, ligo para as mães para saber se elas foram na Defensoria, o que que elas souberam lá. Porque a gente tem que ter esse elo, porque eu não estou lá fora, eu estou aqui dentro trabalhando com eles, elas que são lá, né. Então elas são sempre indo, eu incentivo a ir, eu incentivo a não desistir dos filhos e os meninos também. Conversando com eles, “olha vocês praticaram isso, sim, vocês podem ter matado, sim. Mas sua vida começa daqui para frente. Eu sei que lá fora vocês têm muitos inimigos, que é matar ou morrer, mas vocês têm que ver o melhor para vocês, porque se não vão acabar com a vida cedinho, né, e ver o que vocês querem”. E não é fácil, né. Porque olha só, eles são retirados de um ambiente que eles mataram, mas eles vão voltar para esse ambiente onde eles mataram,

entendeu? Então não é fácil. Eu incentivo, motivo a questão de ser encaminhado para o primeiro emprego, tem o Cesam⁶¹, que também atende os meninos de baixa renda, encaminhando para trabalho. Então sempre incentivo, motivo, motivo em questão de concurso, de estudar, né. Então é sempre assim (ES 1).

Os ATRs, segundo a legislação, devem atuar como socioeducadores, o que implica que suas ações cotidianas devem estar fundamentadas numa concepção educativa de fortalecimento da autonomia, liberdade, preservação dos direitos humanos. Tal atuação deve se dar de forma interdisciplinar, não estando a cargo apenas do ATR o alcance do objetivo de ruptura com a trajetória infracional. Entretanto, a ação fragmentada entre socioeducadores, gestão, adolescentes e jovens e familiares, além das políticas setoriais, tem provocado no Distrito Federal uma inversão da proposta contida nas leis, e considerada um avanço e conquista no atendimento dos envolvidos em atos infracionais e em cumprimento de sentença judicial.

A gente chega aqui e vê como está o módulo, a gente cuida muito do trabalho de prevenção, porque eles têm muitas guerras entre si, eles têm muito conflito. Aí a gente tenta detectar esses conflitos antes que eles aconteçam e que ocorra as agressões físicas. A gente fica atento às conversas deles, aos diálogos, a gente leva eles para as atividades, para os cursos profissionalizantes, escolares e pros atendimentos psicopedagógicos e técnicos, sempre prestando atenção no que eles estão falando, o que está acontecendo no módulo, para a gente prevenir uma possível agressão física e tudo o que você puder pensar, porque às vezes sai notícias, quando [...] é... têm coisas inevitáveis, já aconteceu morte aqui, e você pode ter certeza que todos os funcionários fizeram o possível para evitar. Óbvio que eles dizem e a gente presta atenção nos sinais. Às vezes um adolescente fica isolado dos outros e calado demais, então a gente tira e conversa particularmente com ele para ver o que está acontecendo, tem essa atenção para ver se tem alguma rixa, algum conflito; a gente tenta também garantir segurança, principalmente esse papel de tentar resolver algum conflito, quando é o conflito uma coisa boba que surgiu aqui mesmo, tenta solucionar. Já houveram casos que eles voltaram atrás, eram brigados e fizeram as pazes, mas é muito difícil, porque não tem como a gente entrar na mente deles e saber o que eles estão pensando, porque às vezes eles falam que está tudo bem, que podem sair normalmente com os outros adolescentes e, na verdade, não está, na verdade eles estava pensando em pegar o outro adolescente... assim.... Já aconteceram mortes aqui que foram inevitáveis (ATRS 3).

Não é uma relação fácil, não, e nem muito espontânea, não, mas também é injusto dizer que é algo generalizado. Nós temos aqui vários ATRs que têm o perfil bastante socioeducador, mais sensível com o trato com os adolescentes, e isso inclusive acaba criando vínculo com muitos adolescentes daqui, e acaba que isso ajuda. Eu estou acompanhando um rapaz que está fazendo ensino médio que tem agentes emprestando livros e apostilas para ele, incentivando o hábito de leitura, dando orientações. Ontem ele me falou no atendimento que tem um agente que ficou disponível para tirar dúvidas da apostila no plantão dele, então não é generalizado. Mas temos agentes que são bastantes rígidos, e tem muito uma postura de algoz, de querer cobrar

⁶¹ Cesam: Centro Salesiano do Adolescente Trabalhador, que atua no encaminhamento de adolescentes e jovens para o trabalho, na condição de aprendiz, ou trabalho protegido.

duas vezes, porque você tá aqui, porque foi julgado e tem privação de liberdade, não de direitos, e uma coisa que é muito complicada aqui, é que tensiona muito, é a própria característica da unidade de privação de liberdade, por si só já é um tensionamento. O adolescente é cheio de energia, de hormônios, e adolescente tá aí com privação de liberdade, está preso e com pouquíssimas atividades. Eles têm pouquíssimas atividades esportivas, que seria uma atividade para arejar um pouco, aí, né, não tem quadra coberta, fica só dentro das grades, da escola [...]. Então fica muito tenso, tem meninos que não recebem visitas, ficam preocupados com problemas [...], e aí muitos agentes despreparados, ou às vezes fazem intencionalmente de criar situações para conflitos [...]. Quando gera uma ocorrência, é ruim para todo mundo. Então um plantão bom é quando você entra num plantão sem ocorrência disciplinares, porque você sai menos desgastada, então assim todo mundo ganha, né. No final da história, todo mundo ganharia, por exemplo, uma situação que a gente que faltou manejo, [...] para ele poder administrar. O adolescente, e a gente não pode esquecer que é um aspecto que pesa muito nessa relação, porque assim, a gente trabalha com um público que é muito desprovido dessa coisa, assim, pois quando ele chega aqui a maior parte deles que a gente tem aqui, dessas regras de convívio social: “por favor, muito obrigado”, de você se calar quando o outro está falando, de você esperar... Então eles chegam muitas vezes com ocorrências. [...] Situações que culminam em ocorrência é porque ele pede alguma coisa, que eles chamam de “corre”, aí o agente responde com uma grosseria, e aí o adolescente revida, aí o outro revida, e aí começa um bate-boca. Aí faz uma ocorrência de desacato ou de indisciplina, mas aí não é considerado que o agente fomentou aquilo, como uma falta de traquejo, com nervosismo, aí desqualifica o adolescente, vem, ameaça matar o agente, porque o agente... assim acontece aquelas tragédias, porque destratou, foi descortês. Uma situação que tem muitas ocorrências no módulo, os adolescentes estavam dizendo que tinha agente que em algum momento estavam chamando eles de seguros (significa que você é jack⁶²) e de bandidos, então são coisas assim que faz isso que para esse público aqui se tornam ameaças. Então falta muito isso, esse traquejo, esse cuidado [...] (ES 3).

É possível identificar um choque de identidade entre as naturezas do trabalho de socioeducador, de agente de disciplina e de policial. Os ATRSs usam, em sua maioria, uma roupa preta ou camuflada, com emblema assemelhado ao dos policiais civis do Distrito Federal, e com acessórios que indicam portarem armas. É notória a confusão de papel, e a inatividade da gestão e das organizações de defesa e de controle que integram o SGD para superar o mito criado em torno dos profissionais que atuam na segurança das unidades de internação. Fica caracterizado que suas atribuições, ao contrário do que estabelece a legislação, são pautadas pelo disciplinamento da conduta dos adolescentes e jovens, que se movimentam nas unidades com a cabeça baixa e as mãos para trás. Numa visita de aplicação de pré-teste dos instrumentais desta pesquisa, vimos um adolescente jogando futebol e correndo com as mãos para trás, repetindo o comportamento determinado pelos ATRSs, como manifestação de respeito aos

⁶² Jack é a denominação utilizada pelos adolescentes e jovens em internação, para designar outro interno que, segundo eles, está envolvido em situações de violência sexual: esturpador.

servidores. Assim, verifica-se uma naturalização das relações de disciplinamento estabelecidas.

O ATRS, ele tem um choque de, vamos dizer assim, um choque de identidade, que ao mesmo tempo em que ele tranca o menino, que ele disciplina o menino, do outro lado ele também tem que dar um carinho pra ele, ele tem que direcionar esse menino, poucos fazem isso, poucos. Então tem essa crise, ou eu sou do lado mais repressor, de segurança, ou sou do outro lado, mais pedagógico ressocializador. Entende o ATRS? Então a maioria está ainda desse lado repressor e quase zero de ressocializador, de pedagógico, o agente daqui, o servidor daqui, ele tá com o mesmo pensamento que a sociedade tem: “ah, ele errou? Então ele vai ter que apodrecer aqui dentro, tem que ser penalizado aqui, e eu não vou dar colher de chá pra ele aqui dentro. Mais ou menos isso, entende? (ATRS 4).

Então a gente percebe aquela história que eu te contei, a segurança sobressai à ressocialização e ao pedagógico, enfim. Então a gente fica muito naquela coisa segurança, segurança, segurança. Aqui são plantões de 24 horas, você fica 24 horas aqui dentro com o adolescente e descansa três dias, então aí a rotina de um ATRS é receber o plantão de manhã, olhar os equipamentos, fazer o check list dos equipamentos do outro plantão, se tem a parte administrativa do computador e também a parte pessoal, então de manhã tem uma chamada pessoal, “fulano de tal”, fulano tem que responder, o que é isso? Pra ver se está todo mundo em integridade física, se todo mundo está vivo, né?! [...] (ATRS 4)

Fica às vezes cinco dias trancado, ou é três dias, tem banho de sol uma vez por dia, fica só 30 minutos, aí o cara perde o benefício, é saída pra sair pra rua, e perde e só entra na visita as coisa de higiene, só sabonete, escova de dente e pasta. As outras coisas não entra, não, é só isso. Leva pro castigo pro PD⁶³. O PD é tudo como eles falam, chama lá o módulo, lá é o castigo. Aí fica lá, às vezes fica 15 dias lá trancado, banho de sol uma vez por dia, tem vez que eles não leva pra escola, não. Tem alguns adolescentes que eles não leva, não, eles batem na costela mesmo, nas canelas, só não bate no rosto.

[...] Só falando pra técnica, ou fala pra sua mãe pra fazer a ocorrência na Corregedoria, mas não dá resultado. Que eu saiba, nunca vi dando nenhum resultado disso, não. Não tem como provar que eles te bateram, que eles te deixam lá sem ninguém ver, para ninguém te ver que você está com hematoma, aí não tem como provar nada, não. Só a sua palavra contra a dele (ATRS 1).

Partindo dos depoimentos ora apresentados, verifica-se a importância das práticas profissionais, que têm condições diferenciadas para contribuir com a mudança da concepção de vida fundada no egocentrismo para uma compreensão da perspectiva de universalidade, que marca a convivência coletiva. A adoção de conduta baseada na autoridade violenta, aqui declarada pelos próprios profissionais e adolescentes, caracteriza uma atitude de violência física, moral e psicológica. Tal violência não apenas infringe a lei, mas impossibilita o desenvolvimento dos adolescentes e jovens,

⁶³ Pavilhão disciplinar, local em que os internos são encaminhados após terem cometido alguma ocorrência disciplinar, ou demandarem ação de proteção da integridade física. Trata-se de um módulo, ala, ou quarto separado da convivência comum.

pois a coação moral tem efeitos deletérios na formação dos adolescentes, que se encontram em situação peculiar de desenvolvimento.

4.8 A política do Sinase agoniza

Ao serem indagados sobre a implementação do ECA e do Sinase, é fala comum entre os profissionais que os direitos são conhecidos por todos, mas não podem ser cumpridos integralmente em razão da falta de pessoal para fazer a segurança dos adolescentes e jovens, e ao mesmo tempo viabilizar o acesso aos serviços oferecidos pelas políticas sociais básicas. Evidencia-se, novamente, a precarização do trabalho interferindo no alcance dos objetivos propostos pela legislação e propiciando terreno fértil para a instalação da violência nas relações interpessoais e profissionais.

Pra dizer que são respeitados, assim como eu falei, a gente tem que pensar em diversos aspectos e mais uma vez, é... a gente esbarra na questão do efetivo, porque tem muitos parâmetros pré-estabelecidos pelo Sinase que compreendem situações específicas, como por exemplo, no máximo, dois internos por agente. Então se a gente for fazer o deslocamento de dez internos, é necessário cinco agentes, a matemática é bem simples, mas essa não é a realidade, porque a gente não tem condição e a gente precisa muitas vezes deslocar um número considerável de internos. A gente tem aqui, por módulo, cerca de 20 internos, então somos três. Então dá aproximadamente 60 internos com dois agentes por módulos mais ou menos. Então um número totalmente inviável, não bate com o que o Sinase preestabelece. Então, a gente na verdade busca, busca atender, mas mais uma vez a gente esbarra nessa situação (ATRS 1, 5).

Outros ATRSSs, ao serem indagados sobre a quais direitos os adolescentes e jovens têm acesso, consideram que existem muitas concessões dentro das unidades de internação, exemplificando com a permissão da entrada de cigarros. A comparação realizada indica que o Sinase poderia ter determinações cujo conteúdo se assemelha a privilégios e não direitos — entende-se que a medida socioeducativa de internação levaria necessariamente à privação de outros acessos a serviços, além da privação da liberdade.

Eu acho que até mais, sabia? Até mais, porque existe algumas coisas que a gente faz aqui que não, por exemplo, não tem escrito no Sinase que a gente tem que ficar concedendo a entrada de cigarro pra o adolescente, inclusive para adolescente, um menor de idade não teria, que fora daqui ele não poderia nem chegar perto de um local que tenha cigarro, então acho que a gente faz um pouco mais até (ATRS 3).

Deixa eu tentar ver alguma coisa, benefício por exemplo, a televisão DVD que eles têm acesso, porque da última vez que eu li, o Sinase não tinha falando que eles têm esse direito, então é uma concessão que a gente faz pra eles, pra diminuir o impacto, né daquilo que eles vivem lá fora pra aquilo que eles vivem aqui dentro, então é uma coisa que eles também... é uma concessão que eles fazem que a gente faz também (ATRS 2).

Considerando as limitações relacionadas às condições de trabalho precárias, à tensão política nas relações de trabalho e com os adolescentes e jovens internos, à ausência da implementação efetiva e contínua da intersetorialidade, ao avaliarem a possibilidade de concretização do Sinase, a resposta foi unânime: não! O ideário neoliberal tem mantido a impossibilidade de garantia de direitos aos internos e levado os profissionais a entenderem que a responsabilidade de situação é deles, fato que tem alimentado a disputa de poder entre os mesmos. Como resultado, tem-se uma agudização das condições de atendimento, o que causa a violação de direitos e o distanciamento da compreensão de que os adolescentes e jovens são sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento.

O Sinase, por considerar que é praticamente um manual de atuação, digamos assim, eu digo que hoje, no cenário de hoje, é totalmente inviável. Nós não temos condição, nós não temos condição, por todas as situações que eu explicitiei anteriormente: baixo efetivo, carência de estrutura, falta de material de trabalho... Então hoje é totalmente inviável a aplicação do Sinase de maneira plena. A gente até quer, e a gente tenta, mas a gente não consegue. A gente faz vista grossa, muitas vezes em algumas situações, igual essa que eu falei, que a gente faz o deslocamento de dez internos com dois agentes, o que segundo o Sinase não é o ideal. Então o Sinase, por considerar que o Sinase é um manual de procedimento, eu digo que hoje é inviável [...] (ATRS 2).

A crença de que algumas infrações deveriam ser orientadas pelo Código Penal também se fez presente nos discursos dos ATRSs, que consideram curto o tempo de privação de liberdade em determinados casos, devendo haver um endurecimento das medidas. “Super a favor. Eu sei que eu posso, é... sei não, eu tenho certeza que eu tô ‘batendo de frente’ contra a ideia de muitas pessoas, tô ‘batendo de frente’ contra a ideia de muitas pessoas da minha categoria, mas eu sou super a favor, sou super a favor [...]” (ATRS 1). Tal fala engrossa o coro de muitas autoridades políticas e de parte da sociedade, que acreditam que a redução da maioria penal, associada ao aumento do tempo de internação, é a solução para o quadro de violência urbana instalado no país.

[...] Eu acho que nós deveríamos abrir mão de algumas coisas, é... e deixar a cargo, digamos assim, do Código Penal. Tem muito interno aqui que, por exemplo, vai cumprir um medida socioeducativa de dois anos, por ter cometido estupro, por ter cometido um latrocínio, quando no final das contas eu acho que ele não deveria nem estar aqui, porque o sistema oferece muitos meios e o sistema de uma maneira geral acaba passando a mão na cabeça de

internos que não deveriam, de pessoas que não mereceriam essa atenção específica. Eu acho que a unidade de internação deveria ser mais voltada pra quem cometeu primeiro deslize, pra quem tem uma ficha mais branda, não pra essa categoria de... de criminosos, que eu posso dizer. O cara que cometeu latrocínio, o cara que tem 23 homicídios na ficha, e eu acho que o ECA acaba nos prejudicando dessa maneira, ele acaba misturando de uma maneira muito grande, simplesmente pelo fato das pessoas ser menor de 18 anos (ATRS 5).

Entretanto, os ATRSs acreditam que tal medida deveria se restringir aos adolescentes que cometem crimes hediondos, ou que já cometeram muitos atos infracionais, comprovando a falta de disposição em romper com a trajetória infracional.

Total, sem distinção, ah não. Não só pra crimes hediondos, eu sou a favor da redução total. Porque depois que você lida com o sistema, você passa a ver que o número de pessoas que cometeram um deslize é pequeno em comparação àqueles que estão no mundo do crime. Tem muitos internos aqui que já estavam no mundo do crime há muito tempo, e só foram pegos quando estavam cometendo o vigésimo crime e assim por diante. Então, justamente por esse motivo que eu acredito que eles têm mais do que ciência do que estão cometendo e por esse motivo eles não devem ser tratados de maneira diferente. Então, eu sou a favor da redução plena da maioridade penal (ATRS 4).

Olha, a redução da idade pra mim é uma resposta imediata para uma sociedade que tá carente de uma justiça melhor. Não vai resolver, não resolve, a diminuição da idade penal não vai resolver o problema da violência. O que vai resolver a violência é a educação, uma melhor educação, isso sim resolve o problema da violência, agora, a diminuição é uma resposta e estava precisando. Talvez uma outra medida também dessa mesma resposta é uma resposta, não resolve, mas tem que ser dado, esse tipo de resposta pra sociedade. Pra gente em si aqui não, a gente não influencia tanto, porque no final das contas a gente vai lidar com esse mesmo adolescente (ATRS 1).

Sobre a percepção em relação à disciplina dos adolescentes e jovens, o distanciamento entre o ATRS e os internos retorna como meio de estabelecer a ordem institucional e como prática educativa cotidiana.

A gente procura estabelecer um parâmetro, um limite, é... a relação aqui é agente e interno. Eles não confundem e... assim, acontece de muitas vezes confundir, mas é quando na verdade, o agente não preestabeleceu essa linha, essa linha divisória, mas tirando isso, a nossa função é essa, ele tá aqui ciente de que eu sou aqui o agente, então eu sou o responsável por manter a disciplina no módulo. Sou responsável por cobrar, é... por cobrar que os procedimentos têm que ser cumpridos e assim por diante. Então, relacionamento é esse, nada muito invasivo, eles não entram na minha vida pessoal e nem eu na vida deles. É... O meu contato é pra cobrar procedimentos, ou então pra fornecer algo pra eles, é uma relação muito limitada dentro disso na verdade. [...] Então pra manter essa barreira, pra manter essa linha de respeito, a gente costuma tratar de “interno” e dentro da categoria também, a gente se refere a eles como “internos” (ATRS 1).

[...] Eu não admito apelido, porque a gente tá aqui, a gente tem um nuance característico do nosso cargo que é exercer a autoridade. Não tem como você exercer a autoridade, ele te respeitar, se você está desrespeitando ele, porque apelido você usa com amigo, e eu não tô aqui para achar amigo, pra fazer

amizade. A gente tá aqui para fazer um trabalho, a gente é profissional, então, eu não chamo adolescente nenhum por apelido. Sempre, a gente incentiva entre eles a chamarem pelo nome, porque eles se chamam muito por apelido, aí eu falo: “quem foi que falou isso, isso e isso?” Aí eles: “ah, foi, e aí fala o apelido né?” Aí eu falo: “mas qual o nome dele?” Às vezes eu sei o nome do apelido dele, mas eu pergunto “qual o nome?” Aí eles respondem: “Ah! Não sei, não”, aí eu falo para ele perguntar para ele qual o nome dele. Pra você incentivar o... Porque esse negócio de apelido, eu, na minha visão, você perde o profissionalismo. A gente está aqui para trabalhar, a gente não está aqui para fazer amizade (ATRS 1).

A percepção de que as práticas infracionais são inatas também está presente na maior parte dos ATRs entrevistados. Eles não acreditam na mudança de conduta infracional da maioria dos adolescentes e jovens em internação. Pensam que alguns cometeram deslizes, mas não nasceram para exercer a prática infracional, enquanto outros já nasceram com tal tendência. Ressaltam que a educação na família e na escola pode contribuir sobremaneira para a ausência de prática infracional, ou para a ruptura com tal trajetória, mas demonstram pouca crença nisso, em razão de associarem os adolescentes e jovens em internação a uma realidade de pobreza e pobreza extrema e a um quadro de violações de direitos anterior à sentença.

Eu não vou nem dizer que não acredito, mas eu poderia dizer que só acredito pra um número muito pequeno de pessoas. Eu já tive oportunidade de conversar com alguns internos que, inclusive, parei pra conversar com eles porque eles me chamaram a atenção, nesse quesito, nesse aspecto, porque você, com o passar do tempo, começa a ver que existem alguns que são diferentes, ele não têm os... as mesmas práticas, não possui os mesmos hábitos, se trajam de forma diferente dos demais, não falam gírias, é... não usam palavrões e etc., então são os perfis diferenciados. São aqueles internos que realmente cometeram um deslize, por causa de um motivo específico ele vacilou, é... foi fazer um assalto ou algo do tipo e acabou caindo aqui por causa daquilo. Ele não é o “bandido nato”, ele foi o adolescente que realmente cometeu um deslize. Tem uma situação em uma das nossas unidades de internação, de um interno que... esse interno que eu fui conversar, eu fui conversar com ele justamente por esse motivo, ele me chamou atenção porque ele era totalmente diferente dos demais internos. E eu fui conversar com ele pra saber o que que tinha acontecido e ele já falou arrependido: “Não, é, seu agente, eu num momento aí de fraqueza eu vacilei, eu tava precisando e eu fui fazer um assalto a mão armada e a viatura tava passando na hora e os cara me levaram e eu tô aqui hoje”, mas eu perguntei pra ele: “e aí, que que cê acha? Que que cê tem a me dizer hoje?” Ele falou com o semblante realmente muito sentido de que “não [...], eu não quero isso mais pra mim, não, eu vacilei, não era pra eu estar aqui, eu tenho vergonha dos meus pais até hoje por causa disso, eu tenho minha irmã pequena lá em casa, eu poderia estar trabalhando lá, ajudando meu pai e minha mãe, e eu tô preso aqui até hoje”. Inclusive, esse interno, hoje ele não tá mais no sistema, porque ele já foi liberado, porque de fato ele tinha um perfil diferenciado, esse interno é aquele que vacilou, ele vacilou, ele se viu naquela situação e por bobeira fez aquilo e acabou caindo aqui no sistema. Diferente de internos que, assim como eu falei, já vinham cometendo crimes e delitos há muito tempo, até um dia ser pego, e que já estavam no mundo do crime e que já disseram que, quando sair daqui, permanecerão no mundo do crime. Então, assim, são situações totalmente distintas (ATRS 1).

Os ATRSs declaram que os adolescentes e jovens deveriam ter mais acesso ao atendimento psicológico em razão do perfil de sofrimento, evidenciando que sua atribuição não seria de ouvir nem dialogar com eles. Tal tarefa, que para eles é dos psicólogos, deveria ocorrer com maior frequência, pois há tentativas de suicídio dos adolescentes e jovens em sofrimento, e eles demonstram impotência diante de tal quadro. Tal fato é agravado pela estrutura arquitetônica, que dificulta a visão e audição, por parte dos ATRSs, do que ocorre dentro dos quartos, além da dificuldade de relacionamento entre eles.

[...] Mas de uma maneira geral eu acho que eles deveriam ter mais acompanhamento com psicólogo, principalmente, porque é.. muitos desses internos, eles passam por dificuldades que a gente não sabe. Eles passam por situações que a gente não imagina, inclusive por esse motivo que já tiveram internos que tentaram se suicidar. Porque são problemas muito pessoais, que a gente não consegue ter acesso, justamente por causa disso, a minha função aqui é “eu sou o agente”, eu não sou o cara que vai chegar ali e... “ah senta aqui do meu lado, deixa eu te ouvir.. como é que cê tá?” [...] (ATRS 1).

Entende que não é sua atribuição sentar e conversar com o adolescente sobre os seus problemas pessoais? [...] Não, a minha função é muito específica, então eu não sou o cara que tem que fazer isso. Então, justamente por esse motivo que eu acho que eles deveriam ter atendimento com pessoas que pudessem fornecer ou exercer esse papel, exercer esse papel de suma importância. Eu acho que a partir do momento que esse tipo de coisa, esse tipo de atividade, fosse implementada de maneira mais precisa, a gente conseguiria ter uma qualidade, é... digamos assim, uma “qualidade” de interno melhor na unidade (ATRS 2).

A contradição maior aparece quando os ATRSs são questionados sobre o que gostariam de fazer com os adolescentes e jovens sob a sua responsabilidade, caso estivessem livres para fazê-lo. O exercício da violência se evidencia, e a agressão física passa a ser dominante nas falas dos profissionais, que deveriam estabelecer de forma consciente uma autoridade educativa. É perceptível uma descrença no trabalho realizado e na capacidade de mudança prevista pela pedagogia que fundamenta a legislação brasileira.

Descer uma taca neles, descer a taca na categoria é uma espécie de vício de linguagem, a gente enfrenta as mais difíceis situações de trabalho por diversos motivos, assim como eu falei. A situação não adequada de trabalho, carência de materiais básicos, e a gente esbarra muitas vezes não só com isso, mas com situações complicadas com interno. Interno que afronta a gente e interno que ameaça servidor e que, na nossa opinião, são situações intoleráveis, você chegar aqui pra cumprir com suas atividades, pra cumprir com o seu trabalho, acordar de madrugada pra atender plantão e por um motivo ou outro se deparar com interno que fala “ah, quando eu sair daqui eu vou te matar”, gera revolta em qualquer um, principalmente na nossa categoria. Então, assim, com pessoas que na minha opinião não são inocentes. Diante disso eu, não, não vou pegar e me fazer de inocente porque

quase tenho certeza que não é só minha vontade, mas a vontade de muitos. Não tô dizendo por ter ouvido, mas que imagino é que sem dúvida nenhuma, principalmente porque, assim como eu falei naquela outra situação, somos seres humanos, muitas vezes a gente extrapola os nossos limites, “perde a cabeça”, e nessa situação que a gente quer fazer. É partir pra agressão (ATRS1).

Não sei assim. É claro que quando eu fico com raiva dá vontade de matar. Mas foi isso que eu falei, de ter algo mais rigoroso, de ter mais disciplina mesmo. Tinha que ter muita disciplina, falta disciplina aqui dentro. A gente já conseguiu mudar muita coisa do procedimento. Mas ainda falta disciplina, se tivesse mais seria mais fácil de trabalhar (ATRS 5).

Mas também foram identificadas muitas falas de ampliação do acesso aos direitos e participação dos adolescentes e jovens no processo decisório. Os ATRSs declararam que o preenchimento do tempo dos adolescentes e jovens seria importante para melhorar o atendimento. Segundo os entrevistados, os internos ficam muito tempo ociosos, trazendo à tona a necessidade de implementação da ação intersetorial, prevista como fundamental para o êxito da política da socioeducação.

É precário, não corresponde àquilo que eles realmente têm que fazer, porque o tempo que eles passam com os adolescentes, as coisas que eles resolvem com os adolescentes é muito pouco. Se você parar pra ver com o adolescente, mesmo, a reclamação deles é sempre com relação a eles, que não estão dando a devida atenção que eles querem com o adolescente. É muito pouco o tempo que eles passam com o adolescente (ATRS 2).

Então, na verdade isso já está até previsto no Sinase e no ECA, acho que tem também, o protagonista juvenil, que já percebi muito isso, igual te falei do caso do menino que passou por aqui, ele vem aqui falar com os meninos, ele fala da realidade que eles passam na rua, então se você faz um trabalho de ressocialização a partir de casos e exemplos dos próprios adolescentes que já passaram por aqui, a gente ia ressocializar muitos adolescentes, porque se a gente continuar com esse padrão que a gente acha que é melhor sem escutar o adolescente, a gente vai errar, é o que vem acontecendo muito, “ah, vamos fazer uma oficina de informática”, e aí você consultou o adolescente se ele quer saber? É mais ou menos por aí, você tem também que escutar a voz do adolescente. Em um ou outro evento que se escuta eles, muito pouco. Deveria ter isso mais, porque a gente percebe que a gente pegando isso aí é onde a gente vai conquistar o adolescente, dentro do mundo dele (ATRS 2).

A diferença de concepção entre os especialistas e ATRSs fica mais evidente quando indagados a avaliar o ECA e o Sinase, bem como a se posicionar em relação aos projetos de lei que propõem a redução da maioridade penal. Em geral os especialistas se declaram entusiasmados com o que preconiza a legislação, embora declarem as inúmeras limitações de suas práticas cotidianas, pela falta de investimento do GDF na liberação de recursos materiais, financeiros e humanos. A precarização das relações de trabalho e a tensão entre os gestores e ATRSs são destacadas como fontes em potencial para o desmonte das propostas contidas na legislação. A falta da intersetorialidade na

garantia da proteção integral é outro aspecto bastante levantado, o que demonstra que o sistema socioeducativo do Distrito Federal agoniza, pois tem se limitado a garantir a contenção dos internos e a remessa de seus relatórios para o sistema de Justiça.

Não, nenhum deles, nem na profissionalização, como eu já falei, não existe atividade real de profissionalização na unidade. O direito da educação, ele tem sido violado constantemente. Primeiro os meninos, eles tinham aula todos os dias, só que eles só tinha aula, por exemplo, de 14h às 18h, só que eles só chegavam à escola 14h:40min, e tinham que voltar às 17h:15 min. Então primeiro reduzia, aí agora eles fizeram um acordo ilegal, porque não podem encaminhar os jovens. Assim acordaram que cada módulo vai dia sim, dia não, dia sim dia não pra escola, de forma que eles não cumprem a carga horária total. A Secretaria de Educação, no caso a escola, que a gente é vinculada aqui no Recanto, não tem como criar essa carga horária dos jovens. Eles são penalizados em conteúdo, e em aprovação, porque fica reprovado por falta, não tem jeito, fica reprovado por falta. Os jovens, por exemplo, que têm déficit de atenção ou, por exemplo, alguma outra questão de saúde ou psiquiátrica ou psicológica, que não possibilite um atendimento educacional regular, a escola não consegue fazer atividade com esses jovens, porque a segurança não os encaminha para uma atividade individual. Um jovem nosso que já tinha o ensino médio concluído, a gente solicitou várias vezes que ele fosse encaminhado para a biblioteca da escola, quando os outros jovens do módulo fosse encaminhado pra aula, ele fosse encaminhado pra biblioteca da escola, pra estudar pra concurso, pra faculdade, né, vestibular, e ele não foi encaminhado nunca, saiu da unidade e não foi encaminhado. Em relação à saúde, os jovens são vistos sempre como mentirosos, né, a gente não supera a sentença do juiz lá, o juiz já sentenciou pra medida de internação, mas aqui na unidade eles são sentenciados todos os dias, não só com a privação de liberdade, é com a restrição de direitos, mesmo, que eles são violados a todo instante. Se o jovem diz, por exemplo, eu já citei esse exemplo, “eu tô com dor, dor na barriga, dor na cabeça”, ele não é encaminhado pra saúde, ele é encaminhado pra saúde se ele passar mal. Assim, e a gente teve até o jovem que passou mal recentemente na escola, e ficou na Gerência de Segurança, dizia que era responsabilidade da saúde ir até a escola atender o jovem, e a saúde dizia que era responsabilidade da Gerência de Segurança fazer os primeiros socorros, e levar até a saúde. Nessa guerra entre os dois, o jovem faleceu recentemente, né. Nesse último caso aqui, então eles têm até o direito à vida negligenciado. Nesse caso, o direito ao atendimento técnico também é negado, não só na falta da equipe mínima do módulo, mas também nas dificuldades de acesso ao jovem no módulo, então a gente tem dificuldade, por exemplo, se eu passo dentro do espaço do pátio, eu não posso. É solicitado que eu desvie pelo outro lado, pra ir pra sala de atendimento, porque eles dizem que causa tumulto, porque os jovens ficam chamando a equipe, né, eles têm direito de verbalizar, né, nem de se expressar nem de chamar aquela equipe técnica que os atende eles não podem, porque os agentes se sentem incomodados, Mas a gente entende que são estratégias de barrar o trabalho, mesmo, né, de impedir. Então os jovens, eles são violados nesses aspectos do Sinase, todos, né. Eu desconheço algum que seja atendido integralmente (ES 2).

Eu acho que não são em todo o DF, mas são em alguns aspectos, né. Mas na sua plenitude não, é aquilo que a gente falou também de falta de logística para isso, de falta de estrutura de ter esse atendimento, esse serviço disponibilizado, e também em função da falta de efetivo, de carros, várias coisas (ES 3).

Olha, é igual eu falei, se você for lá dentro da amplitude, que é tudo, alguns são respeitados em parte, todos não são garantidos. Eles não têm profissionalização, eles não têm esporte, cultura e lazer. A educação atende,

mas minimamente, porque se eu digo hoje que uma escola pública não tá atendendo aqui, tá atendendo, 10% que a escola pública fornece, então não tá, né não? (ES 4)

Não. Por tudo isso que eu já te falei, já descrevi... até esses dias eu estive pensando, né... o Sinase é um documento tão completo de orientação que até a arquitetura das unidades eles traz, que não são também respeitadas. E se fosse respeitar todas essas diretrizes, com certeza, a gente teria um grande número de reinserção social, sem que eles voltassem a cometer os atos infracionais ou voltassem para outro sistema (E 5).

Enfim, os descumprimentos das determinações legais dentro das unidades de internação são inúmeros, e retratam a manutenção de práticas de autoridade violenta e violadoras de direitos, que levam ao extermínio da condição de sujeitos de direitos dos adolescentes e jovens internos. Entende-se que o processo vai além do extermínio, com a desconsideração da humanidade desse segmento social, visto como objeto e abjeto simultaneamente. E tal processo pode ser aparentemente de responsabilidade de quem ali está operando o sistema socioeducativo, mas na realidade é muito mais complexo: passa por uma opção política realizada pelo Estado brasileiro de manter tais pessoas na invisibilidade, oferecendo o mínimo necessário para sua sobrevivência. Entretanto, em tal processo se revelam tensões importantes, e disputas pela mudança de tal orientação minimalista por parte do Estado. A luta travada pelos profissionais que atuam no sistema socioeducativo é intensa, embora estejam numa relação de animosidade entre si, potencializada, muitas vezes, por uma gestão que concentra suas preocupações do estabelecimento da segurança em detrimento dos investimentos necessários para o alcance da proposta pedagógica da ressignificação da vida dos adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, pode-se afirmar que a política de socioeducação no Distrito Federal, ao não implementar o Sinase em conformidade com os dispositivos legais, extermina a condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens em medida de internação. Os dados levantados por meio de pesquisas nacionais e locais, associados aos depoimentos dos(as) trabalhadores(as) e dos adolescentes e jovens, indicam a violação cotidiana de direitos, e a sua desconstrução ocorrendo por dentro das unidades de internação.

Entre 2012 e 2013 chama atenção o crescente número de aplicação de medidas socioeducativas de internação indicado pelo Levantamento Anual do Sinase, e que se reflete na superlotação das unidades de internação, apesar da inauguração de três novos estabelecimentos, fora os que se destinam aos privados de liberdade. Além de unidades de internação superlotadas, verifica-se que o aumento de 84% na restrição e privação de liberdade agrava a situação dos recursos disponibilizados para a execução do programa de internação no Distrito Federal.

Os dados ora apresentados demonstram que o foco das práticas profissionais, no interior das unidades de internação, estão concentrados na contenção dos internos, com prejuízos substanciais ao processo de desenvolvimento dos mesmos. Tal centralidade tem provocado uma negação de direitos, e o uso de uma autoridade violenta para garantir uma não reação por parte dos internos e de seus familiares, transformando as referidas unidades, em espaços de desconstrução de sentido de vida, gerando como consequência, o extermínio da condição de sujeitos de direitos dos adolescentes e jovens em internação no Distrito Federal.

Tal processo de extermínio tem se dado no interior das unidades, por meio da negação dos direitos pré-estabelecidos na legislação vigente. A ausência da implementação da intersetorialidade como meio de gestão da política da socioeducação no Distrito Federal, demonstrou sua potencialidade na ação política de extermínio ora problematizada, por estabelecer precária prestação do atendimento das necessidades básicas dos internos, e, sobretudo, por estimular o tensionamento político entre os profissionais que ali atuam.

As práticas profissionais, que se encontram precarizadas pelas condições inadequadas de trabalho e pelo baixo acesso às políticas setoriais, passam a ser alvo de

questionamentos, e seus autores (as) responsabilizados (as) pela não execução da política da socioeducação. No entanto, entende-se, a partir dos dados ora demonstrados, que elas refletem o desinteresse do GDF em implementar a política da socioeducação, e portanto, em investir nos programas dirigidos aos adolescentes em medida socioeducativa, especialmente os que se encontram em internação, ignorando que se tratam de sujeito de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento e com prioridade absoluta.

Tais contradições evidenciam a manutenção de preceitos do menorismo, sob nova configuração, o que tem implicado o extermínio da condição do sujeito de direitos desses adolescentes e jovens. São diversos os elementos que fundamentam essa nova face do menorismo: não priorização da política; não reconhecimento da condição humana dos adolescentes e jovens; fragmentação da prestação de serviços, que leva à ausência da intersetorialidade; falta de controle, monitoramento e fiscalização permanente da implementação da política; e a força expressa pela onda conservadora atual, que clama pela potencialização da penalização.

O exposto demonstra a desconstrução da política social da socioeducação como direito. A socioeducação é colocada no campo do ideário neoliberal, negando a priorização dos direitos fundamentais dos adolescentes e jovens como dever do Estado. Dessa forma, o processo de precarização da política social voltado a esse segmento dá lugar à política de segurança nacional em detrimento da política da socioeducação. Em outras palavras, privilegia-se a centralização dos esforços na responsabilização, que se orienta pelos preceitos menoristas, secundarizando a perspectiva pedagógica, tão cara e necessária à ressignificação da vida dos autores de infração. Assim, é possível afirmar que está em construção uma nova face perversa do menorismo, que atende a interesses políticos e econômicos, descartando os avanços obtidos no campo dos direitos da infância.

Os adolescentes e jovens são considerados abjetos, objetos de ação, e não sujeitos de direitos, pois a ação educativa a que são submetidos os coage a aceitar todas as regras apresentadas, à revelia de seu pronunciamento e adesão. Busca-se a obediência absoluta, negligenciando seu estado de pessoas ainda em desenvolvimento do pensamento e do conhecimento. As unidades de internação são ambientes em que estão vivendo parte importante da vida, mas tornaram-se “belas prisões”⁶⁴ — que na realidade

⁶⁴ Termo utilizado por José Martí, intelectual cubano que se dedicou ao estudo sobre a educação popular.

não têm nada de belas, dadas as instalações inadequadas, haja vista o tamanho dos quartos, a iluminação, a ventilação e a ausência, escassez e precariedade dos móveis, ou seja, o distanciamento substancial dos dispositivos legais estabelecidos pelo ECA, pela resolução do Sinase e pela Lei Federal do Sinase, em referência aos padrões arquitetônicos adequados.

Verifica-se um conformismo acentuado por parte dos adolescentes e jovens com o tratamento violento a que estão submetidos e a que submetem outras pessoas, incluindo os servidores e colegas de quarto, de ala, módulo e unidade. Entende-se, com base nos dados levantados, que o modelo socioeducativo ora adotado pelas unidades de internação do Distrito Federal naturaliza a violência nas relações interpessoais, e reproduz um quadro de disciplinamento e controle dos corpos ali internos que, após interiorizado pelos adolescentes e jovens, alcança suas vidas intramuros e extramuros. E isso compromete de forma substancial sua reintegração familiar e comunitária, tamanhos os efeitos deletérios do processo educativo adotado pelo Estado.

Tal afirmação pode se estender aos servidores lotados nas unidades, pois, ao mesmo tempo que assumem a posição de vitimizadores, tornam-se vítimas da construção socioeducativa em curso e, com base na experiência consolidada no cotidiano profissional, podem reproduzir tal ação em outras relações. Esse aspecto não foi objeto de estudo, embora tenha se destacado como um nível do processo socioeducativo instalado, que valeria a pena ser objeto de pesquisa e aprofundamento teórico.

As relações interpessoais identificadas nas unidades de internação do DF, em geral, são baseadas em diálogos verticalizados, de imposição da autoridade não pelo argumento, mas por meios disponibilizados de poder. Entre os internos, impera a força adquirida no mundo do crime e reconhecida entre eles. Em diversos momentos das entrevistas, é notório o poder do “xerife” que tenta se impor pela trajetória infracional.

Em relação aos ATRSs, verifica-se o movimento de alguns no sentido do cumprimento da medida socioeducativa em conformidade com as determinações legais, embora prevaleça um diálogo descompromissado com o projeto de educação característico da legislação constituída a partir de 1988, fundada no reconhecimento do direito dos adolescentes em medida socioeducativa. Evidenciou-se também que o uso da autoridade violenta se dá por meio da comunicação interpessoal e, nesse contexto, destaca-se a contribuição de Freire (2012), quando afirma que, por meio do diálogo, é possível reforçar ou transformar a realidade vivenciada e sua matriz. O diálogo

percebido neste estudo aponta para um reforço da matriz menorista, de sujeição e extermínio da subjetividade e entendimento pessoal do adolescente e jovem em medida de internação. Ou seja, a materialização da legislação socioeducativa, fundamentada no direito humano dos sujeitos, não tem se dado de formar muda ou silenciosa, como destaca Freire (2012), mas por meio de práticas conservadoras de um mundo velho, com dominação e paralisação do desenvolvimento individual e social, provocando uma desconstrução do sentido da vida e o fortalecimento da racionalidade do mundo capitalista.

No processo educativo em curso, a moralidade que se busca impor aos internos é a da obediência e respeito à autoridade dos adultos; no entanto, os mesmos já estão em estágio de desenvolvimento moral mais complexo, em que prevalece a moralidade estabelecida por contrato, reciprocidade, acordo firmado entre as partes que integram o sistema socioeducativo. Tal fato leva ao entendimento de inexistência de uma pactuação das regras de convivência entre os sujeitos, o que abre terreno fértil para a violência.

Apesar de o quadro evidenciado pela pesquisa indicar a retomada do menorismo nas práticas profissionais promovidas nas unidades de internação, contrariando o discurso legal e o projeto pedagógico adotado formalmente pelas instituições do Distrito Federal, entende-se que a saída para o alcance dos compromissos brasileiros com a preservação da condição de sujeito de direitos dos adolescentes e jovens envolvidos com práticas infracionais passa pela aplicação da legislação. A legislação contém proposta inovadora e fundada no direito humano, acreditando, pois, na capacidade de mudança da adolescência, desde que atendida em suas demandas básicas e especiais. Para tanto, será necessária a admissão e implementação do modelo de gestão intersetorial e interdisciplinar, com financiamento e formação devida, tendo em vista a ruptura com a cultura da violência que se perpetua no Brasil.

Mas perdura a questão: é possível uma socioeducação comprometida com a liberdade e a igualdade no contexto do capitalismo? Especialmente quando se trata de adolescentes e jovens autores de infração, em sua maioria negros, pobres, de baixa escolaridade e moradores de periferia?

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Liana Correia Roquete de. A política de escolarização para adolescentes privados de liberdade no Distrito Federal. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 4-8 out. 2015, UFSC — Florianópolis.

ANDERSON, Perry. *Balço do neoliberalismo*. In: Sader, Emir; Gentili, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. P. 9-23.

ANDRADE, Anderson Pereira de. *A reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente como alternativa à diminuição da idade penal na Constituição*. Brasília, 2015.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ASSIS, Simone Gonçalves de et al. (org.). *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JUÍZES DE MENORES (ABJM). *Notas interpretativas ao Código de Menores: Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BRASIL. Presidência da República. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em: 7 jul. 2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. *Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890*. Código Penal de 1890. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo_norma=D&data=18901011&link=s>. Acesso em: 7 jul. 2013.

_____. Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Código de Menores de 1927. *CLB*, 31 dez. 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm>. Acesso em: 9 jul. 2013.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2014.

_____. *Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979*. Institui o Código de Menores. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 05 jul. 2013.

_____. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jul. 1990b.

_____. *Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jan. 2012.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). *Levantamento anual do Sinase 2013: privação e restrição de liberdade*. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-2013>>. Acesso em: data.

_____. *Relatório de visita à Unidade de Internação de Planaltina do Distrito Federal*. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), 2015b.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). *Análise de vulnerabilidades da juventude negra do Distrito Federal*. Brasília: Codeplan, 2013a.

_____. *Perfil e percepção social dos adolescentes em medida socioeducativa no Distrito Federal*. Brasília: Codeplan, 2013b.

_____. *Projeto político pedagógico das medidas socioeducativas no Distrito Federal: internação*. Brasília: Secretaria da Criança, 2013c. BECHER, Franciele. Os menores e a Funabem: influências da ditadura civil-militar brasileira. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História — ANPUH*, São Paulo, julho 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frente Parlamentar Mista de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FPDCA). *Relatório informativo sobre as condições de funcionamento da Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP)*, janeiro de 2013.

CARMO, Marlúcia Ferreira. *Política social como efeito de poder: o desafio da (res)socialização de adolescentes em conflito com a lei*. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

_____. *O encarceramento de adolescentes em conflito com a lei no Brasil: análise da execução orçamentária do Sinase PPA 2008–2011*. Brasília, 2013).

CARNOY, Martin. O Estado e o pensamento político norte-americano. In: _____. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 1988. P. 19-62.

CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Cedeca). *Nota pública sobre as mortes de adolescentes na UIPP (antigo Caje)*. Brasília, 11 set. 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2012-1/setembro/nota-publica-sobre-as-mortes-de-adolescentes-na-uipp-antigo-caje>>. Acesso em: 15 out. 2015.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *A execução das medidas socioeducativas de internação: Programa Justiça ao Jovem*. Brasília, 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Relatório da Infância e Juventude — Resolução nº 67/2011: um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes*. Brasília, 2013.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Conanda). *Resolução nº 46, de 29 de outubro de 1996*. Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/adolescente_em_conflito_com_a_Lei/Legislacao_adolescente/Federal_adolescente/Resolucao%20CONANDA%20n>. Acesso em: 8 nov. 2013.

_____. *Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006*. Institui parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/noticias/arquivo/resolucao-113-do-conanda-sobre-fortalecimento-do-sistema-de-garantia-dos-direitos>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. *Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Nacional Socioeducativo. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/resolucao_119_conanda_sinase.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DO DISTRITO FEDERAL (CRP-DF). *Relatório de visita*. Brasília, 2015.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL (CRESS — 8ª REGIÃO). *Relatório de fiscalização 2015*. Brasília, 2015.

CISNE, Mirla. *A produção do conhecimento em torno dos Conselhos dos Direitos da Criança e do adolescente: uma análise de teses e dissertações*. In: Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. P. 9-12

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Parâmetros para a formação do socioeducador: uma proposta inicial para debate e reflexão*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da et al. *Brasil criança urgente: a lei nº 8.069*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Pedagogia Social; Columbus Cultural, 1990.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; ANPOCS, 1995.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; FILHO, Rodrigo de Souza. *Os Conselhos dos Direitos e a pesquisa da Pós-Graduação brasileira*. In: Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. P. 9-12.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, nº 24, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). *A arte de governar crianças: história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 33-96.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREIRE, Paulo. La esencia del diálogo. In: Alejandro, Martha; Romero, María Isabel; Vidal, José Ramon. *¿Qué es la educación popular?*. La Habana: Caminos, 2012. P. 87-96.

GENET, Jean. *Diário de um ladrão*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais*. São Paulo: Cortez, 2010.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Écone, 2008.

HOBBSAWM, Eric J. *A era do capital: 1848-1875*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: Boschetti, Ivanete et al. (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. P. 13-43

LEAL, Maria Lúcia Pinto. *Perfil dos adolescentes mortos durante o cumprimento de medidas socioeducativa de internação, semiliberdade e liberdade assistida*. Relatório de Pesquisa, maio de 2007. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/infjuv/documentos/midia/publicacoes/estudos/Perfil%20dos%20adolescentes%20que%20morreram%20ao%20cumprir%20medidas%20socioeducativa%20s.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2013.

LEAL, Maria Lúcia Pinto; CARMO, Marlúcia Ferreira do Carmo. *Adolescência e direitos humanos*. In: MEDEIROS, Amanda Marina Andrade; BISINOTO, Cynthia.

Docência na socioeducação. Brasília: Universidade de Brasília, Campus Planaltina, 2014.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. Evolución histórica del derecho de la infancia: ¿por qué una historia de los derechos de la infancia? In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). *Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006. p. 7-23.

MÉSZAROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília; NETO, Otávio Cruz. Extermínio e banalização da vida. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 10, 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). *Relatório de pesquisa: perfil do adolescente infrator*. Brasília, 2011.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2010.

NACIONES UNIDAS. *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)*, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_beijing.htm>. Acesso em: 1 nov. 2013.

_____. *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/menores.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2013.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. *Temporalis*, ano II, n. 3, p. 33-40, jan.-jun. 2001.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 83, p. 5-29, jul./set. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) *Declaração de Genebra*, 1923. Disponível em: <http://www.scj.pe.gov.br/scjpe/sites/all/themes/zentropy/pdf/legislacao/Declaracao%20Direitos%20Crianca%20Genebra%201924.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-direitos-humanos/>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. *Política nos movimentos sociais latino-americanos: nova leitura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. *Temporalis*, ano II, n. 3, jan.-jun. 2001.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 14. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RAGO, Luzia Margareth. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar — Brasil 1890–1930*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, AMAIS, 1995.

_____. *A institucionalização de crianças no Brasil: um percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: PUC; São Paulo: Loyola, 2004.

ROSAVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, 2011.

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

SANTOS, Marco Antonio Cabral. Criança e criminalidade no início do século XX. In: DEL PRIORE, Mary. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2010. p. 210-230.

SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de direito penal juvenil: adolescente e ato infracional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, Enid Rocha Andrade de; OLIVEIRA, Raissa Menezes de. *Nota técnica n° 20: o adolescente em conflito com a lei e o debate sobre a redução da maioridade penal — esclarecimentos necessários*. Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, Silmara Carneiro e. Socioeducação e juventude: reflexões sobre a educação de adolescentes e jovens para a vida em liberdade. *Serviço Social Revista*, v. 14, n. 2, p. 96-118, jan.-jun. 2012.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: Sader, Emir; Gentili, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.p. 39-50

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2005.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2015: mortes matadas por armas de fogo*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2015.

YANNOULAS, Silvia Cristina. A escola como instrumento de promoção e garantia de direitos. In: MEDEIROS, Amanda Marina Andrade; BISINOTO, Cynthia (org.). *Docência na socioeducação*. Brasília: Universidade de Brasília, Campus Planaltina, 2014.p. 245- 287.

Apêndice A — Roteiro de entrevista com os adolescentes e jovens

Data da aplicação do questionário: ____/____/____

Entrevistador(a): _____

Unidade de internação: _____

Identificação do adolescente ou jovem

1. Qual o seu nome e idade?
2. Tem família no DF? Onde moram? Morava com eles antes de vir para cá? Quem é a sua responsável?

Trajatória infracional

1. Que ato infracional te fez vir para esta unidade de internação?
2. Você já cumpriu outras medidas socioeducativas (liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade, semiliberdade)? Em quais unidades? Caso sim, explique como foi o cumprimento.

Caracterização da unidade de internação

Recepção e acolhimento

1. Como você descreveria sua recepção na unidade de internação? Qual a diferença no modo como é recebido pelos agentes, técnicos e colegas de quarto?
2. Você já teve que mudar de lugar por causa de “inimigos”?

Estrutura arquitetônica

1. Como é o quarto em que você fica? O que é desagradável nele?

Regras e normas da unidade de internação

1. Quando você pratica ou está envolvido em alguma ocorrência disciplinar, que tipos de punição são aplicados? Como você pode se defender?
2. Como é a rotina de um módulo disciplinar? Se você já foi para um deles, o que sentiu? (Problematizar: quantas vezes foi atendido pela equipe técnica no período de cumprimento da medida disciplinar?)

Atendimento intersetorial

Escolarização e profissionalização

1. Ao chegar à unidade, você foi imediatamente matriculado na escola? Como é sua relação com os colegas de sala de aula? E com os professores e a direção da escola?

Saúde

1. Quando chega à unidade, recebe alguma avaliação médica?
2. Quando reclama de dores, seu pedido é resolvido? E quanto à medicação?
3. Se algo acontece com a sua saúde, sua família é avisada? Ela te acompanha?

Socioeducação

1. Como os ATRS te tratam? Como os técnicos te tratam?
2. Você já sofreu alguma violência dentro da unidade? Que tipo? Quem as cometeu? Descreva-a.

Participação e acesso a informações

1. Quando você quer reclamar de alguma coisa aqui, tem a quem recorrer? Quem você procura?
2. Em situações extremas, de adoecimento ou morte de familiar, você é avisado? E é autorizado a visitar os familiares?

Sentimento de segurança

1. Onde você se sente mais seguro? Na unidade, na rua, na sua família?
2. Na unidade, quem ou o que representa risco?

APÊNDICE B — Roteiro de entrevista com os trabalhadores das unidades de internação

Data da aplicação do questionário: ____/____/_____

Entrevistador(a): _____

Unidade de internação: _____

Trabalhador entrevistado:

Especialista ()

Atendente de Reintegração Socioeducativo (ATRS) ()

Práticas de gestão e manutenção

1. A equipe com a qual você trabalha é correspondente ao que determina a legislação? Se não, existe sobrecarga?
2. Na estrutura da sua unidade de internação, o que dificulta o seu trabalho com os internos?
3. Quando não são garantidos os equipamentos e insumos, quais são as alternativas adotadas para a manutenção das atividades? Existe o uso de recursos pessoais?
4. Em relação ao trabalho intersetorial, os internos têm acesso a todos os serviços públicos de que necessitam? Caso contrário, como se resolvem as demandas não atendidas?

Práticas profissionais cotidianas

1. É uma atividade recorrente nas unidades de internação o acesso a cursos profissionalizantes. Aqui, na unidade em que você trabalha, todos os jovens têm acesso ou existe algum critério de seleção?
2. Em que situações os adolescentes são privados do acesso às aulas e aos cursos profissionalizantes?
3. Como é o trabalho realizado por você com os adolescentes e jovens? Poderia descrever sua rotina de trabalho e atribuições?

Percepção acerca dos trabalhadores que compõem a equipe da unidade de internação

1. Como é a relação entre os especialistas e os atendentes de reintegração social? Existem dificuldades na realização do trabalho em comum?

Percepção sobre o Sinase e o ECA

1. Os direitos dos jovens e adolescentes, estabelecidos no Sinase, são respeitados na unidade de internação?
2. Como você avalia o ECA e o Sinase? Acredita que sua implementação é possível?
3. Acredita que deveria ser feita alguma alteração no ECA? Se sim, qual?
4. Você é a favor da redução da idade penal?

Percepção em relação aos jovens

1. Como é a relação com os adolescentes e jovens?
2. Qual é a sua opinião sobre os jovens que cometem atos infracionais?
3. Você acredita que eles podem abandonar as práticas infracionais?
4. O que pensa que poderia acontecer para que esses jovens não chegassem ao ponto de ter que cumprir as medidas socioeducativas?
5. Que tipo de prática pedagógica e disciplinar considera que deveria ser dirigida a eles?

Outros

1. O que você não pode fazer, mas gostaria?

APÊNDICE C — Questionário dirigido aos dirigentes das unidades de internação do Distrito Federal

Data da aplicação do questionário: ____/____/_____

Entrevistador(a): _____

Unidade de internação: _____

Identificação da unidade

1. Nome:
2. Endereço:
3. Composição
Masculina () Mista ()
4. Destinada ao cumprimento da seguinte medida socioeducativa :
Somente internação () Internação e internação provisória ()

Identificação do respondente

1. Nome:
2. Função:
3. Escolaridade?
4. Se tem curso superior, cite a área:
5. Quando assumiu a gestão (mês/ano)?
6. Concorda com as determinações do Sinase?
Integralmente () Parcialmente () Não concorda ()
6. 1. Se marcou “Parcialmente” ou “Não Concorda”, justifique:

7. Concorda o Estatuto da Criança e do Adolescente?
Integralmente () Parcialmente () Não concorda ()
7. 1. Se marcou “Parcialmente” ou “Não Concorda”, justifique:

8. Mantém contato com os adolescentes?
Sim () Não ()
8. 1. Se sim, com qual frequência?
() semanal () quinzenal () mensal

Políticas Setoriais

Política de saúde

1. Há Núcleo de Saúde na unidade? Sim () Não ()

2. Qual é a periodicidade do atendimento?

() semanal () quinzenal () mensal () bimestral

3. Há tratamento voltado a quem tem deficiência mental? (Pode-se marcar mais de uma opção)

() Existe atendimento médico local

() Existe atendimento na rede de saúde pública

() Não existe

Política de esporte

1. Possui quadras de esporte?

Sim () Não ()

1.1. Se sim, como selecionam os usuários?

2. As roupas de cama são dos adolescentes ou das unidades?

Individuais () Unidade ()

3. Os jovens têm acesso a água potável?

Sim () Não ()

4. Existe biblioteca na unidade?

Sim () Não ()

5. Existe módulo de proteção de integridade física?

Sim () Não ()

Procedimentos internos de atendimento

1. Há avaliação médica antes da internação?

Sim () Não ()

2. Quando o adolescente se envolve em ocorrência disciplinar, ele é colocado num módulo específico?

Sim () Não ()

Segurança

1. A unidade conta com que tipo de segurança interna?

Segurança feita por policiais militares ()

Segurança feita por empresa privada de segurança ()

Segurança feita por policiais militares e por empresa privada de segurança ()
 Não há profissionais específicos para fazer a segurança ()

2. Desde que assumiu a gestão, quais dos casos seguintes ocorreram?

() Assassinato. Quantos?

() Não houve

() Suicídio. Quantos?

() Não houve

() Tentativa de suicídio. Quantos?

() Não houve

() Violência sexual. Quantos?

() Não houve

Recursos humanos

1. Quantifique os trabalhadores de cada grupo:

Assistente social:

Psicólogo:

Pedagogo:

ATRS:

2. Quantas equipes de referência estão atuando na unidade?

3. Quantos adolescentes e jovens existem na unidade?

Controle externo

1. Há fiscalizações de órgãos externos? Sim () Não ()

1.1. Se sim, qual?

1.2. Qual a periodicidade?

Programas

1. Há programa específico para adolescentes com deficiência (física e mental)?

Sim () Não ()

1.1. Se sim, qual?

2. Há programa específico para educação sexual?

Sim () Não ()

2.1. Se sim, qual?

3. Há programa específico para dependência química?

Sim () Não ()

3.1. Se sim, qual?

4. Há programa específico para gestão de conflitos?

Sim () Não ()

4.1. Se sim, qual?

5. Há programa de atendimento e acompanhamento familiar?

Sim () Não ()

5.1. Qual?

5.2. Com qual frequência?

Plano de Atendimento Individualizado (PIA)

1. Todas os adolescentes têm o PIA?

Sim () Não ()

1.1. Caso contrário, qual é a dificuldade em elaborar e implementar o PIA?

2. Pais ou responsáveis participam da elaboração do PIA?

Sim () Não ()

3. O adolescente ou jovem participa da elaboração do PIA?

Sim () Não ()

4. O PIA é analisado pelo Ministério Público e pela Defensoria pública antes da implementação?

Sim () Não ()

Cotidiano dos adolescentes e jovens

Atividade externa

1. Há atividades externas?

Sim () Não ()

Curso () Quais?

Trabalho () Quais?

Outros () Quais?

Não é permitido ()

Atividade religiosa

1. Há cultos de crenças regularmente?

Sim () Não ()

1.1. Se sim, quais religiões?

2. Alguma crença não é permitida?

Sim () Não ()

2.1. Se sim, qual crença?

Política de educação

Escolarização

1. Há unidade escolar em funcionamento dentro da unidade?

Sim () Não ()

1.1. Se sim, quais são as séries?

() Apenas ensino fundamental

() Ensino fundamental e médio

() Outros _____

2. Há quantas horas de aula por dia?

3. Em que situações os adolescentes e jovens são privados de acesso às aulas?

() Em nenhuma ocasião

() Adoecimento

() Ocorrência disciplinar

() Outros _____

4. Quando os adolescentes e jovens se recusam a participar das aulas, eles são atendidos pela equipe de referência?

Sim () Não ()

5. O acesso às aulas é garantido aos internos que se encontram em proteção de integridade física?

Sim () Não ()

Profissionalização

1. Há cursos de capacitação profissional internos à unidade?

Sim () Não ()

Se sim, quais cursos são oferecidos?

Trabalho

1. Os jovens realizam algum tipo de trabalho interno?

Sim () Não ()

1.1. Se sim, quais?

1.2. Se sim, há remuneração no trabalho interno?

Sim () Não ()

Atividades recreativas

1. Há prática regular de atividades de lazer/esporte?

Sim () Não ()

1.1. Se sim, quais?

2. Em que situações os adolescentes são privados do lazer?

Visitas

1. Frequência de permissão de visitas aos internos

Uma por semana ()

Mais de uma por semana ()

Uma a cada quinze dias ()

Uma por mês ()

Menos de uma por mês ()

2. Há visita íntima na unidade?

Sim () Não ()

3. Se sim, precisa de autorização judicial?

Sim () Não ()

4. Há serviço de correspondência entre internos e familiares ou amigos?

Sim () Não ()

Disciplina

1. Há regulamento de medidas disciplinares?

Sim () Não ()

2. O adolescente é informado formalmente do regulamento?

Sim () Não () Não se aplica ()

3. No regulamento há tipificação de infrações?

Sim () Não () Não se aplica ()

4. A apuração da infração é colegiada?

Sim () Não () Não se aplica ()

4.1. Se sim, qual é a composição do colegiado?

5. Há duração determinada de sanção disciplinar?

Sim () Não ()

6. Há apuração com contraditório da sanção disciplina?

Prejudicado () Sim () Não ()

7. Há possibilidade de revisão judicial da sanção disciplinar?

Prejudicado () Sim () Não ()

8. Há sanção disciplinar de isolamento?

Sim () Não ()

9. Há sanção coletiva?

Sim () Não ()

Parâmetros arquitetônicos

1. Os módulos em que estão os dormitórios têm iluminação e ventilação que atendam às condições climáticas locais, seguindo orientações técnicas?

Sim () Não ()

1.1. Se não, por quê?

2. Qual é o número máximo de jovens e adolescentes que vocês conseguem abarcar na unidade?

3. Existem módulos com número acima do estipulado?

Sim () Não ()

4. Os módulos são separados por fase em que se encontram os internos?

Sim () Não ()

5. A unidade possibilita a separação por compleição física e gravidade da infração?

Sim () Não ()

5.1 Se sim, de que forma estão separados?

APÊNDICE D — Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “O extermínio da condição de sujeitos de direitos dos adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação no Distrito Federal”, de responsabilidade de Marlúcia Ferreira do Carmo, aluna de doutorado da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é conhecer as práticas cotidianas desenvolvidas nas unidades de internação do Distrito Federal, com os adolescentes e jovens internos, tendo em vista avaliar sua correspondência ou não às orientações contidas no Sinase. Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas e fitas de gravação, ficarão sob a guarda da pesquisadora. A coleta de dados será realizada por meio de aplicação de entrevistas semiestruturadas e questionários. É desses procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica risco.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para melhorar as condições de atendimento no sistema socioeducativo do Distrito Federal.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para se recusar a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, pode me contatar pelo telefone (61) 9698-1504 ou pelo e-mail marluciacarmo2010@gmail.com.

A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de apresentação do relatório de tese por escrito, e apresentação pública dos dados, que poderão ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este documento foi elaborado em duas vias: uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa e a outra com o(a) senhor(a).

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

Brasília, ____ de _____ de _____