

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Programa de Mestrado em Administração Pública

**Política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei
em medida de privação de liberdade: o desafio de
implementação do ECA em um contexto institucional
composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização**

Clarissa Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte
2010

Clarissa Gonçalves Menicucci

Política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei em medida de privação de liberdade: o desafio de implementação do ECA em um contexto institucional composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Carla Bronzo

Belo Horizonte
2010

Clarissa Gonçalves Menicucci

Política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei em medida de privação de liberdade: o desafio de implementação do ECA em um contexto institucional composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Belo Horizonte, Março de 2010.

Prof^{al}. Dr^a. Carla Bronzo (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Luís Flávio Saporì – Convidado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

A invisibilidade de uns serve à invisibilidade que mais importa, aquela que sustenta uma certa visão de mundo. (Luís Eduardo Soares, do livro “Cabeça de Porco”)

Agradecimentos

Ao Newton, meu marido, amor, amigo e companheiro de todas as horas. Obrigada por entender minha distância, minhas insônias e minhas divagações.

À minha mãe, Telma Menicucci, pelo exemplo acadêmico, pelas infinitas discussões teóricas e ideológicas, mas, principalmente, pelo colo de mãe tão necessário nesses últimos tempos.

Ao meu pai, Paulo Trajano, pelo carinho e apoio constantes, e à Marleninha pela doçura sempre presente.

Aos meus irmãos, Paulinho, Jú e Lucas, pelas horas de descontração e aconchego.

Ao meu afilhado Francisco, dizendo a cada sorriso que a vida pode ser mais simples.

À Carla Bronzo, minha orientadora, pelo auxílio desde a busca do objeto de pesquisa e por me apresentar ao mundo complexo dos adolescentes em conflito com a lei. Por me orientar neste trabalho e por acreditar que ciência também se faz com desejo de mudança.

A toda a equipe da Pesquisa “Avaliação da aplicação de medida socioeducativa de internação a adolescentes em conflito com a Lei”, da Fundação João Pinheiro, por todo o aprendizado, pela troca de experiências e sentimentos. E especialmente ao coordenador Bruno Lazzarotti, por me receber no grupo, e às minhas companheiras de campo Elieth, Vera e Juliana. Com vocês descobri um outro mundo até então desconhecido.

À Flávia Brasil pelo auxílio na tradução do Resumo e na busca dos jargões específicos.

À CAPES, pelo auxílio financeiro que, mesmo distante do ideal, me permitiu um mergulho acadêmico nos últimos dois anos.

À Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais, pela abertura à pesquisa e pela disponibilização dos dados das unidades. Sem este apoio institucional este trabalho não seria possível.

A todos os gestores, diretores, técnicos e agentes socioeducativos entrevistados para este trabalho. E principalmente aos adolescentes que se dispuseram a dividir conosco

um pouco de suas trajetórias, expectativas e aprendizados. Descobrir em cada um de vocês um olhar juvenil fez esta jornada valer a pena.

A todos meus amigos e amigas que, de alguma forma, me ajudaram a concluir este trabalho.

À minha querida Flor, cachorrinha companheira incondicional, presente em todos os meus dias solitários em frente ao computador.

Ao Brasil, país lindo e cheio de desigualdades, mas que abriga muita gente disposta a amá-lo e transformá-lo.

Resumo

O presente trabalho buscou analisar as formas de implementação dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) em diferentes centros socioeducativos. O estudo também buscou compreender as maneiras como estas instituições lidam com a presença de duas lógicas distintas e coexistentes na política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade: a coerção e a socialização. A análise foi feita a partir de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas, configurando estudos de caso em duas unidades de internação de Minas Gerais: o Centro Socioeducativo 1, localizado em Belo Horizonte, e o Centro Socioeducativo 2, localizado em Sete Lagoas. Os estudos de caso nos dois centros demonstraram que a política é implementada de forma diferenciada em instituições diferentes, sendo alterada principalmente pelos seguintes fatores: a estrutura física, material e organizacional das unidades, o perfil dos internos e as visões dos implementadores sobre as normativas e sobre os próprios adolescentes. A articulação entre as lógicas da coerção e da socialização também ocorre de forma diferenciada nos dois centros, sendo influenciada pela resistência dos atores às mudanças da legislação, pela dualidade inerente à política – que articula objetivos ligados à manutenção da segurança a propostas de reinserção social com respeito à singularidade do adolescente – e pelas visões e concepções dos implementadores sobre as normativas e sobre as ações punitivas e pedagógicas.

Palavras-chave: Adolescente em conflito com a lei. Adolescente em privação de liberdade. Centros socioeducativos. Coerção e socialização. Implementação de políticas públicas.

Abstract

The present work aimed to analyze the strategies of implementation of the principles of the Statute of the Children and Adolescents (ECA) and of the National System of Socioeducational Service (SINASE) in different socioeducational centers. The study also sought to understand the ways that these institutions deal with the presence of two distinct and simultaneous logics in the policy focused on the adolescents in deprivation of liberty: the coercion and the socialization. The analysis was based on bibliographic research, documentary analysis and interviews, setting up case studies in two socioeducational centers in Minas Gerais: the “Centro Socioeducativo Santa Clara”, located in Belo Horizonte, and the “Centro Socioeducativo de Sete Lagoas”, located in Sete Lagoas municipality. The case studies of the two socioeducational centers showed that the policy is implemented in distinct ways in the two institutions and that it has been being changed mainly by the following factors: the physical, material and organizational structure of the units; the profile of the adolescents; and the visions of the front-line bureaucrats about the norms and about the own adolescents. The articulation between the logics of the coercion and of the socializing also occurs in differentiated ways in the two centers, influenced by institutional path dependence of the units, by policy framework’s inherent duality – that articulates objectives related to security maintenance with the proposals of social reintegration taking into account the adolescents singularity – and by the visions and conceptions of the front-line bureaucrats about the punitive and pedagogical actions.

Keywords: Adolescent in conflict with the law; Adolescent in deprivation of liberty. Socioeducatives Centers; Coercion and socialization; Public Policies Implementation.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Número de vagas de internação por tempo indeterminado, internação provisória e semiliberdade e número de unidades socioeducativas em Minas Gerais entre 2003 e 2009	70
Tabela 2. Evolução orçamentária do Sistema Socioeducativo de Minas Gerais entre 2004 e 2009.....	70
Tabela 3. Adolescentes inseridos na escola e em oficinas e número de tumultos e fugas nas unidades de internação em 2008.....	85
Tabela 4. Perfil dos adolescentes internados no Centro Socioeducativo 1 – janeiro a dezembro de 2008	95
Tabela 5. Perfil dos adolescentes internados no Centro Socioeducativo 2 – janeiro a dezembro de 2008	103

Sumário

Introdução	12
1. A polaridade coerção e socialização e a política para o adolescente em conflito com a lei em sua realidade institucional	18
1.1. De objeto a sujeito: o adolescente em conflito com a lei e seu atendimento	19
1.1.1. Trajetórias: quem são os adolescentes autores de atos infracionais?	19
1.1.2. Histórico e Marco Normativo	26
1.1.3. Coerção e Socialização: duas lógicas em uma mesma política	34
1.1.4. As duas lógicas materializadas nas práticas organizacionais	42
1.2. A implementação da política de atendimento aos adolescentes em privação de liberdade e os desafios postos por sua natureza	46
1.2.1. O papel dos <i>street level bureaucrats</i>	48
1.2.2. A política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei: especificidades e formas de organização dos serviços	51
2. A Política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais	57
2.1. Do Código de Menores ao ECA: a formação de uma política	59
2.2. Da internação às medidas de meio aberto: o exercício da liberdade e a busca da responsabilização do adolescente	71
2.3. Interlocução com o Judiciário. A experiência do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA)	75
2.4. A privação de liberdade e os centros socioeducativos	80
3. Os centros socioeducativos como locus da execução da medida de privação de liberdade. Dois estudos de caso.....	89
3.1. A realidade institucional dos centros socioeducativos	91
3.1.1. Centro Socioeducativo 1	91
3.1.2. Centro Socioeducativo 2.....	98
3.2. O ECA e o SINASE dentro das unidades socioeducativas: a visão dos implementadores	107

3.2.1. Centro Socioeducativo 1	108
3.2.2. Centro Socioeducativo 2	110
3.3. Das interpretações das normativas às práticas pedagógicas e punitivas	112
3.3.1. Práticas e punições – Centro 1	113
3.3.2. Práticas e punições – Centro 2	119
3.3.3. O que dizem as práticas	128
4. Diferentes políticas em uma mesma política: a implementação do ECA e do SINASE em dois centros socioeducativos	130
4.1. Entre os princípios normativos e a realidade das unidades de internação	131
4.1.1. A estrutura e os limites e possibilidades impostos ao atendimento	131
4.1.2. Limites à inclusão: origem, escolaridade e convívio com a violência	138
4.1.3. A perspectiva dos agentes implementadores: até que ponto as concepções importam?	144
4.2. Coerção e socialização: é possível operacionalizar lógicas tão distintas?	150
Considerações finais	162
Referências Bibliográficas	171

Introdução

O envolvimento de adolescentes com a criminalidade não é um fenômeno exatamente recente na sociedade brasileira. As concepções de atendimento deste público, no entanto, vêm se transformando ao longo dos anos, inspiradas em mudanças na legislação internacional e na atuação de movimentos sociais ligados aos Direitos Humanos. No país, o grande marco destas transformações foi o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990.

O ECA trouxe mudanças importantes para as políticas voltadas para crianças e adolescentes de uma maneira mais ampla, a partir da noção de que eles se encontram em uma condição peculiar de desenvolvimento, são sujeitos de direitos e merecem proteção integral. No caso dos adolescentes em conflito com a lei especificamente, o estatuto representou um grande passo, na medida em que revogou o Código de Menores, que enfatizava o atendimento a este público dentro da lógica do controle do “menor em situação irregular” e propenso à delinquência. Estes adolescentes passaram a ser alvo de medidas socioeducativas, que têm o objetivo de possibilitar sua reinserção social.

Com isso, o ECA introduziu uma nova perspectiva de atendimento focada no respeito à singularidade do adolescente e na sua trajetória, no sentido de possibilitar sua ressocialização. Os princípios presentes nessa legislação foram regulamentados pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que reafirmou a diretriz do estatuto sobre a natureza pedagógica das medidas socioeducativas e elaborou parâmetros e diretrizes para a sua execução.

A mais severa das medidas previstas é a de internação, indicada para casos de infrações que envolvam grave ameaça ou violência à pessoa, reincidência de ato infracional grave ou descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. A execução desta medida é de responsabilidade dos governos estaduais e é materializada na gestão dos centros socioeducativos.

Particularmente no caso da privação de liberdade, o novo enfoque das normativas, não eliminou os aspectos coercitivos da legislação anterior. Isso porque há uma coexistência entre duas lógicas na política – a coerção e a socialização –, que pode ocorrer de forma complementar ou conflituosa, dependendo de como cada unidade de

internação e seus funcionários lidam com estes dois mundos. Três fatores principais parecem interferir de forma contundente na forma como cada instituição articula as duas lógicas.

O primeiro está ligado a uma *dependência de trajetória*¹ referente à mudança de uma legislação meramente punitiva – o Código de Menores – para outra que enfatiza a socialização. Apesar da mudança normativa, é de se supor que as estratégias e metodologias desenvolvidas no período da Doutrina da Situação Irregular ainda permaneçam, de alguma forma, nas instituições responsáveis pelo atendimento de adolescentes autores de atos infracionais, devido à resistência de alguns funcionários em mudar suas formas de trabalhar ou à estrutura inadequada aos novos princípios.

O outro fator que interfere na forma de articulação entre estas duas lógicas refere-se à própria natureza da política, que reúne objetivos bastante diferenciados. Nas unidades de internação, é preciso prestar contas à justiça e manter a segurança da instituição – o que aproxima o projeto de um viés coercitivo – mas ao mesmo tempo busca-se também a ressocialização dos adolescentes, vistos como sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento. Este último ponto requer dos profissionais responsáveis pelo atendimento a consideração de aspectos relativos à singularidade e à trajetória dos adolescentes, o que em grande medida se choca com as estratégias coercitivas, que apontam para um atendimento mais massificado e burocratizado.

Por fim, o terceiro fator capaz de influenciar estes aspectos é a visão dos implementadores sobre a política e os adolescentes e também as concepções destes agentes sobre o que representa uma ação pedagógica e uma ação punitiva. Essas interpretações sobre as normativas e práticas são importantes para a própria efetivação da política, que atende um público extremamente vulnerável e busca alterar trajetórias e projetos de vida. Como *street level bureaucrats* (Lipsky, 1996), estes agentes contam com alto grau de discricionariedade e autonomia para adaptar as regras de acordo com seus princípios e reinterpretações das normativas, seja para adaptar-se às especificidades de

¹ A ideia de dependência de trajetória é usada neste trabalho sob o ponto de vista institucional, no sentido de fornecer indícios de fatores capazes de sustentar ou não mudanças necessárias para a implementação de uma política pública.

cada menino (já que a singularidade é um ponto importante da política) ou para se adequar aos limites impostos pela estrutura.

Ao articular diferentes lógicas, a política de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional em medida de privação de liberdade busca concretizar alguns objetivos complexos, que envolvem em última análise o desafio de operar uma mudança na vida destes jovens. E, para isso, torna-se necessário alterar visões, paradigmas, práticas, processos e estruturas herdados de uma matriz lógica meramente coercitiva e punitiva para de fato fortalecer uma perspectiva de trabalho que enfoque também práticas socializadoras e pedagógicas.

A complexidade da política – decorrente da convivência entre lógicas distintas, das várias formas de interpretação dos atores sobre os processos e das distintas configurações institucionais possíveis – faz com que seja difícil estabelecer tecnologias e metodologias de intervenção únicas e objetivas, o que faz pensar que não exista apenas uma política, mas sim várias “*políticas*” possíveis voltadas para estes adolescentes.

No Estado de Minas Gerais, o governo vem buscando, nos últimos anos, construir uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em privação de liberdade afinada aos princípios do ECA, o que não significa que em todas as unidades socioeducativas esta política seja implementada de forma idêntica. Nas 26 unidades que integram o sistema estadual, permanece o desafio de articular as duas lógicas distintas e adaptar-se às especificidades dos adolescentes e à estrutura existente, podendo-se supor que exista grande variabilidade neste processo.

A partir desses pressupostos, relacionados à natureza do projeto, o objetivo deste trabalho é compreender as formas de implementação do ECA e do SINASE em duas unidades de internação de Minas Gerais – aqui denominadas Centro Socioeducativo 1 e o Centro Socioeducativo 2 - e também a maneira como estas unidades lidam com a presença de duas lógicas distintas e coexistentes na política voltada aos adolescentes em privação de liberdade: a coerção e a socialização.

Partiu-se da hipótese de que a forma de implementação varia entre os diferentes centros em função de vários fatores, sendo os principais: a estrutura física, material e organizacional, o perfil dos beneficiários e a percepção dos agentes implementadores

sobre as normativas e sobre os adolescentes. Estes três elementos analíticos influenciariam a definição de estratégias, práticas e rotinas a serem desenvolvidas nos centros, às quais espelham as formas de articulação das duas lógicas.

Optou-se por desenvolver estudos de caso de duas unidades, no intuito de obter um aprofundamento maior das questões analíticas propostas. A escolha por estes dois centros para a pesquisa se deve ao fato deles estarem inseridos em contextos institucionais específicos e apresentarem trajetórias bastante diferenciadas, o que permitiu uma comparação entre realidades distintas. O Centro Socioeducativo 2, localizado na zonal rural de Sete Lagoas, é o mais antigo do sistema e foi a sede da antiga FEBEM em Minas Gerais. Muitos funcionários trabalham no local desde o modelo anterior e seria de se esperar que apresentassem referências e percepções mais ligadas ao Código de Menores. Já o Centro Socioeducativo 1, localizado em Belo Horizonte, foi criado depois do Estatuto da Criança e do Adolescente, inicialmente em uma parceria com uma organização da sociedade civil. Hoje o Estado é responsável por sua gestão, mas os funcionários são mais recentes e passaram por treinamentos específicos articulados aos princípios do ECA.

Foi utilizada uma metodologia qualitativa, baseada principalmente em entrevistas semi-estruturadas e observação direta. O método mostrou-se pertinente para este trabalho, na medida em que põe “ênfase na visão dos atores e na análise contextual em que ela se desenvolve, centrando-se no significado e nas relações sociais” (Péon, 2004, p. 63). Também foram utilizados dados de registros das unidades, da Secretaria de Estado de Defesa Social e da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas, relativos ao ano de 2008².

A realização das entrevistas foi possível por meio da Pesquisa “Avaliação da aplicação de medida socioeducativa de internação a adolescentes em conflito com a Lei”, realizada pela Fundação João Pinheiro, em 2009, com recursos do CNPq e da Fapemig. Ao todo foram entrevistadas 29 pessoas para este estudo, sendo um juiz, um secretário, um ex-secretário, uma superintendente, seis diretores de unidades, oito técnicos das áreas de psicologia, assistência social, terapia ocupacional, direito e

² Os dados relativos ao ano de 2009 ainda estavam incompletos e, por isso, optou-se pela utilização dos dados de registros relativos ao ano anterior.

pedagogia, uma professora, quatro agentes socioeducativos e seis adolescentes internos nas unidades.

Dentre os diretores, foram ouvidos tanto os diretores gerais como também os de atendimento e de segurança. Entre os técnicos, buscou-se entrevistar profissionais de diferentes formações. No que se refere aos agentes socioeducativos, a pesquisa ouviu funcionários mais antigos e mais recentes no sistema. Já entre os adolescentes, foram escolhidos aqueles que tinham idades e tipos de infrações diferenciadas.

O trabalho foi dividido em cinco capítulos, além desta introdução. No primeiro, foi feita uma discussão teórica e normativa sobre o adolescente em conflito com a lei e a política voltada a este público, buscando demonstrar as diferentes concepções de atendimento desenvolvidas ao longo do tempo e sua materialização em metodologias e práticas institucionais. Também foi abordado o tema da implementação de políticas públicas, buscando compreender as especificidades do atendimento ao adolescente em privação de liberdade, levando em consideração os níveis de discricionariedade e autonomia permitidos aos agentes implementadores.

No segundo capítulo foi feita uma retrospectiva da formação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei especificamente em Minas Gerais. Foram apresentadas as concepções e estratégias que nortearam o desenho desta política e os instrumentos desenvolvidos para sua execução. Além disso, foi feita uma análise mais geral sobre as diferenças entre as unidades do estado no que se refere à oferta de práticas pedagógicas e à quantidade de fugas e tumultos nestes locais.

O terceiro capítulo apresentou os resultados dos estudos de caso desenvolvidos, trazendo dados sobre a estrutura física, material e organizacional das unidades, o perfil dos internos, a visão dos implementadores sobre as normativas e as práticas pedagógicas e punitivas desenvolvidas nos dois centros socioeducativos. Estes pontos foram retomados no capítulo quatro, quando foi feita uma análise comparativa entre as unidades 1 e 2 no que se refere ao grau de implementação dos princípios do ECA e às formas de articulação entre as lógicas da coerção e da socialização desenvolvidas nas duas instituições. Por fim, no último capítulo, foram feitas algumas considerações finais e identificados alguns impasses para a concretização dos objetivos da política.

Com isso, buscou-se ampliar a compreensão sobre uma política que, apesar de muitas vezes não ser considerada central para os governos, mostra-se extremamente relevante, na medida em que pode viabilizar duas questões. De um lado, a prevenção ao ingresso de adolescentes na criminalidade adulta tem papel crucial na própria diminuição da violência, reforçando o direito à segurança de toda a sociedade. Por outro lado, ao assumir seu papel como instituição (re) socializadora, o Estado oferece uma chance a estes jovens, a partir dos princípios normativos definidos pelo ECA.

A complexidade da política em si, que busca alterar trajetórias e valores a partir da singularidade de cada sujeito, e a falta de estudos que enfatizam as visões tanto dos agentes implementadores como do público alvo da política, leva a crer que a presente pesquisa poderá ser útil para os gestores e demais profissionais que atuam no Sistema Socioeducativo, no sentido de refletir sobre ações e estratégias com vistas ao aprimoramento do atendimento. O estudo também poderá contribuir para um entendimento maior do problema do adolescente em conflito com a lei e da complexidade da política, oferecendo subsídios para o desenvolvimento de novas pesquisas na área.

1) A POLARIDADE COERÇÃO E SOCIALIZAÇÃO E A POLÍTICA PARA O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI EM SUA REALIDADE INSTITUCIONAL

“Desmanchar no ar é dose para adulto, ainda que, hoje, no Brasil, este veneno seja aplicado, com frequência, em adolescentes”. (Soares, 2005, do livro “Cabeça de Porco”)

Neste primeiro capítulo será traçado um panorama da discussão teórico/normativa em torno dos adolescentes autores de atos infracionais em medida de privação de liberdade, analisando suas trajetórias, as diferentes concepções sobre seu atendimento e os desafios de implementação de uma política pública voltada para estes jovens. Com o objetivo de abarcar todos estes pontos, o capítulo foi dividido em duas grandes seções.

A primeira enfoca o adolescente em si e a política de atendimento deste público. Primeiramente será feita uma discussão sobre as trajetórias destes jovens, no intuito de contextualizar como a literatura identifica alguns determinantes socioeconômicos que contribuem para a entrada na criminalidade e também o papel ou a ausência de algumas instituições sociais no processo de socialização destes indivíduos. Em seguida, o debate ganhará um foco mais institucional, com a apresentação do histórico da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, enfatizando as mudanças normativas ocorridas nos últimos anos, principalmente com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A partir deste histórico, será desenvolvida uma análise específica sobre o atendimento aos jovens em medida de privação de liberdade, com o objetivo de compreender a relação entre duas lógicas distintas e presentes nesta política: a coerção e a socialização.

Na segunda seção do capítulo aborda-se o tema da implementação de políticas públicas. Em um primeiro momento, este assunto será tratado de forma mais geral e, posteriormente, serão analisadas algumas particularidades e desafios da política voltada ao adolescente em privação de liberdade. A literatura do campo da implementação possibilitará um avanço analítico, saindo do plano do desenho e das diretrizes e passando à realização da política em si. Buscou-se, desta forma, entender a natureza do

problema específico do adolescente em privação de liberdade e das políticas de atendimento voltadas a este público, em toda a complexidade que o tema exige.

1.1) De objeto a sujeito: o adolescente em conflito com a lei e seu atendimento

1.1.1) Trajetórias: quem são os adolescentes autores de atos infracionais?

Para iniciar a análise de uma política pública pode ser interessante identificar quem é seu público alvo, ou seja, para quem as ações do projeto são orientadas. Desta forma, para o estudo da política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em medida de privação de liberdade, parece relevante uma investigação sobre as trajetórias dos meninos alvos dos programas, no sentido de compreender quem de fato eles são ou, mais especificamente, como eles vieram a ser o que são.

Este não é o objetivo principal deste trabalho, mas, nesta seção, serão discutidos brevemente, a partir de uma análise bibliográfica, alguns pontos que possam facilitar a compreensão destes adolescentes internos em unidades socioeducativas. Busca-se investigar suas trajetórias e faltas, seus processos de socialização e alguns possíveis motivos para a entrada na criminalidade. A razão de se considerar estes pontos é que a medida de privação de liberdade objetiva exatamente alterar trajetórias e ressignificar escolhas. Ora, como então seria possível atingir este objetivo se não se tem conhecimento ou ao menos não se leva em conta o conhecimento já existente sobre as condicionantes que interferem nas escolhas de vida dos adolescentes objetos da política?

Quando um jovem recebe do juiz uma medida socioeducativa de privação de liberdade e é encaminhado para uma unidade de internação, ele leva para a instituição toda uma trajetória que pode, em grande medida, não apenas oferecer explicações sobre o ato infracional como também oferecer pistas para o desenvolvimento de estratégias socioeducativas mais eficazes.

Sabe-se que o ato infracional do adolescente está, na maioria das vezes, ligado à construção de uma identidade de transgressor, feita a partir do contato com as diferentes instituições socializadoras, como a família, a escola e a comunidade. Com a medida socioeducativa, o Estado se propõe a funcionar como uma instituição de ressocialização do adolescente, apoiando o mesmo na construção de outra identidade que não a de transgressor. Para de fato exercerem esta função, os profissionais envolvidos em uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei precisam, antes de qualquer coisa, ter acesso ao universo em que estes jovens estão inseridos.

Calheiros e Soares (2007) buscam entender quais os fatores históricos e econômicos interferem de forma decisiva no cometimento do ato infracional. Segundo as autoras, o primeiro fator está ligado às mudanças no mundo do trabalho nos países periféricos. O crescente número de excluídos - ligado ao aumento do desemprego, baixo nível das remunerações, crescimento do mercado informal e à precariedade dos vínculos trabalhistas – atinge diretamente os adolescentes pobres. Se, por um lado, eles têm poucas oportunidades de inserção no mundo do trabalho, o espetáculo do consumo lhes é apresentado pela mídia diariamente. Com isso, são transformados em “consumidores falhos”, aqueles para os quais o prazer e o desejo de consumir são inacessíveis pela falta de recursos.

A ligação do ato infracional ao consumismo é ressaltada também por Assis (1999). Segundo a autora, este desejo pelo consumismo faz com que o crime organizado se apresente como uma opção de vida para os jovens de favelas e periferias, na medida em que traz uma rentabilidade inalcançável em qualquer outra atividade. Nesse sentido, é interessante observarmos um dos resultados da pesquisa desenvolvida por Assis (1999) junto a jovens em medida de internação no Rio de Janeiro. A maioria dos entrevistados diz utilizar o dinheiro obtido via infração com roupas de marca e diversão, incluindo aí gastos com bailes, hotéis e namoradas.

Zaluar (1994) argumenta que a pura lógica da necessidade econômica não é capaz de explicar o aumento da criminalidade, em uma ligação direta entre a pobreza e o crime. Segundo a autora, há processos mais complexos que envolvem a questão. Ela chama a atenção para uma espécie de “entrelaçamento entre a lógica econômica e a cultural”, esta última ligada à construção de um *ethos* da masculinidade. Para muitos

jovens de baixa renda, o uso de roupas bonitas e o porte de uma arma tornam um homem mais atraente para as mulheres, na medida em que ele se torna mais bonito e também mais poderoso e capaz de defender esta mulher. “Armas são também símbolos fálicos, extensão do corpo masculino, instrumento do exercício de sua força” (Zaluar, 1994, p. 106).

Outro fator relevante para a discussão sobre o aumento das infrações entre adolescentes é a própria naturalização do ato infracional, no sentido de uma cotidianização ou rotinização do ato. Ou seja, há uma inserção da infração no dia a dia dos adolescentes que a praticam, que não provoca necessariamente uma descontinuidade em suas atividades. Para Calheiros e Soares (2007), estes jovens apresentam uma vivência no trabalho e conseguem uma concomitância dos atos infracionais com outras atividades. A vontade de consumir, mais do que a sobrevivência, é capaz de levar adolescentes pobres a buscar, desde cedo, várias fontes de renda, dentre as quais o crime pode ser inserido com facilidade. Eles são marcados pelo imediatismo e pela precariedade e querem aproveitar o presente rápido, pois não sabem muito sobre o dia seguinte.

Nesta vivência da precariedade, o roubo se apresenta, muitas vezes, como uma aventura. Pode ser apenas uma atividade ocasional, concomitante com outros trabalhos informais, podendo evoluir para o tráfico e se tornar a atividade principal. Com isso – e daí decorre mais um fator analisado por Calheiros e Soares (2007) – o tráfico passa a ser visto como um trabalho comum, com suas vantagens e desvantagens. Diante de um quadro de carência de empregos formais, o tráfico se apresenta como uma carreira, com possibilidades reais de ascensão social, status e dinheiro. A concomitância do tráfico com outras atividades dos adolescentes acaba criando uma espécie de “patchwork identitário”, no qual diversas identidades (ligadas à escola, ao trabalho, à família e ao tráfico) podem conviver com naturalidade (Calheiros e Soares, 2007).

Para as autoras, a naturalização do ato infracional entre os adolescentes funciona como uma espécie de resposta à privação de direitos. O roubo e o tráfico são atividades que possibilitam o acesso a uma “autonomia de consumo”. Dessa forma, o ato de roubar é a forma encontrada por alguns jovens pobres para resolver o problema da exclusão e

os anseios de pertencimento. Roubar é a conquista de um lugar social, a obtenção do reconhecimento social e o fim da invisibilidade.

No caso específico dos adolescentes envolvidos com o tráfico de drogas esta conquista vem acompanhada de uma espécie de valorização da própria delinquência como condição de ascensão, que é obtida pelo uso da força e da crueldade. Assis (1999) mostra que os adolescentes envolvidos com este tipo de crime apresentam uma “ausência de sentimento de culpa”, que poderia ser explicada por uma regressão dos ideais políticos e morais dos grupos, desencadeado por uma “confluência entre o descaso das elites, a falta de oportunidade social de uma ascensão pelo trabalho, para os jovens, e uma cultura de violência (...)” (Assis, 1999, p. 155).

O envolvimento com o tráfico pode ter início, segundo Zaluar (1994), na tentativa equivocada dos jovens de resolver rivalidades antigas, que envolvem meninos desde crianças. Nessa busca, muitos adolescentes acabam se aproximando das quadrilhas, que são fortemente armadas e oferecem esta espécie de “proteção”. Assim, a continuação de uma rixa infantil acaba se desenrolando em uma guerra entre adultos (Zaluar, 1994).

Também não podemos esquecer que o tráfico se configura como uma atividade comercial e, desta forma, a mão-de-obra barata das crianças aumenta a potencialidade de lucro do traficante. Assim, elas são cada vez mais procuradas para integrar as quadrilhas. Atrai-las para esta atividade, segundo observou Zaluar (1994), não parece ser algo difícil. Nas comunidades dominadas pelo tráfico, seus líderes são comentados por todos, assim como suas vítimas e conquistas. Eles acabam funcionando como heróis às avessas, que exercem fascínio e curiosidade nas crianças.

Após a entrada na atividade, torna-se cada vez mais difícil sua saída e não apenas pela questão econômica. Ao entrar em uma quadrilha, em busca de satisfações ligadas ao consumo, à afirmação da masculinidade ou à resolução de rixas infantis, crianças e adolescentes rapidamente percebem o grupo como uma necessidade de sobrevivência. Isso porque a simples entrada em uma quadrilha o coloca, de forma muitas vezes desavisada, no meio de uma guerra por territórios entre grupos rivais, contra os quais, paradoxalmente, a própria quadrilha oferece proteção. Se antes do tráfico, com os pequenos roubos ou outras infrações, o medo do adolescente terminava

no medo de ser preso, com a entrada em uma facção do tráfico, ele passa também a temer ser morto por um grupo rival ou pelo seu próprio grupo se desobedecer alguma regra (Zaluar, 1994).

Por outro lado, a presença fraca do Estado em algumas comunidades carentes e a inoperância de outras instituições sociais acabam por reforçar também uma concepção individualista entre estes jovens, na medida em que há poucas identificações sociais mais amplas. Segundo Zaluar,

“A precariedade dos laços dentro da quadrilha e a guerra constante entre elas tornam o culto dos valores individuais na guerra “de todos contra todos” inevitável, só controlável por este poder centralizado e extremamente autoritário da organização criminosa.”

“A ‘ética’ é da autopreservação. Não há projeto de futuro, identificações sociais mais amplas, nem conformismo à regra impessoal burocrática. (Zaluar, 1994, p. 115).”

Um ponto importante para a compreensão das trajetórias dos adolescentes em conflito com a lei consiste no entendimento do seu processo de socialização, o que em grande medida oferece explicações para a entrada destes jovens na criminalidade e indica possibilidades de atendimento mais eficazes.

Bouvier (2005) lembra que a noção de socialização passou por uma transformação e não deve mais ser restrita ao ponto de vista de Durkheim (1922), como um “processo de assimilação dos indivíduos aos grupos sociais”, mas vista em uma perspectiva mais dialética, como um processo de interações constantes de um sujeito com seus diferentes meios de vida. Nesse sentido, a denúncia de uma má socialização, como ocorre com os adolescentes em conflito com a lei, por si só já é capaz de acarretar juízos estigmatizantes e atividades “reparadoras”. Segundo a autora, em uma perspectiva de busca de autonomia do sujeito, seria preciso entender a socialização como:

“(...) um processo contínuo embora não-linear (isto é, submetido a crises) de ajuste constante de um sujeito a si mesmo, ao outro e a seu ambiente social. A socialização compõe-se de dessocializações e ressocializações sucessivas. Ela é a conquista nunca alcançada de um equilíbrio cuja precariedade garante o dinamismo. Em contrapartida, essa concepção interacionista da noção de socialização implica que se leve em conta a criança como sujeito social, que participa de sua própria socialização, assim como da reprodução e da transformação da sociedade (Bouvier, 2005, p.393).”

Uma socialização associada ao desenvolvimento de comportamentos de delinquência estaria ligada, dentre outros fatores, ao contato da criança e do adolescente com diversas instituições sociais e, em alguns casos, à ausência ou insuficiência de algumas. Assim, poderíamos dizer que instituições básicas como a família, a escola e a religião não vem exercendo de forma satisfatória suas funções sociais (Assis, 1999). É certo que a responsabilidade acaba sendo atribuída em maior grau à família, mas o que se vê é que há falhas em todo um contexto social que, claro, podem ser potencializadas por problemas vivenciados dentro do ambiente familiar, mas estes não são os únicos responsáveis pelo desenvolvimento de um comportamento delinquente.

“Caso represente uma influência negativa, a família contribui potencializando a ação de uma conjuntura social em que a miséria, o narcotráfico, a lógica da cultura do consumismo a qualquer preço, a influência da comunidade onde é comum o uso de drogas, de armas, de assassinatos, enfim, onde experiências de violência extrema passam a ser vistas e percebidas como algo rotineiro e banal. Certamente, na maioria dos casos, os conflitos e os desentendimentos familiares se restringiriam ao âmbito doméstico caso não existissem tais condições potencializadoras (Assis, 1999, p. 209).”

O afastamento entre pais e filhos, ocorrido nas últimas décadas devido às mudanças no mundo do trabalho, fez com que houvesse uma nova definição de papéis sociais. A família deixou de ocupar lugar tão central, abrindo espaço para outras instituições como a escola, os centros de assistência social e a polícia (Zaluar, 1994). Estas novas instituições, no entanto, não vêm demonstrando habilidade suficiente para exercer as funções de controle e socialização. A evasão escolar é uma realidade nas classes populares, por exemplo. Esta realidade faz com que muitos jovens acabem por se ligar a grupos com valores próprios, desvinculados do “mundo dos adultos”.

O aumento da corrupção entre a polícia, segundo Zaluar (1994), também exerce um papel negativo na socialização de crianças e adolescentes. A vinculação de policiais com o tráfico e aceitação de dinheiro e outros bens como moeda de troca para a continuidade deste comércio ilegal nas favelas fazem com que a polícia atue em uma “antipedagogia”, que incentiva a delinquência, ao invés de combatê-la. Desta forma, mesmo as instituições que deveriam oferecer um contraponto à influência de organizações ligadas ao crime e à violência, acabam, muitas vezes, reforçando esta socialização da transgressão, que atinge crianças e adolescentes inseridos em comunidades carentes.

São estes jovens excluídos de diversas formas, invisíveis para a sociedade e que encontraram caminhos específicos para lidar com a falta de diversas instituições sociais que serão “ressocializados” nos centros socioeducativos. Tendo estes adolescentes em vista, Paiva (2007) argumenta que o atendimento personalizado, que leve em consideração as trajetórias de vida dos sujeitos, tem mais chances de fomentar o desenvolvimento da autonomia e da cidadania.

Esta forma de atendimento é importante para o adolescente, na medida em que ele se encontra em uma fase de descoberta pessoal, na qual surgem problemas de existência e de estabelecimento de uma identidade. A delinquência pode surgir de uma procura, por meio violento ou brando, de uma maneira de mostrar à sociedade sua dívida com ele (Winnicott, 2002, apud Paiva, 2007). Sob este ponto de partida, a interação entre a psicologia e o direito ganha importância para um atendimento que se propõe a ressocializar. Nesse sentido, a fala do desembargador Sérgio Verani é esclarecedora:

“(...) a aliança da psicologia com o direito só será possível se não for um encontro para estimular a repressão, para fomentar a desigualdade e a injustiça; mas, sim, para apoiar a pessoa, o adolescente e a criança e ajudá-la a encontrar sua identidade, sua cidadania e sua liberdade. (Sérgio Verani, 2002, apud Paiva, 2007, p. 272).”

A proposta de aliança entre a psicologia e o direito, como ressaltado por Paiva (2007), nos leva a pensar na própria convivência entre as lógicas da coerção e da socialização, que acaba sendo uma exigência do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, na medida em que ele responde por um crime e, ao mesmo tempo, deve ter uma chance de reestruturar seu projeto de vida e sua inserção na sociedade.

O entendimento de cada jovem em sua individualidade e em sua trajetória específica é crucial para que se possa iniciar um processo de ressocialização. Ao mesmo tempo, não se pode negar que o conflito com a lei existe e traz consequências muito particulares no que se refere à conformação dos projetos de atendimento destes jovens que cumprem medidas de privação de liberdade. Implementar uma política que carrega em sua essência tal dualidade envolve desafios que vão desde a definição clara de diretrizes até a interpretação destas pelos funcionários que atuam na base da política e que, em última análise, serão os verdadeiros responsáveis por seu sucesso ou fracasso.

É importante lembrar, no entanto, que a proposta de ressocialização, tal qual discutida aqui e com um olhar voltado para as trajetórias e identidades, é relativamente recente na política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. No Brasil, este olhar remonta à criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sob a influência de uma série de transformações normativas ocorridas em todo o mundo. Em grande medida, estas mudanças nas legislações refletiram também mudanças de entendimento a cerca dos próprios adolescentes que cometem atos infracionais e geraram novas propostas de atendimento voltadas para este público. Essa é a discussão proposta para a próxima secção.

1.1.2) Histórico e Marco Normativo

A preocupação dos governos com o envolvimento de crianças e adolescentes com a criminalidade remonta, no Brasil, ao século XIX. O Código Criminal do Império, de 1830, fazia menção à necessidade de internação em “casas de correção” de menores de 14 anos envolvidos em ações criminosas (Oliveira e Assis, 1999). No entanto, apesar deste público preocupar as autoridades da época, seu atendimento esteve restrito durante todo o século à igreja, principalmente por meio da Roda dos Expostos³(Bronzo, 2001).

Em diversos países europeus e americanos foram regulamentadas legislações e instituições específicas para crianças e adolescentes no final do século XIX e início do século XX (Frota, 2002). No Brasil, a primeira instituição estatal voltada para o atendimento de jovens, chamada de Instituto Sete de Setembro, foi criada em 1913. O local recebia, além de infratores, crianças e adolescentes “desvalidos”. No entanto, apenas em 1917 o Senado aprovou a primeira lei que considerava meninos e meninas entre 12 e 17 anos como “não criminosos”. Em 1927, foi instituído o primeiro código de

³ As primeiras iniciativas de atendimento à criança abandonada no Brasil se deram, seguindo a tradição portuguesa, com a instalação da roda dos expostos nas Santas Casas de Misericórdia. O nome roda se refere a um artefato de madeira fixado ao muro ou janela do hospital, no qual era depositada a criança, sendo que ao girar o artefato a criança era conduzida para dentro das dependências do mesmo, sem que a identidade de quem ali colocasse o bebê fosse revelada.

menores, intitulado Código de Menores Mello Mattos, fazendo com que o Brasil se tornasse o primeiro país da América Latina a conceder aos adolescentes o direito de se submeter a processo especial no julgamento de atos infracionais (Oliveira e Assis, 1999).

O Código Mello Mattos era destinado aos menores de 18 anos considerados em “situação irregular”, categoria que incluía desde os abandonados moral ou materialmente aos delinquentes. Estes últimos eram aqueles jovens que se “entregavam à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes” (Frota, 2002, p. 61). Eles contavam com uma responsabilidade penal atenuada e eram submetidos a um processo especial. Normalmente eram encaminhados para reformatórios, mas, caso não houvesse uma instituição deste tipo na localidade, eram levados para estabelecimentos anexos às penitenciárias adultas (Frota, 2002).

Entre 1930 e 1945, a intervenção do Estado e o atendimento a crianças e adolescentes, regulamentado pelo Código de Menores, estiveram basicamente voltados para o controle da população carente. Em 1942, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que veio substituir o Instituto Sete de Setembro, mas ainda manteve o atendimento conjunto a adolescentes desvalidos e infratores. Este serviço sofreu críticas severas durante mais de vinte anos, que iam desde os maus tratos e espancamentos às crianças realizados por funcionários despreparados até instalações totalmente inadequadas (Frota, 2002, Oliveira e Assis, 1999).

Internacionalmente, uma mudança significativa sobre a questão ocorreu em 1959, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. A declaração foi o primeiro documento legal de âmbito internacional que concebia a criança como um sujeito de direitos. No Brasil, a repercussão em torno do documento se arrastou pelas décadas de 60 e 70 e girou em torno de duas posições bastante distintas. A primeira defendia a inclusão dos princípios da declaração na legislação brasileira e a segunda se colocava contra esta inclusão. A última corrente acabaria vencendo a batalha, o que ficaria claro na instituição do novo Código de Menores, em 1979 (Frota, 2002).

Mesmo sem aderir aos princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança, o governo militar brasileiro viu-se obrigado a oferecer uma resposta às críticas

feitas ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Assim, em 1964, foi criada a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM) como seus órgãos executores. Apesar de estarem situados nos estados, estes órgãos eram diretamente dependentes do governo federal (Oliveira e Assis, 1999).

As legislações responsáveis pela regulamentação destas instituições eram a Política do Bem Estar do Menor (PNBEM, Lei 4513/64) e o Código de Menores (Lei 6697/79). Regulamentado em 1979, este código foi baseado na mesma doutrina da situação irregular que já havia sido instituída pelo código anterior. Esta legislação defendia a intervenção estatal absoluta sob crianças e adolescentes abandonados e pobres, vistos como potenciais delinquentes (Bronzo, 2001).

Mesmo tendo sido criada para se contrapor a um sistema ineficiente e acusado por diversos juízes de ser “uma escola do crime”, a FUNABEM padeceu dos mesmos problemas de seu antecessor e, por isso, também foi substituída. Os motivos da queda deste sistema, como ressaltam Oliveira e Assis (1999), incluíram:

“condições físicas insalubres e inadequadas e maus-tratos sofridos pelos menores internos nas unidades oficiais, que iam desde a violência física, estupro, uso de psicotrópicos e toda sorte de ações que visavam fazer o menor perder a sua individualidade e sua capacidade de pensar” (p.833).

Os anos 80 e 90 foram marcados por uma intensa mobilização da sociedade civil e de setores ligados ao atendimento de crianças e adolescentes no Executivo, Judiciário e Legislativo. Em 1989, a realização da Convenção Internacional dos Direitos da Criança abriu caminho para uma nova concepção sobre a infância, na medida em que reconheceu a criança e o adolescente como pessoa humana em condição peculiar de desenvolvimento e, portanto, merecedora de cuidados especiais, como sujeitos de direitos (Bronzo, 2001).

A partir dos princípios estabelecidos na convenção, o novo direito da infância e da juventude, estabelecido na Constituição brasileira, é regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), revogando o Código de Menores e a PNBEM.

Na Constituição Federal de 1988, o artigo 227 abriu as portas para um redirecionamento do tratamento dado à criança e ao adolescente por parte da sociedade, definindo que:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.”

A primeira grande transformação veio com o Estatuto da Criança e do Adolescente, transformado em lei pelo Decreto 99.710/90. O ECA foi baseado na doutrina jurídica de proteção integral defendida na convenção da ONU e em outros documentos legais, como as Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça juvenil (Regras de Beijing), Regras mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade e Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil (Diretrizes de Riad) (Frota, 2002).

O estatuto trouxe alterações consideráveis no conteúdo, método e gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, agora considerados sujeitos de direitos. As principais mudanças foram a municipalização das políticas de atendimento, a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização destas políticas por meio dos conselhos e a integração dos órgãos destinados ao atendimento do adolescente autor de infração penal.

Assim, no artigo 86, o ECA estabelece que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” e define no artigo 88 a municipalização como uma das diretrizes dessa política.

No que se refere à prática do ato infracional, o artigo 112 previu oito medidas socioeducativas que podem ser aplicadas aos adolescentes (definidos como entre 12 a 18 anos) em decorrência de prática de ato infracional e que devem ser aplicadas levando em conta a capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração⁴. A principal distinção entre estas medidas está no fato delas poderem ser cumpridas em meio aberto ou com privação de liberdade total ou parcial do adolescente. São elas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

⁴ “Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (ECA, art.103).

A medida de advertência consiste em “admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada”. A obrigação de reparar o dano é indicada para atos infracionais com reflexos patrimoniais, em que o adolescente pode restituir a coisa ou ressarcir o dano causado à vítima de alguma forma. Já a prestação de serviço à comunidade prevê a realização de tarefas gratuitas de interesse geral, em entidades assistenciais, hospitais, escolas, programas comunitários ou governamentais. A medida de liberdade assistida, por sua vez, deve ser adotada, de acordo com o ECA, com o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. O regime de semiliberdade é previsto no estatuto como uma medida inicial ou de transição para o meio aberto, que possibilite a realização de atividades externas pelo adolescente, sendo obrigatória a escolarização e a profissionalização.

Por fim, a medida de internação, objeto deste estudo, está prevista para casos de infrações que envolvam grave ameaça ou violência à pessoa, reincidência de ato infracional grave ou descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. Segundo o estatuto, esta medida está sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar do adolescente de pessoa em desenvolvimento. Ela coloca o adolescente sob a custódia do Estado, privando-o de liberdade total ou parcial (Oliveira e Assis, 1999). A legislação permite a realização de atividades externas, que são definidas pela equipe técnica da entidade responsável pelo adolescente. No artigo 122 do ECA, no entanto, é feita uma ressalva quanto à opção por esta medida, que só deverá ser aplicada quando não há outra medida mais adequada.

Com os novos parâmetros da legislação, a execução da medida de internação passou a requerer dos governos um grande esforço de gestão, materializado no funcionamento das unidades socioeducativas, criadas para substituir as antigas FEBEMs. Nestas unidades, os adolescentes devem ser alocados de acordo com critérios de idade, compleição física e gravidade da infração e é obrigatória a realização de atividades pedagógicas, oferta de escolarização, profissionalização, atividades culturais, esportivas e de lazer, acesso aos meios de comunicação social e assistência religiosa, neste último caso apenas se o adolescente desejar.

Em 2006, o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) aprova o Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (SINASE)⁵, que se constitui no marco normativo que regulamenta as políticas voltadas para estes adolescentes. Na sua definição, o SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Este sistema nacional incluiu os sistemas estaduais, distritais e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público.

O SINASE constitui-se, assim, de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais (Conanda, 2006, p. 23-24). Enquanto responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e à adolescência, o Conanda, por meio do SINASE, reafirmou a diretriz do ECA sobre a natureza pedagógica das medidas socioeducativas e elaborou parâmetros e diretrizes para a sua execução, ressaltando a primazia a ser dada às medidas em meio aberto.

Desta forma, o SINASE surge como uma estratégia que busca reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes, buscando inclusive confrontar a sua eficácia invertida, a partir de uma avaliação de que a elevação do rigor das medidas não melhora necessariamente a inclusão social dos egressos do Sistema Socioeducativo. (Conanda, 2006, p.13).

Entre outras definições, o SINASE prioriza a municipalização dos programas de meio aberto, mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local, e a constituição de redes de apoio nas comunidades; além de reafirmar a doutrina de proteção integral do ECA como uma opção pela inclusão social e para a efetiva cidadania do adolescente em conflito com a lei.

Com este foco, a normativa objetiva o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos e que assegure aos adolescentes que cometeram ato infracional uma nova oportunidade de

⁵ O projeto de lei 1.627/2007, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas, foi aprovado pela Câmara dos Deputados no começo de junho de 2008 e seguiu para apreciação no Senado.

desenvolvimento e uma experiência de reconstrução de seu projeto de vida, por meio da materialização de políticas públicas e sociais. O acesso a essas políticas deve ocorrer por meio de equipamentos públicos mais próximos possíveis do local de residência do adolescente ou de cumprimento da medida.

Nessa perspectiva, são definidos e reafirmados os seguintes princípios para as medidas socioeducativas: respeito aos direitos humanos; responsabilidade solidária da família, sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes; adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades; prioridade absoluta para a criança e o adolescente (que inclui a garantia de todos os direitos previstos no ECA); legalidade, respeito ao devido processo legal; excepcionalidade e brevidade; incolumidade, integridade física e segurança; 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; incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes⁶; garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência; municipalização do atendimento (no sentido de que as práticas de atendimento sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios); descentralização político-administrativa (a primeira significando que cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, e a segunda quando as atribuições do Estado são executadas em cooperação com organizações não-governamentais); gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações; co-responsabilidade no financiamento; e mobilização da opinião pública.

O sistema definiu ainda regras e orientações específicas para a construção e organização das unidades de atendimento a adolescentes autores de atos infracionais em medida de privação de liberdade, considerando aspectos físicos como as condições de higiene, limpeza, circulação, iluminação e segurança, presença de espaços adequados

⁶ "A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes" (Conanda, 2006: 30).

para refeições, para o atendimento técnico individual e em grupo, para o repouso dos adolescentes, para visitas íntimas e visitas familiares, para atendimento de saúde, práticas pedagógicas, profissionalização, escola e atividades esportivas e recreativas. Nesse sentido, o documento estabeleceu ser desejável um número de até 40 adolescentes para cada unidade de internação. No caso de existência de mais de uma unidade no mesmo terreno, o SINASE afirmou que o número de internos não poderá ultrapassar 90 adolescentes. Estes locais devem, de acordo com a normativa, ser constituídos como “espaços residenciais”, sendo que cada quarto existente em cada espaço deve abrigar no máximo três adolescentes.

Entre as atribuições dos entes federados em relação ao atendimento socioeducativo, o SINASE define que cabe à União coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e formular e executar a política nacional; aos estados cabe coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória; já aos municípios cabe criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto

A política de atendimento à criança e ao adolescente ficou estruturada, assim, em dois princípios: o da hierarquia envolvendo a União, o Estado e os Municípios, e o princípio da complementaridade através da participação da população por meio de suas organizações representativas.

O SINASE definiu ainda parâmetros norteadores da ação e da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo para as entidades e/ou programas de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas, ressaltando-se aqui a prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios; a participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas; o respeito à singularidade do adolescente; a presença educativa e a exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa⁷.

⁷ Os outros parâmetros são: Projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo; Exigência e compreensão, enquanto 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

Com isso, fica claro que a definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento, a partir do ECA, e os parâmetros pedagógicos explicitados pelo SINASE para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional ressaltam a obrigatoriedade de se levar em consideração as particularidades e necessidades dos jovens em conflito com a lei, desde a definição da medida socioeducativa que será aplicada até o desenvolvimento de estratégias durante o cumprimento da mesma.

A realização de um trabalho socioeducativo, que considere o sujeito para a construção de estratégias pedagógicas, no entanto, não é algo simples e está repleta de desafios. Um deles está ligado ao fato de que há um desconhecimento do público-alvo da política de atendimento ou, com as palavras de Perrow (1976), da “matéria-prima” a ser transformada, o que pode fazer com que as estratégias desenvolvidas para o atendimento se tornem frágeis. Outro desafio a ser enfrentado pelos responsáveis pelo atendimento a estes adolescentes refere-se à necessidade de se articular estratégias coercitivas às ações de cunho pedagógico.

1.1.3) Coerção e Socialização: duas lógicas em uma mesma política

A trajetória normativa e institucional da política voltada ao adolescente em conflito com a lei em privação de liberdade, apresentada na seção anterior, mostra que houve uma grande mudança conceitual no que se refere à definição das formas de atendimento deste público, que passaram de um enfoque meramente coercitivo para outro que considera a dinâmica socializadora e protetiva. Enquanto o Código de Menores era baseado em estratégias de contenção e controle dos jovens, o ECA introduziu uma perspectiva de socialização a partir da definição de adolescentes como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento. Este novo olhar, no entanto, não eliminou totalmente da política a necessidade de ações de cunho coercitivo, apenas tirou o foco dessas ações antes consideradas centrais. Desta forma, pode-se dizer

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.

que as lógicas da coerção e da socialização coexistem na política, o que a torna extremamente complexa.

A presença por vezes conflituosa dessas duas lógicas distintas é parte da realidade institucional das unidades de internação de adolescentes e está ligada à própria concepção da política de atendimento e ao seu caráter híbrido, simultaneamente jurídico e social (Bronzo, 2001). Nos centros socioeducativos, técnicos, agentes e funcionários em geral convivem com, de um lado, a necessidade de garantir a segurança da instituição e prestar contas à justiça e, de outro, a necessidade de oferecer ao adolescente a possibilidade de se reintegrar à sociedade. Assim, há uma dualidade inerente à própria política, que requer a associação entre atores e campos bastante diferenciados.

Mas, além disso, a política de internação de adolescentes enfrenta outro conflito de cunho mais ideológico e ligado ao processo de implementação do ECA e à tentativa de transformação dos princípios desta legislação em práticas e ações efetivas. Apesar dos já completos 18 anos do estatuto, a literatura mostra que a lógica da coerção, dominante durante o longo período da Doutrina de Situação Irregular, ainda se impõe dentro das instituições e a Doutrina de Proteção Integral não é um consenso entre as equipes que implementam a política (Bronzo, 2001, Calheiros e Soares, 2007, Frota, 2002, Oliveira e Assis, 1999, Paiva, 2007).

Esta questão será retomada na segunda parte deste capítulo, quando será discutida a forma de implementação da política voltada para os adolescentes em privação de liberdade. Neste momento, busca-se compreender a materialização das lógicas coercitiva e socializante no decorrer da trajetória institucional da política de atendimento, acreditando-se que, desta forma, será possível um entendimento mais claro da concepção de cada uma delas.

Como discutido anteriormente, as diretrizes do ECA e do SINASE referentes à criação das medidas socioeducativas tiveram o objetivo claro de possibilitar a reinserção social dos jovens inseridos na criminalidade e não apenas sua punição. “O novo paradigma jurídico-social aponta para a ruptura com uma concepção policlesca e repressiva, enfatizando o atendimento em meio aberto, a não institucionalização, a

ênfase no caráter educativo das medidas, voltado para a inserção social do adolescente infrator” (Bronzo, 2001, p.15).

A superação da legislação anterior no que se refere às práticas assistencialistas e correcionais repressivas decorre, principalmente, da definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o que significa que estes não podem mais ser tratados como “objetos passivos de controle por parte da família, do Estado e da sociedade” (Frota, 2002, p.59).

Bem diferente dos princípios do ECA, na Doutrina da Situação Irregular (Código de Menores), o ponto principal da intervenção estatal era o controle social dos menores infratores ou abandonados. Assim, os aparatos institucionais e normas desta fase eram centrados na repressão e coerção. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM), por exemplo, criado em 1942, funcionava de forma similar ao sistema penitenciário, direcionando adolescentes infratores para reformatórios e casas de correção (Frota, 2002).

O Código de Menores de 1979, da mesma forma que seu antecessor, estava focado na Doutrina da Situação Irregular, que permitia ao Estado intervir de forma corretiva no “controle” de adolescentes infratores. Como ressalta Frota (2002, p. 63), nesta legislação

“(...) não há distinção entre crianças e adolescentes, os mesmos não são definidos como sujeitos de direitos e não há nenhuma menção a deveres do Estado e da sociedade ou de penalidades previstas para pessoas que cometem atos de violência contra crianças e adolescentes.”

Desta forma, crianças e adolescentes ficavam à mercê de um sistema de institucionalização compulsória, por meio do qual eram rotulados e confinados. Isso porque o objetivo do código era o controle e não o desenvolvimento social e proteção destes jovens. Com o ECA, buscou-se exatamente uma contraposição a esta lógica coercitiva, através da afirmação de direitos e da ênfase nas garantias das crianças e dos adolescentes.

Se houve uma mudança radical na legislação, há indícios de que nas instituições responsáveis pelo atendimento de adolescentes em privação de liberdade ainda há resistências, desconhecimento sobre os novos princípios e falta de preparo por parte dos profissionais para uma atuação diferenciada das práticas das antigas FEBEMs, criando

obstáculos para o desenvolvimento de um trabalho mais educativo e voltado para a reinserção social (Bronzo, 2001, Calheiros e Soares, 2007, Frota, 2002, Oliveira e Assis, 1999, Paiva, 2007).

O menor investimento no aspecto da socialização no Sistema Socioeducativo também pode ser incentivado pela própria falência dos órgãos de segurança. Estas instituições padecem de recursos, lidam com a corrupção e ainda contam com equipes despreparadas, mas, no entanto, são obrigadas a responder às demandas da sociedade por segurança. Com isso, a tendência é que seja dada preferência às medidas de coerção e segregação de adolescentes em conflito com a lei (Calheiros e Soares, 2007).

Paiva (2007) ressalta que o estímulo apenas à repressão pode fomentar ainda mais a desigualdade e a injustiça que marcam as trajetórias dos adolescentes em conflito com a lei, enquanto que o apoio a este jovem, para que ele possa encontrar sua identidade, sua cidadania e sua liberdade, pode ser capaz de reintegrá-lo à sociedade sob outro ponto de partida.

Frota (2002, p. 81) lembra que muitas instituições de internação de adolescentes “continuam a atuar apenas como estabelecimentos prisionais, restritos ao exercício de funções punitivas”. Ela ressalta ainda que há poucas propostas consistentes no sentido de possibilitar de fato a ressocialização dos jovens e falta qualificação das equipes para atuação sob o ponto de vista da proteção e da defesa de direitos.

A ênfase na coerção costuma ocorrer antes mesmo da institucionalização, quando o adolescente é pego por uma autoridade policial e é encaminhado para uma delegacia ou, em muitos casos, para uma cadeia. Assis (1999) pesquisou diversos adolescentes envolvidos em atos infracionais graves internados em instituições do Rio de Janeiro e de Recife e muitos deles relataram ter passado por diferentes tipos de violência física e psicológica por parte dos policiais e delegados. Segundo a autora, este tipo de repressão gera revolta e desejo de vingança, que se perpetuam na instituição onde o adolescente é internado.

Assis (1999) afirma que muitas destas instituições mostram pouca distinção entre o tratamento que seria dado a adultos, com práticas muitas vezes consideradas pouco ou nada pedagógicas. Há pouca afetividade e proximidade no relacionamento dos adolescentes com os funcionários e entre eles mesmos, o que dificulta “o surgimento de

um sentimento de confiança básica ou de amizade, assim como não contribuem para estabelecer as tendências de solidariedade e confraternização” (Assis, 1999, p. 168). O distanciamento entre os internos e os técnicos, causado muitas vezes pela própria demanda de trabalho (o mesmo técnico é responsável por atender vários meninos) dificulta o desenvolvimento de um atendimento mais personalizado e capaz de provocar uma ressocialização do adolescente.

Também há pouco incentivo dentro das instituições ao crescimento profissional dos adolescentes, na medida em que o trabalho é, muitas vezes, associado ao castigo por algum ato de rebeldia. O tempo na unidade é então visto como um tempo perdido, sem aprendizado ou ganho.

Este sentimento é agravado pela perda de contato social e pela impossibilidade de, nas instituições, fazerem conquistas que possam ser transferidas para a vida externa, como dinheiro e certificado por estudos realizados. (Assis, 1999, p. 171).

A ênfase no aspecto coercitivo, muitas vezes, também é ressaltada pelo fato de alguns agentes e diretores estarem ligados a funções anteriores na área da segurança, como as de policiais e agentes penitenciários. Assim, eles direcionam o seu trabalho para o controle, a repressão e a segurança da instituição, deixando de lado o caráter educativo da medida de internação (Assis, 1999).

A autora afirma que há uma espécie de “incompetência institucional” das unidades de internação, que são ligadas a uma lógica burocrática e impessoal, enquanto deveriam oferecer ao adolescente um tratamento pessoal e individualizado, que levasse em conta as especificidades de cada menino, sua personalidade, o tipo de infração cometida e sua trajetória de vida, para desenvolver, a partir do sujeito, uma ressocialização desvinculada da criminalidade

Esta “incompetência institucional” citada por Assis (1999) tem uma ligação direta com a lógica coercitiva e parece aproximar as unidades de internação de adolescentes ao conceito de instituição total definido por Goffman (1987). A necessidade de garantir a segurança e prestar contas à justiça faz com que estes locais apresentem algumas características de instituições totais que conflitam com a proposta de construção de autonomia dos adolescentes a partir da medida socioeducativa.

A permanência ou não destas características e o maior ou menor grau de suas inserções no dia a dia das unidades de internação, no entanto, irão depender do projeto pedagógico e estrutural de cada unidade, de sua maior ou menor adequação às regras do ECA e do SINASE e do equilíbrio (ou desequilíbrio) entre as lógicas da coerção e do controle e da socialização e educação.

Goffman (1987) definiu como instituições totais os estabelecimentos que são caracterizados pelo fechamento e pela barreira à relação social com o mundo externo, com proibições à saída dos internos, na maioria das vezes, por meio de barreiras físicas como muros altos, portas fechadas e arame farpado.

Em sua obra “Manicômios, prisões e conventos”, o autor apresenta cinco tipos de instituições totais. O primeiro representa estabelecimentos criados para cuidar de pessoas incapazes e inofensivas. Seriam locais como asilos, orfanatos e casas de indigentes. Um segundo tipo refere-se às instituições que oferecem cuidado às pessoas incapazes de cuidarem de si mesmas e que são uma ameaça à comunidade de maneira não-intencional, como, por exemplo, os hospitais psiquiátricos.

A terceira modalidade de instituição total é aquela criada para proteger a comunidade contra perigos intencionais, que é o caso dos presídios. Nestes locais, o bem-estar do indivíduo isolado não é a principal preocupação e sim a segurança. Em quarto lugar, o autor apresenta aquelas instituições desenvolvidas para a realização de alguma tarefa de trabalho, como quartéis, navios e escolas internas. Por fim, há aquelas que funcionam como um refúgio do mundo ou para instrução de religiosos, como os mosteiros e conventos.

Em uma tentativa de situar as unidades de internação para adolescentes em conflito com a lei na tipologia de Goffman o primeiro impulso seria enquadrá-las no terceiro tipo, ou seja, naquele em que a preocupação com a segurança da comunidade é prioritária ao bem-estar do interno. Na Doutrina da Situação Irregular, na qual o objetivo era o controle dos “menores infratores e abandonados”, as unidades (FEBEMs) funcionavam de fato como instituições totais. A lógica da coerção se materializava nas estruturas organizacionais daquelas unidades, nas quais os adolescentes não eram considerados em suas singularidades. O número de internos em cada FEBEM era alto, o número de funcionários era restrito e a organização era burocrática. Tudo isso fazia com

que estas instituições oferecessem pouca ou nenhuma possibilidade de mudança de vida para os adolescentes internados.

No entanto, com a introdução da Doutrina de Proteção Integral do ECA, os adolescentes passaram a ser vistos como sujeitos de direitos que merecem proteção para se reintegrar à sociedade. Assim se, por um lado, o fato dos adolescentes internos nas unidades socioeducativas terem se envolvido com a criminalidade os transforma em uma ameaça à comunidade, por outro lado, o seu bem-estar não pode estar em segundo plano, já que estão sob uma proteção legal. Desta forma, há uma dualidade na própria formação desta “instituição total” voltada para adolescentes em conflito com a lei, que se divide entre a proteção da comunidade e a proteção do próprio jovem.

Assim, pode-se dizer que, no contexto atual, as unidades de internação não se encaixam perfeitamente em nenhum dos modelos de instituições totais previstos por Goffman. Elas poderiam, desta forma, ser analisadas como um modelo híbrido, situado entre o terceiro e o quarto tipos descritos pelo autor. Ou seja, estas unidades são locais estruturados para proteger a comunidade dos internos, mas, ao mesmo tempo, têm que realizar uma tarefa educativa.

Goffman (1987) assinala que em uma instituição total todos os aspectos da vida acontecem em um mesmo local e sob uma única autoridade. As atividades não são realizadas de forma individual e sim em grupo e em horários e tempos estabelecidos, impostos e controlados por funcionários. Este sistema de organização contribui para o que o autor chamou de “mortificação do eu”. Ou seja, ao entrar neste estabelecimento, o interno é obrigado a deixar de lado suas concepções sobre si mesmo, baseadas nas relações culturais e sociais que estabeleceu no mundo fora da instituição.

Ora, se suas bases de auto-identificação forem anuladas, o adolescente deixará de ser sujeito e passará a ser “conformado e codificado num objeto que pode ser colocado na máquina administrativa do estabelecimento, modelado suavemente pelas operações de rotina” (Goffman, 1987, p. 26). Desta forma, pode-se inclusive questionar se o fato de algumas unidades de internação ainda funcionarem de forma similar às instituições totais não é por si só um impedimento à visão do adolescente enquanto sujeito de direitos, como preconiza a Doutrina de Proteção Integral. E, diante desta contradição, pode-se pensar nas dificuldades imposta à construção da autonomia destes

adolescentes em um ambiente onde o sujeito pode sofrer processos de anulação. Este ponto será retomado no capítulo 4, quando será feita uma análise das unidades de internação pesquisadas.

Assis (1999) ressalta que em alguns centros de internação das cidades do Rio de Janeiro e Recife, por exemplo, os internos e suas infrações eram identificados por meio de números, o que seria uma forma de fazê-los perder a individualidade, na medida em que haveria um tratamento massificado voltado para todos. Desta forma, um menino preso por um pequeno roubo receberia o mesmo tratamento de outro com grande inserção no tráfico de drogas. “A incorporação do estigma é mais um fator que contribui para que o adolescente seja tratado como ‘massa’ e fuja de qualquer possibilidade de assumir ou desempenhar outros papéis” (Assis, 1999, p. 174).

A estrutura física destes locais, com espaços de isolamento voltados para funções punitivas dos internos, também os aproxima, segundo Assis (1999), de instituições totais. As indignidades físicas e emocionais pelas quais os internos podem vir a passar dentro da unidade e o distanciamento destes dos técnicos que os atendem também cooperariam para uma desfiguração pessoal do indivíduo, o que aproxima estas instituições dos preceitos de Goffman e a distanciam das propostas de ressocialização (Assis, 1999).

Claro que estas análises da autora devem ser relativizadas, já que se referem a uma pesquisa realizada há dez anos. Portanto, é de se esperar que a realidade tenha sido alterada nos centros socioeducativos atuais, o que não quer dizer que não possam também ser encontradas algumas semelhanças nestes aspectos. Não se pretende afirmar aqui que todas as unidades de internação funcionem integralmente como instituições totais. A mudança da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina de Proteção Integral trouxe diretrizes específicas para prevenir essa anulação do sujeito, que é um dos objetivos de uma instituição total em seu sentido primordial.

Mas o fato de as unidades serem constituídas dentro de espaços entre grades e de terem atividades baseadas em regras e rotinas bem definidas nos leva a crer que elas apresentem, com variações entre um espaço e outro, certas características de instituições totais capazes de minimizar o processo educativo e de criação de autonomia dos jovens. O grau de abertura e conexão com o ambiente externo também pode ter peso ao se

analisar a presença maior ou menor de características de instituição total nos centros socioeducativos. Esse é mais um desafio que a execução da medida de internação tem de enfrentar para que, de fato, possa oferecer possibilidades de reinserção social dos jovens em conflito com a lei. Mas não é o único.

1.1.4) As duas lógicas materializadas nas práticas organizacionais

Um aspecto importante para o estudo da política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade consiste em analisar como as duas lógicas (coerção e socialização) operam e dão forma a contextos institucionais específicos. Perrow (1976) estudou a variedade de tipos de organizações e analisou os resultados de uma pesquisa realizada em duas instituições correcionais para jovens. Com isso, o autor ressaltou as diferenças existentes entre as lógicas operantes em cada uma delas. Perrow percebeu que as duas organizações atuavam com entendimentos sobre o público-alvo bastante distintos, o que naturalmente era traduzido em suas rotinas de trabalho e discursos institucionais.

Na primeira instituição, Perrow observou o uso de uma série de punições severas, que variavam desde o isolamento em uma cela sem janelas e sem banheiro a humilhações como castigos físicos em público. Os internos eram vigiados durante todas as atividades do dia, não podiam conversar durante as refeições e até trocavam de roupa em grupo em um ritual acompanhado por um vigia. Nesta organização, a estrutura era centralizada, com pouca ou nenhuma autonomia para os funcionários, que não eram especializados e repetiam o discurso de que, para manter a ordem e incutir senso de obediência e respeito nos internos era preciso ter uma programação rígida e disciplinar. Não havia assistentes sociais na instituição, porque seu dirigente acreditava que estes “não sabiam punir”.

Já na segunda instituição analisada por Perrow, havia uma série de especialistas, entre psicólogos e assistentes sociais, em um sistema mais descentralizado, com poucas sanções por mau comportamento. Até fugas e revoltas eram consideradas, em certa medida, como apenas um protesto que não merecia necessariamente uma punição severa. Os internos tinham liberdade para circular, conversar entre eles, jogar baralho, ver televisão e ouvir música.

Segundo Perrow, a maior diferença entre as duas instituições estava no entendimento delas sobre a “matéria-prima” com a qual trabalhavam, no caso os adolescentes envolvidos em atos infracionais. Na primeira, os adolescentes eram considerados pessoas desrespeitosas e indignas de confiança, sendo que a única forma de transformá-los era “ensiná-los a ser obedientes, a respeitar os adultos e serem dignos de confiança”. Ou, nas palavras do diretor da instituição: “não se pode perder os garotos de vista e, tampouco confiar neles. Deve-se puni-los...” (Perrow, 1976, p. 52). Caso os meninos voltassem para a delinquência depois da institucionalização, isso era atribuído ao fato deles terem uma natureza ruim.

A visão da segunda instituição sobre os adolescentes levava em consideração sua trajetória. Eles eram vistos como “pessoas que foram humilhadas, ao invés de mimadas pelos adultos”. Os técnicos não os viam como deficientes ou indignos de confiança e tentavam ajudá-los a compreender seu passado e, com isso, buscar uma mudança de postura. Para eles, este caminho seria facilitado com uma estrutura aberta, descentralizada, mas regulamentada, e paciência e tolerância por parte dos funcionários.

Enquanto na primeira os meninos eram vistos como algo uniforme e defeituoso, que deviam ser “corrigidos” com uma técnica padronizada, na segunda instituição havia a preocupação em oferecer um atendimento personalizado, que levasse em conta o passado dos adolescentes. Para Perrow, a primeira organização apresentava um sistema similar ao de uma fábrica, enquanto a segunda aproximava-se de uma firma de pesquisa e desenvolvimento.

Diante da constatação de que instituições do mesmo tipo, ou seja, voltadas para uma mesma função, podem apresentar diferentes técnicas, estruturas e objetivos, Perrow afirma que a singularidade de cada organização está na forma como ela define sua matéria-prima e suas técnicas de transformação desta matéria-prima. Para o autor, se estas definições são diferentes, ações implementadas em uma organização não serão bem sucedidas na outra e vice-versa. Para ele, também não há como mudar as atitudes das pessoas que trabalham na organização se não é feita antes uma mudança na própria estrutura e nas técnicas.

As organizações compreendem não somente pessoas, mas também estruturas e técnicas. De fato, estas deveriam ser modificadas primeiro, porque são mais fáceis do que as definições estabelecidas para a matéria-prima. (Perrow, 1976, p. 58).

O exemplo de duas instituições correcionais discutido por Perrow apresenta uma situação extrema, em que as concepções e as técnicas empreendidas nas organizações se diferem em toda sua essência. A análise é esclarecedora na medida em que traz a lógica da coerção e a da socialização operando de formas isoladas e independentes. Mas, voltando o foco para os dias de hoje e, mais especificamente, para o caso da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei do Brasil, vê-se uma realidade distinta. É de se esperar, a partir do que preconiza a legislação e também a partir de pesquisas anteriores a este trabalho, que essas duas lógicas operem conjuntamente, sendo que, dependendo da organização, é dada mais ênfase para uma ou para outra.

No caso das estruturas e técnicas das unidades de internação de adolescentes, uma grande mudança foi impulsionada pelo ECA e pelo SINASE, o que não necessariamente eliminou totalmente tecnologias anteriores. Um grande desafio, no entanto, parece estar no que Perrow chamou de “definições estabelecidas para a matéria-prima”, ou seja, as definições que os responsáveis pelo atendimento têm a respeito de seu público-alvo e das melhores formas de transformá-lo. Em outros termos, as representações sociais sobre os adolescentes autores de atos infracionais parecem relevantes para a compreensão do comportamento dos agentes responsáveis pelo atendimento destes jovens.

O que se percebe pela literatura e por algumas pesquisas realizadas nestas instituições é que, independente da trajetória real dos adolescentes envolvidos em atos infracionais e suas diferenças e especificidades, muitos profissionais responsáveis pelo atendimento a este público acabam guiando seu trabalho embasados em representações sociais estigmatizadas sobre estes jovens.

Segundo Calheiros e Soares (2007) o senso comum sobre os adolescentes em conflito com a lei é dominado por estigmas, preconceitos e estereótipos. Esta realidade persiste apesar da enorme mudança de concepção proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. No antigo Código de Menores, o adolescente era intitulado “infrator” e não “em conflito com a lei”, como no ECA. A diferença de sentido das duas denominações é que, na primeira, a infração é vista como algo habitual para o adolescente, o que carrega certa dose de estigma. Já na segunda, a infração é vista como algo ocasional e não parte integrante do adolescente.

A permanência do estigma pode ser explicada, em parte, pelas representações sociais construídas a respeito do adolescente em conflito com a lei e a conseqüente resistência a uma mudança de tratamento deste público. Espíndula e Santos (2004) lembram que grande parte da sociedade brasileira acredita que o ECA trouxe limites ao exercício da autoridade familiar, jurídica, institucional e policial sobre a criança e o adolescente, o que provocou impunidade e aumento dos delitos cometidos por eles. Para os autores:

“(...) cada grupo constrói um significado compartilhado sobre algum fato ou ocorrência, e este significado é relativamente capaz de se adaptar ao contexto imediato, mas, ao mesmo tempo, é suficientemente estável para não aceitar que o significado já atribuído a uma dada situação sofra alterações importantes, diante de alguma variação (Espíndula e Santos, 2004, p. 358).”

Os autores realizaram uma pesquisa sobre as representações sobre os adolescentes em medida de privação de liberdade sob a ótica dos agentes socioeducativos, em três unidades da Fundação da Criança e do Adolescente, na região metropolitana de Recife. Eles constataram que, para estes profissionais, a infração está ligada a uma “fraqueza” do adolescente, determinada pela desestruturação familiar. Mas, para os agentes, a família considerada “normal” e capaz de oferecer estrutura para que o adolescente não se torne infrator é aquela cujo modelo é nuclear. Como a maioria dos adolescentes que comete atos infracionais não conta com uma família nuclear, para os agentes, o trabalho socioeducativo não será capaz de reintegrar este jovem à sociedade. (Espíndula e Santos, 2004).

Esta concepção dos agentes sobre os adolescentes, segundo os autores, é capaz de orientar grande parte de suas práticas cotidianas e, com isso, interferir nas relações e interações estabelecidas com os adolescentes, influenciando os possíveis caminhos e alternativas construídas por estes jovens durante o período de internação. Isso porque “os aspectos simbólicos são determinantes das condutas, das práticas e dos comportamentos dos grupos sociais” (Espíndula e Santos, 2004, p. 358). Desta forma, parece coerente a ideia de que representações sociais estigmatizadas sobre os adolescentes em conflito com a lei podem interferir negativamente no atendimento a este público, oferecendo justificativas e reforçando ações de cunho coercitivo e punitivo.

Além das representações sobre os adolescentes, outros fatores podem contribuir para o desenvolvimento de estratégias específicas de atendimento, como a visão dos profissionais sobre a própria política e as normativas que a balizam. Isso porque os agentes responsáveis pela implementação do projeto têm um grau elevado de liberdade de atuação, na definição e no desenvolvimento de práticas pedagógicas e punitivas voltadas para os adolescentes. A autonomia e a discricionariedade destes profissionais serão tratadas na segunda parte deste capítulo, quando o debate será transferido para o campo da implementação de políticas públicas que, embora mais genérico, fornece perspectivas analíticas importantes para o estudo específico da política voltada ao adolescente em medida de privação de liberdade.

1.2) A implementação da política de atendimento aos adolescentes em privação de liberdade e os desafios postos por sua natureza

“(...) não há nada mais difícil do que mudar, sobretudo provocar a mudança em alguém. Não há aventura humana mais arriscada e radical” (Soares, 2005, do livro “Cabeça de Porco”)

Discutiu-se anteriormente a transformação conceitual e normativa da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em medida de privação de liberdade, desde o Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Observou-se também que esta política contém em si duas lógicas, a coerção e a socialização. Embora distintas, estas duas lógicas compõem o aparato institucional da política e são materializadas nas práticas organizacionais das unidades de internação de adolescentes.

Mas, até então, a discussão esteve mais focada na construção do desenho desta política, levando em consideração principalmente suas diretrizes legais e seu conteúdo normativo. Os estudos de implementação⁸ mostram, no entanto, que o desenho nem

⁸ Os estudos de implementação, segundo grande parte da literatura, são pautados por dois modelos opostos, os chamados *top-down* ou “de cima para baixo” e os *bottom-up* ou “de baixo para cima”. O primeiro descreve a implementação como a execução de algo definido anteriormente, no momento de formulação e tomada de

sempre é suficiente para compreender uma política de forma mais ampla, principalmente aquelas que buscam alterar comportamentos e atitudes de públicos vulneráveis.

No caso do adolescente em conflito com a lei este ponto é particularmente importante, na medida em que a natureza do problema é extremamente complexa e, da mesma forma, o são também as maneiras de trabalhá-lo e entendê-lo. A dificuldade de estabelecer tecnologias de intervenção objetivas nesse campo é alta, dada a sua complexidade - a convivência entre lógicas distintas, as várias formas de interpretação dos atores sobre os processos, as distintas configurações institucionais -, o que faz pensar que não exista apenas uma política, mas sim várias “*políticas*” voltadas para estes adolescentes.

Não é possível distinguir com exatidão os problemas que causaram o envolvimento dos adolescentes com a criminalidade e a política tem que lidar com causas múltiplas que se interagem e se reforçam. Estas causas estão ligadas a dimensões subjetivas, sociais, culturais, econômicas, políticas, históricas e institucionais, o que traz à ação do projeto um alto grau de incerteza. Com um conhecimento limitado do próprio problema e de suas causas principais é de se supor que não exista também um conhecimento exato sobre as alternativas de intervenção mais eficientes. Assim, programas sociais como o dos adolescentes autores de ato infracional utilizam tecnologias com alto grau de incerteza ou “tecnologias brandas” (Sulbrandt, 1994), o que faz com que as estratégias sejam desenvolvidas na base no ensaio e erro, tendo como referência as interpretações dos profissionais responsáveis pela implementação da política.

As reinterpretações possíveis das premissas previstas em normativas como o ECA e o SINASE e das políticas nacionais e estaduais pelos gestores e profissionais envolvidos no atendimento dos adolescentes não são necessariamente ruins e nem boas. Mas elas dizem algo de um processo, no qual diferentes adaptações são necessárias, seja para considerar a singularidade de cada adolescente, para se adequar às possibilidades e

decisão. O segundo considera efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação da política e ressalta a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que implementam e/ou são afetados pela política (Hill, 2006).

limites da estrutura de atendimento ou para buscar saídas onde não há caminhos pré-definidos.

Nesse sentido, entende-se o processo de implementação como parte integrante da própria formação e transformação da política⁹ de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em privação de liberdade, em função das especificidades desta política e do papel crucial desempenhado pelos seus implementadores.

1.2.1) O papel dos *street level bureaucrats*

A ideia de que a implementação é parte importante do *policy cycle* nos leva a uma perspectiva de estudo que parte do ponto de vista dos implementadores das políticas e não dos formuladores destas. Isso porque aqueles responsáveis pela execução de uma política pública também avaliam, em certa medida, esta política, o que traz diferentes graus e tipos de envolvimento com a prestação de serviços específicos. Nesse sentido, a análise de Lipsky (1996) sobre os funcionários de base, ou *street-level bureaucrats*, é bastante promissora.

Para o autor, os funcionários de base têm um papel relevante na própria elaboração de políticas públicas (Lipsky, 1996). Sua capacidade de influência nos projetos está ligada a dois pontos. Em primeiro lugar, estes funcionários têm autonomia para tomar decisões que afetam a vida do público atendido de forma significativa. Em segundo lugar, o fato destes profissionais de base contarem com uma forte interação com o público atendido faz com que a própria organização incorpore aspectos relevantes do seu estilo individual de atuação.

Os *street-level bureaucrats* têm níveis relativamente altos de discricionariedade e conseguem, desta forma, ter certa autonomia em relação à autoridade organizativa. Essa discricionariedade ocorre na própria determinação da natureza, da quantidade e da

⁹ De acordo com Silva e Melo (2000, p.10), “a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’.

qualidade dos benefícios que serão ofertados ao público alvo da política, assim como das sanções a que este público estará sujeito. Lipsky (1996) exemplifica este ponto citando os juizes que, apesar das leis e diretrizes a que estão submetidos, podem decidir qual condenado poderá fazer uso da liberdade condicional, assim como de que forma isso deverá ocorrer e em qual momento. Outro exemplo lembrado pelo autor refere-se ao caso dos agentes penitenciários que definem o que é considerado uma atitude agressiva do detento de forma extremamente subjetiva.

Situação similar é a do agente socioeducativo, que acompanha os adolescentes em conflito com a lei nas unidades de internação e pode inseri-los em uma sanção por motivos variados, dependendo de sua avaliação sobre as ações destes meninos. Assim, para alguns agentes, um simples palavrão dito merece uma sanção e, para outros, este recurso só deve ser usado em situações de agressões físicas.

A discricionariedade dos funcionários de base não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, mas que, diante da complexidade do trabalho de atendimento e da necessidade de lidar com situações imprevistas, eles acabam seguindo as regras de forma seletiva e interpretada por suas próprias convicções. Com muitas obrigações a cumprir e poucos recursos para viabilizá-las, os funcionários tenderão a eleger suas prioridades. A discricionariedade é facilitada ainda pelo fato de que a supervisão das regras advindas dos órgãos superiores é algo muito complicado. Até porque estas regras costumam ser volumosas e contraditórias, o que faz com que o seu cumprimento tenha que ser exigido seletivamente (Lipsky, 1996).

Apesar dos problemas que poderiam ser derivados da falta de controle dos órgãos superiores sobre os burocratas de base, o autor argumenta que a eliminação da discricionariedade, em alguns trabalhos específicos, é negativa. Isso porque certas políticas lidam com situações muito complicadas e exigem tarefas complexas, que não podem ser reduzidas a modelos pragmáticos. Sendo assim, a definição de postos específicos de trabalho deve ser feita a partir de uma aposta de que o profissional em questão tenha sensibilidade e juízo para saber tomar decisões que não foram previstas pelas normas. Desta forma, além da imparcialidade dos órgãos públicos, os cidadãos atendidos por determinada política esperam que o Estado (aí representado pelos

burocratas de base) seja compreensivo também com as circunstâncias especiais e tenha flexibilidade para tratá-las (Lipsky, 1996).

A autonomia dos empregados de base também é capaz, por outro lado, de complicar a implementação de determinadas políticas de forma negativa, quando há uma desconexão entre as perspectivas e visões dos empregados e de seus superiores. Isso pode ocorrer quando o recrutamento destes trabalhadores não é feito de acordo com a afinidade com os objetivos da organização, quando os trabalhadores não consideram estes objetivos legítimos e, por isso, decidem não segui-los, ou quando os incentivos oferecidos aos profissionais são contrários às suas regras. Por isso um grande desafio de gestão é compatibilizar as necessidades dos trabalhadores (pessoais, materiais ou psicológicas) com os objetivos da organização (Lipsky, 1996).

Lipsky ressalta que a relação entre os burocratas de base e seus superiores será sempre conflituosa, na medida em que os primeiros querem autonomia para lidar com seu público-alvo e os segundos querem diminuir essa autonomia, no sentido de controlar melhor o alcance dos objetivos específicos da organização. Ao mesmo tempo, esta relação implica em uma dependência mútua, já que os trabalhadores contam com o conhecimento especializado e o contato direto com o público e os gerentes têm algum poder de sanção e recompensa sobre os empregados. Esta dependência acaba levando ao que Lipsky chama de uma reciprocidade entre os dois pólos, o que possibilita, em última análise, a execução das políticas públicas que contam com atendimento direto ao cidadão.

Esta discussão é relevante na análise específica da política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade. Isso porque, diante da complexidade do projeto - que busca alterar trajetórias de vida tendo como base o respeito à singularidade de cada adolescente - os profissionais de base contam com certa autonomia e discricionariedade para lidar com seu público-alvo, definindo estratégias e práticas que, muitas vezes, ultrapassam ou até contradizem o modelo macro da política.

1.2.2) A política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei: especificidades e formas de organização dos serviços

A discussão sobre os *street-level bureaucrats* nos conduz a uma análise sobre as relações existentes entre o tipo de política e as formas de organização dos serviços. Isso porque o papel destes funcionários, seu nível de interação com o público e seu poder de decisão irão variar bastante dependendo do tipo de projeto e dos objetivos que se pretende alcançar.

Martinez Nogueira (1998) propõe uma tipologia de projetos que estabelece dois critérios de classificação para projetos e políticas sociais: a programabilidade das tarefas e a interação com os usuários. A primeira dimensão demonstra a necessidade ou não de variações na execução do projeto e as possibilidades de rotinização e formalização das atividades. A segunda refere-se à necessidade de interação do executor com o destinatário para a legitimação e funcionamento da política.

Tendo como parâmetro estas duas variáveis, Nogueira (1998) define quatro tipos de projetos sociais. O primeiro apresenta alta programabilidade e fraca interação com os usuários. Esta seria uma situação mais simples e envolveria políticas que não necessitam da mobilização de usuários para serem implementadas, como, por exemplo, os programas de transferência de renda. O público-alvo é considerado homogêneo e recebe tratamento semelhante, sendo os benefícios padronizados. O modelo organizacional é burocrático e os executores da política têm baixo poder de decisão, seguindo tarefas pré-definidas em uma estrutura hierarquizada (Nogueira, 1998).

A segunda categoria apresenta alta programabilidade e interação intensa com os usuários. Esta modalidade está representada por programas de atenção básica à saúde, nos quais a gestão pode ser central e programada, mas os executores têm que apresentar capacidade de decisão para prestar os serviços à população.

Um terceiro tipo sugerido por Nogueira refere-se aos projetos que têm baixa programabilidade e interação fraca com os usuários, representados por programas de ajuda emergencial.

Por fim, uma quarta categoria de política é representada por projetos que têm baixa programabilidade e elevada interação com os usuários. Programas desta

modalidade têm suas “ações desenhadas em função das necessidades ou situações particulares do receptor” (Nogueira, 1998, p.18) e dependem de atividades de legitimação tanto entre os usuários, cuja participação é crucial para o funcionamento da política, como entre a sociedade. Esta modalidade também envolve uma baixa formalização e rotinização das atividades, contextos técnicos pouco consolidados, alta discricionariedade do operador e descentralização das ações.

O atendimento ao adolescente em privação de liberdade experimenta a ambigüidade e a tensão decorrente de um modelo que procura combinar as duas situações extremas descritas acima. De um lado, o atendimento em unidades de internação tem que lidar com o problema da coerção e manutenção da ordem, que aponta para uma intervenção orientada para maior programabilidade e interação pouco intensa com o usuário, procurando garantir rotinas, uniformidade e disciplina.

De outro lado, principalmente a partir do ECA e da preponderância dos objetivos socioeducativos no atendimento, ao lado dos anteriores, colocam-se os objetivos e estratégias de socialização e reconstrução de valores, atitudes e identidades. Ora, este tipo de intervenção situa-se justamente na situação oposta à anterior, ou seja, de baixa programabilidade e interação intensa com os destinatários. Deste ponto de vista, pode-se explorar analiticamente a possível tensão e os conflitos decorrentes da convivência – e até da competição – dentro de uma mesma unidade, de modelos de intervenção divergentes, que apontam para marcos institucionais e de gestão muito distintos.

As unidades socioeducativas, nas quais adolescentes em conflito com a lei cumprem medidas de privação de liberdade, revelam-se como instituições que têm relativa liberdade para operar dentro dos princípios gerais estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso significa que cada instituição desenvolve um modelo próprio de atendimento, ainda que seguindo regras previstas na legislação. Não há uma linha pedagógica única para lidar com os jovens, o que pode gerar entendimentos distintos entre os profissionais sobre quais atividades são mais adequadas para integrá-los na sociedade. Desta forma, além de cada unidade apresentar um estilo de gestão específico, cada equipe de técnicos e agentes desenvolve interpretações diferenciadas da política e do próprio ECA.

Por si só, estas interpretações dos implementadores já são capazes de transformar a política de atendimento, para o bem ou para o mal, dependendo da articulação que o grupo faz em determinada situação para uma clientela específica. Mas ainda há um agravante. Para além das reinterpretações inerentes ao processo de implementação de uma política social voltada para um público vulnerável, no caso da política para adolescentes em privação de liberdade, coexistem duas lógicas institucionais – uma ligada à ideia de coerção e outra ligada à proposta de ressocialização, como visto na primeira secção do capítulo.

A gestão de uma política na qual dois mundos organizativos tão distintos têm que conviver juntos representa um grande desafio para os governos e para a sociedade em geral. Nas unidades de internação as equipas se dividem e planejam suas atividades tendo como foco, por um lado, a segurança da instituição e o aspecto jurídico da medida – o que favorece uma modelagem institucional mais afinada com a alta programabilidade e baixa interação com o usuário - e, por outro, a ressocialização do adolescente, o que passa necessariamente pela baixa programabilidade e alta interação.

Apesar de seguirem diretrizes, as equipas estão constantemente transformando suas ações e tomando decisões em função do caminho que vai sendo construído pelo adolescente no decorrer do cumprimento da medida. Eles precisam interpretar a especificidade da situação para guiar suas ações e têm certa autonomia para isso.

Esta discricionariedade é particularmente forte na figura do agente socioeducativo¹⁰, já que ele mantém uma relação direta com o adolescente assistido. E, embora este tipo de projeto demande um tipo de intervenção que requer soluções específicas, essa responsabilidade centrada na figura do agente, também pode impor riscos de reinterpretação de objetivos e alternativas, o que pode ter como consequência o “redesenho do programa”, conforme acentua Nogueira (1998). Essa particularidade, segundo o autor, exigiria que a concepção do programa e de suas normativas fosse compartilhada com o implementador em todo o ciclo de ação.

¹⁰ Na estrutura das unidades de internação para adolescentes em conflito com a lei, o agente socioeducativo está vinculado à diretoria de segurança e é responsável por acompanhar os internos em todas as atividades programadas, no intuito de manter a ordem e a segurança da unidade.

O êxito neste tipo de ação dependerá da “aproximação entre planejamento e implementação tanto do ponto de vista da estrutura institucional, quanto do ponto de vista da gestão, ao contrário de se supor planejamento e gestão como momentos distintos” (Nogueira, 1998).

McLaughlin e Berman (1975) ressaltam que a efetividade de uma política cujo atendimento é feito em nível local – como a política de internação de adolescentes – passará sempre pelos desafios ligados a micro-implementação. Desta forma, o planejamento da política deverá levar em consideração os contextos locais, sendo flexível e adaptável às diferentes capacidades institucionais e possibilitando um aprendizado dos implementadores. Este aprendizado funcionará quando não estiver restrito apenas ao seguimento de normas estabelecidas no nível macro, mas quando de fato possibilitar uma apropriação do projeto por parte dos implementadores, gerando mudanças em suas visões sobre o problema e em suas práticas de trabalho.

O modelo de implementação indicado para políticas deste tipo é o modelo adaptativo, caracterizado pela “flexibilidade e disposição para ajustes, negociação e compromissos diante das possíveis especificidades, divergências ou efeitos não antecipados do próprio processo de implementação” (Costa, 2004, p. 41). Para este modelo, as regras e metas não podem ser rígidas e devem ser trabalhadas pelos implementadores e usuários, no sentido de garantir a legitimidade e o apoio necessário à política. A ideia é que as situações não previstas sempre existirão e os implementadores terão que tomar decisões, sendo o controle rígido um problema neste aspecto.

Estas especificidades, ao mesmo tempo em que se apresentam como desafios, traduzem também diferenciais da política, que lida com um público muito específico e vulnerável formado por adolescentes em conflito com a lei, o que exige o estabelecimento de estratégias adaptáveis e formas de avaliação que possibilitem o aprendizado. Um dos maiores desafios é compatibilizar a alta interação do implementador com o usuário ao estabelecimento de alguns procedimentos e metodologias padronizadas capazes de garantir a segurança da instituição, abrindo possibilidades para adaptações, mas ao mesmo tempo mantendo o foco nas premissas estabelecidas pelo ECA.

Este ponto é particularmente importante, porque embora os serviços tenham uma dimensão educativa importante e central para efetividade da medida, a sua razão de ser

é dar resposta a uma situação de violação da lei, de cumprimento de uma medida judicial. Nesse sentido, o aspecto coercitivo não está em contraposição ao educativo, mas eles são complementares.

A presença de duas lógicas distintas na política de atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade e a possível tensão ou complementaridade entre elas ou a prevalência de uma sobre a outra foi o fio condutor da discussão teórica proposta até o presente momento. Essa questão será retomada no decorrer deste trabalho a partir da apresentação dos resultados empíricos da pesquisa.

Neste primeiro capítulo foram apresentados dados, a partir de uma análise bibliográfica, acerca das trajetórias, motivações e condições socioeconômicas que incidem na “escolha” dos adolescentes pela criminalidade. Também foi feita uma descrição da trajetória jurídica e normativa da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, ressaltando-se o grande salto conceitual ocorrido da Doutrina da Situação Irregular até a Doutrina de Proteção Integral.

Discutiu-se ainda, a partir de uma literatura advinda do campo implementação, algumas especificidades desta política e os desafios de colocá-la em prática, seja pela presença de duas lógicas distintas ou pela constante possibilidade de reinterpretações que os projetos deixam em aberto, dado o alto grau de discricionariedade e autonomia de seus atores.

No capítulo seguinte o foco do debate será transferido do contexto nacional para o de Minas Gerais, no intuito de compreender o processo de formação de um modelo de atendimento próprio que, embora baseado em princípios mais amplos, seguiu uma trajetória particular. As lógicas da coerção e da socialização, embora nem sempre compreendidas como tais pelos atores, novamente serão o fio condutor da discussão. Como se buscará deixar claro no decorrer deste trabalho, não há uma opção a ser feita entre estas duas lógicas, nenhuma delas é mais coerente que a outra. Elas simplesmente vêm de caminhos diferenciados e necessariamente devem conviver (ainda que conflituosamente) em uma mesma estrutura, ou seja, dentro dos centros socioeducativos, e estão espelhadas nas normativas e diretrizes dessas instituições.

As formas de implementação dos princípios do ECA em diferentes unidades de internação para adolescentes em conflito com a lei e a coexistência entre estas duas

lógicas distintas serão os pontos chave desta discussão. Busca-se compreender as influências da estrutura, do perfil dos adolescentes e das visões dos implementadores da política na maneira como cada centro socioeducativo organiza suas práticas e rotinas. E, mais ainda, como estes três aspectos também podem ser capazes de interferir na forma de articulação das lógicas da coerção e da socialização. Estas questões orientaram o desenvolvimento desta pesquisa e servirão como guias de um processo analítico que se segue.

2) A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI EM MINAS GERAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei configurada em Minas Gerais, a partir de 2003, quando foi criada a Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SAME), que em 2007 foi transformada em Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), ambas situadas no escopo da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS).

Com o foco na gestão da medida de privação de liberdade, que é o objeto deste estudo, buscou-se retomar o caminho que vem sendo construído pelo governo para lidar com os adolescentes envolvidos com atos infracionais. Em um primeiro momento, optou-se por tratar a política macro voltada para todo o Sistema Socioeducativo e a política de internação propriamente dita de forma conjunta, entendendo que a separação entre estas duas instâncias seria difícil. Isto porque a internação é uma responsabilidade legal do estado e, por isso, o desenho da política socioeducativa passa necessariamente e prioritariamente pelas estratégias e ações desenvolvidas no sentido de responder às demandas por centros socioeducativos condizentes com as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na segunda seção do capítulo serão apontadas as diretrizes atuais que norteiam a ação da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas. Posteriormente será apresentada a experiência do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA), que tem proporcionado ao Executivo mineiro uma maior interlocução com o Judiciário no que se refere ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Na quarta e última seção, será discutida a política de privação de liberdade especificamente, entendendo que ela é parte integrante do Sistema Socioeducativo, mas apresenta características e desafios próprios. Também serão apresentados alguns dados obtidos por meio da Pesquisa “Avaliação da aplicação da medida socioeducativa de

internação a adolescentes em conflito com a Lei”¹¹, sobre o desempenho dos diversos centros de internação de Minas Gerais.

Para recuperar o desenho da política foram consultados documentos e dados cedidos pela SUASE e também foram realizadas entrevistas com o ex-secretário adjunto de Defesa Social, que acompanhou o processo de desenvolvimento da política estadual desde o início do governo; com o subsecretário da SUASE, responsável pelo gerenciamento de todo o Sistema Socioeducativo do estado desde 2006; com a atual superintendente de Gestão das Medidas de Privação de Liberdade e com um juiz da Vara da Infância e Juventude de Belo Horizonte.

Os entrevistados afirmaram que a política atual tem origem em um modelo que começou a ser delineado na crise de 1999, quando a unidade de internação de adolescentes de Sete Lagoas, que ainda operava sob a ótica do Código de Menores, passou por uma grande rebelião, que levou à morte de vários internos. Este seria o ponto de partida para que os princípios do ECA de fato chegassem a Minas Gerais, o que geraria o desenvolvimento de uma série de ações com o foco na ressocialização dos adolescentes e não apenas sua punição. A partir deste marco começa a ser desenvolvida, sob o olhar atento de atores externos ao governo, como o Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa e as entidades da sociedade civil organizada, uma política de atendimento.

Não é o objetivo aqui descrever com detalhes o processo anterior ao ano de 2003, que é o recorte de tempo deste estudo para a análise da política voltada para o adolescente autor de ato infracional que cumpre medida de internação em Minas Gerais. No entanto, um breve passo atrás parece importante, na medida em que a política que hoje é executada no estado tem origem em 2000 e, como afirmaram os entrevistados, não houve um rompimento com um modelo, mas sim a continuação de um processo iniciado após a crise de 1999, que seria aperfeiçoado e desenvolvido a partir de 2003.

Este processo é apontado pelos entrevistados como algo positivo para a política do estado, pelo fato de ter proporcionado aos seus gestores e implementadores o

¹¹ A pesquisa foi desenvolvida pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, com o financiamento do CNPq e da Fapemig. O estudo avaliou a implementação do ECA nos centros socioeducativos ligados à Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE) da Secretaria de Estado da Defesa Social de Minas Gerais, principalmente do ponto de vista das práticas pedagógicas em curso e seus determinantes políticos e institucionais.

aprendizado e um conseqüente amadurecimento em relação às formas de agir diante de um cenário tão complexo como o Sistema Socioeducativo. Este amadurecimento também possibilitou ao sistema a demarcação clara de um lugar no governo, a garantia de recursos específicos e a ampliação da capacidade e qualidade de atendimento aos jovens. Para se chegar até o ponto atual, no entanto, o estado percorreu um longo caminho, que tem início na Doutrina da Situação Irregular.

2.1) Do Código de Menores ao ECA: a formação de uma política

Durante o período em que vigorou no Brasil a legislação do Código de Menores, a política de atendimento ao adolescente infrator, em Minas Gerais, esteve a cargo da então Secretaria de Estado de Interior e Justiça, por meio da Superintendência de Atendimento e Recuperação do Menor Infrator (SAREMI). O órgão seguia os preceitos da legislação vigente, que pregava a institucionalização de adolescentes envolvidos com atos infracionais assim como de jovens que se encontravam em uma situação de abandono econômico-social. A proposta de controle social, baseada em uma ligação estabelecida entre o abandono, a pobreza e a marginalidade, regia a lógica da Política Nacional do Bem-Estar do Menor e do Código de Menores.

A implementação desta política estava ancorada na Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) e nas Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM) como seus órgãos executores. Como discutido no capítulo 1, apesar de estarem situados nos estados, estes órgãos eram diretamente dependentes do governo federal. Em Minas Gerais, até o início dos anos 90, havia apenas uma unidade de internação do sistema, localizada na cidade de Sete Lagoas, que recebia todos os jovens considerados pelo Estado como um risco social por serem autores de atos infracionais ou simplesmente pelo fato de estarem em uma situação de pobreza e abandono.

Em 1990, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, tem início no país um processo de mudança no conteúdo, método e gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, agora considerados sujeitos de direitos. Como nenhuma mudança conceitual mais ampla atinge igualmente todos os envolvidos em uma questão, apesar das propostas do ECA, em Minas Gerais, o modelo anterior ainda

perdurou até 1999. Durante este período, com o atendimento de adolescentes infratores sob a responsabilidade da SAREMI, o estado criou, em 1994, outra unidade de internação, desta vez com sede em Belo Horizonte, e manteve a de Sete Lagoas, que continuava a operar sob a lógica do Código de Menores.

Em 1999, ocorreu a grande rebelião na unidade 1, acarretando a morte de vários internos, que atearam fogo nos próprios alojamentos. A partir disso, iniciou-se um redesenho da política de atendimento ao adolescente infrator no estado, buscando o desenvolvimento de ações focadas na ressocialização destes jovens. Sob nova administração, a SAREMI passa então a envolver atores importantes da sociedade civil, do Judiciário, do Ministério Público e da Assembléia Legislativa na construção de um novo modelo de atendimento a este público. Dentro desta proposta foi criado na época o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que passou a se reunir periodicamente para discutir as questões do adolescente infrator.

Especificamente no que se refere à política de internação, buscou-se um rompimento com o modelo anterior baseado em unidades grandes. A proposta focada no estatuto pregava o atendimento aos jovens em unidades pequenas, com equipes técnicas fortalecidas capazes de atender o adolescente em sua singularidade. Como havia uma crise econômica na época, o governo optou por um modelo de co-gestão destas unidades, coordenando um sistema no qual diversos parceiros da sociedade civil eram responsáveis pela gestão direta dos centros socioeducativos. O modelo também conferia mais legitimidade à política e desta forma, era possível, por um lado, aproveitar a experiência de atendimento que algumas organizações já tinham e, por outro, diminuir os custos do estado. Como grandes co-gestores da época estavam grupos ligados a três entidades de cunho religioso: os maristas, os salesianos e os amigonianos¹². Segundo o secretário adjunto de Defesa Social da época,

¹²No Brasil, as entidades religiosas tiveram forte presença na educação e no atendimento de jovens e notadamente de jovens inseridos em contextos de pobreza e marginalidade. A sociedade religiosa dos Maristas foi fundada pelo sacerdote Marcelinho Champagnat, em 1817, na França, com o objetivo de levar o ensino fundamental às crianças e jovens do interior. A partir daí, os Maristas se expandiram por toda a França e outros países, chegando ao Brasil em 1897. A ênfase do trabalho marista está na educação e na assistência social sob a orientação de princípios católicos.

Os Salesianos são uma congregação religiosa da Igreja Católica Apostólica Romana fundada em 1859, por São João Bosco, e aprovada em 1874 pelo papa Pio IX. A congregação é composta por irmãos de vida consagrada, que fazem

“A co-gestão foi instituída em Minas Gerais em um momento de crise do sistema. Havia um diagnóstico de que o governo, na época do Itamar Franco, não daria conta de tomar conta das unidades. Então a sociedade civil fala: eu assumo. O que era aparentemente uma solução para uma crise acabou se transformando num modelo de sucesso chamado de co-gestão, que eu acreditava que iria durar.”

O ex-secretário conta que, em 2003, com o início do Governo Aécio Neves, os responsáveis pelo Sistema Socioeducativo optaram por manter a lógica de atendimento do governo anterior, baseada em unidades pequenas, foco nas ações técnicas e educativas e parcerias com entidades da sociedade civil. Assim, se a continuidade de uma lógica de atendimento foi mantida, mudanças relevantes foram realizadas no que diz respeito ao desenho institucional da política voltada ao adolescente em conflito com a lei.

A primeira mudança neste desenho está ligada à própria localização da política dentro da estrutura governamental. Se antes o Sistema Socioeducativo fazia parte da então Secretaria de Estado de Interior e Justiça, separada da antiga Secretaria de Segurança Pública, agora ele tornava-se parte de uma Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Esta nova pasta foi criada no intuito de agregar todas as atividades que, sob algum ponto de vista, tinham relação com a segurança pública. O ex-secretário explica que a proposta da SEDS “não era ter um viés autoritário ou repressivo da política do adolescente infrator, mas era ter uma visão abrangente, mais sistêmica do fenômeno”.

A nova secretaria colocou na mesma estrutura organizacional as Polícias Militar e Civil, o Sistema Prisional e o Sistema Socioeducativo. A questão do adolescente autor de ato infracional, apesar das especificidades de atendimento preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, foi considerada pelo governo como uma questão relacionada à criminalidade e à violência geral do estado. Assim, já neste primeiro ano,

votos simples de castidade, pobreza e obediência. Entre as obras dos Salesianos estão os colégios e serviços beneficentes, espalhados por várias partes do mundo.

Os Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores, conhecidos como “Amigonianos”, são uma comunidade religiosa de origem Franciscana, tendo sido fundada por Fr. Luis Amigó (Bispo Capuchinho) em 12 de Abril de 1889 na cidade de Valência, na Espanha. Sua atuação é voltada para os jovens marginalizados pela sociedade atual e suas famílias.

por meio da Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro, foi criada a Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SAME), que iria substituir a antiga Superintendência de Atendimento e Recuperação do Menor Infrator (SAREMI).

Na visão do governo, na antiga Secretaria de Justiça o Sistema Socioeducativo disputava atenção com um ator de peso, que era o Sistema Prisional, e padecia de uma marginalidade em relação a este último. Com a vinculação não só dos dois sistemas, mas também das polícias em uma mesma estrutura organizacional acreditava-se que seria possível fortalecer o atendimento socioeducativo. Segundo o ex-secretário:

“Ao vincular tudo na mesma secretaria, a gente entendia que poderia diluir um pouco mais as várias responsabilidades. Porque aí você dividiria responsabilidade com o Sistema Prisional, mas também com as polícias. Na nossa visão, poderíamos ter uma alocação mais racional de recursos.”

Mas, como a opção do governo naquele momento foi a de manter a lógica de atendimento que vinha sendo construída desde 2000, a direção da nova secretaria decidiu que a superintendente da gestão anterior também seria mantida. Esta decisão, segundo o ex-secretário, buscou sinalizar aos integrantes do Fórum Metropolitano e a todos os atores envolvidos com a política voltada para adolescentes em conflito com a lei, incluindo as equipes técnicas responsáveis pelo atendimento, de que o processo iniciado anteriormente teria continuidade e seria aperfeiçoado. A partir disso, buscou-se resolver o maior problema referente ao Sistema Socioeducativo no momento: a escassez de recursos. “Nosso desafio era aumentar a participação do setor no orçamento do governo”, conta o ex-secretário.

Sob esta perspectiva foram encaminhadas as ações da secretaria durante o primeiro ano de governo e início do segundo. A proposta da SEDS para o Sistema Socioeducativo resumiu-se neste momento, então, a manter o que já se havia sido construído e buscar estratégias para ampliar os recursos disponíveis. A estratégia adotada para alcançar este último objetivo foi a elaboração de um planejamento estratégico do setor, que contemplasse ações e metas claras para os próximos quatro anos de governo, para que, a partir disso, o setor pudesse ser inserido nos projetos estruturadores do estado¹³ e ganhar recursos específicos para manutenção de suas

¹³ Os Projetos Estruturadores nasceram do planejamento estratégico do atual Governo do Estado de Minas Gerais e consistem em ações prioritárias para o Governo, dentro do PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado) e PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental).

atividades. Este objetivo foi atingido em 2004, o que representou um ganho institucional para a política, na medida em que passa a ser possível um alargamento de suas ações e uma qualificação do atendimento.

No Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, desenvolvido nesta época, estavam previstas a expansão das vagas de internação e a interiorização das unidades, que até então estavam concentradas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em 2003, havia doze unidades em Minas Gerais (dentre as conveniadas e as do estado), que ofereciam uma capacidade de atendimento de apenas 323 adolescentes para internação por tempo indeterminado, 45 vagas para a internação provisória e 52 para a semiliberdade (Tabela 1) o que era considerado insuficiente para a demanda de todo o estado.

A proposta de elaborar estratégias de longo prazo, no entanto, trouxe um ônus para o sistema neste primeiro ano. Isso porque 2003 foi um ano voltado apenas para a construção de estratégias e não da efetivação de ações concretas pelas quais as equipes de atendimento e os participantes do Fórum Metropolitano vinham lutando. “Foi um ano sem nada, sem investimentos, com muita carência de recursos de custeio e manutenção. Então não conseguimos ter sinais concretos de melhoria, mas havia clareza do porque”, diz o ex-secretário.

Com um orçamento reduzido para toda a Secretaria de Defesa Social, o governo optou por investir a maioria dos recursos no término das obras de duas penitenciárias. Esta decisão provocou um grande constrangimento entre a equipe do Sistema Socioeducativo e os integrantes do Fórum Metropolitano, que viram nessa escolha um sinal da falta de prioridade conferida ao sistema.

As cobranças por ações concretas por parte do fórum e da própria equipe da secretaria, em sua maioria formada por funcionários ligados à gestão anterior, e o constrangimento do investimento no Sistema Prisional levaram a uma crise interna, em 2004, que culminaria com a saída da superintendente de Atendimento às Medidas Socioeducativas do governo. O ex-secretário relata o momento:

“Fomos (o secretário e a superintendente) em uma audiência pública na Assembleia Legislativa no início de 2004, na Comissão da Criança e do Adolescente, presidida pelo deputado André Quintão. (...) Na audiência fui cobrado, ouvi reclamações naturais de que até o momento nada tinha sido feito. Fui incisivo nas respostas, explicando o

porque. É na hora da superintendente se manifestar, ela fez críticas ao governo nesta área e elogios rasgados à política do adolescente infrator do Rio de Janeiro. (...) Eu não entendi nada. Mas naquele momento percebi que ela não iria mais continuar.”

Ao mesmo tempo em que a superintendente deixava o cargo, o modelo de gestão, em que entidades da sociedade civil ficavam responsáveis pela gestão de algumas unidades de internação, começou a demonstrar sinais de desgaste. O aumento dos controles burocráticos, auditorias e processos de prestação de contas na gestão de convênios no estado geraram uma demora maior na renovação dos contratos e no repasse de recursos, o que acabou criando certa desconfiança dos parceiros, que viam nisso um sinal de que o governo iria romper estes convênios e caminhar para outro modelo de sistema.

Segundo o ex-secretário, o governo não tinha intenção de romper estes convênios e não interferia na metodologia de trabalho das entidades, mas entrava em um momento de reorganização de estrutura, o que realmente levava a um aumento dos controles dessas relações com a sociedade civil. Em decorrência de uma desconfiança generalizada, a Promotoria da Infância e da Juventude de Belo Horizonte passa a assumir, neste mesmo ano, uma postura bastante crítica em relação ao governo, cobrando ações e investimentos maiores.

Com a saída da superintendente, iniciou-se um processo de remontagem da equipe do Sistema Socioeducativo em Minas Gerais. Por uma indicação do desembargador da época, foi feita opção por um coronel da reserva da Polícia Militar para assumir a Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SAME), o que foi acatado pelo então secretário de Defesa Social. A entrada de um coronel no cargo gerou novos embates entre a equipe, os representantes do Fórum Metropolitano e as entidades parceiras. Segundo o ex-secretário:

“Eles entenderam isso como um sinal de retrocesso. Entenderam como um sinal de que o governo estava querendo ressuscitar um modelo repressivo de atendimento às medidas socioeducativas. Como se o governo tivesse assumido um compromisso com o modelo convencional e policaresco em relação ao adolescente infrator, sem assumir os compromissos do estatuto.”

Apesar do governo da época afirmar que a tônica não era a de voltar ao modelo anterior àquele que vinha sendo construído desde 2000, houve muita resistência dos atores, o que fez com que o ano de 2004 também concentrasse diversos embates e dificuldades para o andamento da política. Desta forma, se as ações socioeducativas

foram mantidas como prometera o governo, a entrada do coronel na superintendência trouxe também uma nova perspectiva para a política estatal, na medida em que a segurança das unidades de internação, até então considerada de forma secundária em relação ao atendimento técnico, passa a ser vista como um aspecto importante para os gestores do Sistema Socioeducativo. “Havia uma super defesa do educativo em detrimento da segurança”, afirma o ex-secretário.

Com este ponto de vista e sob o diagnóstico de que os agentes responsáveis pela segurança dentro das unidades eram despreparados para a função que exerciam, a secretaria iniciou uma série de ações no intuito de melhorar a segurança, aproveitando a experiência policial do novo superintendente, buscando diminuir o número de fugas e a incidência de motins nos centros socioeducativos.

Nesta época, boa parte dos agentes responsáveis pela segurança nas unidades eram oriundos do Sistema Prisional e vinham para o Sistema Socioeducativo, muitas vezes, porque tinham problemas disciplinares. O resultado disso era que a violência e os abusos dos jovens pelos agentes eram recorrentes. Não havia qualquer tipo de capacitação para estes agentes e a maioria deles trabalhava com contratos administrativos temporários. Eles também não tinham sequer uniformes de trabalho e não conheciam técnicas de contenção adequadas ao Sistema Socioeducativo. “Eles eram absolutamente amadores em tudo, além de ter uma auto-estima baixíssima”, afirma o ex-secretário.

Assim, uma das primeiras ações da secretaria para resolver o problema da segurança foi estruturar a carreira do agente. Paralelamente iniciou-se também o fortalecimento da escolta dos jovens e da segurança externa das unidades¹⁴. Desta forma, parece ter havido uma ênfase no aspecto coercitivo da medida de privação de liberdade, embora o governo afirmasse que o fato de a secretaria optar, neste momento, por reforçar a segurança não estava de forma alguma ligado a uma ideia de diminuição da importância do atendimento socioeducativo.

¹⁴ O SINASE determina que as unidades de internação devem privilegiar uma segurança externa e possibilitar a concepção de espaços internos que permitam o melhor desenvolvimento de atividades socioeducativas, repetidos os critérios de separação dos internos por idade, compleição física e gravidade da infração.

Enquanto o investimento na segurança gerava desconfianças entre alguns atores, o fato dos convênios com as entidades parceiras estarem passando por demoras excessivas para renovação também ampliava o clima de insatisfação. Os maristas tornaram-se críticos da política e passaram por demoras de meses para o repasse da verba anual. O Fórum Metropolitano tornou-se o espaço onde essas críticas se colocavam, o que trazia desgastes nas relações entre governo e entidades. Em 2005, os maristas optam por deixar a gestão dos centros sob sua responsabilidade, o que acabaria acontecendo mais tarde também com os salesianos e os amigonianos.

Internamente, o governo continuou a desenvolver seu planejamento estratégico, feito em 2003 e 2004. O foco principal deste planejamento era ampliar as vagas de internação, a partir do aumento do número de unidades e de sua melhor distribuição pelo território do estado, além de melhorar a segurança destes equipamentos. Esta prioridade na internação em detrimento de medidas socioeducativas de meio aberto tem, de acordo com os entrevistados, duas explicações.

Em primeiro lugar, a internação é de competência legal do estado, cabendo a ele apenas incentivar e apoiar as medidas de meio aberto, que são de competência dos municípios. Em segundo lugar, havia um diagnóstico bastante difundido pelos meios de comunicação de massa de que o aumento da criminalidade juvenil estava ligado a um aumento da impunidade, decorrente da proteção oferecida aos jovens autores de atos infracionais pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Para o governo, o problema da impunidade não estava no estatuto e sim no seu descumprimento.

Muitos juízes, principalmente do interior, ao não achar vagas nos centros de internação, acabavam por mandar alguns jovens infratores para cadeias públicas ou simplesmente liberando os meninos por falta de vagas de internação. Então, a secretaria concluiu que estavam faltando vagas e que o estado tinha, antes de qualquer coisa, que assumir sua competência legal, sob o risco de permitir o descumprimento do ECA. Na fala do ex-secretário:

“O problema de Minas Gerais naquele momento era homicídios e assaltos. E uma parte do problema estava relacionado a jovens, no nosso diagnóstico. Então, para diminuir a incidência de crimes nós precisávamos de unidades de internação. Havia uma grande impunidade em relação ao adolescente autor de ato infracional grave. Então precisávamos de vagas.”

Assim, em 2005, o governo iniciou a construção e inauguração de uma série de centros socioeducativos, dentro de um modelo arquitetônico definido pela SEDS. Isso porque, segundo o ex-secretário, havia um entendimento dentro do governo de que as novas unidades deveriam seguir um padrão que possibilitasse, por um lado, o cumprimento dos preceitos do ECA e, por outro, a melhoria da segurança.

De acordo com os entrevistados, o modelo propunha centros socioeducativos como espaços humanistas, com áreas de lazer, de sociabilidade e de visitas das famílias. Estes locais deveriam contar com piscina, quadras, espaços verdes e locais para oferta de oficinas e para a escola. Ao mesmo tempo, para não descuidar da questão da segurança, os novos centros deveriam evitar o uso de telhas, que poderiam ser usadas em rebeliões, e priorizar o uso de concreto. O projeto do governo estadual também manteve a lógica de pavilhões para os alojamentos dos adolescentes e previu espaços específicos para o isolamento dos jovens¹⁵. A ideia era que cada centro pudesse receber até 80 adolescentes, sendo 40 vagas para internação provisória e 40 para medida de internação¹⁶.

E assim, o governo construiu um modelo padrão para as novas unidades, tentando conciliar as ações de ressocialização às necessidades da segurança, o que ia, em alguns aspectos, contra modelos desenvolvidos por alguns parceiros como, por exemplo, os maristas. Estes últimos foram responsáveis pelo projeto arquitetônico do Centro Socioeducativo 2, elaborado em 2004 e construído em 2005 com recursos federais. Mesmo com o fim da parceria com os maristas, o Estado, na época, decidiu concluir a construção deste centro com a estrutura planejada pelo Cemac (Centro Educativo Marcelino Champagnat).

Este centro, ao contrário da proposta do Estado, não segue a lógica dos pavilhões, sendo os alojamentos acomodados em casas, todas com telhas. A decisão de construí-lo, no entanto, veio do fato de que a falta de vagas no sistema era marcante e exigia soluções urgentes. Como o projeto e as verbas para sua construção já existiam,

¹⁵ De acordo com o SINASE, as unidades de internação devem integrar ambientes que possibilitem a prática de uma vivência com características de moradia sem, no entanto, desconsiderar que os locais são unidades de privação de liberdade.

¹⁶ O SINASE determina que cada unidade de atendimento receba até 40 adolescentes e, em caso de existência de mais de uma unidade no mesmo terreno, estas não ultrapassem a 90 adolescentes na sua totalidade.

optou-se por levar adiante a empreitada, mesmo sem seguir o modelo desenvolvido pela secretaria.

A unidade de Teófilo Otoni foi a primeira a ser inaugurada nesta gestão, o que ocorreu em 2004, e também não seguia o modelo definido pela secretaria, já que era um projeto mais antigo desenvolvido no governo anterior. Extremo oposto da unidade 2, ela foi construída sob um enfoque mais voltado para a contenção, deixando a desejar no que se refere aos espaços de socialização. Mas, como também já contava com recursos garantidos, foi construída dentro da perspectiva de que era preciso a qualquer custo ampliar as vagas.

Como unidades de referência do modelo estadual foram citadas pelos entrevistados as de Montes Claros, Governador Valadares, inauguradas em 2005, e a unidade de Uberlândia, inaugurada em 2006. As unidades mais antigas, como a de Sete Lagoas, que era sede da antiga FEBEM, foram mantidas, sendo que em alguns casos foram feitas pequenas reformas para adequá-las melhor ao atendimento dos adolescentes.

Ainda em 2005, a carreira do agente socioeducativo foi aprovada na Assembléia Legislativa, trazendo um novo horizonte para a política, ao diferenciar este profissional do agente penitenciário. O governo também estabeleceu uma parceria com uma organização não governamental para que esta oferecesse capacitação aos agentes contratados que já atuavam nos centros socioeducativos. Mas, apesar da aprovação da carreira em 2005, os primeiros concursos públicos para agentes do sistema só ocorreriam em 2007.

Na virada de 2005 para 2006, o Sistema Socioeducativo volta a enfrentar problemas. Além de rebeliões em alguns centros, notadamente nos centros de internação provisória, surgiram denúncias de corrupção no sistema, principalmente nas unidades localizadas na capital. Esta crise levou à queda do superintendente, que era ligado à Polícia Militar. Nesta época, o secretário de Estado de Defesa Social era Antônio Augusto Anastasia, que também acumulava o cargo de secretário de Estado de Planejamento e Gestão e, na segunda gestão do governo Aécio Neves (2006), ocuparia o cargo de vice-governador.

Com a saída do coronel da Superintendência, o secretário opta por uma pessoa com atuação em Direitos Humanos para ocupar o cargo. Assim, em 2006, Ronaldo Pedron assume a superintendência. Para o ex-secretário, a indicação tinha o ponto positivo de que ele não “tinha o ranço de ser policial”, o que, em sua avaliação, dificultou o contato com a rede pelo superintendente anterior.

O ano de 2006 foi um ano marcante para o Sistema Socioeducativo, quando foram feitas diversas inaugurações de unidades. O Estado também rompeu os convênios com os salesianos e os amigonianos e, com isso, a Secretaria de Defesa Social passou a ser a gestora direta das unidades que antes eram geridas por estas entidades. Desta forma, o modelo de co-gestão, tal qual havia sido pensado pelo governo a partir de 1999, que mantinha a metodologia da entidade parceira, deixou de existir¹⁷. Segundo o ex-secretário: “foi quando se conseguiu robustez orçamentária e técnica para levar os projetos adiante”. O orçamento do sistema, que em 2003 era de R\$ 17.800.000,00, em 2006 salta para R\$ 38.439.402,00 (Tabela 2). O número de vagas de internação nos centros socioeducativos também cresceu, passando de 323 para 501 (Tabela 1).

Em 2007 o Sistema Socioeducativo tem um ganho institucional relevante com a transformação da Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SAME) em Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE). Com isso, o órgão tornou-se responsável pela elaboração e coordenação de toda política de atendimento às medidas socioeducativas do Estado de Minas Gerais, com o gerenciamento daquelas privativas e restritivas de liberdade e também com o apoio às medidas de meio aberto.

A partir dessa mudança, o órgão ganhou um novo status institucional que o permitiu estar lado a lado com o Sistema Prisional e as polícias. A SUASE passa a contar com superintendências e diretorias próprias, ampliando sua equipe técnica e seu orçamento. Neste ano, o orçamento voltado para o Sistema Socioeducativo, que já vinha subindo, praticamente dobrou, passando de R\$ 38.439.402,00, em 2006, para R\$ 60.936.288,00 (Tabela 2).

¹⁷ Hoje ainda restam três unidades que operam por meio de parcerias do Estado com prefeituras e ONGs. Estes locais, no entanto, seguem a metodologia desenvolvida pelo governo estadual.

A partir do aumento das vagas de internação, possibilitadas pela construção de novas unidades e pelo aumento do orçamento, que também viabilizou a contratação de novos profissionais via concurso público, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas busca, a partir de 2007, um novo foco de atuação: as medidas de meio aberto. Projetos de fomento a estas medidas nos municípios vêm sendo desenvolvidos, buscando alternativas à internação, como a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida. A SUASE também tem trabalhado no sentido de buscar uma aproximação com o Sistema de Justiça, para, assim, agilizar os procedimentos de apuração de atos infracionais e definição de quais medidas devem ser aplicadas para cada adolescente.

Tabela 1. Número de vagas de internação por tempo indeterminado, internação provisória e semiliberdade e número de unidades socioeducativas em Minas Gerais entre 2003 e 2009

Ano	Internação por tempo indeterminado	Internação provisória	Semiliberdade	Unidades
2003	323	45	52	12
2004	353	45	52	13
2005	445	113	60	16
2006	501	206	95	21
2007	577	265	115	25
2008	621	302	103	28
2009	624 ^a	302 ^b	138 ^b	28

Fonte: Diretoria de Gestão da Informação e Pesquisa (DIP), 2009

^aDados até setembro de 2009.

^bDados até agosto de 2009.

Tabela 2. Evolução orçamentária do Sistema Socioeducativo de Minas Gerais entre 2004 e 2009.

Ano	Valor
2004	R\$ 17.800.000,00
2005	R\$ 22.777.365,00
2006	R\$ 38.439.402,00
2007	R\$ 60.936.288,00
2008	R\$ 78.423.320,00
2009*	R\$ 66.246.442,00

*Em 2009, aproximadamente R\$ 25.000.000, relativos ao pagamento de agentes socioeducativos, foi repassado ao orçamento ordinário da SEDS.

2.2) Da internação às medidas de meio aberto: o exercício da liberdade e a busca da responsabilização do adolescente

A transformação da Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SAME) em Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE) é parte de um entendimento de que o investimento apenas na privação de liberdade não é capaz de resolver todas as questões referentes ao adolescente autor de ato infracional e nem tampouco evitar a reincidência no sistema. Desta forma, o Estado optou por, em um primeiro momento, investir na medida de internação, por ser sua competência legal e por haver uma demanda muito grande em torno desta medida, mas em um segundo momento, principalmente a partir de 2007, passa a atuar também com as medidas de meio aberto.

O aumento da demanda por vagas de internação em Minas Gerais pode ser explicado, em parte, pelo próprio aumento da criminalidade juvenil, que passa a requerer do Estado uma atitude capaz de inscrever na lei os adolescentes envolvidos em atos infracionais graves. Mas há outro ponto importante que merece ser discutido e que está ligado à presença ainda real de uma cultura da internação, tanto no estado como no país, replicada por diversos atores responsáveis pela implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, muitas vezes opta-se por esta medida por falta de conhecimento de outra mais apropriada ou simplesmente pela não existência de outra alternativa. Segundo o subsecretário da SUASE:

"Nossa cultura jurídica e política é da privação de liberdade. Esta é uma postura dos operadores do ECA e aí eu coloco o Judiciário, a Promotoria e o Executivo. A gente ainda está operando essa transição para a lógica do estatuto, em que a privação de liberdade é excepcional e não a regra. Mas historicamente, como qualquer processo de implementação de uma legislação, isso é um processo cultural e histórico."

Em Minas Gerais, um estado com mais de 850 municípios, esta situação pode se apresentar de maneira bastante diferenciada. Se na capital Belo Horizonte há uma estrutura bem montada no que se refere à aplicação de medidas socioeducativas aos adolescentes autores de ato infracional, em municípios menores a realidade é bem diferente. Muitos deles ainda não se estruturaram para implementar medidas de meio aberto, como liberdade assistida ou prestação de serviço à comunidade, e não têm equipes responsáveis pelo desenvolvimento deste trabalho. E, segundo avalia o

subsecretário da SUASE, muitos destes municípios ainda contam com operadores que interpretam o ECA ainda sob a lógica do Código de Menores.

De acordo com o subsecretário, muitos dos meninos que estão internados hoje, principalmente aqueles oriundos de cidades situadas no interior do estado, poderiam estar em medidas de meio aberto, se tivessem sido inseridos nestas políticas desde o primeiro ato. Muitos deles cometeram vários atos infracionais leves, sem ser inscritos na lei em nenhum momento, o que acabou levando-os às infrações graves e, conseqüentemente, à medida socioeducativa de privação de liberdade e, assim, aos centros de internação.

“Na ausência de políticas de meio aberto, nós estamos contribuindo para uma reiteração da prática de atos leves e uma falta de limites que leva à prática de atos mais graves e aí leva os garotos para a internação. Isso é adequado do ponto de vista jurídico e legal, mas poderia ter sido impedido antes (da internação).”

Para tentar lidar com essa situação, a SUASE tem agido sob diferentes frentes. A começar pela estrutura da subsecretaria, que se organiza em duas superintendências: uma de meio aberto e outra de privação de liberdade. Por meio de uma Central de Vagas, a SUASE recebe todos os pedidos de internação para adolescentes vindos dos juízes de todo o estado. A partir disso, é feita uma análise destes pedidos, avaliando a natureza do ato, o perfil do adolescente e o seu vínculo social. Quando a SUASE entende que a medida de internação não era a mais adequada para aquele caso, é possível entrar em contato com o defensor público da comarca, com o promotor ou mesmo com o juiz, para pedir uma reavaliação do caso, ainda que a palavra final seja sempre do juiz.

É nessa Central de Vagas que também é definido para qual centro socioeducativo o adolescente será enviado, caso sua internação seja inevitável. Há reuniões semanais para discussão dos casos indicados para internação, dos quais participam representantes das unidades, e onde se avalia qual o centro mais indicado para cada adolescente. Os principais critérios utilizados para definir a alocação deste menino são a proximidade da unidade de sua casa e a compleição física do adolescente¹⁸. De acordo com a SUASE, este último critério nem sempre pode ser

¹⁸ O Art. 123 do ECA determina que a internação deva ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.

analisado sob o ponto de vista de cada centro socioeducativo, principalmente no interior do estado, onde há menos opções de unidades de internação e às vezes é inevitável a mistura de adolescentes de várias idades e tamanhos. Quando isso ocorre, busca-se realizar a separação por compleição física dentro da unidade na alocação dos internos nos alojamentos. Já na capital do estado, Belo Horizonte, onde há uma estrutura maior do sistema, com diversos centros socioeducativos, é possível fazer a separação por compleição física, tanto que alguns centros recebem apenas meninos mais novos e outros recebem os mais velhos.

Para a política estadual, o ato infracional em si não é considerado um critério para alocação do adolescente em uma ou outra unidade de internação. Mas, segundo o subsecretário da SUASE, em alguns casos, pode ser considerado o fato de existirem adolescentes envolvidos com grupos rivais e, com isso, pode-se optar por interná-los em unidades diferentes. Mas o gestor afirma que essa não é uma regra. “Isso não pode ser determinante, não é o que orienta o trabalho. Eu não posso me pautar pela guerra que ele (o adolescente) traz de fora”.

A medida socioeducativa de semiliberdade é situada na política estadual como uma medida de meio aberto e não como um acessório da medida de internação ou um mecanismo de progressão¹⁹. Os adolescentes em semiliberdade podem sair da unidade para estudar, visitar as famílias, participar de cursos, oficinas e trabalhar. De acordo com a subsecretaria:

“Essa relação condicionada com a liberdade dá à semiliberdade a possibilidade de se manejar, na relação do adolescente com a liberdade de escolha, o ponto que estava em jogo no ato infracional. Esse ato é entendido como uma resposta dada pelo adolescente a alguma questão fundamental de sua vida e que define sua entrada e sua saída da medida.”

Em relação às medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviço a comunidade, a estratégia da subsecretaria é fomentar a criação destes projetos pelos municípios, por meio de capacitações e incentivos. Foram realizados, a partir de 2007, diversos seminários regionalizados em diferentes cidades, com a participação de juízes, promotores, defensores e gestores dos executivos locais. A partir dessas

¹⁹ De acordo com a Art. 120 do ECA, o regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

discussões, foram feitos convênios, inclusive com repasse de recursos, para a realização de capacitações que pudessem auxiliar as cidades a implementarem ou ampliarem suas políticas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. Em 2009, a SUASE forneceu apoio e fomento para a abertura de 540 vagas para o cumprimento destas medidas nas cidades de Juiz de Fora, Uberaba, Muriaé, Governador Valadares e Pirapora.

No caso específico da política de internação do estado, a SUASE também busca, assim como nas outras medidas e de acordo com os preceitos do ECA e do SINASE, viabilizar, a partir de uma responsabilização do adolescente pelo ato cometido, um início de exercício da liberdade. Isso é possível através das saídas externas dos internos dos centros socioeducativos, que são autorizadas a partir do bom comportamento deles e do interesse no cumprimento da medida. Os meninos podem ser liberados para participar de eventos culturais e esportivos, para visitar as famílias ou fazer cursos profissionalizantes. De acordo com o subsecretário, “o exercício da medida socioeducativa só é possível na liberdade. Só vou saber se o garoto está efetivamente responsável pelos atos que faz na hora que eu for, dosadamente, dizendo para ele exercer sua liberdade”.

A responsabilização do adolescente pelo ato cometido é considerada, pelo governo, o primeiro passo para que ele possa voltar a exercer sua liberdade. A ideia implícita neste conceito de responsabilização vai contra a vitimização do adolescente, mas, ao mesmo tempo, não o define como um criminoso que deve apenas ser punido e considera sua trajetória social e condição peculiar de desenvolvimento. O objetivo é que ele assuma seus atos e que, a partir disso, sejam trabalhadas, junto com a equipe de atendimento, novas possibilidades de inserção deste adolescente na sociedade. De acordo com o subsecretário, o viés da responsabilização encaixa-se na própria localização institucional da política do estado. “É sim uma questão de segurança pública, há um ato infracional, há uma questão de responsabilização desse garoto a partir do qual nós temos que considerar e trabalhar”.

Apesar do processo de responsabilização ser buscado, em grande medida, durante a execução da medida socioeducativa, seu marco inicial está no momento em que o adolescente é apreendido pelo ato infracional e encaminhado ao Poder Judiciário.

Este primeiro limite imposto ao jovem, dependendo da forma como é operacionalizado, é capaz de contribuir negativa ou positivamente para a efetivação do atendimento nos centros socioeducativos. Nesse sentido, uma articulação entre os Poderes Judiciário e Executivo também é parte importante do processo de ressocialização dos adolescentes, que ainda representa um grande desafio para os governos. Minas Gerais tem buscado estratégias específicas para lidar com esta questão, desenvolvendo instrumentos que facilitem a integração entre as diferentes instâncias legais e executivas. É o que será discutido na secção seguinte.

2.3) Interlocução com o Judiciário. A experiência do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA)

A articulação entre os Poderes Judiciário e Executivo, os principais atores da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, tem sido um desafio em diversos estados do Brasil. Em Minas Gerais não é diferente. Se as duas instâncias têm papéis cruciais na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente e na efetivação de uma política concreta de atendimento, percebe-se que elas vêm exercendo suas funções, na maioria das vezes, de forma isolada. Evidentemente quem perde com a falta de integração entre as instâncias são os próprios adolescentes beneficiários da política.

Em Belo Horizonte, a Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), vem buscando transpor algumas barreiras que dificultam a articulação entre o Executivo e o Judiciário, por meio do projeto piloto do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA). O objetivo do projeto, implementado em 2008, é facilitar a interlocução entre o Judiciário, a Promotoria, Defensoria Pública, a Polícia e o governo estadual no que diz respeito ao atendimento dos adolescentes autores de ato infracional.

O CIA reúne, em um mesmo local, membros do Judiciário, da Promotoria, da Delegacia e da SUASE, que são responsáveis por acompanhar o adolescente apreendido por ato infracional e agilizar seu julgamento e atendimento. Antes de 2008, a delegacia,

a Promotoria e o Judiciário funcionavam em locais separados. Assim, quando os adolescentes eram pegos em flagrante pela prática de um ato infracional eram, primeiramente, encaminhados para a delegacia. Se o ato fosse leve, o jovem era liberado. Se não, ele era encaminhado para o promotor, que também poderia liberar o menino ou, em casos mais graves, encaminhá-lo para o juiz. O encontro com o juiz podia demorar meses, já que havia uma fila de espera grande. Este processo criava uma morosidade no atendimento e uma sensação de impunidade, como descreve o subsecretário:

“Nesse ciclo, que foi perpetuado durante alguns anos, você cria um passivo e alimenta o senso comum de que há impunidade, não existe responsabilização porque você tem uma série de garotos que cometem um, dois, três, quatro, cinco, seis atos leves, mas que nunca são inscritos numa lei.”

Nos finais de semana, o problema tendia a piorar. Os adolescentes apreendidos pela polícia eram levados para a Dop Cad (delegacia) e ou eram liberados ou eram internados no Centro de Internação Provisória Dom Bosco, sem antes terem sido atendidos pelo juiz. Como porta de entrada do sistema, este centro recebia um grande volume de adolescentes nos finais de semana, sem identificação correta, o que contribuía para que o local fosse alvo de motins e rebeliões.

No CIA a estrutura do Judiciário passou a funcionar de manhã, de tarde e de noite, com promotores e defensores, e 24 horas com a equipe da delegacia, tudo em um mesmo local. A guarda dos adolescentes apreendidos, no entanto, deixou de ser da delegacia e passou a ser da SUASE, o que faz com que os meninos sejam recebidos por agentes socioeducativos e não por policiais. Além disso, ao ser apreendido, o menino vai imediatamente ou no máximo em 24 horas para a presença do juiz, do promotor e do defensor, para que seja decidida qual medida socioeducativa será aplicada a ele. Então, se antes o adolescente pego em flagrante tinha duas opções no final de semana - ou ser liberado sem ser inscrito na lei ou ser encaminhado para o Centro de Internação Provisória antes mesmo de ter o seu caso avaliado - agora ele tem acesso a uma decisão imediata sobre a infração cometida e a medida a ser aplicada.

De acordo com a SUASE, este atendimento conjunto em um mesmo local e o aumento do número de profissionais trabalhando no sistema (entre juízes, promotores e defensores) tornou o processo mais rápido. “O garoto que demorava antes de dez meses

a um ano para ser levado à presença do juiz, hoje em 24 horas ele chega até ele”, ressalta o subsecretário.

Desde a inauguração do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional, foi constatado um aumento no número de audiências realizadas no sistema. Segundo a SUASE, em dezembro de 2007, foram feitas 147 audiências pelo Juizado e, no mesmo mês de 2008, foram 560 audiências. De acordo com a subsecretaria, o aumento do número de audiências, no entanto, não trouxe um aumento no número de internações, já que a maioria dos atos constatados eram leves e foram encaminhados para medidas de meio aberto. Desta forma, a parceria da SUASE com o Sistema de Justiça tem buscado, além de tornar o processo mais rápido, trabalhar desde o primeiro ato infracional a responsabilização do adolescente e, quem sabe assim, diminuir o número de infrações cometidas.

Este ponto é importante, na medida em que toda intervenção do Estado no que se refere a crianças e adolescentes pode ser configurada como uma intervenção socioeducativa, desde a apreensão pelo policial, que deve estar preparado para lidar com um adolescente, até o encontro com o juiz, o promotor ou o defensor. A agilidade do processo, nesse sentido, é relevante, pois também funciona como um limite, uma resposta a uma ação do adolescente. Como observa o juiz da Vara da Infância e Juventude de Belo Horizonte:

“(o CIA) é muito importante porque entra o fator tempo, a agilidade da resposta ao adolescente, a rapidez. Evitar o acatamento desnecessário é o ponto mais importante. Antes nós trabalhávamos com um modelo que o adolescente era apreendido e em 30 dias chegava na audiência e o juiz liberava. De 100 a 80 adolescentes tinham essa solução. Ou se estava dando liberdade errada ou internando errado, uma coisa ou outra. Com isso vinham muitas medidas de acatamento provisório que não eram necessárias e o juiz só ia perceber isso depois do adolescente ter passado pelo sistema. Ai já aconteceu, você não tira mais isso dele.”

A experiência do CIA, em Belo Horizonte, é sem dúvida um grande passo no que se refere a uma maior articulação do Judiciário com o Executivo no atendimento ao adolescente em conflito com a lei e na busca por sua responsabilização. Esta aliança é importante, na medida em que as duas instituições são as principais instâncias legalmente responsáveis pelo encaminhamento e atendimento destes meninos inseridos, por algum motivo, na criminalidade. São eles também os principais implementadores do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo nos estados e municípios. São suas equipes, divididas entre técnicos,

auxiliares, agentes e outros profissionais, que, em última análise, irão decidir as medidas, emitir pareceres, planejar e executar ações de ressocialização voltadas para os adolescentes.

O juiz exerce um papel crucial logo no início do processo, já que ele é responsável pela determinação de qual medida socioeducativa será aplicada ao adolescente pego em flagrante ou mesmo se será aplicada alguma medida. O grau de discricionariedade concedido a este profissional é, sem dúvida, muito grande. Isto pode ser bom ou ruim, dependendo do preparo e discernimento que este juiz tem para exercer sua função e da sensibilidade que ele tem para ouvir o adolescente. Partindo do pressuposto de que a medida socioeducativa deve cumprir uma função de ressocialização, supõe-se que seja interessante que sua aplicação seja feita levando em consideração a história e a trajetória individual de cada adolescente. Essa não é uma tarefa fácil e fica a cargo do Poder Judiciário. Segundo o juiz da Vara da Infância e Juventude de Belo Horizonte:

“O juiz da Infância tem muito poder e é bom que seja assim. Mas infelizmente as dificuldades de fazer valer o ECA e sua amplitude passam muito por aí também, por dificuldades do juiz compreender bem o estatuto, aplicar bem o estatuto. Porque para aplicar bem, você tem que compreender bem, isso faz uma enorme diferença.”

Se o Sistema Socioeducativo fosse mais restritivo ao exercício desta discricionariedade, talvez não fosse possível de fato considerar o adolescente um sujeito de direitos em uma situação peculiar de desenvolvimento. Sua trajetória de vida, sua vivência familiar e comunitária podem ser consideradas pelo juiz no momento em que ele define a “sentença” do adolescente, de forma mais livre, sem as pré-determinações existentes no Sistema Penitenciário.

Por outro lado, se o juiz não está informado e, por que não dizer, convencido dos preceitos do ECA e do SINASE, infelizmente ele também terá liberdade para optar por uma medida rígida, mesmo que o caso não demandasse necessariamente uma internação. Isso porque o estatuto traz algumas premissas sobre a internação e quando ela deve ser considerada, mas a aplicação de qualquer medida deve ser pensada de

acordo com o adolescente e com sua capacidade de cumpri-la²⁰. De acordo com o juiz da Vara da Infância e Juventude de Belo Horizonte:

"A definição de uma medida é altamente complexa, porque não é o ato infracional que define a medida. O ato infracional é a primeira referência para medida, que vai delimitar se essa interferência/intervenção pode ser com restrição de liberdade ou sem restrição de liberdade. Pode ser a conduta mais grave que se imaginar que, por si só, não significa que o adolescente vai receber a intervenção em nível fechado. A legislação traz o ponto de apoio para definir essa medida, que tem que ser pensada no conhecer o adolescente. É preciso saber individualizar essa medida, porque ela só vai ser possível, ser bem definida, a partir do momento que se conhece mais esse adolescente."

O Executivo, por sua vez, também apresenta possibilidades de exercer sua discricionariedade no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Claro que, neste caso, a discricionariedade só começa a partir da decisão do juiz, o que não quer dizer que ela não possa existir de forma substancial no atendimento. Em Minas Gerais, como em qualquer outro estado do país, diversos funcionários atuam em políticas formuladas por instâncias superiores, mas são capazes de alterar o conteúdo destas políticas no processo diário de atendimento do público-alvo dos programas.

Assim, Judiciário e Executivo concentram tanto *stakeholders* importantes da política como também contam com diferentes *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1996), sendo capazes de alterar e ressignificar a política a todo o momento. A experiência de Belo Horizonte do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional parece uma boa estratégia de implementação, que leva em consideração as redes de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários, propiciando mecanismos de negociação, deliberação e aprendizagem coletiva (Silva e Melo, 2000). Isto porque, além de agilizar o processo de encaminhamento dos adolescentes, beneficiários da política, o CIA articula juízes, promotores, técnicos, policiais e gestores em um mesmo espaço físico, fazendo com que eles tenham que dividir um pouco seus mundos organizativos e, com isso, suas experiências e saberes.

Mas, por enquanto, o CIA é apenas um projeto piloto, que tem funcionado na capital do estado, onde a estrutura referente ao Sistema Socioeducativo (incluindo aqui não apenas o Estado e o Judiciário, mas também a Prefeitura, que oferece serviços para cumprimento de medidas de meio aberto) já está bem mais organizada. O desafio é

²⁰ De acordo com o artigo 112 do ECA, a aplicação de determinada medida socioeducativa deverá levar em conta a capacidade do adolescente de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

replicar esta experiência em todo o estado e, principalmente, ampliar as possibilidades de troca de saberes, tanto entre instâncias como entre funcionários e profissionais diversos. Para que de fato a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais deixe de ser estática e passe a funcionar como uma “experimentação social”, como explicitado por Silva e Melo (2000), ainda há muito a se caminhar. Mas este pode ser um bom começo.

2.4) A privação de liberdade e os centros socioeducativos

Após a discussão geral sobre a política de atendimento socioeducativo de Minas Gerais, será feita uma discussão mais específica sobre a execução da medida de privação de liberdade. Na estrutura do governo, este serviço está a cargo da Superintendência de Gestão das Medidas de Privação de Liberdade, um órgão vinculado à Subsecretaria de Medidas Socioeducativas (SUASE) e à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). A responsabilização e a reificação do adolescente são as principais orientações desta política, que se materializa na gestão dos centros socioeducativos.

Existem no estado 26 centros socioeducativos, sendo 18 voltados para a internação provisória e por tempo indeterminado e oito para a medida de semiliberdade. Dentre as unidades provisórias e de internação, apenas três não estão sob a gestão direta do governo estadual, sendo que duas operam com parcerias com prefeituras locais e uma conta com a parceria de uma organização não governamental. A metodologia de atendimento aplicada nestas unidades, no entanto, é a mesma metodologia desenhada pelo governo estadual.

Dentro dos centros socioeducativos são desenvolvidas as ações pedagógicas voltadas para a ressocialização dos adolescentes e também são estruturadas as ações de cunho coercitivo, ligadas à manutenção da segurança. Estas unidades estão localizadas em diversas regiões do estado e cada uma delas conta com relativa liberdade para se organizar e desenvolver estratégias, a partir das diretrizes gerais da política. Por isso, estes espaços podem apresentar desempenho e estilos de gestão bem diferenciados.

O planejamento de ações de cada unidade é descrito no Plano Sócio Político Pedagógico (PSPP), que, em princípio, deve ser construído com a participação dos diversos funcionários e funcionar como um guia de ações do centro, sendo revisto anualmente. Já o Plano Individual de Atendimento (PIA) sistematiza o atendimento socioeducativo, direcionando a atuação da equipe técnica na construção do caso de cada adolescente. Em princípio, o PIA deve ser desenvolvido com a participação do próprio adolescente, com o auxílio dos técnicos, para que juntos eles possam pensar em alternativas de reinserção social deste jovem, a partir de suas características e habilidades.

A SUASE realiza reuniões periódicas com os diretores dos centros e estes são orientados a realizar reuniões periódicas também com suas equipes técnica e de segurança. A forma como isto é feito, no entanto, varia de centro para centro, e traz consequências para o atendimento oferecido aos adolescentes. Segundo o subsecretário, “o diretor imprime a sua marca. (...) Tem figuras que são mais centralizadoras e figuras que são mais democráticas”.

As capacitações para as equipes e os espaços de discussão cotidiana do trabalho também ocorrem de forma diferenciada em cada unidade. Há uma capacitação inicial, quando o funcionário entra no sistema, que é realizada pela Escola de Formação e Aperfeiçoamento do Sistema Prisional e Socioeducativo (EFAP), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). A partir disso, a proposta é que funcionários multiplicadores passem a atuar como instrutores em outros treinamentos. As unidades também são autorizadas e incentivadas a estabelecer capacitações internas, envolvendo ou não outras instituições.

Nos centros socioeducativos é obrigatória a oferta de atividades pedagógicas, culturais, esportivas, de lazer, escolarização, formação para o trabalho, atendimento integral de saúde, atividades de espiritualidade e atendimentos técnicos nas áreas de psicologia, serviço social, pedagogia, direito e terapia ocupacional. No entanto, nem sempre todas estas atividades estão sob a responsabilidade da SUASE. De acordo com o princípio da incompletude institucional, as unidades são orientadas a buscar parcerias com organizações locais, no sentido de ampliar as possibilidades de reinserção social dos adolescentes em cumprimento da medida de internação.

O subsecretário da SUASE avalia que existem unidades que têm mais facilidade, sob o ponto de vista logístico, de proporcionar aos internos um início de exercício de liberdade, com as saídas externas, por exemplo. Mas a forma e a quantidade de saídas externas dos adolescentes em medida de internação, seja para cursos, visitas aos familiares ou atividades culturais e esportivas dependem muito do perfil das diretorias e equipes dos diferentes centros socioeducativos. Apesar de ter diretrizes gerais que, de acordo com os princípios do ECA e do SINASE, apóiam e incentivam a articulação das unidades nesse sentido, a política de atendimento estadual tem espaço para o exercício da autonomia, tanto dos diretores como também das próprias equipes.

Cada centro de internação conta apenas com dois veículos, o que normalmente é insuficiente para proporcionar o transporte dos internos durante as saídas externas, seja para cursos ou para atividades e eventos. Para enfrentar esta falta, as unidades buscam se articular da forma possível com uma rede externa, estabelecendo parcerias com instituições locais para a oferta de atividades voltadas para os adolescentes. Claro, estas articulações não ocorrem de forma idêntica, o que faz com que cada instituição encontre saídas específicas para ampliar ou não suas atividades.

Esta articulação regional feita pelos diretores, além de suprir algumas carências da própria política, que é incapaz de abarcar todas as demandas dos adolescentes, também pode ser interessante, na medida em que leve em conta as peculiaridades regionais. Isso porque cada região conta com uma vocação que, consequentemente, é trabalhada por uma série de instituições, o que pode trazer oportunidades concretas de inserção dos adolescentes na comunidade. “É nessa relação da rede que a gente legitima o nosso trabalho e cria possibilidades concretas para os garotos”, ressalta o subsecretário.

No desenho da política estadual de atendimento ao adolescente em privação de liberdade também está previsto um Programa de atendimento ao adolescente egresso do Sistema Socioeducativo e seus familiares, para auxiliá-los na construção de novos vínculos com a comunidade. De acordo com a SUASE, a responsabilidade por este trabalho é dividida entre a família, a sociedade e os demais órgãos de atendimento, privilegiando os seguintes eixos: saúde, educação, dinâmica familiar, cultura, esporte,

trabalho e renda. Assim, a proposta é que as ações do programa sejam desenvolvidas de forma conjunta por uma rede de parceiros.

No momento em que foram realizadas as entrevistas e a pesquisa de campo para este estudo, uma organização não governamental estava responsável pela execução do programa do egresso do sistema na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Diretores e técnicos de alguns centros socioeducativos relataram a presença de profissionais do “Programa Travessia” (como era intitulado o programa de egressos executado pela ONG na RMBH) atuando juntos aos adolescentes e suas famílias, oferecendo cursos profissionalizantes, acompanhamento psicológico e apoio no retorno dos mesmos às suas comunidades.

Este trabalho, no entanto, ocorria de forma diferenciada nas várias unidades da região metropolitana. Algumas relataram um contato marcante com o programa, inclusive com a possibilidade de acompanhar junto aos profissionais do Travessia alguns meninos egressos, obtendo, ainda que de forma incipiente, um retorno sobre o trabalho socioeducativo desenvolvido durante o período de internação. Outras unidades, no entanto, relataram ter pouco ou nenhum contato com o programa.

A equipe do Centro Socioeducativo de Sete Lagoas, localizado no colar metropolitano da RMBH, informou aos pesquisadores que praticamente não tinha contato com o programa voltado para o egresso do sistema. Alguns adolescentes entrevistados também nunca tinham ouvido falar do Travessia e, inclusive, se queixavam e demonstravam insegurança com a proximidade da saída da unidade. A inexistência desta atividade no centro poderia ser explicada, em parte, por sua localização em uma área rural do município de Sete Lagoas e, portanto, distante da capital do estado, onde o programa estava sediado.

De acordo com as informações da SUASE, em outros municípios do estado localizados fora da região metropolitana de Belo Horizonte, existiam alguns convênios com instituições locais para execução do Programa de Atendimento aos Egressos do Sistema Socioeducativo. A cobertura, no entanto, não atingia todos os municípios nos quais o governo conta com unidades de internação.

Em 2009, a SUASE avaliou que era necessário reformular o programa, para que ele pudesse de fato atender todos os centros do estado. A partir disso, foi lançado um

edital para possibilitar o convênio com instituições parceiras capazes de executar o programa nos municípios. Estes convênios poderão ocorrer por município, por região ou para todo o estado, dependendo da análise das propostas enviadas pelas organizações. Até outubro de 2009, quando foi finalizada a pesquisa de campo para este estudo, ainda não havia um resultado oficial de quais organizações iriam executar o programa e em quais cidades ou regiões.

Em relação ao desempenho e atuação dos diversos centros de internação de Minas Gerais, os dados obtidos por meio da Pesquisa “Avaliação da aplicação da medida socioeducativa de internação a adolescentes em conflito com a Lei”, desenvolvida em 2009, pela Fundação João Pinheiro, mostram que há semelhanças e também disparidades entre as unidades.

De forma geral, os dados apontam o esforço que vem sendo feito no estado no sentido de ampliar o número de vagas no sistema e adequar o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda que isto não tenha ocorrido de forma linear e plenamente satisfatória em todas as unidades.

Mas, se houve avanços no atendimento aos jovens, é marcante a disparidade entre as diferentes instituições, que apesar de inseridas na mesma política de atendimento, apresentam formas de gestão e desempenhos distintos. Os próprios instrumentos de planejamento desenhados pela política para auxiliar o trabalho das unidades, como o Plano Sócio Político Pedagógico (PSPP) e o Plano Individual de Atendimento (PIA), foram pensados no sentido de possibilitar, ainda que sob alguns limites, a liberdade da unidade se organizar dentro da proposta mais ampla de atendimento do governo.

Desta forma, os dados sobre o número de tumultos, fugas, oficinas e escolarização²¹ podem nos dar uma ideia do estilo de gestão da instituição, sua maior ou menor abertura ao convívio externo e suas possibilidades de facilitar a reinserção social dos jovens atendidos.

²¹ Os dados sobre as unidades disponibilizados pela SUASE são relativos ao ano de 2008.

Tabela 3. Adolescentes inseridos na escola e em oficinas e número de tumultos e fugas nas unidades de internação em 2008.

Unidade	Escolarização		Oficinas		Tumultos	Fugas
	Sim	Não	Sim	Não		
CEIP DOM BOSCO	28 (1,12%)	2483 (98,88%)	984 (40,39%)	1452 (59,61%)	21	6
CEIP SÃO BENEDITO	1300 (98,26%)	23 (1,74%)	1252 (99,37%)	8 (0,63%)	1	2
CSEST CIA: BH)	(antigo 385 (95,30%)	19 (4,70%)	392 (96,55%)	14 (3,45%)	1	1
CRSSJ	532 (99,44%)	3 (0,56%)	669 (99,11%)	6 (0,89%)	0	2
CSESH CEMMAC)	(antigo 344 (99,71%)	1 (0,29%)	344 (100,00%)	0 (0,00%)	2	4
CEAD	337 (100%)	0 (0%)	361 (98,90%)	4 (1,10%)	0	4
CSESC	439 (99,10%)	4 (0,90%)	445 (98,89%)	5 (1,11%)	7	6
CSEJ	483 (94,71%)	27 (5,29%)	513 (96,79%)	17 (3,21%)	6	1
CSESL CIA: SL)	(antigo 978 (100,00%)	0 (0,00%)	985 (100,00%)	0 (0,00%)	3	0
CSED	378 (97,93%)	8 (2,07%)	553 (97,53%)	14 (2,47%)	2	2
CSEU	920 (84,56%)	168 (15,44%)	1613 (100,00%)	0 (0,00%)	3	1
CARESAMI	177 (56,73%)	135 (43,27%)	301 (49,92%)	302 (50,08%)	24	28
CIAAP	218 (100,00%)	0 (0,00%)	324 (97,59%)	8 (2,41%)	1	1
CSEFA CIA: GV)	(antigo 859 (87,30%)	125 (12,70%)	999 (92,33%)	83 (7,67%)	3	1
CSEJF	267	108	436	9	21	1

		(71,20%)	(28,80%)	(97,98%)	(2,02%)		
CSIESCO CIA/TO)	(antigo	374 (100,00%)	0 (0,00%)	428 (98,17%)	8 (1,83%)	2	2
CSIENSA CIA/MOC)	(antigo	844 (94,20%)	52 (5,80%)	1001 (99,40%)	6 (0,60%)	1	2
CESAP		249 (98,42%)	4 (1,58%)	262 (100,00%)	0 (0,00%)	0	1

No que se refere à inserção na escola, as médias da maioria das unidades em 2008 são superiores a 80%, o que pode ser explicado pelo fato do acesso à escola ser uma obrigação legal. No caso do Centro de Atendimento e Reeducação do Adolescente de Uberaba (CARESAMI), no entanto, 43,3% dos internos não foram inseridos na escola neste ano. A SUASE avalia que este índice pode estar ligado ao fato de que o CARESAMI é uma das poucas unidades do estado que ainda opera sob o sistema de co-gestão, neste caso por meio de uma parceria com a prefeitura da cidade, que até pouco tempo era a gestora única do centro. Segundo a superintendente de Gestão de Medidas de Privação de Liberdade, a prefeitura ainda está buscando se adequar à metodologia desenvolvida pelo governo estadual, o que poderia explicar o baixo desempenho do centro neste quesito.

O Centro de Internação Provisória Dom Bosco (CEIP-DB) aparece com a pior média das unidades no que se refere à escolarização, sendo que apenas 1,1% dos internos foram inseridos na escola. Uma explicação para este índice extremamente baixo é o fato do centro ser uma internação apenas provisória, onde os adolescentes aguardam um encaminhamento para outra unidade ou para outra medida socioeducativa. Assim, o caráter transitório da instituição explicaria um número menor de atividades planejadas.

Em relação ao número de adolescentes inseridos em oficinas percebe-se que, de uma maneira geral, as unidades têm cumprido este papel e os internos têm participado das atividades propostas. A maior exceção é novamente o CARESAMI, onde 49,92% dos internos (301 meninos) foram inseridos em oficinas em 2008, contra 50,08% que não participou destas atividades. Outro problema pode ser observado no CEIP – DB, em

Belo Horizonte, onde 59,61% dos internos, ou seja, 1452 meninos, não participaram de nenhuma oficina em 2008, contra 984 que participaram.

Uma constatação importante obtida por meio dos dados é a de que o problema da segurança é de fato relevante para a implementação da política de internação de adolescentes em conflito com a lei. Isso fica claro quando vemos que praticamente todas as unidades apresentam problemas de fugas e tumultos, ainda que existam diferenças fortes entre o grau e a frequência que estes eventos ocorrem.

Em relação aos tumultos promovidos pelos internos, os campeões em Minas Gerais são o CARESAMI, em Uberaba, com 24 ocorrências, o CEIP-DB, em Belo Horizonte, e o Centro Socioeducativo de Juiz de Fora (CSEJF), estes últimos com 21 tumultos registrados em 2008. Sobre as fugas, o CARESAMI apresenta o registro mais alto, com 28 fugas, ganhando de centros maiores como o Centro Socioeducativo de Sete Lagoas (CSESL), sede da antiga FEBEM e apontado por funcionários do sistema como a unidade que recebe os casos “mais complicados”. O CSESL não teve nenhuma fuga em 2008 e registrou apenas três tumultos.

Estes dados, no entanto, devem ser analisados com certa parcimônia. Se, por um lado, o fato de oferecer atividades revela uma preocupação com a socialização dos adolescentes, os índices de fuga nem sempre revelam uma tranquilidade institucional. Sistemas mais fechados, com pouca circulação livre dos internos e pouco contato com o mundo exterior tendem a ser mais seguros, entendendo-se a segurança aqui como a proteção dos funcionários e da comunidade em geral. Já sistemas mais abertos, onde os adolescentes saem mais da instituição, seja para visitas, médicos ou para realização de cursos profissionalizantes, tendem a apresentar problemas como fugas e tumultos. Mas, por outro lado, os sistemas fechados dificultam o processo de autonomização dos adolescentes, parte do trabalho de ressocialização a que os centros de internação deveriam se prestar. A possibilidade de maior autonomia, no caso de adolescentes em conflito com a lei, envolve risco e a melhor forma de evitar o risco é diminuir a autonomia dos jovens.

Discutiu-se neste capítulo a trajetória da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais. Viu-se que, em grande medida, esta trajetória acompanhou grandes mudanças normativas nacionais, mas também seguiu caminhos

específicos. De 2003 a 2009, o Sistema Socioeducativo mineiro passou por algumas transformações institucionais que o permitirem uma maior independência de atuação e o aumento de recursos. De lá para cá, o Estado ampliou significativamente o número de vagas nas unidades de internação de adolescentes e passou a oferecer apoio a alguns municípios na implementação de medidas socioeducativas de meio aberto.

Indo além dos avanços inegáveis do sistema nos últimos anos, alguns desafios da política permanecem. Nos centros socioeducativos, a busca por um atendimento que integre aspectos ligados tanto à proposta de socialização como também aos pontos referentes à manutenção da segurança tem sido uma constante. A articulação em torno destas questões e o planejamento de ações parecem ocorrer de forma diferenciada em cada centro, o que justifica uma análise mais profunda do universo institucional das unidades.

Para esta análise optou por uma investigação comparativa entre dois centros socioeducativos, aqui denominados Centro Socioeducativo 1 e o Centro Socioeducativo 2. Os resultados destes dois estudos de caso serão apresentados no capítulo seguinte. Com isso, busca-se aprofundar mais o debate em torno da implementação dos princípios do ECA e da articulação entre as lógicas da coerção e da socialização em duas instituições diferentes.

3) OS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS COMO LÓCUS DA EXECUÇÃO DA MEDIDA DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. DOIS ESTUDOS DE CASO.

No capítulo anterior apresentou-se o desenho da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais, ressaltando sua formação, atores envolvidos e concepções gerais. A execução da medida de privação de liberdade foi apresentada como parte integrante do contexto mais amplo da política de atendimento, que, no entanto, conta com características e desafios próprios. Isso porque, para executar esta medida o governo precisa gerir, de forma direta ou por meio de parcerias com outras organizações, os centros socioeducativos. Também foram debatidos alguns dados secundários sobre as unidades do estado, buscando ressaltar suas diferenças e semelhanças.

A análise destes dados oferece indícios importantes sobre o trabalho realizado dentro das unidades de internação, mas é insuficiente para uma compreensão mais ampla sobre as práticas pedagógicas e punitivas desenvolvidas nestes locais. Isso porque há uma complexidade envolvida na própria política, que busca alterar atributos e trajetórias, alterar projetos e construir novas perspectivas de vida junto a um público em situação de intensa vulnerabilidade social.

Como visto a partir de Sulbrandt (1994), não se tem tecnologias fortes o suficiente para orientar o que deve ser feito para alcançar esse resultado de inserção e retificação subjetiva dos adolescentes e a política opera, quase sempre, na base do ensaio e do erro. Tudo isso em um cenário de intensa complexidade institucional, com a presença de múltiplos atores, com visões distintas sobre o público atendido e sobre a natureza do serviço, o que impõe constrangimentos importantes para a gestão dos serviços.

Neste capítulo será feita uma análise de duas unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei, tomadas como referência para o desenvolvimento deste trabalho. As duas unidades - o Centro Socioeducativo 1 e o Centro Socioeducativo 2 - foram escolhidas como estudos de caso, com o objetivo de trazer à tona questões,

embates e desafios da implementação de uma política macro em realidades institucionais com relativa liberdade de atuação.

A opção de estudo pelos dois centros socioeducativos, localizados respectivamente nas cidades de Belo Horizonte e Sete Lagoas, se deve ao fato deles estarem inseridos em contextos institucionais bastante diferenciados e apresentarem trajetórias distintas, o que permitiu uma comparação entre realidades diferentes. Buscou-se compreender a estrutura física, material e organizacional destes locais, o perfil dos adolescentes internados e as visões dos funcionários sobre a política, analisando também as estratégias, rotinas e práticas desenvolvidas por eles. Objetivou-se ainda compreender a forma de articulação desenvolvida em cada centro no que se refere à presença das lógicas da coerção e da socialização. Desta forma, acredita-se que os dois casos apresentam ilustrações pertinentes das formas de implementação possíveis da medida de privação de liberdade no Estado de Minas Gerais e suas implicações para as práticas pedagógicas e punitivas dos centros.

Foram utilizadas informações de natureza qualitativa²² e quantitativa, com a coleta de dados dos registros próprios das unidades de atendimento, observação direta e realização de entrevistas em profundidade tanto com os internos quanto com os diretores, agentes e as equipes técnico-administrativas dos dois centros.

Nas duas unidades foram entrevistadas pessoas que desempenham diferentes funções, buscando ouvir profissionais mais antigos e mais recentes no Sistema Socioeducativo e abranger as mais diversas modalidades profissionais presentes nas equipes técnicas.

No Centro Socioeducativo 1 foram realizadas 11 entrevistas ao todo, divididas entre três diretores, quatro técnicos, dois agentes socioeducativos e dois adolescentes internos. Foram entrevistados todos os membros da Diretoria, composta por uma diretora geral, uma diretora de atendimento e um diretor de segurança. Este último retirou-se do cargo no mesmo período em que foram realizadas entrevistas, razão pela qual se optou por ouvir o supervisor de segurança, que havia assumido interinamente as

²² As entrevistas com as equipes dos centros socioeducativos foram realizadas pela autora dentro do escopo da Pesquisa "Avaliação da aplicação de medida socioeducativa de internação a adolescentes em conflito com a Lei", realizada pela Fundação João Pinheiro, em 2009.

funções do diretor. Os técnicos entrevistados tinham a seguinte formação: pedagogia, terapia ocupacional, assistência social e psicologia. Entre os agentes socioeducativos, optou-se por entrevistar um mais recente e outro mais antigo no sistema. Já entre os adolescentes o critério de escolha foram idade e atos infracionais diferenciados.

Para o Estudo de Caso do Centro Socioeducativo 2 foram realizadas 14 entrevistas, sendo três com os diretores (geral, de atendimento e de segurança); quatro com técnicos das seguintes áreas: direito, pedagoga, terapia ocupacional e psicologia, além de uma professora; dois agentes, sendo que um deles atua no local desde a época em que o centro era a sede da FEBEM em Minas Gerais, e outro foi contratado mais recentemente; e quatro adolescentes internos, ao invés de dois, entendendo-se que o tamanho do centro e a maior quantidade de vagas mereceriam uma amostra maior. Assim como no Centro Socioeducativo 1, optou-se por escolher jovens com idades e infrações diferenciadas.

O capítulo foi dividido em três seções. Na primeira, será feita uma descrição das duas unidades a serem estudadas, trazendo dados sobre sua estrutura física, material e organizacional, histórico e perfil dos internos. Na segunda seção, serão discutidas algumas visões dos implementadores da política nos dois centros socioeducativos, entendendo-se que estas visões são capazes de influenciar a execução da política. Na última seção serão analisados alguns resultados da pesquisa empírica, buscando contrapor os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente e do SINASE a algumas regras, rotinas e práticas desenvolvidas nas unidades, relacionando também estes pontos às definições da política estadual de atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade.

3.1) A realidade institucional dos centros socioeducativos

3.1.1) Centro Socioeducativo 1

Infra-estrutura física, material e organizacional

O Centro Socioeducativo 1 está localizado no bairro Capitão Eduardo, na cidade de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. A unidade tem capacidade para receber 40

adolescentes, com idade entre 15 e 20 anos. O projeto arquitetônico do espaço foi planejado pelo Centro Educativo Marcelino Champagnat – CEMAC, dos maristas. Esses tinham uma parceria com o Estado e iriam ficar responsáveis pela gestão do centro. Mas, já na inauguração do local, em julho de 2006, houve o rompimento dessa parceria, e desde então, o governo assumiu a gestão do centro, que permaneceu com a estrutura física projetada pelos maristas.

A estrutura física da unidade não transmite a idéia de “cadeia” e o local é considerado pelo Fórum Nacional da Criança e do Adolescente – FUNACRIAD como o centro mais bonito do Brasil, segundo o relato da diretora geral. Na execução do projeto arquitetônico da unidade, foi construída uma casa para hospedar familiares dos adolescentes por alguns dias no centro, entretanto, o governo não incorporou a idéia dos maristas alegando motivos de segurança.

Os adolescentes internos do centro são alojados em casas, que se diferenciam pelas cores verde, amarelo e laranja. Cada casa conta com dois quartos, com duas camas cada um. Há também uma pequena sala com uma televisão e um banheiro.

Além dessas casas reservadas para alojamentos, há outras casas que acomodam as salas de aula, sala de informática e salas para as oficinas, todas com muitas janelas, com ambiente claro e bem ventilado. Em outro local fica o refeitório, também bastante iluminado e arejado. Nos espaços entre as casas, há jardins que são cuidados pelos próprios adolescentes. Na unidade também há um quadra de futebol e um canil, com diversos cachorros tratados pelos internos.

O centro não tem um espaço de isolamento propriamente dito, mas sim um local chamado pelos funcionários de “espaço de acolhida”, que é um alojamento individual afastado dos demais. É um local onde o adolescente permanece por alguns dias após chegar à unidade, para adaptação e atendimento técnico, e também quando é necessário separá-lo dos demais, por algumas horas ou, dependendo do caso, por alguns dias, devido alguma irregularidade cometida ou ameaça. Quando está neste local, o adolescente é autorizado a sair apenas para ir à escola e para o banho de sol durante 30 minutos.

De acordo com o relato da maioria dos funcionários, a estrutura do centro oferece um ganho no que se refere à possibilidade de oferta de atividades pedagógicas, mas, por outro lado, impõe riscos e dificuldades no que se refere à manutenção da

segurança, devido ao tamanho da unidade, que ocasiona longos trajetos, como por exemplo, do refeitório até os núcleos e alojamentos dos adolescentes.

O supervisor de segurança exemplifica a vulnerabilidade que a estrutura oferece no quesito segurança com o fato das casas que alojam os internos contarem com telhados e telhas, que facilitam a subida dos adolescentes.

Essa necessidade do cuidado com a segurança perante a estrutura física da unidade é percebida também nas falas de alguns técnicos. As regras de circulação dos funcionários e adolescentes dentro da unidade são citadas pela assistente social: *“nós também não podemos circular em qualquer lugar por causa da segurança”*. Outra técnica considera errado o excesso de *“liberdade”* dos adolescentes, que realizam oficinas, jogos, assistem televisão e ficam trancados nas casas apenas no horário de dormir.

Em geral, a estrutura material e de equipamentos é considerada adequada às necessidades do atendimento. O problema citado pelos diretores e alguns técnicos foi a falta de transporte (carro) no centro, o que dificulta as saídas externas dos meninos.

O quadro de funcionários é composto por uma diretora geral, que é advogada, uma diretora de atendimento formada em psicologia e um diretor de segurança (cargo vago na época da pesquisa), três psicólogos, duas assistentes sociais, uma terapeuta ocupacional, duas pedagogas e cinco auxiliares educacionais, duas enfermeiras, 100 agentes sócio-educativos, um supervisor, um coordenador e um subcoordenador, estes últimos ligados à Diretoria de Segurança. Está prevista a chegada de um médico e de um dentista e mais dois advogados do último concurso realizado. No momento, os adolescentes recebem atendimento médico e odontológico no posto de saúde da região. O serviço da cozinha é terceirizado e a limpeza é realizada pelos próprios internos.

De acordo com o relato dos funcionários, o centro segue os preceitos do ECA e do SINASE, no que se refere à presença de uma equipe multiprofissional articulada e com habilidade de acessar a rede de atendimento pública e comunitária. Também como previsto nas normativas, são garantidos encontros sistemáticos entre as equipes para o estudo social dos adolescentes.

Estes encontros ocorrem em reuniões semanais, das quais participam membros da equipe técnica e da equipe de segurança. Também ocorrem reuniões periódicas com participação de representantes do Juizado e da Promotoria da Infância e Adolescência. De acordo com os técnicos e agentes, essas reuniões proporcionam a integração da

equipe e “*todo mundo pode saber o que está acontecendo*”. Praticamente todos os entrevistados afirmam que os problemas diários do centro são resolvidos por meio do diálogo entre as equipes.

Perfil geral dos adolescentes

De acordo com levantamento realizado pela Subsecretaria de Atendimento às Medidas Sócio-educativas – SUASE, no ano de 2008, estiveram, no Centro Socioeducativo 1, 74 adolescentes, em momentos diferentes do cumprimento da medida (Tabela 4). Desse total de internos, 40,5% tinham 18 anos, 29,7% estavam com 17 anos, 16,2% contavam 19 anos de idade e 10,8% tinham 16 anos.

Dentre os adolescentes internos neste período, 59,5% eram pardos, seguidos de 20,3% pretos e 18,9% de brancos e a grande maioria (97,3%) é composta por meninos solteiros. A localidade de origem dos meninos era, em grande parte, a capital do estado, Belo Horizonte (75,7%), seguida de 17,6% advindos da região metropolitana e apenas 2,7% do interior do estado.

Eles vinham de famílias, em geral, de baixa renda, sendo que 81,1% contavam com uma renda familiar *per capita* de um a dois salários mínimos, e 10,8%, de menos de um salário mínimo. A escolaridade dos internos, normalmente, estava restrita ao ensino fundamental, sendo que, em 2008, 31,1% havia estudado até a 7ª série do ensino fundamental, 13,5% até a 6ª série e 13,5% até a 8ª série.

Em relação ao envolvimento com drogas, 82% dos adolescentes se diziam usuários de maconha, 67,7% de tabaco, 41,9% diziam usar cocaína, 35,1% disseram fazer uso de álcool e 12,2% afirmaram serem usuários de crack.

Sobre os tipos de infrações cometidas, é importante observar que muitos internos foram apreendidos por cometerem mais de uma infração, sendo as mais frequentes o roubo (35,1%), o tráfico de drogas (21,6%) e o homicídio (20,3%).

Tabela 4. Perfil dos adolescentes internados no Centro Socioeducativo 1 – janeiro a dezembro de 2008

Variável		Frequência	%	% cumulativo*
Número de internos	-	74	100	100
Idade (anos)	15	1	1,4	1,4
	16	8	10,8	12,2
	17	22	29,7	41,9
	18	30	40,5	82,4
	19	12	16,2	98,6
	20	1	1,4	100
Raça ou Cor	Branco	14	18,9	19,2
	Pardo	44	59,5	79,5
	Preto	15	20,3	100
	Total	73	98,6	
	NS/NR	1	1,4	
Estado civil	Solteiro	72	97,3	97,3
	Casado	1	1,4	98,6
	NS/NR	1	1,4	100
	Total	74	100	
Local de origem	Interior	2	2,7	2,8
	Capital	56	75,7	81,7
	RMBH	13	17,6	100
	Total	71	95,9	
	Outro estado	2	2,7	
	NS/NR	1	1,4	
	Total	3	4,1	
Renda familiar per capita	Sem renda	1	1,4	1,4
	Menos de 1 SM	8	10,8	12,3
	De 1 a 2 SM	60	81,1	94,5
	Mais de 2 a 3 SM	3	4,1	98,6
	Mais de 4 a 5 SM	1	1,4	100
	Total	73	98,6	
	NS/NR	1	1,4	
Escolaridade	E. Fundamental	1ª série	1	1,4
		2ª série	3	4,1
		3ª série	3	4,1
		4ª série	4	5,4
		5ª série	5	6,8
		6ª série	10	13,5
		7ª série	23	31,1
		8ª série	10	13,5

		9ª série	9	12,2	93,2
Uso de drogas	E. Médio	1º ano	4	5,4	98,6
		2º ano	1	1,4	100,0
		Total	73	98,6	
		Não informado	1	1,4	
	Álcool	Sim	26	35,1	39,4
		Não	40	54,1	100,0
		Total	66	89,2	
		NS/NR	1	1,4	
		NSA	7	9,5	
		Total	8	10,8	
	Tabaco	Sim	50	67,6	76,9
		Não	15	20,3	100,0
		Total	65	87,8	
		NS/NR	2	2,7	
		NSA	7	9,5	
	Maconha	Sim	61	82,4	91,0
		Não	6	8,1	100,0
		Total	67	90,5	
		NS/NR	1	1,4	
		NSA	6	8,1	
	Cocaína	Sim	31	41,9	46,3
		Não	36	48,6	100,0
		Total	67	90,5	
		NS/NR	1	1,4	
		NSA	6	8,1	
	Crack	Sim	9	12,2	13,4
		Não	58	78,4	100,0
		Total	67	90,5	
		NS/NR	1	1,4	
		NSA	6	8,1	
	Solventes	Sim	18	24,3	26,9
		Não	49	66,2	100,0
		Total	67	90,5	
		NS/NR	1	1,4	
		NSA	6	8,1	
	Psicofármacos	Sim	21	28,4	31,3
		Não	46	62,2	100,0

		Total	67	90,5	
		NS/NR	1	1,4	
		NSA	6	8,1	
		Total	7	9,5	
Tipos de infração	Ato Infracional I	Homicídio	15	20,3	20,8
		Tent. de homicídio	2	2,7	23,6
		Lesão corporal	1	1,4	25,0
		Furto	6	8,1	33,3
		Roubo	26	35,1	69,4
		Tráfico de drogas	16	21,6	91,7
		Porte ilegal de armas	3	4,1	95,8
		Outros	3	4,1	100,0
		Total	72	97,3	
		NS/NR	2	2,7	
	Ato Infracional II	Furto	2	2,7	2,7
		Roubo	2	2,7	5,4
		Tráfico de drogas	1	1,4	6,8
		Porte ilegal de armas	4	5,4	12,2
		Outros	8	10,8	23,0
		NSA	57	77,0	100,0
		Total	74	100,0	
	Ato Infracional III	Porte ilegal de armas	1	1,4	1,4
		NSA	72	97,3	100,0
		Total	73	98,6	
		NS/NR	1	1,4	

*Levando em consideração a porcentagem válida (com exclusão dos dados perdidos e não respondidos).

Os números da SUASE estão de acordo, em grande parte, com a percepção dos profissionais que atuam no Centro Socioeducativo 1. Durante as entrevistas, eles puderam avaliar o perfil dos adolescentes internos, de acordo com sua experiência profissional e seu contato com este público.

O adolescente do centro foi definido pela diretora geral como uma “*pessoa em necessidade de socorro*”, que precisa ser escutado, receber afeto e ter disciplina. De modo geral, os funcionários da unidade relacionam os problemas dos adolescentes a questões familiares, ligados à violência doméstica, alcoolismo e ausência paterna, e também à pobreza, à vida em locais de risco e à trajetória de rua. De acordo com a diretora de atendimento, os casos mais complicados para trabalhar a reinserção social são aqueles em que o adolescente não tem apoio da família. Ela ressaltou que não há

como, por exemplo, a unidade pensar em fazer uma saída externa com um adolescente, se não há apoio da família.

Um agente reafirma a visão da diretora de atendimento, afirmando que a maioria dos internos vem de favelas e têm atrito com a família. *“Eles vêm de um ambiente desfavorável, muitos têm familiares no crime”*. Para o agente, os meninos cometem a infração porque *“tem vontade de ter as coisas e buscam o modo mais fácil”*. Apesar de ressaltar a importância da família, o agente acredita que *“cada caso é um caso”* e que a presença da família nem sempre é positiva. *“Tem uns casos que a família nem vem aqui. Tem uns que apresentam a família para os agentes. E tem família que nem sabe o que o menino fez”*. *Às vezes as famílias não querem ele e às vezes são coniventes”*.

Em uma visão mais preconceituosa, uma técnica entrevistada faz uma ligação entre a índole dos adolescentes e as infrações cometidas, salientando que não acredita na possibilidade de uma mudança real deles com a medida socioeducativa. *“Não acredito na mudança deles. Eles se comportam bem só para ir embora rápido”*. *Eles têm personalidade ruim, agressiva, são pessoas ruins mesmo”*.

3.1.2) Centro Socioeducativo 2

Infra-estrutura física, material e organizacional

O Centro Socioeducativo 2 está montado em uma fazenda de mais de 40 anos e tem capacidade para receber 79 adolescentes, entre 15 e 20 anos. É a unidade mais antiga do sistema, tendo sido a sede da FEBEM em Minas Gerais durante muitos anos. Desde sua fundação, o centro já teve várias rebeliões e fugas, principalmente quando ainda era gerido pelo sistema FEBEM. A maior rebelião ocorreu em 1999, quando os internos colocaram fogo nos alojamentos e alguns deles morreram.

A unidade conta com um quadro funcional de agentes socioeducativos mais antigos, alguns com 20 anos de trabalho, mas a equipe técnica é recente. A estrutura organizacional do centro prevê um quadro de cerca de 215 funcionários. É composta por um corpo diretivo formado pelo diretor geral, que é advogado, diretor de atendimento – uma psicóloga e diretor de segurança que era filiado ao Exército. A equipe técnica prevista é de quatro psicólogos, quatro assistentes sociais, dois terapeutas ocupacionais, dois advogados e dois pedagogos. O grupo, no entanto, está reduzido à metade e a rotatividade dos técnicos é grande. A equipe de segurança é composta por 160 agentes

socioeducativos. A equipe de saúde é formada por um médico, dois dentistas e quatro técnicos de enfermagem. Para as oficinas, a unidade conta também com oito auxiliares educacionais, e a equipe de apoio com oito auxiliares administrativos e 12 oficiais de serviços gerais. O trabalho da cozinha é terceirizado.

No âmbito da equipe técnica, foi relatada pelos entrevistados a existência de uma gestão participativa, com a realização de reuniões semanais para estudos de caso dos adolescentes. A relação da equipe técnica com a de segurança, no entanto, parece ainda ser incipiente, como conta um dos técnicos. *“Para integração com equipe de segurança ainda há muito o que fazer...”* Por outro lado, existe um reconhecimento do papel do agente como socioeducador, principalmente pelo contato diário com os adolescentes, mas o exercício deste papel ainda é visto como algo que depende da visão do funcionário. *“Os agentes seriam os maiores parceiros porque convivem 24 horas (com os adolescentes), sabem falar deles. A gente tenta incluir o agente nas reuniões e há muitos que são competentes, propõem atividades”*.

A estrutura física do centro está dividida entre dois “núcleos”: o Núcleo 2, para onde vão os adolescentes novatos, com uma estrutura mais fechada e é chamado pelo diretor de *“núcleo de contenção”* ou *“núcleo de adaptação”*; e o Núcleo 1, para onde vão os internos depois de alguns meses de observação e bom comportamento. É apelidado pelo diretor de *“núcleo da paz”* e conta com uma estrutura física um pouco mais aberta. Lá os meninos têm *“mais liberdade”*, podem ficar mais tempo no pátio e têm alguns benefícios como o acesso a aparelhos de som e televisão. De acordo com o relato de alguns agentes e dos adolescentes, além da estrutura diferenciada, há uma rigidez maior no Núcleo 2 no que se refere à segurança.

A passagem de um núcleo para o outro, segundo o relato do diretor, é *“institucionalizada pelas regras do regimento interno e do regulamento disciplinar”*, sendo que este último é disponibilizado a todos os internos. Para a mudança é feita uma análise técnica do adolescente, após alguns meses de permanência no Núcleo 2, para avaliar se ele está pronto para se mudar para o Núcleo 1 e ter mais liberdade. O caminho inverso também pode ser feito, como punição por algum tipo de mau comportamento.

Os alojamentos são coletivos, seguem o formato de pavilhões e abrigam grupos de três ou mais internos. Não é feita separação por idade ou tipo de infração para alocar

os companheiros de quarto, o que vai contra as determinações do ECA e do SINASE. Há ainda sete vagas separadas (quartos isolados), para receber internos recém chegados ou os que tenham cometido falta disciplinar grave, segundo as normas do centro.

Nos dois núcleos há uma quadra e um espaço aberto cimentado, além das salas de aula bem pequenas. Elas não foram criadas inicialmente para serem salas de aula, eram apenas locais para receber visitas. Mas acabaram sendo adaptadas, já que não havia outro local para as aulas. Há janelas rentes ao teto, que não permitem ver o exterior, carteiras (muitas delas quebradas) e um pequeno quadro negro. O centro conta ainda com uma cantina pequena, lavanderia e almoxarifado. Como o refeitório é pequeno, as refeições são feitas por grupos. As paredes da unidade, tanto das salas de aula como dos alojamentos, são muito sujas e rabiscadas. Os locais também são pouco ventilados.

A estrutura física antiga é colocada pelos funcionários como um dos maiores problemas do centro no que diz respeito tanto à questão pedagógica quanto à questão da segurança. Segundo o diretor geral, não é possível, por exemplo, separar os adolescentes de acordo com a compleição física, idade e infração, como o SINASE determina, porque não há alojamentos suficientes para isso.

A construção antiga também traz problemas à unidade relativos a instalações quebradas, falhas elétricas e falta de água. No caso do Núcleo 2, que foi construído em 2002, há menos problemas, porque o espaço é mais novo e conta com um gerador de energia próprio. Já no Núcleo 1 não há gerador e, durante o período de chuvas, os alojamentos chegam a ficar três horas sem luz. De acordo com o diretor de segurança, estas falhas são responsáveis por vários tumultos entre os adolescentes. *“Isso é um prato cheio para eles”*.

O mesmo diretor, no entanto, acredita que o projeto arquitetônico do centro é bom sob o ponto de vista pedagógico, por ser uma fazenda, com espaço. *“Os meninos trabalham no curral, aprendem coisas de bombeiro e hidráulica, mesmo sem ter curso para isso. Teve um adolescente que aprendeu a pintar, pintou a casa dele e agora vai pintar a escola”*. Desta forma, fica claro que, para este diretor, os problemas relativos à estrutura antiga da unidade interferem apenas na segurança, não tendo sido feita nenhuma menção ao desconforto gerado para os adolescentes pela falta de água e luz.

Assim, parece ter sido conferida uma prioridade à lógica coercitiva em detrimento à socialização, o que vai contra as premissas do ECA e do SINASE. De acordo com a legislação, os alojamentos devem oferecer uma possibilidade de vivência com características de moradia, o que parece não ser uma preocupação relevante para o diretor.

Em uma perspectiva mais ligada à lógica da socialização, a equipe técnica, de um modo geral, levanta problemas em relação à infra-estrutura física e de equipamentos da unidade:

“A sala da oficina de cestaria só comporta dois adolescentes em cada horário; tem problema de goteira na época de chuva, e o armário, conseguimos de sucata”.

“Não gostei daquele lugar, muito abafado. [Núcleo 2] Onde estão os alojamentos é muito escuro.”

Surgiram ainda observações sobre o pouco aproveitamento da área verde, que tem potencial para muitas atividades socioeducativas. Isso porque, apesar do centro estar localizado em uma fazenda, as áreas de circulação dos internos estão restritas às áreas dos núcleos. Fora destes espaços, os adolescentes são obrigados a circular de algemas e sempre acompanhados dos agentes, salvo algumas raras exceções.

“A estrutura física é adequada, mas pouco explorada na área verde.”

“Poderia ser uma área mais receptiva, tem grande área. Gostaria de fazer atividades envolvendo o lixo, coleta seletiva.”

Também foram registradas dificuldades em relação à estrutura material, como a falta de equipamentos e recursos financeiros para as despesas de manutenção da escola, que está na área de jurisdição da Secretaria Estadual de Educação:

“A falta de computadores atrapalha o trabalho.”

“Falta caderno, material escolar. Ano passado tínhamos que comprar merenda para os alunos com dinheiro de rifa. Se não tem merenda, não tem aula. Agora a diretora corre atrás, vai ao sacolão, ganha verdura. Tem cozinha na escola. (...) [deveria ser feita] limpeza das paredes em todos os ambientes da escola. Merenda, sem a diretora ficar correndo atrás. Se toda escola dá, porque aqui não? Os internos são obrigados a vir à aula, tem que ter merenda. Isso é problema do governo... Eles já passaram tanta coisa na vida deles, tem que fazer alguma coisa diferente para eles. Eles não escolheram a família onde nasceram. Tem que fazer alguma coisa para eles merendarem. A gente tem que acreditar...”

Perfil dos adolescentes

De acordo com os registros da SUASE, no ano de 2008, estiveram no centro 142 internos, em momentos diferentes do cumprimento da medida (Tabela 5). Deste total, 43,7% tinham 18 anos, 26,1% estavam com 17 anos, 20,4%, 19 anos e apenas 4,9%, 16 anos.

Dentre os adolescentes internos neste período, 42,3% eram pardos, seguidos de 32,4% pretos e 23,9% brancos e a grande maioria (93,7%) era solteira. Mais da metade dos meninos que passou pelo centro em 2008 era oriunda do interior do estado (50,7%), 31,7% vinham de municípios da região metropolitana de Belo Horizonte e 16,9%, da capital. A origem dos internos, neste caso, é um dado importante e pode influir decisivamente na implementação de práticas pedagógicas voltadas para a reinserção social dos meninos. Isso porque a distância da unidade das cidades de origem dos adolescentes pode dificultar o envolvimento dos mesmos em cursos e atividades ligadas a suas próprias comunidades, como sugerem o ECA e o SINASE.

A maioria dos adolescentes internos tem origem em famílias de baixa renda, sendo que 88% deles contam com uma renda familiar per capita de menos de um salário mínimo. E ainda 4,9% vêm de famílias com renda de um a dois salários mínimos e 4,2% têm famílias sem renda alguma.

A escolaridade dos meninos, normalmente, fica restrita ao ensino fundamental - em 2008, 22,5% dos internos havia estudado até a 6ª série do ensino fundamental, 19% até a 5ª série, 16,2% até a 7ª série, e 12,7% chegaram até a 8ª série. Apenas 7% do total de internos que passaram pelo centro durante todo o ano contavam com o 1º ano do ensino médio.

Em relação ao envolvimento com drogas, 95,8% dos adolescentes se dizem usuários de maconha, 76,8% de tabaco, 9,9% dizem usar cocaína, 5,6% fazem uso de álcool e apenas 2,1% afirmam serem usuários de crack.

Sobre os tipos de infrações cometidas, é importante observar que muitos internos já cometeram mais de uma infração, sendo as mais frequentes o roubo (33,8%) e o homicídio (23,6%), seguidas do latrocínio e do tráfico de drogas, que representam respectivamente 9,2% e 8,5% das infrações cometidas.

Tabela 5. Perfil dos adolescentes internados no Centro Socioeducativo 2 – janeiro a dezembro de 2008

Variável			Frequência	%	% cumulativo*
Número de internos		-	142	100,0	100,0
Idade (anos)	15		4	2,8	2,8
	16		7	4,9	7,7
	17		37	26,1	33,8
	18		62	43,7	77,5
	19		29	20,4	97,9
	21		3	2,1	100,0
Raça ou Cor	Branco		34	23,9	24,1
	Pardo		60	42,3	66,7
	Preto		46	32,4	99,3
	Amarelo		1	0,7	100,0
	Total		141	99,3	
Estado civil	Solteiro		133	93,7	94,3
	Amigado		7	4,9	99,3
	NS/NR		1	0,7	100,0
	Total		141	99,3	
Local. de origem	Interior		72	50,7	51,1
	Capital		24	16,9	68,1
	RMBH		45	31,7	100,0
	Total		141	99,3	
	NS/NR		1	0,7	
Renda familiar per capita	Sem renda		6	4,2	4,3
	Menos de 1 SM		125	88,0	92,9
	De 1 a 2 SM		7	4,9	97,9
	Mais de 2 a 3 SM		2	1,4	99,3
	Mais de 3 a 4 SM		1	0,7	100,0
	Total		141	99,3	
Escolaridade	E. Fundamental	1ª série	1	0,7	0,7
		2ª série	5	3,5	4,4
		3ª série	4	2,8	7,3
		4ª série	14	9,9	17,5
		5ª série	27	19,0	37,2
		6ª série	32	22,5	60,6
		7ª série	23	16,2	77,4
		8ª série	18	12,7	90,5
		9ª série	2	1,4	92,0

Uso de drogas	E. Médio	1º ano	10	7,0	99,3
		3º ano	1	0,7	100,0
		Total	137	96,5	
	E. Superior	incompleto	1	0,7	
		Não informado	3	2,1	
	Álcool	Sim	8	5,6	5,8
		Não	129	90,8	100,0
		Total	137	96,5	
	Tabaco	NSA	1	0,7	
		Sim	109	76,8	79,6
		Não	28	19,7	100,0
	Maconha	Total	137	96,5	
		NSA	1	0,7	
		Sim	136	95,8	99,3
	Cocaína	Não	1	0,7	100,0
		Total	137	96,5	
		NSA	1	0,7	
	Crack	Sim	14	9,9	10,2
		Não	123	86,6	100,0
		Total	137	96,5	
	Solventes	NSA	1	0,7	
		Sim	3	2,1	2,2
		Não	134	94,4	100,00
	Psicofármacos	Total	137	96,5	
		NSA	1	0,7	
		Sim	1	0,7	0,7
	Tipos de infração	Não	136	95,8	100,00
		Total	137	96,5	
		NSA	1	0,7	
	Ato Infracional I	Sim	0	0,0	0,0
		Não	137	96,5	100,00
		Total	137	96,5	
		NSA	1	0,7	
		Homicídio	33	23,2	24,6
		Tent. de homicídio	8	5,6	30,6
		Lesão corporal	3	2,1	32,8
		Furto	8	5,6	38,8
		Roubo	48	33,8	74,6
		Latrocínio	13	9,2	84,3
		Estupro	1	0,7	85,1
		Tráfico de drogas	12	8,5	94,0
		Porte ilegal de armas	7	4,9	99,3
		Descumprimento de	1	0,7	100,0

	medidas			
	Total	134	94,4	
	NS/NR	1	0,7	
Ato Infracional II	Tent. de homicídio	4	2,8	2,9
	Furto	3	2,1	5,1
	Roubo	8	5,6	10,9
	Estupro	2	1,4	12,4
	Atentado violento ao pudor	1	0,7	13,1
	Porte ilegal de armas	5	3,5	16,8
	Outros	2	1,4	18,2
	NSA	112	78,9	100,0
	Total	137	96,5	
Ato Infracional III	Roubo	1	0,7	0,7
	Outros	3	2,1	2,8
	NSA	138	97,2	100,0
	Total	142	100,0	

*Levando em consideração a porcentagem válida (com exclusão dos dados perdidos e não respondidos).

As entrevistas realizadas com os diretores, técnicos e agentes do Centro Socioeducativo 2 confirmam, em grande parte, os dados da SUASE e ainda mostram suas percepções sobre os internos na unidade, suas trajetórias, perfis e aceitação à medida de internação.

A origem dos adolescentes em cidades do interior do estado é confirmada por um diretor, que relaciona este ponto ao fato do centro ser o mais antigo do sistema. Ele avalia ainda que os meninos do interior aceitam mais a medida, sendo que alguns até gostam porque têm cinco refeições e atendimento técnico. Já os adolescentes que dão mais problemas são os que vêm da Grande BH, porque moram em favelas e estão envolvidos no tráfico. *“Estes só pagam a medida e voltam para o crime. Não têm responsabilização pelo ato e ainda influenciam os outros que querem cumprir a medida”*.

De acordo com a percepção do diretor geral, um problema enfrentado pela unidade, que dificulta tanto o atendimento quanto a segurança, é o fato de que historicamente o local vem recebendo os casos de adolescentes considerados mais complicados do estado. *“Todos os meninos complicados que davam problemas em*

outras unidades vinham para Sete Lagoas". Segundo o diretor, isto ocorreu porque a unidade é a mais antiga do sistema e apresenta uma estrutura mais fechada, o que poderia contribuir para dificultar fugas e rebeliões. Este problema, em sua opinião, vem sendo minimizado nos últimos anos, na medida em que foram criadas novas unidades e ampliadas as capacidades de unidades já existentes.

De acordo com o relato de grande parte dos funcionários do centro, a maioria dos internos vem de classe social baixa, com trajetória de exclusão, famílias desestruturadas e evasão escolar. Um diretor afirma que os adolescentes mais difíceis de lidar são aqueles que não contam mais com o apoio da família. *"Às vezes a família chega num limite. Teve caso aqui de demorarmos três meses para liberar o menino, porque a família não queria saber dele. Aí o juiz teve que interferir"*.

Um agente socioeducativo conta que alguns adolescentes não têm pai nem mãe e muitos têm pais alcoólatras ou violentos. Ele afirma que os internos do centro costumam ter problemas nas relações familiares e relata casos em que toda a família do menino era envolvida com o tráfico de drogas. Para o agente, os adolescentes cometem os atos devido à *"falta de oportunidade, carinho e afeto"*.

Há uma percepção entre os diretores e técnicos de que alguns meninos não deveriam estar internados no centro, porque cometerem delitos pequenos - *"são ladrões de galinha"* - ou porque enfrentam problemas de saúde mental. Sobre este último caso, um diretor diz: *"Aqui tem doente mental e aqui não é o lugar dele, mas não tem outro lugar para ir..."* Outro diretor é da mesma opinião. *"O maior problema é saúde mental. Lidar com isso é muito complicado. Alguns têm transtornos graves. Nesses casos, o transtorno gerou a criminalidade e a gente tem que lidar com alto grau de medicamentos"*.

A dependência química também é colocada pelos funcionários da unidade como uma realidade entre os adolescentes. Muitos usam maconha, alguns craque, o tabagismo é intenso e foram relatados até casos de uso de heroína. Com o confinamento, que aumenta a ansiedade, o problema da abstinência tende a se agravar. Os casos mais graves de dependência são levados para o juiz, para que se possa fazer um encaminhamento para algum local de tratamento especializado.

Quanto à aceitação dos adolescentes à medida, os funcionários, de maneira geral, disseram que isto varia muito de menino para menino. Segundo um diretor:

“alguns não vão ter recuperação, o futuro é cadeia. Outros estão jurados de morte. E outros resolveram que querem mudar de vida. Não sou lunático de pensar que todos aqui vão ser ressocializados e se tornar trabalhadores, homens de família”.

Ele acredita que o impacto das medidas socioeducativas é absorvido de formas diferentes por cada adolescente.

“Tem ladrão de galinha que não era para estar aqui. Ele pode se revoltar ou nunca mais roubar. Têm outros que já estão no tráfico e, mesmo que quiserem, não podem sair. Já recebi telefonema de parente dizendo que o menino mudou. Mas também já recebi telefonema pedindo para buscar ele em casa antes”.

Mesmo reconhecendo a singularidade de cada caso para a efetividade da medida, muitos funcionários disseram perceber que os adolescentes que já estiveram presos em cadeias públicas antes da internação têm mais dificuldade de se responsabilizar pelo ato e cumprir a medida. Segundo um diretor, *“eles são mais enraizados no crime do que na recuperação”*. Desta forma, parece haver um entendimento de que o atendimento específico para a situação peculiar do adolescente, apesar de apresentar dificuldades ligadas tanto ao contexto social quanto à própria adaptação do sujeito a este contexto, oferece melhores possibilidades do que um atendimento meramente punitivo.

3.2) O ECA e o SINASE dentro das unidades socioeducativas: a visão dos implementadores

A partir de uma apresentação da estrutura física, material e organizacional das unidades e do perfil dos adolescentes internados, nesta seção será feita uma contraposição entre os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (SINASE) e algumas visões dos implementadores da política sobre estas normativas. Esta comparação será relacionada também às visões sobre os instrumentos de gestão e participação previstos na política estadual de atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade, a saber: o Plano Sócio Político e Pedagógico (PSPP) e o Plano Individual de Atendimento (PIA). A análise destes instrumentos será feita com base nos relatos dos funcionários, já que a equipe de pesquisa não teve acesso aos dois documentos. Após esta análise será

possível posteriormente realizar uma comparação entre as formas de implementação da política nos dois centros, articulada à análise da relação entre as lógicas da coerção e da socialização.

Parte-se do princípio de que a visão dos implementadores sobre o marco normativo da política, ao lado da estrutura disponível e do perfil dos adolescentes, é capaz de influenciar a execução da própria política, na medida em que o processo de implementação é entendido como parte integrante da própria formação e transformação da política²³ de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em privação de liberdade (Hill, 2006 e Silva e Melo, 2000). Os funcionários de base ou *street level bureaucrats* (Lipsky, 1996) influenciam os projetos que executam, primeiramente porque têm autonomia para tomar decisões e segundo porque interagem diretamente com o público atendido. Vejamos como isso ocorre nas duas unidades em estudo.

3.2.1) Centro Socioeducativo 1

No Centro Socioeducativo 1 foi possível perceber nas falas dos funcionários que uma parte considera o Estatuto da Criança e do Adolescente suficiente como um guia para a execução da política e outra parte acredita que são necessárias algumas modificações. A diretora geral, por exemplo, afirma que o ECA é uma lei muito “*bem feita, bem intencionada e abrangente*” e que o erro está nas más interpretações. A diretora de atendimento considera o estatuto uma ferramenta importante para o trabalho realizado junto aos adolescentes em conflito com a lei. Entre os demais membros da equipe técnica surgiram opiniões de que o ECA é uma “*esperança*”, mas poderia “*evoluir*” em relação à família; ou é uma proposta interessante, mas que não funciona na prática.

Dentre aqueles funcionários que não consideram o ECA suficiente e sugerem alterações, está o supervisor de segurança, que acredita que há uma necessidade de modificações no estatuto para que os adolescentes tenham direitos e deveres de acordo

²³ De acordo com Silva e Melo (2000, p.10), “a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’.

com o tipo de ato cometido, como funciona no Sistema Prisional. Essa opinião se aproxima das falas da psicóloga, que considera que o ECA “*protege muito*” os adolescentes. Os dois agentes entrevistados não concordam com o estatuto e dizem que o mesmo deveria ser mais rígido, com separação de acordo com a gravidade dos atos e a antecipação da idade penal para 16 anos. Por fim, há ainda os profissionais do centro que desconhecem algumas diretrizes legais, como é o caso da terapeuta ocupacional, que afirma não conhecer o ECA profundamente.

Sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, as respostas dos entrevistados mostram que há pouco conhecimento deste marco normativo, apesar da preocupação dos funcionários em afirmar o seu cumprimento. A diretora geral afirma que todos os procedimentos estabelecidos são cumpridos pelo centro. Em contrapartida, o supervisor de segurança e os técnicos entrevistados assumem que conhecem pouco as normas do SINASE e contam que não passaram por nenhum treinamento específico sobre a normativa.

Sobre Plano Sócio Político e Pedagógico – PSPP²⁴, a diretora geral relata que o plano é uma ferramenta de fundamental importância para o desenvolvimento do trabalho da unidade e diz ainda que são feitas modificações e adaptações neste documento anualmente. A diretora de atendimento acrescenta que todos os funcionários, adolescentes e familiares participam da elaboração. A pedagoga e a terapeuta ocupacional conhecem as diretrizes do PSPP, principalmente as referentes às suas funções, e reconhecem a importância do plano para direcionar o trabalho pedagógico. O supervisor de segurança tem conhecimento do PSPP, participou de sua elaboração, mas não se recorda das principais orientações. Os outros técnicos e os agentes entrevistados declaram não terem participado da última elaboração do PSPP e justificam a ausência pelo fato de terem sido contratados há pouco tempo.

O Plano Individual de Atendimento – PIA²⁵ é definido pela diretora geral como um procedimento primordial para o centro e ela afirma que todos os funcionários e

²⁴ O Plano Sócio Político Pedagógico (PSPP) é o instrumento da política que serve para que cada unidade planeje suas ações. Ele deve ser construído com a participação dos diversos funcionários e funcionar como um guia de ações do centro.

²⁵ Outro instrumento da política, o Plano Individual de Atendimento (PIA) sistematiza o atendimento socioeducativo, direcionando a atuação da equipe técnica na construção do caso de cada adolescente. Ele deve ser desenvolvido com a participação do próprio adolescente, com o auxílio dos técnicos.

adolescentes participam de sua elaboração. No entanto, muitos entrevistados declararam ter pouco ou nenhum envolvimento direto com este instrumento.

Alguns funcionários, apesar de reconhecerem o papel do PIA, o vêem como algo muito complexo e difícil de ser construído com a participação dos adolescentes. É o caso da diretora de atendimento, que resume o PIA como um projeto de vida dos adolescentes, mas que cabe ao técnico orientar o menino neste processo. A pedagoga se aproxima desta posição e ressalta que *“o ideal é o PIA ser feito com o adolescente, mas ele costuma manipular, é difícil construir com ele, acaba muitas vezes sendo uma construção direcionada”*. Um dos agentes entrevistados diz que conhece o PIA, mas participa de sua elaboração apenas oferecendo aos técnicos informações sobre os adolescentes. Já outro agente socioeducativo entrevistado sabe que existe o PIA, mas não participa de sua elaboração.

Os dois adolescentes entrevistados no centro, o primeiro com um ano e dois meses de internação e o segundo com quatro meses, disseram não conhecer o PIA.

3.2.2) Centro Socioeducativo 2

Assim como no centro 1, no Centro Socioeducativo 2 há divergências nas visões dos funcionários sobre o ECA, o SINASE, o PSPP e o PIA.

Sobre o ECA, a opinião dos integrantes da equipe técnica é positiva quanto ao que ele propõe, mas a maioria entende que a sua implementação não é completa na unidade, citando aspectos como a distância dos internos do centro das suas cidades de origem e da família; as dificuldade de atividades profissionalizantes; o funcionamento inadequado das medidas em meio aberto e a inexistência de semiliberdade em Sete Lagoas – o que diminuiria o fluxo de internações -; e a falta de estrutura para melhor operacionalizar as diretrizes do estatuto. Observações como *“... (o ECA) dá margem para o judiciário interpretar de uma maneira particular, não fica claro como deve ser feito em cada situação”*, ou *“devia estar mais enraizado, deveria ser mais eficaz...”* estão presentes na fala da equipe técnica, denotando a percepção de falta de uniformidade de critérios na aplicação da medida por parte dos operadores da lei.

Já um dos agentes socioeducativos entrevistados compara o ECA ao Sistema Prisional e acredita que o estatuto deveria ser similar àquela estrutura. *“Dá total*

cobertura ao adolescente, (...) dá mais medida de proteção. Por que o adolescente não pode trabalhar? Isso não faria bem para ele?”. Segundo, ainda, o seu entendimento, o ECA não é muito utilizado na unidade – “O que rege a instituição é o Regulamento Interno”. Paradoxalmente ele ressalva também que a medida socioeducativa serve para integrar o adolescente e fazê-lo rever o ato cometido, perceber que errou e “mostrar que o mundo tem outras possibilidades, não é com a droga, roubos ou homicídios que poderá ganhar dinheiro fácil”.

Um dos diretores da unidade afirma que vê o ECA como totalmente positivo, mas acredita que para a realidade brasileira ele é inaplicável. *“As leis brasileiras são boas, mas a aplicabilidade é difícil”.* Ele cita a inadequação dos alojamentos às diretrizes da política e a falta de auxiliares educacionais de esporte. *“Há várias falhas. Temos que trabalhar com adaptações”.*

Sobre o SINASE, foi relatado por um diretor que muitos agentes socioeducativos, notadamente os mais antigos no sistema, têm dificuldades de aceitar as regras da normativa, pois acreditam que ela diminui a possibilidade de controle do adolescente. Mas ele afirma que esta situação vem melhorando aos poucos e que as discussões realizadas durante as reuniões de equipe contribuem para ampliar a aceitação das normas pelos agentes. *“A gente vai melhorando isso nas reuniões, quando discutimos o SINASE e as regras da unidade”.* Já outro membro da diretoria discorda desta posição e avalia que a aplicabilidade das diretrizes do SINASE é questionável. *“Veio tarde e deixa a desejar”.* Ele compara o SINASE à Lei de Execução Penal, que é mais específica, dizendo que a segunda tem resultados melhores.

Assim como na diretoria, nas equipes técnica e de segurança houve divergências de opiniões sobre o SINASE. Enquanto alguns entrevistados demonstraram simplesmente não conhecer este marco normativo, outros afirmaram seguir suas orientações no que se refere aos *“princípios pedagógicos, da saúde, éticos, valores e cidadania”.* Mais uma vez a estrutura física e material foi lembrada como um dificultador para o cumprimento do SINASE.

O Plano Sócio Político Pedagógico (PSPP) vem sendo elaborado no centro desde 2006. Segundo o relato do diretor geral, os planos de 2007 e 2008 foram muito voltados para a questão da segurança, o que foi justificado por ele como uma resposta do centro

ao perfil dos internos. *“Vinhãam os piores casos para aqui, porque a unidade é mais fechada. Então a gente sofreu com isso”*. Nesse período, segundo ele, a unidade teve que *“apagar fogo”*. Hoje isso diminuiu porque as outras unidades se estruturaram melhor. *“Agora é a fase de implementação de políticas mais pedagógicas”*.

Apesar dos técnicos reconhecerem a finalidade e a importância do PSPP para nortear o trabalho das equipes, muitos dizem não ter participado de sua elaboração. A falta de envolvimento dos funcionários na construção do documento é justificada por uma diretora pela rotatividade da equipe do centro nos últimos anos. *“A equipe nova não participou do PSPP atual, só nas adaptações”*.

Em relação ao Plano Individual de Atendimento (PIA), as visões dos funcionários parecem similares às da unidade 1. As entrevistas indicam que há pouco compartilhamento deste instrumento entre a equipe técnica e a de segurança e que o adolescente não participa de forma efetiva de sua elaboração. Uma diretora afirma que o instrumento é fragmentado, *“um projeto muitas vezes do técnico, com pouca relação com o adolescente”*. Sua avaliação é corroborada por um membro da equipe técnica, que relata que o PIA é construído apenas pelo técnico de referência, que acompanha o adolescente e *“preenche as questões burocráticas”*. Outros técnicos disseram que *“falta trazer o adolescente para a construção junto e que “os adolescentes não têm acesso ao PIA, apenas sabem da existência dele, presenciam as anotações”*. Já os membros da equipe de segurança disseram participar do PIA de *“maneira informal”*, trazendo aos técnicos informações sobre o comportamento dos adolescentes dentro dos núcleos. Os adolescentes entrevistados afirmaram não conhecer o PIA.

3.3) Das interpretações das normativas às práticas pedagógicas e punitivas

As entrevistas realizadas nos dois centros socioeducativos mostram que, de fato, há diferentes interpretações dos implementadores sobre o marco normativo da política. Não parece haver um compartilhamento dos princípios do ECA e do SINASE por todos os funcionários, assim como há entendimentos e envolvimento diferenciados em

relação aos instrumentos de participação voltados para as equipes e para os adolescentes (PSPP e PIA).

Acredita-se que estas interpretações poderão influenciar diretamente as práticas pedagógicas e punitivas que os centros oferecem aos adolescentes internos. Desta forma, o tratamento oferecido desde o momento em que os adolescentes chegam à unidade até a organização de atividades educativas e profissionalizantes está ligado, em grande medida, ao entendimento que os funcionários têm sobre os próprios adolescentes e sobre as melhores formas de transformá-los. Nesse sentido, esta seção fará uma descrição das práticas pedagógicas e punitivas desenvolvidas nos dois centros.

3.3.1) Práticas e punições – Centro 1

Ao chegar ao Centro Socioeducativo 1 o adolescente é recebido primeiramente pelo agente socioeducativo e depois é atendido por todos os profissionais da unidade, permanecendo no alojamento individual neste primeiro momento. Um técnico apresenta ao menino o regulamento do centro e entra em contato com sua família para explicar a infração cometida pelo jovem e a medida socioeducativa que será aplicada a ele. *“É o momento em que eles (os familiares) conhecem um novo adolescente”*, conta a diretora geral.

A alocação dos adolescentes nos alojamentos coletivos não é feita exatamente como é proposta pelo SINASE, segundo o qual os meninos devem ser separados de acordo com a idade, a infração e a compleição física. Segundo relata a diretora de atendimento, a unidade não concorda com a separação por infração e, desta forma, não segue este quesito. Isso porque o centro não associa o menino ao ato cometido e sim ao comprometimento dele com a medida. Este entendimento da diretora reflete o desenho da política estadual de atendimento, no qual o ato infracional em si não é considerado um critério para alocação do adolescente.

A escola funciona dentro da unidade, por meio de uma parceria com a Secretaria de Estado da Educação, e as aulas são obrigatórias. Na porta de cada sala ficam escritos a série e os nomes dos meninos daquela turma, como em uma escola convencional. De acordo com o relato de grande parte dos funcionários, a tarefa de envolver os internos

nas atividades escolares é bastante difícil, principalmente pelo fato deles já estarem evadidos da escola há muito tempo. Para tentar amenizar estas dificuldades, a unidade firmou uma parceria com a Secretaria de Estado da Educação para a realização de um atendimento individualizado, além das aulas regulares, para que os meninos possam aprender a ler.

Os relatos dos adolescentes, no entanto, mostram que a relação com a escola costuma se transformar durante a internação. Eles dizem estar mais envolvidos com as aulas e, em geral, gostam dos professores. Nas entrevistas, surgiram observações como *“os professores aqui são mais tranquilos”* e também demonstrações de preferências por algumas disciplinas e o desenvolvimento do hábito de leitura – *“gosto de levar para o alojamento livros de poesia”*.

Como previsto pelo ECA e pelo SINASE, além da escolarização, a unidade oferece aos internos oficinas pedagógicas e terapêuticas, que duram em média uma hora por dia. As profissionalizantes são feitas apenas com parcerias externas. Os internos entrevistados, no entanto, disseram ter interesses por cursos profissionalizantes específicos (mecânica e cabeleireiro) e que aguardavam oportunidades de vagas.

Em junho de 2009, quando foram realizadas as entrevistas no centro, estavam sendo ofertadas oficinas de pintura, tapeçaria, biblioteca e cerâmica. Havia também uma oficina de dança, que foi planejada e executada pelos próprios meninos, a partir de uma apresentação do Fica Vivo!²⁶ na unidade. Um dos adolescentes entrevistados contou que, após esta oficina, foi montado um grupo de dança, que se apresenta em alguns locais públicos de Belo Horizonte. O envolvimento com o grupo também levou o menino a escrever músicas. *“Escrevo letras de funk, conto a realidade”*.

Não há uma oficina de esporte, mas eles costumam jogar futebol na quadra, apenas como lazer, sem caracterizar uma atividade oferecida pela unidade e não existem monitores para atividades esportivas. Também não há uma oficina de música, mas o centro disponibiliza instrumentos de percussão e os adolescentes sempre fazem um *“pagode”* para se divertir.

As oficinas não são obrigatórias e, segundo a diretora geral, o centro busca trazer atividades que interessem aos internos. As opções de oficinas são apresentadas pela

²⁶ O Programa Fica Vivo!, do governo estadual, atende jovens em risco social residentes nas áreas de maior criminalidade do Estado, oferecendo oficinas ligada à cultura e ao esporte.

terapeuta ocupacional, no momento da “acolhida”. O interno então pode escolher se quer participar e de quais. Mas é avisado ao interno que o fato de ele não participar de nenhuma oficina terá um peso no seu relatório, que vai para o juiz.

A diretora explicou que, quando eles não querem participar das oficinas, eles podem ir para a quadra, jogar ping pong ou trabalhar no jardim. De fato, durante as visitas dos pesquisadores ao centro, foi possível observar diversos adolescentes em atividades ao ar livre, nas quadras e jardins, com circulação livre por estes lugares, dentro dos horários permitidos.

Os internos também são autorizados a assistir TV aberta, sendo que cada casa (com dois quartos e quatro adolescentes cada) conta com uma televisão própria. Eles são proibidos de assistir TV nos horários de oficinas e de escola, mas a definição da programação que eles irão ver é feita pelos próprios meninos, durante a Assembléia. Nos finais de semana, os internos também podem assistir DVDs trazidos pelas famílias ou pelos funcionários, desde que não sejam “piratas”. Também há um grupo evangélico que realiza um trabalho religioso semanalmente com adolescentes que se interessam por cultos.

Em 2009 foi oferecido no local um curso de informática, por meio de um convênio com o SENAC. Foi montada uma unidade móvel no pátio do centro, onde aconteceram as aulas, que tiveram a duração de 4h/aula por dia. A carga horária total do curso foi de 100 horas/aula, o que corresponde, segundo o instrutor do SENAC, a um mês e meio de duração. Além da unidade móvel, há uma sala de informática do próprio centro, onde um agente socioeducativo ensina os meninos a fazer a manutenção e montagem dos computadores.

A equipe do centro realiza diversas atividades externas com os adolescentes, como é preconizado pela legislação, em articulação com outros órgãos públicos, privados e organizações não governamentais, para possibilitar o acesso dos adolescentes a programas culturais, esportivos e de lazer. Os internos costumam, por exemplo, frequentar o zoológico e participar de eventos culturais e esportivos regularmente. A unidade também realiza atividades voltadas para a comunidade do seu entorno, oferecendo serviços gratuitos como regularização e obtenção de documentos e corte de cabelo, além de festas e bazares. O objetivo, segundo a diretora, é diminuir o preconceito da comunidade com os adolescentes internos e mudar o estereótipo do centro, que é conhecido na região como “cadeião”.

Além disso, os adolescentes também podem passar um final de semana por mês com a família, desde que tenham bom comportamento e sejam bem avaliados pela equipe técnica. Alguns internos são autorizados a fazer cursos fora da unidade. Há o caso de um adolescente que está fazendo curso profissionalizante no SENAI de manhã e cursa a escola regular à tarde, numa escola pública da comunidade. Há ainda quatro internos que fizeram o curso de pizzaiolo do SENAC, fora da unidade. Mas, de acordo com a avaliação de alguns funcionários entrevistados, a profissionalização ainda é falha no sistema, já que é restrita a poucos adolescentes. Esta falha é justificada pela dependência do estabelecimento de parcerias e pela baixa escolaridade dos adolescentes que, muitas vezes, os impede de serem inseridos em cursos mais avançados.

A preparação para a saída do interno começa desde o início do cumprimento da medida na unidade. Ele é apresentado ao Programa de Apoio ao Egresso, para saber o que terá lá fora de apoio e para fortalecer o vínculo com esta equipe. Os internos que participam do programa são autorizados a sair do centro para ir a atividades específicas, desde que acompanhados da mãe ou responsável. Lá eles recebem acompanhamento psicológico, familiar e profissionalizante.

No que se refere à dimensão punitiva, o Centro Socioeducativo 1 conta com um Regulamento Disciplinar²⁷, que demarca o que pode e o que não pode ser feito pelos internos, e também com o Regimento Interno dos funcionários. O Regulamento Disciplinar é apresentado para os adolescentes no momento da acolhida, por um técnico. Lá são descritas as tarefas internas que eles têm que fazer, como a limpeza de todo o espaço físico do centro, a obrigação de ir à escola, o cuidado com o jardim, etc. A divisão das tarefas relativas ao cuidado do espaço é feita por rodízio entre os adolescentes, mas há a possibilidade de alguns executarem tarefas específicas por mais tempo, caso se identifiquem com a atividade, como o caso de um menino que cuida do jardim.

De acordo com o relato de muitos funcionários, apesar de alguns direcionamentos do regulamento, as punições são avaliadas pela equipe de acordo com as especificidades de cada caso. No geral, casos de agressão física são considerados como indisciplina grave e merecem punições de isolamento, quando o adolescente deixa

²⁷ A equipe de pesquisa não teve acesso ao regulamento disciplinar do centro. Portanto, as informações discutidas sobre este instrumento foram baseadas nas entrevistas realizadas com os diretores, técnicos, agentes e adolescentes.

de participar das atividades coletivas do centro e permanece sozinho no alojamento. O tempo que ele permanecerá nesta situação, no entanto, dependerá do grau da agressão e das circunstâncias em que ela ocorreu.

Os adolescentes que se recusam a ir à escola, que é uma atividade obrigatória no centro, também recebem como punição ficar trancado sozinho no alojamento, neste caso por um período de 24 horas. Outros tipos de indisciplina recebem punições diferenciadas, segundo a equipe, guiadas pela possibilidade de aprendizado que poderão suscitar no adolescente. Uma diretora cita o caso de um adolescente que saiu para visitar a família e trouxe droga para a unidade. Como punição, ele teve que dar uma palestra sobre drogas para os outros internos. *“O segredo da medida é poder pensar o que vai funcionar para cada caso”*, diz a diretora.

O entendimento sobre o que é uma indisciplina grave e o que é uma disciplina adequada, no entanto, varia de acordo com a interpretação dos diferentes funcionários do centro. Para a diretora de atendimento, por exemplo, além da agressão física, a *“baderna”* é um caso de indisciplina grave. Mas ela defende que, antes de aplicar uma punição de isolamento, é preferível buscar o diálogo com o adolescente. Palavrões, para ela, não representam problemas, já que são normais no contexto onde os meninos foram criados. De acordo com a diretora, não há um modelo para um comportamento ser considerado adequado. Ela exemplifica a questão com o relato do caso de um menino que não conversava com ninguém do centro e, depois de um tempo, passou a falar com todos por meio de xingamentos. *“Acho que isso foi uma evolução”*, diz.

Uma técnica do centro entende que um adolescente disciplinado é aquele que respeita os funcionários, respeita os horários e procedimentos da unidade. Já o adolescente que é *“muito questionador”*, para a funcionária, é um exemplo de indisciplina grave. Para lidar com estes meninos, ela diz que tenta *“colocar o limite”*, seja através da conversa ou com sanções disciplinares, que podem envolver o isolamento das atividades coletivas. *“Eles não têm que ser bonzinhos, mas têm que ter limites”*.

Já outra técnica do centro discorda das sanções ligadas ao isolamento. Assim como a outra funcionária, ela acredita que uma disciplina adequada para um adolescente interno no centro está ligada à adaptação à rotina da unidade e ao respeito às pessoas. A indisciplina, por outro lado, acontece quando o adolescente *“não se adapta em nenhum espaço de convivência com o outro”*. Ela diz que lida com este tipo de menino tentando

conversar. *“Às vezes eles sentam e não querem nem olhar para a gente. Mas aos poucos eles vão melhorando”*.

A técnica acredita que o que dá mais resultado com os meninos é *“ter o que fazer, não ficar fechado, participar de oficina, jogar bola, pingue-pongue”*. Ela ressalta que a punição do isolamento não traz bons resultados. *“Como disciplinar alguém fechado, com raiva e sem família? O adolescente gosta de andar, não dá conta de ficar parado, se não fica resistente a tudo”*.

Assim como a diretora de atendimento, um agente socioeducativo da unidade não vê palavrões como indisciplina, já que *“é normal pelo ambiente que eles vieram”*. Mas ele diz não aceitar a agressão verbal direcionada a uma pessoa. O agente afirma ser *“duro com as normas”*, mas que sempre tenta conversar primeiro com o adolescente antes de aplicar uma sanção. Ele conta que o agente tem poder para determinar a *“prisão”* de um interno no alojamento por um período de 24 a 48 horas, com saídas apenas para o banho de sol e para ir à escola. Quando a indisciplina é grave, no entanto, o agente deve levar a questão para uma comissão de técnicos e de segurança. A comissão vai escutar tanto o menino como o agente para depois definir a punição adequada para o caso. O agente afirma ter usado muito este recurso do isolamento, por motivos como quebra de patrimônio e brigas internas. *“Para alguns adianta, para outros não”*.

Um caso no qual usualmente há um entendimento geral de que é preciso uma punição mais severa é o das rebeliões. No entanto, os entrevistados relataram que, mesmo nestes casos, as punições para os adolescentes variam de acordo com cada caso. Quando o interno tem mais de 18 anos, ele pode ir para a penitenciária, que foi o que aconteceu na última rebelião do centro. Se o adolescente é mais novo, mas participou da organização da rebelião, ele pode ser enviado para outra unidade mais fechada ou ser isolado por até 15 dias. O agente acrescenta que, além das punições aplicadas, todas as indisciplinas são incluídas no processo dos adolescentes, o que pode ampliar o tempo de cumprimento da medida. *“Tudo vai para o processo deles e eles sabem disso”*, diz o agente.

Um dos adolescentes entrevistados contou que foi um dos líderes da última rebelião do centro. *“Subi no telhado e quebrei tudo. Mas hoje não quero mais isso”*. Ele conta que como punição pela rebelião, ao invés de 15, ele ficou 20 dias no isolamento ou na *“tranca”*, como dizem. O menino afirma que a rebelião foi organizada por seis ou

sete internos e que ele era um deles. *“A gente queria ir embora, não estava agüentando mais”*. Sobre o local do isolamento, o interno diz: *“lá não é adequado para uma pessoa, é para cachorro. Não tem nem luz. Toma sol algemado. É errado. A pessoa ao invés de melhorar, revolta”*. A fala do adolescente, no entanto, não condiz com as entrevistas dos técnicos, agentes e diretores, que afirmam que o local de isolamento é um alojamento normal, que simplesmente é usado com o intuito punitivo.

Outro menino entrevistado diz que a *“tranca”* (ou isolamento) pode durar de 15 a 20 dias, em casos de rebelião ou *“quebra quebra”* (tumulto). Também há situações em que o menino é isolado por apenas 24 horas, para *“reflexão”*. Ao contrário de seu colega de internação, ele nunca se envolveu em nenhuma confusão no centro, porque diz querer pagar a medida e mudar de vida. O adolescente lembra, no entanto, que a própria internação já é uma punição e parece acreditar que a experiência tenha de fato um cunho pedagógico, na medida em que oferece um momento de reflexão sobre o ato cometido, ou em suas palavras, *“ajuda a pensar e ganhar consciência”*. Nesse sentido, sua fala é esclarecedora:

“Isso aqui vai me marcar, não tem como esquecer. Nada é por acaso. Foi bom porque mudou meus pensamentos. Eu já tentei matar outros. Hoje penso que ninguém tem o direito de tirar a vida de ninguém”.

3.3.2) Práticas e punições – Centro 2

No Centro Socioeducativo 2, a definição de práticas pedagógicas e punitivas, ao contrário da unidade 1, passa por uma conformação específica ligada ao fato de que o local funcionou até recentemente como uma sede da FEBEM, organizando seu espaço e suas atividades sob a ótica do Código de Menores. Parece ainda haver uma *dependência de trajetória* da unidade no que se refere à ênfase maior na segurança.

No entanto, de maneira geral, o relato de grande parte dos funcionários indica que, nos últimos anos, houve uma melhoria significativa do trabalho pedagógico desenvolvido no centro, em busca de uma adequação aos princípios do ECA. Assim, o histórico de rebeliões, que ainda permanece no imaginário da unidade, e a conseqüente preocupação apenas com a segurança, vão aos poucos cedendo lugar para um investimento maior em ações pedagógicas.

Os funcionários antigos, que trabalhavam na unidade quando esta ainda era a sede da FEBEM, comparam a situação dos dois períodos e avaliam que há um crescimento notável, mesmo que ainda se tenha muito para caminhar no que se refere ao cumprimento do ECA e do SINASE. *“Antigamente isso aqui era só depósito”*, avalia um diretor. Apesar da melhoria ressaltada nas práticas desenvolvidas na unidade, o diretor geral admite que alguns funcionários mais antigos têm dificuldades de assimilar as novas regras advindas do marco normativo. Ele conta que já teve que demitir cerca de dez agentes por agressão a internos e explica que a não diferenciação entre contenção e agressão costuma gerar estes problemas. *“Não pode dar um último chute depois de algemar o menino”*.

O atendimento do adolescente quando ele chega ao centro é similar ao desenvolvido no Centro Socioeducativo 1. Ele passa por um período de *“acolhida”*, que dura cerca de sete dias, para que a equipe possa atendê-lo, ver se ele já conhece outros internos, analisar o seu perfil, etc. Uma diferença é que, durante este processo, a unidade conta com o auxílio da Polícia Militar, que repassa à equipe informações sobre a trajetória do menino. De acordo com seu perfil, é definido o alojamento onde o adolescente será alocado. Neste primeiro momento, ele vai para um alojamento pertencente ao Núcleo 2 da unidade, que é mais fechado e com melhor estrutura para a segurança.

Nos alojamentos coletivos, sem separação por idade, compleição física ou tipo de infração (o que está totalmente em desacordo com o ECA e com o SINASE), segundo um diretor, *“acabam sendo misturados adolescentes fortes com infrações graves com outros que trabalhavam em lavoura e foram pegos por roubo”*. Há apenas quatro alojamentos individuais, que são usados para receber os adolescentes novatos e também para amenizar situações dentro dos núcleos. *“Se o adolescente está agitando o núcleo, ele é tirado. É a válvula de escape”*, explica um diretor.

A escola funciona dentro do centro, em pequenas e bem fechadas salas de aula, sob a gestão da Secretaria de Estado de Educação. Sobre a obrigatoriedade de freqüentar as aulas, um diretor diz: *“90% dos adolescentes não tinham escola antes, então eles têm que ser coagidos mesmo a ir. Certas coisas têm que ser impostas”*.

Alguns adolescentes entrevistados afirmaram que passaram a gostar da escola no centro e elogiaram os professores. Surgiram relatos como *“a escola é boa. Cheguei aqui sem conseguir ler e escrever direito, agora sei”*; *“escola é bom, distrai a mente. Antes eu achava que não prestava. Mas para sair (do centro) e ficar de boa tem que ter estudo”* ou *“aqui cheguei no 8º ano. Lá fora o professor não explicava direito. Aqui a professora explica quando a gente não entende. Só tiro nota boa. É fácil e distrai a mente”*. Outro adolescente demonstra uma opinião diferente e admite ter dificuldade de retomar os estudos. *“Não dou conta de ficar quieto, sentado. Não tenho paciência para escrever”*.

No centro 2 os internos não têm acesso a computador e o acesso à televisão é bastante restrito. Não é permitido ver programas de TV aberta, como novelas, jornal, etc. *“De vez em quando liberamos para eles assistirem futebol”*, conta um diretor. O centro tem uma parceria com uma locadora de vídeos para o empréstimo de filmes, que são exibidos periodicamente, em sessões programadas. É importante lembrar que o acesso dos adolescentes à informação e aos meios de comunicação é previsto pelo ECA e pelo SINASE.

Há oficinas de artesanato e terapêuticas, sendo as primeiras obrigatórias. Dentre as terapêuticas, há a oficina de jornal, na qual os adolescentes escrevem sobre acontecimentos da unidade e de fora, além de músicas, arte, etc. Um adolescente entrevistado disse ter desenvolvido o gosto pela escrita durante esta oficina. Ele ganhou um concurso de frases do centro e agora está escrevendo um livro intitulado *“Lágrimas, degraus para o sorriso”*, que é descrito por ele:

“São 90 folhas contando minha vida. Tem uns três meses que estou escrevendo. Resolvi viajar um pouco nas minhas idéias. Gostei de escrever. Coloquei altas tretas lá (no livro), coisa boa e coisa ruim”.

No centro também são realizadas atividades ligadas à agricultura e pecuária (ordenha, etc), com o auxílio da Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado. Não há oficinas de esporte, apenas uma quadra onde os meninos costumam jogar futebol. Uma vez foi realizado um evento (tipo uma mini oficina) de música, porque um dos agentes é músico. Os meninos vão gravar um cd de rap, como resultado do encontro. Mas não há previsão de implementação de nenhuma oficina de música.

De acordo com o diretor geral, os critérios para escolha das oficinas são a disponibilidade de oficinairo e *“aquelas que trazem dinheiro”* com a venda das peças. Não há participação dos internos na escolha dos cursos. Alguns técnicos reclamaram da dificuldade de desenvolver outras atividades com os adolescentes, pois, apesar do grande espaço disponível da fazenda, a estrutura e a forma de organização da unidade são mais fechadas e dificultam este tipo de trabalho.

Assim como no centro 1, a equipe da unidade 2 aponta falhas na oferta de cursos profissionalizantes e também atribui o fato à dificuldade de firmar parcerias e à baixa escolaridade dos adolescentes. Além disso, a equipe aponta a distância do centro da cidade e a falta de carro como outros empecilhos. Foi relatada a realização de única parceria com entidades externas (SENAC e uma ONG) para oferta de cursos de formação profissional, em 2007, com a participação de 11 internos.

Sobre o relacionamento com as famílias dos internos, os funcionários afirmam que o fortalecimento de vínculos é uma premissa do trabalho do centro, que é bastante dificultado, mais uma vez, pela distância do centro das cidades de origem dos adolescentes. Para minimizar este problema, os técnicos se articulam com os conselhos tutelares e CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, solicitando auxílio destes órgãos nas visitas das famílias do interior, o que nem sempre ocorre.

Como um projeto pedagógico importante da unidade, foi citado por um diretor o Projeto “Conquistar”, através do qual o interno conquista pontos por bom comportamento, limpeza do espaço, etc., e pode pleitear alguns benefícios, como uma pescaria na unidade, uma ligação extra para a família ou uma saída temporária.

As saídas temporárias são apontadas pelos funcionários como um diferencial na atuação do centro. Depois de seis meses de internação e com bom comportamento, o interno pode pleitear uma saída temporária de dez dias, que pode ou não ser aprovada pela equipe do centro. Se ele for autorizado a sair, ele passará a ser acompanhando pelo juiz e pelo conselho tutelar da sua comarca. Segundo um diretor, quando ele retorna, o tratamento que recebe é diferenciado, com mais confiança. *“Ele não precisa andar algemado para ir ao médico, por exemplo”*. Depois disso, se manter o bom comportamento, ele ainda pode pegar outra saída, desta vez de 20 dias. A terceira saída

é de 30 dias. Se correr tudo bem e o adolescente não entrar em sanção na unidade, depois desta última saída ele é desligado.

O trabalho com o egresso é apontado pelos funcionários como uma falha do sistema. Segundo relato das equipes, o programa voltado para o atendimento a egressos não tem atuação forte na unidade, tendo feito apenas uma visita ao local. Segundo um diretor, muitos meninos não se sentem seguros para sair da unidade, porque não têm auxílio neste processo.

Em relação à dimensão punitiva, o Centro Socioeducativo 2, assim como o 1, conta com um regimento interno, voltado para os funcionários, e um regulamento disciplinar²⁸, voltado para os internos. Este último é passado para o adolescente assim que ele chega ao centro, por meio do agente. Neste documento, estão previstas faltas leves, médias, graves e gravíssimas. As punições ocorrem de acordo com o tipo de falta. Dependendo do fato, é reunida uma Comissão Disciplinar, composta por um agente, o supervisor, dois técnicos e o adolescente. A comissão ouve as partes, apura os fatos e determina a penalidade, que pode ir desde a privação de recreação e ida ao refeitório até o isolamento, que ocorre, em princípio, quando há agressão ou tentativa de fuga. Segundo um diretor, a média de permanência no isolamento, ou “*seguro*” como apelidado pelos internos, é de 10 dias, com apenas 15 minutos de banho de sol diários.

Os diretores relataram que o regulamento disciplinar é antigo, de 2000, e foi feito logo após uma grande rebelião, ocorrida em 1999. Por isso contou com o auxílio do Exército para sua elaboração e é focado na segurança. A aplicabilidade deste instrumento divide opiniões na unidade. Um diretor diz que o regulamento precisa de mudanças e, na prática, ele é adaptado ao momento atual. “*Às vezes deixamos de aplicar algumas penalidades previstas*”.

Um agente da unidade discorda e afirma que o regulamento funciona bem porque direciona os procedimentos no centro. Apesar de reconhecer que o comportamento do adolescente varia de acordo com sua trajetória de vida, o agente diz que segue o regulamento sem adaptações, para evitar tratamento diferenciado. O diretor geral diz que haverá modificações no regulamento, até mesmo porque a SUASE quer

²⁸ Não foi autorizado à equipe de pesquisa o acesso a estes documentos.

uniformizar esses instrumentos, embora ele tenha objeções a isso, porque cada unidade tem uma realidade. *“Aqui não dá para andar com adolescente sem algemas, porque é uma fazenda e ele corre para o meio do mato. Tem unidade que não tem castigo acumulado, aqui tem”*. Essa última observação sobre punição acumulada vai contra as diretrizes do SINASE.

A ênfase na segurança é justificada por alguns diretores e agentes pela quantidade de agressões ocorridas no centro, principalmente voltadas para os agentes socioeducativos. Foi relatado um caso em que o menino afundou a face do agente, batendo com um sabonete em seu rosto. Outro interno usou a própria alga para bater no rosto do agente. Neste caso, o funcionário acabou tendo problemas psicológicos e teve que ser afastado do serviço. Nas duas histórias relatadas os responsáveis tiveram como punição 25 dias de isolamento.

Um agente entrevistado, apesar de participar das opiniões sobre a importância da segurança, ressalta que a função do agente está ligada à lógica da socialização e não da punição. Por isso, ele acredita que, em casos de rebeliões na unidade, o procedimento mais adequado é chamar a Polícia Militar. *“O agente está aqui para ressocializar, a rebelião é responsabilidade da polícia”*, diz. Segundo o funcionário, o castigo aplicado quando o interno é identificado é definido de acordo com o regimento.

Independente das regras previstas no regimento, os diretores, técnicos e agentes da unidade têm interpretações próprias do que é uma indisciplina grave e o que é uma disciplina adequada e quais as melhores formas de lidar com as duas situações. As agressões físicas são unanimidade no que é considerada uma indisciplina grave.

Para a diretora de atendimento, a disciplina adequada ocorre quando há respeito mútuo entre o funcionário e o interno. *“Não pode ser a ferro e fogo”*. Ao mesmo tempo, a diretora afirma que para os casos de indisciplina, como agressões verbais, físicas e tumultos, devem ser aplicadas as sanções previstas no regulamento.

O diretor geral ressalta que tenta unir carinho com rigidez no contato com os internos. *“Tento fazer o melhor que posso. Mas sou bem rígido. Se tiver que punir, eu puno”*. A disciplina considerada adequada pelo diretor é o respeito. *“A pessoa só é respeitada se respeitar o outro. Se o adolescente respeita o agente ele (o agente) não desrespeita o adolescente.”* Do lado oposto, uma indisciplina dos internos, para o

diretor, é a falta de respeito. Quando isso ocorre, inicialmente é feita uma conversa e depois pode ser aplicada uma sanção.

Sobre a obrigatoriedade de ir à escola, o mesmo diretor diz: *“tem uns (adolescentes) mais complicados mesmo, que vão (para a escola) pela dor”*. O diretor esclarece que dor, no caso, refere-se a uma sanção, como ficar preso no alojamento, sem sair para lazer e sol. Quando o adolescente já está em sanção e faz alguma coisa errada dentro da escola, ele perde sete dias de telefonema para a família. *“Tem gente que diz que isso não é pedagógico. Mas o adolescente tem que ir para a escola. É igual cortar ponto de trabalho. Tem que ter sanção para a falta”*.

Para uma técnica do centro, o respeito no uso adequado da linguagem é um ponto central para avaliar se o adolescente tem uma disciplina correta. Indisciplinas como chutar a porta da cela ou jogar o marmitex fora, para ela, merecem ser encaminhadas para a comissão e devem receber, em média, uma punição de sete dias de reclusão.

O diretor de segurança se aproxima da mesma visão ao dizer que um adolescente com disciplina adequada é aquele que respeita o próximo. *“Eles dizem que bandido só respeita bandido. Eu trabalho isso com eles e cobro que eles respeitem os funcionários”*. O diretor conta que alguns meninos vêm de cadeias públicas e perguntam se é preciso chamar o agente de senhor, como na cadeia. *“Eu digo que não precisa, mas tem que ter respeito com ele”*.

Ao contrário dos funcionários que apóiam a reclusão em casos de mau comportamento dos internos, uma técnica entrevistada acredita que a inclusão nas atividades da unidade e o trabalho de conscientização, ao invés da simples imposição de regras, são mais eficazes no tratamento das indisciplinas dos adolescentes. Ela ressalta que brigas entre os internos, agressividade verbal e falta de cuidados com o alojamento merecem este tipo de intervenção.

Um agente socioeducativo define um adolescente disciplinado como aquele que *“passa pela medida, sem ser notado”*, que preocupa com a medida, que frequenta as aulas e oficinas. Para ele, os indisciplinados são os que não querem fazer nada e que não vão à escola. O método usado pelo agente para lidar com os *“rebeldes”*, é incentivar as atividades esportivas. *“Nesses momentos muitos desabafam os problemas com os*

agentes". O funcionário afirma que, quando a indisciplina é muito grave, ele informa aos coordenadores e à direção.

Como dito anteriormente, a passagem de um núcleo para o outro também é *"institucionalizada pelas regras do regimento interno e do regulamento disciplinar"* e a divisão não está ligada ao tipo de infração cometida. Inicialmente, o critério para a passagem do Núcleo 2 para o Núcleo 1 era apenas o tempo de reclusão. Mas, segundo o diretor geral, isso não funcionava, porque aqueles meninos que estavam no final da lista de mudança forçavam os primeiros a *"atuarem"*, ou seja, praticar algo considerado errado. Assim, os primeiros perdiam seu lugar na lista, regrediam no tempo contado e permaneciam mais tempo do que o necessário no Núcleo 2.

Hoje é feita uma análise técnica após alguns meses de permanência no Núcleo 2, para avaliar se o menino está pronto para se mudar para o Núcleo 1. O caminho inverso também pode ser feito, no caso de o interno cometer alguma irregularidade. Um adolescente entrevistado relatou ter vivenciado esta situação. Ele chegou a ir para o Núcleo 1, mas teve que voltar para o 2 porque se envolveu em uma discussão com outros internos. *"Lá (no Núcleo 1) é melhor porque tem mais benefício, tem som e o alojamento é maior."* Ele acredita que para ir novamente para o Núcleo 1, terá que ganhar a confiança dos funcionários do Núcleo 2. *"Lá fica os menor que estão indo embora, que não querem discussão"*.

Os adolescentes que conseguem o benefício de saída temporária também podem ser alvo de punições se descumprirem as regras de permanência fora do centro ou se não voltarem no prazo estipulado. O diretor geral explica que, caso o interno não volte no dia certo, o juiz da comarca é comunicado e *"eles acham ele rápido"*. De volta ao centro, ele terá que reiniciar a medida, já que houve *"quebra de confiança"* e será mais vigiado.

Foi o que aconteceu com um dos adolescentes entrevistados. Em uma terceira saída temporária, ele foi preso por assalto. *"Tava precisando de dinheiro, arrumei uma arma para roubar uma loja de celular. A comunidade me bateu, fui para o presidio. Fiquei quatro dias lá e voltei para o centro"*. Nesta volta, ele foi transferido para o Núcleo 2, onde está agora a sete meses. *"Foi bom voltar, porque aprendi. Agora estou de boa e vou pegar outra saída"*. Segundo o diretor geral, estas regras também estão

descritas no regulamento disciplinar, que os meninos recebem quando chegam ao centro. *“Tudo aqui tem regra e é tudo muito claro”*, diz.

Apesar de as descrições sobre as regras e procedimentos punitivos dos funcionários, em certa medida, serem confirmadas por metade dos adolescentes entrevistados, a outra metade dos meninos apresentou relatos de práticas bastante diferenciadas daquelas descritas pelas equipes do centro. Como a pesquisa qualitativa é baseada nas percepções dos entrevistados acerca das questões, não há como afirmar em que medida estas contradições relatam inverdades. O que se pode dizer é que foram construídas, em determinados momentos, visões particulares sobre os mesmos fatos.

Um dos adolescentes que apresenta um discurso diferenciado dos funcionários no que se refere à aplicação de punições dentro da unidade conta que, quando um interno faz algo grave, ele é transferido para o Núcleo 2. Se o ato não for grave, ele pega *“tranca”*, que é quando fica preso por algum tempo no alojamento. *“Já fiquei de castigo por causa de briga, xinguei o monitor. Também fiquei três dias na cela porque atrasei para ir para o refeitório. Só saía para a escola, não tinha banho de sol”*.

O adolescente descreve uma rebelião ocorrida em 2008, na qual ele teve participação, e quando foi realizada uma intervenção direta da Política Militar. Ele explica que a rebelião começou porque os internos resolveram bater em três meninos.

“Os adolescentes pegaram dois meninos que eram xerifes (que lideram outros internos) e um pé de pano (que pega mulher dos outros). Também pegaram um estuprador. Ai a polícia veio e bateu em todo mundo. Até quem não tava na bagunça apanhou. Teve cachorro que mordeu perna de adolescente. Tinha muito chuchu (arma fabricada por eles), não dava para os agentes conter os meninos”.

Sobre sua participação na rebelião, ele diz: *“Fui também bati nos meninos. Se eu desse mole, eles iam pisar em mim, então pisei neles”*. Depois da rebelião, o adolescente ficou 25 dias sem ir à escola, preso no alojamento.

Sobre as diferenças entre os núcleos 1 e 2, o menino conta que o segundo é mais fechado e afirma ainda que há agressões por parte dos agentes neste local. *“Não dá para vacilar, senão toma porrada”*. Ele diz que já apanhou muito dos agentes. *“Eles (os agentes) bate com cassetete”*. Em relação à ocorrência de tumultos, o interno diz que isso depende muito da época e dos meninos que estão no núcleo em determinado momento.

“Depende do xerife (o adolescente que lidera os outros). Se é bagunceiro, bota pilha, tem robocop (os que obedecem ao xerife) que abraça. Têm uns que não querem ir embora, porque têm treta na rua”.

Outro adolescente com visão similar à deste, porém com histórico de pouco envolvimento em tumulto e rebelião, afirma já ter presenciado momentos de humilhação de outros internos que haviam se envolvido em algo errado. *“Eles (os meninos que cometerem algo fora das regras do centro) fica algemado na tela do pátio e depois vai para a individual (o alojamento isolado)”.*

3.3.3) O que dizem as práticas

Os relatos de diretores, técnicos, agentes e adolescentes nos dois centros socioeducativos apresentados mostram uma realidade multifacetada e difícil de ser encaixada em um modelo padrão. As entrevistas e as observações de pesquisa deixam claro que há diferenças marcantes entre as formas de implementação da política nos dois centros e dentro de cada um deles também se observa diferenças no atendimento oferecido, dependendo do entendimento de cada profissional sobre as normativas. Cada diretor, cada técnico e cada agente desenvolve conformações próprias das premissas legais da política advindas principalmente do ECA e do SINASE, mas também do desenho da política estadual de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Estas conformações diferenciadas se expressam em visões, concepções e práticas também distintas, o que revela toda a heterogeneidade do ambiente institucional de implementação da política voltada para o adolescente em privação de liberdade.

Na medida em que estas conformações são capazes de influenciar o desenvolvimento de determinados tipos de práticas pedagógicas ou punitivas, elas inevitavelmente irão interferir na forma como a medida socioeducativa será apreendida pelo adolescente e nas possibilidades de mudanças reais que a internação possibilitará ou não. Desta forma, nos dois centros a idéia de que a *street level bureaucracy* (Lipsky, 1996) é uma dimensão concreta e fundamental da implementação das políticas, contribuindo para a efetividade ou não de seus objetivos, fica bastante evidente.

Muitos profissionais envolvidos no atendimento dos adolescentes em conflito com a lei ainda apresentam resistências ao trabalho educativo, o que pode ser explicado, em grande medida, pela recente história de políticas punitivas e pelo próprio formato institucional das unidades de internação que apresentam em menor ou em maior grau algumas características de instituições totais. Mas, além disso, há o problema do desconhecimento do público-alvo da política, o que torna as estratégias de atendimento desenvolvidas muito frágeis.

Estas questões serão retomadas no próximo capítulo, quando serão desenvolvidas algumas comparações entre as duas instituições no que se refere ao grau de implementação do ECA e do SINASE. Com isso, será possível analisar a possibilidade de articulação ou conflito entre as lógicas da coerção e da socialização na realidade da execução da medida de privação de liberdade nos centros socioeducativos descritos.

4) DIFERENTES POLÍTICAS EM UMA MESMA POLÍTICA: A IMPLEMENTAÇÃO DO ECA E DO SINASE EM DOIS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS

"Ninguém tem a chave da transformação e nenhuma ciência desenvolveu uma metodologia segura para promovê-la. O que sabemos é que se trata de uma experiência humana dolorosa e complicada"
(Soares, 2005, do livro "Cabeça de Porco").

No capítulo anterior foram apresentados os resultados da pesquisa desenvolvida nos centros socioeducativos 1 e 2, com a descrição da estrutura física, material e organizacional dessas unidades, do perfil dos internos, das visões dos funcionários sobre as normativas e o público alvo da política, e das práticas pedagógicas e punitivas desenvolvidas.

Tendo como base os resultados obtidos com as entrevistas realizadas com os diretores, agentes, técnicos e internos, observação direta e dados recolhidos nas unidades, é possível traçar agora algumas considerações analíticas. O objetivo é compreender como se dá a implementação dos princípios do ECA e do SINASE nestas duas unidades de internação e como estas unidades lidam com a presença na política de duas lógicas distintas, a coerção e a socialização.

Para esta análise, partiu-se da hipótese de que a forma de implementação da política varia entre os diferentes centros em função de vários fatores sendo os principais: a estrutura física, material e organizacional (que em grande parte está ligada ao histórico da unidade), o perfil dos beneficiários e a percepção dos agentes implementadores sobre as normativas e sobre os adolescentes. Como será discutido a seguir, a pesquisa mostrou que de fato essas categorias analíticas oferecem explicações sobre as disparidades e semelhanças de implementação da política nas diferentes unidades de internação, influenciando diretamente as práticas pedagógicas e punitivas desenvolvidas e provando que a possibilidade de adaptação das diretrizes legais e normativas neste caso é alta.

Os resultados mostram também que há diferentes formas de articulação entre as lógicas da coerção e da socialização nos dois centros analisados. Desta forma, essas duas lógicas podem atuar de forma complementar ou conflituosa, dependendo de como

cada centro e seus funcionários interpretam a política, lidam com estrutura existente e com os adolescentes internos e, a partir disso, organizam suas rotinas, regras e práticas.

O capítulo foi dividido em duas seções, nas quais serão retomadas algumas questões teóricas discutidas no início deste trabalho e que agora serão usadas para analisar os resultados obtidos na pesquisa empírica. Na primeira seção será feita uma análise dos resultados dessa pesquisa, apontando algumas interpretações para as diferenças de implementação da política nos dois centros, a partir das categorias analíticas definidas para este estudo, a saber: a estrutura física, material e organizacional, o perfil do público atendido e a percepção dos implementadores sobre as normativas e os beneficiários.

Na segunda parte do capítulo, será feita uma análise específica sobre a convivência entre as lógicas da coerção e da socialização na política, buscando compreender sua operacionalização nas diferentes estratégias e práticas desenvolvidas dos dois centros.

4.1) Entre os princípios normativos e a realidade das unidades de internação

4.1.1) A estrutura e os limites e possibilidades impostos ao atendimento

Uma estrutura física adequada tanto ao atendimento pedagógico como à manutenção da segurança é uma das premissas do ECA no que se refere às unidades de internação para adolescentes em conflito com a lei. O artigo 94 do estatuto faz menção à necessidade das entidades oferecerem atendimento personalizado, em pequenos grupos, preservando a identidade do interno e oferecendo um ambiente de respeito e dignidade. O ECA afirma ainda que as instalações físicas devem estar em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e oferecer objetos de higiene pessoal, vestuário, alimentação, além de cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos, atividades pedagógicas, culturais, esportivas, de lazer e propiciar escolarização e profissionalização e o acesso aos meios de comunicação.

No que se refere à alocação dos adolescentes nas unidades, o artigo 123 do estatuto afirma que “a internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.”

Com isso, o marco legal buscou trazer garantias de um atendimento ao adolescente que levasse em consideração sua situação peculiar de desenvolvimento e seu papel enquanto sujeito de direitos. Ao mesmo tempo, reafirmou também a necessidade de se garantir a segurança da instituição e dos internos, como explicitado no artigo 125: “é dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança.”

Estas premissas da legislação, ao serem transpostas para a realidade institucional das unidades de internação, passam por adaptações que podem estar ligadas tanto ao aspecto estrutural, ou seja, às possíveis limitações em termos de instalações e equipamentos, mas também podem estar ligadas ao próprio perfil dos adolescentes internos e aos agentes implementadores e suas reinterpretações da política, como será visto mais adiante.

No que se refere especificamente à estrutura física, os estudos de caso dos centros 1 e 2 indicam que há uma diferença marcante entre as duas unidades no grau de implementação das normativas. Estas diferenças se expandem também para as formas de organização desta estrutura, o que inclui os critérios para alocação dos internos, as definições de regras de circulação, a utilização do espaço aberto e as possibilidades de saídas externas dos adolescentes. A estrutura material e organizacional também apresenta algumas diferenças nos dois centros, demonstradas pelo perfil dos funcionários e a existência e utilização de equipamentos.

Na unidade 1, sem dúvida, a estrutura física é um diferencial positivo. Projetado pelos maristas, o centro conta com um espaço mais aberto, o que é capaz de trazer contribuições bastante positivas no que se refere ao desenvolvimento de práticas pedagógicas voltadas para a ressocialização e a inclusão dos adolescentes em ambientes coletivos. No entanto, como fica claro nas falas descritas no capítulo anterior, o mesmo espaço que oferece um grande potencial para as práticas pedagógicas, também pode se apresentar como um risco ou, no mínimo, um desafio a mais para a manutenção da segurança da unidade.

Com casas ao invés de pavilhões e com telhas ao invés de concreto, a estrutura do centro pode de fato oferecer riscos de tumultos, fugas e rebeliões. Por este motivo, inclusive, o modelo da unidade não é o modelo padrão dos novos centros socioeducativos construídos pelo governo estadual. Por outro lado, o local é um espaço acolhedor, humanizado e propício a atividades que buscam a responsabilização do adolescente perante o ato infracional. Este paradoxo é parte da unidade e é a partir dele que as equipes responsáveis tanto pelo atendimento técnico como pela segurança buscam desenvolver suas rotinas, projetos e ações.

No caso da unidade 2, podemos ver uma estrutura bem diferente dos parâmetros definidos pelo ECA e mais detalhadamente pelo SINASE. O local reúne características típicas por ter sido o primeiro centro de internação de adolescentes autores de atos infracionais do Estado de Minas Gerais, ainda no tempo da extinta FEBEM e, atualmente, por ser o que mais tardiamente iniciou a implementação das diretrizes e procedimentos da política estadual para a medida socioeducativa de privação de liberdade, quando comparado aos de Belo Horizonte.

Verificou-se a sobrevivência de alguns traços de funcionamento do centro que ainda seguem a lógica de presídio, tanto na estrutura em si como também na forma de organização desta estrutura (formas de alocação dos internos, regras de circulação, normas de segurança, punições, etc). A estrutura física do centro e a adoção da progressão da medida por meio dos núcleos permanecem mais na lógica da repressão/punição que da socialização. Mesmo com a desativação das antigas instalações e a construção do novo Núcleo 2 depois da rebelião de 1999, o projeto arquitetônico da instituição manteve a lógica de pavilhões, sem a preocupação com a criação de ambientes propícios à convivência e a atividades socioeducativas.

É importante ressaltar também que a preocupação com a segurança no centro 2 não se restringiu aos limites externos dos núcleos, mas penetra em cada dependência. Os alojamentos são semelhantes a celas, as paredes são sujas, a ventilação e iluminação precárias. Algumas salas de oficinas são bastante pequenas e o espaço ao ar livre praticamente se restringe à quadra esportiva, não havendo espaço alternativo para uma “vivência com características de moradia”, como é preconizado pelo SINASE.

Apesar de contarem com uma estrutura física bastante diferenciada, os centros socioeducativos apresentam algumas semelhanças no que se refere à forma de alocação dos adolescentes nos alojamentos, sendo que, neste ponto, as duas unidades não trabalham integralmente de acordo com as diretrizes do ECA e do SINASE. Nenhuma das instituições segue a risca o artigo 123 do estatuto, que diz que os alojamentos devem obedecer “rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.” Na unidade 1, os internos são alocados prioritariamente de acordo com a compleição física, o que acaba também por incluir de certa forma o critério da idade. Já na unidade 2 não há critério algum e os adolescentes são alocados de acordo com as disponibilidades de vagas nos alojamentos. O tipo de infração não é levado em consideração em nenhum dos centros, até pelo fato de que a política estadual não prioriza este critério para a organização dos internos.²⁹

Os gestores e implementadores justificam o fato de não seguirem o critério do tipo de infração para separação dos internos como uma maneira encontrada para não “rotular” o adolescente ao ato cometido. No entanto, parece existir nesta opção uma necessidade de adaptar a política às possibilidades oferecidas pela estrutura física da unidade. De fato, poderia ficar inviável seguir este critério a risca, na medida em que há uma grande variedade de atos infracionais cometidos pelos adolescentes, o que acabaria demandando a existência de uma grande quantidade de alojamentos nos centros. Por outro lado, é importante lembrar que o critério da legislação está ligado a ideia de se considerar cada adolescente em sua trajetória específica, impedindo um tratamento burocrático e massificado como aquele que era desenvolvido pelo antigo sistema da FEBEM.

Desta forma, se esta não identificação do interno ao ato em si pode ter um lado pedagógico, na medida em que ele ganha a oportunidade de desenvolver uma nova trajetória, por outro, pode contribuir para um tratamento mais massificado dos adolescentes, que ignora suas trajetórias pessoais. Nesse sentido, poderia haver uma espécie de perda de individualidade do adolescente, o que contribuiria para aproximar as unidades do conceito de instituição total.

²⁹ Os critérios de alocação dos internos nas unidades estaduais foram explicitados no capítulo 2 deste estudo, quando foi feita a descrição do desenho da Política de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei de Minas Gerais.

Segundo Goffman (1987), em uma instituição total, as bases de auto-identificação do sujeito são anuladas, para que ele passe a ser “conformado e codificado num objeto que pode ser colocado na máquina administrativa do estabelecimento, modelado suavemente pelas operações de rotina” (Goffman, 1987, p. 26). Como discutido no capítulo 1, a possibilidade de se anular o sujeito dentro das unidades de internação se choca diretamente com uma visão do adolescente enquanto sujeito de direitos, como definido pelo ECA. O atendimento com vistas à construção da autonomia, em princípio, não deveria propor esta anulação e sim sua transformação, a partir de sua própria identidade. Por isso, o estatuto determina a criação de centros pequenos, com poucos internos³⁰, para que seja possível um atendimento mais pessoal, que leve em consideração a trajetória de cada adolescente interno e sua singularidade.

A própria noção de socialização em voga hoje faz menção à necessidade de construção da autonomia, vinculada a um processo de adaptação do sujeito a si mesmo e à sociedade e não apenas à sua conformação às instituições sociais com as quais estabelece relações. De acordo com Bouvier (2005, p.393), a socialização refere-se a um “processo contínuo embora não-linear (isto é, submetido a crises) de ajuste constante de um sujeito a si mesmo, ao outro e ao seu ambiente social”.

É bom lembrar que a definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento, a partir do ECA, e os parâmetros pedagógicos explicitados pelo SINASE para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional ressaltam a obrigatoriedade de se levar em consideração as particularidades e necessidades dos jovens, desde a definição da medida socioeducativa que será aplicada até o desenvolvimento de estratégias durante o cumprimento da mesma. E ainda, como explicitado por Perrow (1976), o conhecimento da “matéria-prima” a ser transformada, no caso os adolescentes, é importante para guiar estratégias mais específicas a serem desenvolvidas por uma organização.

Nesse sentido, o ECA buscou romper com uma lógica do Código de Menores, que aproximava as unidades de internação do conceito de uma instituição total (Goffman, 1987), na qual a anulação do sujeito era uma premissa para uma possível transformação dos internos. Portanto, parece contraditória a ideia de não se ligar o

³⁰ O SINASE definiu um número de até 40 adolescentes para cada unidade de internação. No caso de existência de mais de uma unidade no mesmo terreno, o número de internos não poderá ultrapassar 90 adolescentes.

adolescente ao seu ato e à sua trajetória específica para sua alocação na unidade, na medida em que ele é um sujeito de direitos, que deve ser capaz de construir uma autonomia cidadã a partir da medida socioeducativa.

Outro aspecto da estrutura física das unidades que pode remeter a algumas características de instituição total é a presença de espaços de isolamento. Sobre este ponto, há certa ambigüidade nas definições do ECA e do SINASE, o que poderia abrir margens para a utilização deste recurso de forma errônea. Diz o estatuto em seu artigo 125: “é dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança”. O SINASE especifica a necessidade de criação de um ambiente físico específico para a “convivência protetora, cujo ambiente é destinado àqueles que precisam ser resguardados da convivência coletiva”, o que inclui a criação de uma barreira física e visual de separação dos demais internos.

As normativas apontam para a utilização deste espaço de isolamento sob o ponto de vista protetivo e não punitivo. No entanto, nos dois centros, as entrevistas com agentes, técnicos e adolescentes mostram que, em graus diferenciados, estes espaços ainda são usados para funções punitivas, o que também aproximaria as unidades de instituições totais (Assis, 1999). A equipe de pesquisa não foi autorizada a conhecer o espaço físico real que funciona como local de isolamento. Segundo os funcionários dos centros, este espaço é um alojamento comum, apenas separado dos demais. Mas segundo os adolescentes, é uma acomodação ruim, com pouca luz e ventilação. Este ponto será retomado na segunda seção deste capítulo, quando será debatida a articulação entre as lógicas coercitiva e socializadora nas unidades de internação.

Sobre as regras de circulação e vivência dentro dos centros, podem ser feitas algumas considerações. De acordo com as entrevistas, o Centro Socioeducativo 1, apesar das restrições necessárias a uma unidade de internação, apresenta mais possibilidade de circulação pelas áreas abertas, jardins, quadras, etc, sem algemas. Já no Centro Socioeducativo 2, a circulação no dia a dia é reduzida aos núcleos, sendo que, nos percursos necessários fora destes locais, é feito o uso de algemas. O fato é justificado pela direção pelo risco de fugas existente dado o tamanho da unidade e a falta de muros por todo o terreno. É curioso observar, no entanto, que no centro 1

também não há muros nos arredores e o terreno na unidade é bastante grande, o que não impede que os internos circulem no local. Chama atenção também o fato de que, apesar da preocupação em conter os adolescentes, o centro 2 apresenta mais casos de agressões a funcionários do que o 1, o que pode indicar que a ênfase exagerada na segurança é capaz de acarretar mais violência e revolta do que transformação.

O acesso dos adolescentes à informação e aos meios de comunicação, previstos pelo ECA e pelo SINASE, são diferenciados nos dois centros. Enquanto no Centro Socioeducativo 1, as casas que abrigam os internos (cada casa tem dois quartos e uma sala) contam com uma televisão, na unidade 2 os meninos não são autorizados a assistir TV aberta, apenas filmes escolhidos pela equipe em momentos específicos.

As saídas externas, previstas pelo ECA e pelo SINASE para propiciar a reinserção social dos adolescentes, também ocorrem de forma diferenciada nas duas unidades. Na primeira, são relatadas parcerias com instituições públicas e privadas para a realização de passeios e atividades culturais e esportivas com os adolescentes. Na segunda isto não é descrito como uma prática rotineira, o que é justificado por uma questão estrutural, pelo fato do centro estar distante da cidade, na zona rural. Neste caso pode-se dizer que a localização do centro 2 contribui para um maior isolamento em relação à vida da cidade por ficar distante 12 km, numa rodovia, num local onde não há comunidades residentes próximas.

A partir das questões discutidas, é possível perceber que a estrutura dos centros socioeducativos afeta ou de certa forma até condiciona o funcionamento destes locais. Pode-se dizer que o Centro Socioeducativo 2 é mais negativamente afetado por sua estrutura antiga, construída com base em outras referências legais bem diferentes das propostas do ECA e do SINASE. O projeto arquitetônico da unidade, com celas ao invés de alojamentos, a falta de janelas, a ausência de cores e espaços verdes, ao lado de seu isolamento dos centros urbanos, de fato trazem dificuldades para a implementação efetiva das premissas legais e normativas atuais. A forma de organização do espaço da unidade, baseada principalmente na manutenção da segurança, também aponta para a forte influência da estrutura na política.

No caso do Centro Socioeducativo 1, a estrutura parece ser uma aliada da política, no sentido de propiciar maiores possibilidades de uma vivência com caráter de

moradia, de facilitar a convivência coletiva em um ambiente mais acolhedor, com áreas verdes, casas coloridas e salas de aula e de oficinas com mais similaridade às de uma escola convencional.

De certa forma, as estratégias e práticas desenvolvidas nos dois centros para lidar com estas diferentes estruturas - que incluem as regras de circulação dos internos, as possibilidades de saídas externas e as práticas pedagógicas e punitivas - apresentam forte ligação com o aspecto físico em si, mas, no entanto, não se pode dizer que este aspecto seja o único determinante. Assim, apesar de influenciadas pela estrutura, as estratégias e práticas não são totalmente definidas por ela, na medida em que há outros fatores capazes de influenciar a forma de implementação da política em cada unidade de internação. Acredita-se que seja possível, ainda que em um espaço projetado em outro momento histórico, construir ações de cunho pedagógico, a partir de um esforço dos agentes responsáveis pela implementação da política e das relações estabelecidas com os próprios adolescentes. É o que será discutido a seguir.

4.1.2) Limites à inclusão: origem, escolaridade e convívio com a violência

Outro aspecto capaz de influenciar negativamente ou positivamente a organização dos serviços dentro da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em medida de privação de liberdade é o perfil dos próprios beneficiários da política, que são alocados nos diferentes centros socioeducativos. Este ponto é relevante em dois sentidos. O primeiro está ligado ao fato de que esta política objetiva ressocializar os adolescentes, o que obviamente não poderá ser feito se o próprio adolescente, enquanto sujeito de direitos, não estiver envolvido com a proposta de construir um novo projeto de vida. O outro sentido por meio do qual o perfil do jovem é capaz de influenciar a política refere-se às possibilidades de reinserção social que cada menino - dependendo de sua procedência, nível de inserção no crime, idade, escolaridade e família - poderá de fato obter com a medida socioeducativa.

O perfil geral dos internos nos centros dois socioeducativos, no que se refere à idade, raça e cor, renda familiar, escolaridade, envolvimento com drogas e infrações cometidas, revela-se bastante similar, como visto no capítulo anterior. Nesse sentido, o perfil pode ser visto como um elemento que mais aproxima as duas instituições do que

as distancia. No entanto, um ponto específico do perfil dos adolescentes mostra-se bastante diferente nas duas unidades, que é a localidade de origem dos internos. Isso porque no centro 1, a maioria dos meninos (75,7%) é advinda da capital do estado, Belo Horizonte, sendo 17,5% da região metropolitana e apenas 2,7% do interior do estado. Já no centro 2, mais da metade dos meninos (50,7%) vêm de cidades situadas no interior de Minas Gerais, seguidos por 31,7% da região metropolitana e apenas 16,9%, da capital.

Se, por um lado, muitos itens ligados ao perfil interferem nas possibilidades de atendimento de forma similar nos dois centros, a questão referente à localidade de origem impõe alguns limites diferenciados para as duas instituições. Para debater esta questão, novamente faz-se necessário um olhar sobre as normativas.

O SINASE determina que o atendimento aos adolescentes em privação de liberdade seja realizado por meio da constituição de redes de apoio nas comunidades, o que reafirma as diretrizes do ECA em prol da inclusão social e da construção da cidadania dos adolescentes em conflito com a lei. A ideia presente nas normativas é a de que estes jovens, a partir da medida socioeducativa, possam reconstruir suas vidas, o que necessariamente passa também pelo acesso a políticas públicas e sociais.

Sendo assim, o estatuto faz referência ao princípio da incompletude institucional, por meio do qual a política de atendimento deve buscar ligações com outras ações governamentais e não governamentais, se articulando com os demais serviços e programas que busquem atender os direitos dos adolescentes (Conanda, 2006). O acesso a essas políticas deve ocorrer por meio de equipamentos públicos mais próximos possíveis do local de residência do adolescente ou de cumprimento da medida.

Os dois centros socioeducativos em estudo vêm buscando, de diferentes formas, atender a estes princípios, mas encontram limitações que podem estar ligadas à estrutura física, material e organizacional (como discutido no item anterior), à visão dos agentes implementadores, e também podem estar relacionadas ao perfil dos adolescentes internos em cada centro.

No caso do centro 2, há um desafio a ser enfrentado pelos gestores referente ao histórico da unidade. Isso porque a instituição foi projetada durante a vigência do

Código de Menores, em um momento onde o objetivo do atendimento era o controle social dos “menores infratores” e não a ressocialização de sujeitos de direitos e em situação peculiar de desenvolvimento. De fato, para manter o controle dos internos naquela época, a construção de uma unidade distante de um centro urbano deve ter parecido a solução mais adequada aos objetivos da política. Não havia uma proposta de articulação com a rede externa, saídas dos adolescentes para atividades culturais, esportivas e profissionalizantes. O atendimento era feito dentro dos limites da unidade, seguindo o modelo de uma instituição total.

Nos dias de hoje, a distância do centro da cidade influencia negativamente as possibilidades de articulação das equipes, no sentido de proporcionar aos adolescentes o acesso a alguns equipamentos públicos e a atividades diversas fora dos limites da instituição. Não há transporte coletivo que chegue até as proximidades do espaço e toda saída externa tem que ser feita por meio do ônibus da secretaria que leva os funcionários ao local ou de carro, sendo esta última opção inviável, já que o centro conta apenas com um veículo. Mas, além disso, ainda há um agravante.

Na ausência de centros socioeducativos em diversas cidades do interior do estado, muitos adolescentes em medida de privação de liberdade têm que ser distribuídos em unidades distantes de suas comunidades. O centro 2, talvez por ser o mais antiga do sistema, tradicionalmente é a unidade que mais vem recebendo meninos advindos de municípios menores. Com isso, além da distância da única cidade próxima, há ainda o problema da distância das comunidades de origem dos internos, o que dificulta a inserção social e o desenvolvimento de atividades externas.

Desta forma, há uma falta de integração do centro com a vida local pela localização e também pela imagem negativa que se formou da unidade, devido ao passado de rebeliões, e uma visão de presídio impede que se cumpra a diretriz do SINASE de aproximação e envolvimento da comunidade. Assim, ficam a cargo apenas dos gestores do centro as iniciativas de integração com a sociedade setelagoana, o que se torna complexo para uma equipe ainda em formação, desfalcada de profissionais e ainda em processo de conhecimento e assimilação dos princípios e diretrizes de funcionamento do sistema.

Há pouca interação da população setelagoana com o centro e, por receber adolescentes de diferentes regiões do estado, os vínculos de famílias de adolescentes das vizinhanças são insuficientes para mobilizar a comunidade. Desta forma, pode-se dizer que a procedência dos internos atua diretamente contra um atendimento mais aberto, no qual a inserção social possa ser pensada dentro do contexto da comunidade de origem do adolescente. Tudo isso, mais uma vez, contribui para que o centro mantenha fortes características de uma instituição total, o que vai totalmente contra os princípios do ECA e do SINASE.

No Centro Socioeducativo 1, a articulação com outras instituições para inserção dos meninos em atividades externas não parece ser tão complicada como em Sete Lagoas, o que não quer dizer que a unidade também não enfrente desafios neste sentido. Foram relatadas pelas equipes técnica e de segurança e também pelos adolescentes entrevistados a realização de eventos ligados às comunidades próximas, com oferta de serviços gratuitos como cortes de cabelo e confecção de documentos, assim como feiras e festas. A equipe do centro também realiza parcerias com diversas organizações para propiciar aos adolescentes a participação em atividades esportivas e culturais. Neste caso, a reinserção pode ser facilitada pelo fato de que a maioria dos meninos internos na unidade tem origem na própria cidade de Belo Horizonte, o que auxilia o desenvolvimento de ações integradas à comunidade e o envolvimento das famílias no cumprimento da medida.

Vimos que, no caso do centro 2, a procedência dos internos aliada à distância da unidade de um centro urbano representa uma dificuldade para a inserção social dos adolescentes, o que não ocorre no centro 1. Mas há outro problema, referente ao perfil dos adolescentes em conflito com a lei como um todo e não apenas àqueles que recebem atendimento distante de suas cidades de origem, e que também pode interferir nas possibilidades de inclusão social e formação de autonomia destes meninos. Este problema está ligado às trajetórias de evasão escolar e ao convívio próximo com a pobreza e a criminalidade.

Os adolescentes autores de atos infracionais foram crianças que, em sua maioria, moravam em favelas e junto a famílias com vulnerabilidade alta e persistente, além de conviverem com vários outros tipos de privação e necessidades insatisfeitas. De certa

forma, eles foram comprometidos com o sonho do sucesso e do consumo, mas permaneceram presos às impossibilidades dadas por sua origem social e território de moradia.

A naturalização do ato infracional na vida de muitos dos adolescentes que cumprem medida de internação (Calheiros e Soares, 2007), uma consequência de suas trajetórias de exclusão, evasão escolar, falta de oportunidades e convivência com a criminalidade, é capaz de influenciar negativamente o atendimento socioeducativo (Calheiros e Soares, 2007). A vontade de consumir e a busca de afirmação da masculinidade, relatadas por muitos meninos entrevistados, contribuem para a formação de uma identidade ligada ao crime, já que este de fato oferece oportunidades rápidas de inserção e status social aos jovens de comunidades pobres. Neste sentido, algumas explicações dos adolescentes sobre a entrada e vivência na criminalidade deixam a entender que este caminho foi, de certa forma, considerado natural na vida deles.

Já trabalhei como ajudante de carpinteiro, mas sem carteira assinada. Era ótimo, mas ganhava pouco. Ai conheci outra vida e parei de trabalhar.

Todo mundo na minha "quebrada" tinha arma e eu queria ter também.

Nunca precisei de dinheiro, foi por curiosidade. Minha mãe nunca deixou faltar nada. A gente entra nessa vida por curiosidade. Queria ver como era a vida do crime. Tinha atração pela adrenalina.

O tráfico é dinheiro que vem rápido e gasta rápido. Gastava muito com mulher e roupa.

Nunca tive medo de nada, sou homem.

Queria tudo antes da hora, tinha ganância.

Outro ponto observado nas entrevistas com os meninos, que também pode dificultar a construção de um novo projeto de vida após a internação, é o fato de que, mesmo após a medida, eles continuam fortemente ligados ao sonho do consumismo que os levou ao crime. Indagados sobre o que gostariam de fazer depois da internação, os adolescentes dos dois centros socioeducativos pesquisados ofereceram explicações rasteiras e contraditórias, nas quais deixavam transparecer a vontade de obter coisas materiais.

No futuro quero fazer uma família, comprar um carro, uma moto, e viver uma vida normal, honesta e dar uma casa para minha mãe.

Meu futuro é só Deus. Quero ter casa, família, uns moleques, um “carango” e um serviço legal, numa firma grande. Sonho é sonho, deixa quieto. Mas para Deus nada é impossível.

Queria ser um cientista ou doutor, ter família, filho, ser alguém na vida, ter emprego digno, sem correr da polícia. Poder sair de casa de cabeça erguida sem ter medo de nada”.

Queria ser rico. Se fosse rico, não tava aqui, não precisava do crime.

As dificuldades de atingir as expectativas de consumo dos adolescentes podem ser ampliadas pela carência de formação profissional durante o período de internação, o que diminui as chances de inserção social fora da criminalidade. Nas duas unidades em estudo, as equipes relataram que a inserção dos jovens em cursos profissionalizantes ainda é muito falha. O fato foi justificado, em grande parte, pela baixa escolaridade dos meninos, que é quase sempre restrita ao ensino fundamental, o que é incompatível com a escolaridade exigida pelos cursos profissionalizantes.

Nesse sentido, o perfil dos adolescentes em medida de privação de liberdade parece interferir na possibilidade concreta de inserção social a partir da profissionalização. Apesar dos internos terem acesso à escola dentro das unidades, o tempo da medida é insuficiente para se obter a qualificação necessária para participar de um curso profissionalizante. A questão mostra uma contradição com o próprio ECA e com o SINASE, que indicam que a medida deve ser de curta duração, para que o adolescente possa construir um novo projeto de vida fora da internação. No entanto, os jovens que chegam às unidades, quase sempre, vêm de uma trajetória de evasão escolar longa, o que dificulta o desenvolvimento de uma nova “saída” de forma tão rápida.

Mas aumentar o tempo de internação também não parece ser a melhor alternativa para preencher esta lacuna de aprendizado dos jovens, já que a autonomia cidadã deve ser construída em espaços sociais, em contato com equipamentos e programas públicos e alternativas ligadas às comunidades de origem destes adolescentes. A análise nos leva a crer que a insuficiência de projetos nos quais os jovens pudessem ser inseridos antes de chegarem à internação faz com que eles cheguem às unidades sem antes terem sido trabalhadas outras possibilidades de vida. Parece haver uma negligência dos órgãos públicos, no sentido de estarem de fato presentes na vida destes adolescentes desde o início de sua trajetória. Ao chegar à

internação e perversamente em grande parte pelo próprio perfil dos adolescentes, as chances de mudança são restritas.

No centro 2, além de um perfil de baixa escolaridade, o que dificulta a inserção profissional, a equipe também enfrenta o desafio de atender adolescentes vindos de diferentes cidades do interior, como pouca ou nenhuma relação com a região do centro, além de estar situada em uma estrutura planejada nos moldes de um atendimento voltado apenas para o controle e não para a inserção comunitária.

Mas, assim como a estrutura interfere na política de atendimento destes jovens, mas não a determina totalmente, acredita-se que o perfil deles também não pode ser considerado um determinante final. Se assim o fosse, o atendimento perderia o sentido, já que estaríamos falando de adolescentes irrecuperáveis. De fato não se pode negar que o perfil dos internos, ligado às suas trajetórias de exclusão, interfere sim nas possibilidades de atendimento. Mas, dependendo da forma como são articuladas as estratégias de ação voltadas para este público, é possível traçar novos rumos. Estas estratégias estão ligadas também - ao lado dos fatores estrutura e perfil dos internos, como discutidos até agora - às visões dos implementadores sobre os princípios da política, ou seja, sobre as normativas que regem a Doutrina de Proteção Integral.

4.1.3) A perspectiva dos agentes implementadores: até que ponto as concepções importam?

Até agora foram discutidos dois aspectos capazes de interferir positiva ou negativamente na política de atendimento aos adolescentes em medida de privação de liberdade: a estrutura física, material e organizacional e o perfil dos beneficiários. A pesquisa empírica desenvolvida nos centros socioeducativos 1 e 2 demonstrou que, além desses dois fatores, há ainda outro capaz de influenciar tanto quanto os dois primeiros a forma de implementação das premissas do ECA e do SINASE. Este fator refere-se às visões dos implementadores sobre a política e sobre o público-alvo dos programas.

Para esta análise, parte-se do pressuposto de que os agentes responsáveis pela execução de uma política também pensam sobre ela, ou seja, avaliam seu desenho e a

reinterpretam para, a partir disso, se envolver de formas diferenciadas na prestação dos serviços (Hill, 2006, Lipsky, 1996). No caso da política voltada para os adolescentes em privação de liberdade, os resultados da pesquisa levam a crer que, apesar das mudanças conceituais propostas pela Doutrina de Proteção Integral, algumas tecnologias anteriores permanecem nas estratégias de atendimento das equipes dos centros socioeducativos. Em grande medida isto está ligado à resistência às normativas por parte dos implementadores da política, mas também faz parte do próprio caráter adaptativo da política, que, por buscar alterar trajetórias e projetos de vida de um público extremamente vulnerável, é obrigada a se adequar às possibilidades reais tanto da estrutura como do perfil do público alvo da política.

A partir da descrição das visões dos implementadores dos dois centros socioeducativos sobre as normativas que balizam o atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade, feita no capítulo anterior, é possível realizar algumas considerações.

Em primeiro lugar, ficou claro pelas entrevistas que não há, nos dois centros, um entendimento uniforme sobre o ECA e muito menos sobre o SINASE e nem mesmo um compartilhamento de seus princípios e diretrizes entre as equipes técnicas e de segurança, o que obviamente traz consequências para a implementação da política. No caso específico da unidade 2, a situação tende a se agravar, na medida em que é notável uma maior presença do discurso repressivo advindo do Código de Menores. Isso pode ser explicado, em parte, pela permanência de funcionários antigos que atuam no centro desde os tempos da FEBEM. Como relatado pelo próprio diretor do centro, há uma dificuldade, principalmente dos agentes socioeducativos, de aceitar as normas do SINASE.

Mas mesmo no Centro Socioeducativo 1, que foi criado mais recentemente e teoricamente deveria contar com funcionários mais inseridos nos princípios da Doutrina de Proteção Integral, também foram relatados entendimentos diferenciados e discordâncias sobre as normativas. Une-se a isso a falta de cursos e treinamentos regulares para as equipes, o que também está previsto no SINASE, mas parece não ocorrer com tanta frequência em nenhuma das unidades.

A comparação entre o Sistema Prisional e o Sistema Socioeducativo aparece nos relatos de alguns funcionários dos dois centros, o que é preocupante, já que os dois

sistemas apresentam lógicas bastante diferenciadas em suas premissas. De acordo com as visões de alguns profissionais, notadamente aqueles ligados às funções de segurança, o ECA dificulta o controle dos adolescentes e restringe as possibilidades de ações consideradas adequadas para o atendimento deste público. Na unidade 2, estas comparações aparecem também no relato de um diretor, o que, de certa forma, pode justificar um foco maior das ações do centro na manutenção da segurança em detrimento dos aspectos pedagógicos.

Outra questão relevante diz respeito aos próprios instrumentos de participação das equipes e dos adolescentes previstos na política, ou seja, o Plano Sociopolítico Pedagógico (PSPP) e o Plano Individual de Atendimento (PIA). Ao que indicam as entrevistas, estes instrumentos ainda não são usados de forma satisfatória nas unidades, sendo muitas vezes vistos pelos funcionários como algo apenas ritualístico.

Especificamente sobre o PSPP, as entrevistas realizadas no centro 1 indicam que de fato houve um envolvimento das equipes em sua construção, ainda que isso não tenha ocorrido de forma idêntica para todos os funcionários. Já no centro 2, o mesmo não ocorreu. Vale ressaltar que a equipe de pesquisa não teve acesso a este documento que, de acordo com o relato dos entrevistados do centro 2, é antigo e mais focado na manutenção da segurança da unidade.

No que se refere ao PIA, pode-se dizer que, nos dois centros analisados, há pouco entendimento e até um desconhecimento deste instrumento por parte de alguns funcionários e, principalmente, por parte dos adolescentes internos. Este fato contradiz os parâmetros norteadores da ação e da gestão pedagógica propostos pelo SINASE para o atendimento nas unidades de internação, que afirmam que a ação socioeducativa deve possibilitar a participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações.

Os próprios profissionais envolvidos na construção do PIA não parecem de fato acreditar em sua proposta de ser desenvolvido junto com o adolescente. Como descreve uma técnica da unidade 1: *“o ideal é o PIA ser feito com o adolescente, mas ele costuma manipular, é difícil construir com ele, acaba muitas vezes sendo uma construção direcionada”*, e de forma similar é explicado por um membro da diretoria e outro da equipe técnica do centro 2: *“um projeto muitas vezes do técnico, com pouca relação com o adolescente”* e *“os adolescentes não têm acesso ao PIA, apenas sabem da existência dele, presenciam as anotações”*.

Como visto do capítulo 1, a influência exercida pela visão dos implementadores sobre a política é relevante, na medida em que os funcionários que atuam na base dos serviços ou *street level bureaucrats* (Lipsky, 1996) têm interação direta com os usuários da política. É o caso dos agentes socioeducativos que, nas duas unidades estudadas, relataram ter alto grau de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios que serão ofertados ao público alvo da política, assim como para classificar as indisciplinas e as sanções correspondentes a que este público estará sujeito. Como ressaltado por um agente do Centro Socioeducativo 1, este profissional tem poder para inserir um interno em uma sanção por motivos variados, dependendo de sua avaliação sobre a ação deste menino.

A discricionariedade dos agentes não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, até porque os centros contam com um regulamento que define em linhas gerais os tipos de punições apropriadas para determinados comportamentos dos internos. Mas, diante de uma situação imprevista, que pode ir desde um xingamento a uma tentativa de rebelião, eles acabam seguindo as regras de forma seletiva e interpretada por suas próprias convicções.

Outro aspecto que pode influenciar significativamente a forma de atendimento aos internos dos centros de internação é a presença de representações sociais estigmatizadas sobre os adolescentes em conflito com a lei entre os funcionários que os atendem. No Centro Socioeducativo 1, uma técnica fez observações sobre os meninos que demonstraram uma postura preconceituosa e pouco otimista em relação à possibilidade de reinserção social deles. *“Não acredito na mudança deles. Eles se comportam bem só para ir embora rápido. Eles têm personalidade ruim, agressiva, são pessoas ruins mesmo”*.

A visão da técnica contradiz com a maioria das visões apresentadas por outros funcionários sobre o perfil dos adolescentes em conflito com a lei, na medida em que traz a tona uma representação social estereotipada deste público. Nesse sentido, a análise organizacional de Perrow (1976) sobre diferentes instituições voltadas para o atendimento de jovens envolvidos com atos infracionais traz indicações interessantes. Segundo o autor, as regras, práticas, rotinas e relações estabelecidas entre os funcionários e os adolescentes atendidos variam sensivelmente de uma organização para

outra e dependem, em grande medida, da forma como as equipes compreendem a “matéria prima” a ser transformada, ou seja, os adolescentes.

Além de ligar o ato infracional unicamente à índole dos adolescentes, desconsiderando todo um contexto social existente, a visão da técnica também é extremamente pessimista, já que não acredita na possibilidade de transformação deles. Este tipo de visão pode ser capaz de fomentar ações mais ligadas à lógica da coerção do que da socialização, como se os adolescentes tivessem que ser apenas contidos, como se fossem “defeituosos” e precisassem ser corrigidos. Assim, ao invés de possibilitar o desenvolvimento de metodologias e práticas que, de acordo com as premissas do ECA e do SINASE, levem em conta a singularidade do adolescente e sua trajetória de vida, um olhar estereotipado sugere muito mais um atendimento burocrático e massificado, nos moldes da Doutrina da Situação Irregular.

Entretanto, a opinião da técnica não representa a de todos os membros da equipe do Centro Socioeducativo 1. Mas é preocupante principalmente pelo fato de advir de um membro ligado à equipe responsável pelo atendimento mais personalizado dos adolescentes e não dos funcionários responsáveis pela segurança da unidade.

No Centro Socioeducativo 2, esta visão estereotipada do adolescente e do seu “controle” aparece notadamente nos relatos advindos dos agentes socioeducativos e da diretoria. Neste caso, a ideia é a de que os adolescentes, independente de suas trajetórias específicas, têm que ser contidos e encaixados nas regras da instituição. Nesse sentido vale retomar o relato de um agente entrevistado sobre a definição de sanções para os adolescentes. Segundo ele, “*o que rege a instituição é o Regulamento Interno*”, o que mostra que a trajetória pessoal do menino e a ideia de que uma punição deve também ter um caráter pedagógico específico para aquele sujeito (previstas pela legislação) não são levadas em consideração na definição das punições.

Ao mesmo tempo em que essas reinterpretações das premissas normativas pelos implementadores da política podem ter um lado negativo, na medida em que estes agentes são capazes de estabelecer resistências à proposta de atendimento do ECA e continuar atuando dentro da lógica do Código de Menores, elas também sugerem uma necessidade de adaptação inerente à própria política. Isso porque, de acordo com a legislação, o atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade tem que levar em conta sua singularidade, o que obviamente exige dos profissionais a capacidade de adaptações diante de diferentes situações, além do fato de que sempre

será necessário também se adequar à estrutura física, material e organizacional disponível em cada unidade e ao perfil dos internos.

Nesse sentido, a eliminação da discricionariedade dos *street level bureaucrats* (Lipsky, 1996) poderia ser negativa, já que a política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade lida com situações muito específicas e exige dos profissionais o exercício de tarefas complexas, que dificilmente poderiam estar totalmente previstas pelas premissas legais. A expressão “*cada caso é um caso*”, usada por diversos funcionários dos dois centros analisados ilustra bem esta questão, apontando para o fato de que estratégias diferentes devem ser utilizadas para adolescentes diferentes e o que funciona com um não necessariamente funcionará com outro.

No Centro Socioeducativo 1, de acordo com o relato de grande parte dos funcionários, muitas práticas pedagógicas e punitivas são desenvolvidas e avaliadas sob esta perspectiva da singularidade do adolescente. O exemplo do adolescente que saiu para visitar a família e trouxe drogas para a unidade e recebeu como punição a tarefa de ministrar uma palestra sobre o tema para os outros internos mostra bem como a adaptabilidade baseada na discricionariedade dos implementadores pode ser benéfica em um projeto socioeducativo. Como lembrou um membro da diretoria deste centro: “*o segredo da medida é poder pensar o que vai funcionar para cada caso*”.

Na unidade 2, esta adaptabilidade parece estar mais restrita. Um exemplo deste fato é a forma como são definidas as oficinas que serão ofertadas aos internos. Este processo, segundo relatado pelos funcionários, não leva em consideração o interesse dos adolescentes e sim as habilidades do quadro de profissionais do centro. No que se refere à definição de punições, alguns funcionários relataram seguir a risca o regulamento disciplinar que, é bom lembrar, foi desenvolvido logo após uma grande rebelião e está focado na segurança. Outros profissionais, no entanto, também disseram avaliar as punições cabíveis de acordo com o caso.

Assim, apesar dos riscos que a discricionariedade dos agentes implementadores pode oferecer- dada a possibilidade de reinterpretar as premissas da política de acordo com valores e representações sociais estereotipadas ou ligadas a outro momento histórico- ela também pode ter um lado positivo. E, mais do que isso, essa discricionariedade dos funcionários e a conseqüente possibilidade de adaptação das ações previstas são inerentes à política voltada aos adolescentes em privação de liberdade, por sua própria concepção normativa, que indica um atendimento que leve

em consideração a singularidade do adolescente e sua capacidade de cumprir a medida socioeducativa.

Esta questão será retomada na próxima secção. Até o presente momento deste estudo, constatou-se que a forma e o grau de implementação das premissas do ECA e do SINASE variam sensivelmente de acordo com a estrutura física, material e organizacional da unidade, o perfil dos beneficiários e as visões dos implementadores sobre a política e os adolescentes, o que foi observado na análise comparativa desenvolvida sobre os centros socioeducativos 1 e 2.

A partir disso, é possível avançar para uma nova etapa, na busca de compreender como estas duas unidades, diante de suas diferenças nas formas de implementação da legislação, lidam com as duas lógicas que articulam a execução da medida de privação de liberdade: a coerção e a socialização. Esta questão tem sido o fio condutor das discussões travadas até agora, mas na próxima e última secção deste capítulo este ponto será tratado separadamente, no intuito de possibilitar uma interpretação mais analítica sobre a própria política, suas características específicas, seus impasses e desafios, que acabam sendo espelhados nos tipos de práticas desenvolvidas em cada centro socioeducativo.

4.2) Coerção e socialização: é possível operacionalizar lógicas tão distintas?

Como tem enfatizado este trabalho, um grande desafio para a implementação da política voltada aos adolescentes em medida de privação de liberdade é o fato de que esta política opera a partir da articulação entre duas lógicas bastante distintas: a coerção e a socialização. Esta dualidade está presente na própria concepção das unidades de internação, inscrita no ECA e no SINASE. Isso porque, por um lado, as normativas concebem estes locais sob a ênfase do aspecto pedagógico e do respeito à singularidade do adolescente, buscando um processo de ressocialização, o que na legislação anterior do Código de Menores não era priorizado. Mas ao mesmo tempo, também é reforçada a necessidade de garantir a segurança dos adolescentes e das unidades, que se liga diretamente ao aspecto coercitivo.

As duas lógicas em questão, ambas inerentes à política, são notadamente perceptíveis na análise da estrutura das unidades, feita anteriormente, e de suas

dinâmicas internas e relações com o entorno. Isso porque, por um lado, estes locais têm que ter características de moradia e, por outro, têm que funcionar como uma unidade de internação propriamente dita, na qual não é permitida a saída dos internos, a não ser para atividades programadas e supervisionadas pela equipe do centro, e onde há regras de segurança bem definidas.

Mas, além da questão estrutural, a convivência entre a coerção e a socialização invade outros aspectos referentes à política e é influenciada por diferentes fatores. Cada centro socioeducativo e cada grupo de funcionários constrói uma maneira própria de lidar com estas duas lógicas, podendo fazê-las operar de forma conflituosa ou complementar ou super dimensionando uma em detrimento da outra. E naturalmente estes arranjos institucionais são refletidos nas diferentes práticas pedagógicas e punitivas desenvolvidas nestes locais. Desta forma, o possível conflito ou a tensão entre esses dois mundos organizativos é parte integrante do trabalho, ainda que isto não seja claramente percebido por todos os atores envolvidos na implementação da política.

A pesquisa realizada nas unidades 1 e 2 indica que três fatores principais interferem na forma como as lógicas são articuladas em cada instituição. O primeiro está ligado a uma *dependência de trajetória* referente à passagem de uma lógica meramente punitiva e repressiva, advinda do Código de Menores, para a lógica do ECA que considera crianças e adolescentes sujeitos de direitos e para os quais o Estado e sociedade devem oferecer condições e oportunidades de reinserção social. Nesse sentido, uma unidade mais antiga, como é o caso do Centro Socioeducativo 2, tende a ter mais dificuldades de atribuir à socialização o mesmo nível de importância conferida à coerção, já que esta última foi a referência conceitual da instituição durante um longo período anterior às mudanças normativas da Doutrina de Proteção Integral. Estas dificuldades existem pela própria estrutura construída a partir de objetivos meramente coercitivos (unidade fechada, com circulação restrita e distante de um centro urbano), mas também pelas estratégias de gestão e atendimento aos internos, ainda fortemente influenciadas pelo Código de Menores, dada a presença de funcionários antigos e a uma dinâmica institucional mais orientada pela “cultura” da coerção.

O segundo fator refere-se não ao legado institucional, mas à própria natureza da política, que articula aspectos sancionatórios ligados à necessidade de prestar contas à justiça e manter a segurança da unidade com a busca pela ressocialização dos

adolescentes, tendo como base práticas pedagógicas que levem em consideração sua trajetória e singularidade. A análise deste fator nos remete à discussão proposta por Nogueira (1998), que aponta para as diferentes relações existentes entre o tipo de política e as formas de organização dos serviços.

De acordo com o autor, cada política possibilita um papel aos funcionários com um determinado nível de interação com o público e poder de decisão. No caso da política de atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade, a organização dos serviços passa tanto por uma alta interação do implementador com o usuário, dada à necessidade de se pensar a singularidade de cada adolescente - o que traz à tona a lógica da socialização - como também pelo estabelecimento de alguns procedimentos e metodologias padronizadas capazes de garantir a segurança das unidades de internação - o que remete à lógica da coerção.

Sob este ponto de vista, a convivência entre duas lógicas distintas e o conseqüente conflito ou tensão entre elas são inevitáveis, o que não quer dizer que isso ocorra da mesma forma em diferentes unidades. Esta questão é enfatizada pelo ex-secretário adjunto de Estado de Defesa Social, que participou da construção do desenho da política em Minas Gerais.

“Segurança e contenção em boa medida entram em choque com ressocialização e reinserção. Segurança envolve tratamento mais padronizado, coletivo, mais massificado, regras mais claras para lidar com um grupo grande de indivíduos. Ressocialização supõe individualidade, especificidades, reconhecimento das singularidades. Então os conflitos e confrontos das equipes técnicas e de segurança são recorrentes, sempre foram.”

Se certo grau de conflito parece ser inevitável, a pesquisa indica que é possível trabalhar a questão de forma a atenuar a tensão e possibilitar uma articulação maior entre as equipes. Em grande medida, esta possibilidade fica nas mãos do diretor do centro, que é quem poderá desenvolver espaços de troca entre os profissionais, mas também é alterada pela abertura das equipes para o diálogo. Segundo o ex-secretário:

“Precisa de um diretor habilidoso, que se disponha a isso, tenha sensibilidade para os dois lados, com a neutralidade suficiente para combinar. E precisa de um perfil de técnicos e de agentes socioeducativos desprovidos de preconceitos recíprocos, porque se eles estiverem muito impregnados de preconceitos em relação ao outro grupo a interação fica muito difícil. As unidades onde o diretor conseguia o equilíbrio necessário desses grupos deslanchavam.”

A tensão entre os grupos de funcionários responsáveis pelo atendimento técnico e os responsáveis pela segurança é apontada também pelo atual subsecretário de Atendimento às Medidas Socioeducativas, que a vê como parte integrante da política de atendimento ao adolescente em medida de privação de liberdade. Ele acredita que esta tensão pode ser produtiva se a presença do limite imposto pela internação for visto com possibilidades pedagógicas por todos os agentes implementadores.

"Na nossa vida cotidiana, na nossa criação, nossos pais ergueram muros imaginários, correntes imaginárias... Então isso é parte da nossa criação, da nossa formação, da nossa educação. Esses garotos, de uma maneira ou de outra, tiveram alguma ausência nesse sentido, do pai, da mãe ou da figura paterna do limite, que impõe, que cerceia, que corrige. No centro socioeducativo é o extremo do reverso dessa ausência. Precisa da mão do Estado dizer: opa, pára aí, você precisa parar. Sob este ponto de vista, estão todos nessa perspectiva do limite. Se eles (os funcionários) estiverem dentro dessa perspectiva, você vai construir as formas de se operacionalizar isso melhor."

Uma dinâmica institucional que garanta a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em uma equipe multiprofissional faz parte dos parâmetros norteadores da ação e da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo proposto pelo SINASE, o que demonstra que, ainda que este aspecto não seja percebido por todos os agentes implementadores, ele é parte da política, que deve ser trabalhado a partir da equipe de profissionais de cada unidade.

O Centro Socioeducativo 1 parece ter desenvolvido algumas estratégias específicas para lidar com a questão, na medida em que conta com espaços de discussão e integração entre as equipes técnica e de segurança e também entre estes profissionais e o Poder Judiciário. Desta forma, os técnicos e agentes socioeducativos têm a chance de pensar coletivamente estratégias de atendimento aos adolescentes, impedindo que o enfoque seja meramente coercitivo ou, ao contrário, desconsidere o conflito com a lei que de fato existe. De acordo com o ex-secretário de Defesa Social:

"(...) é bom que um grupo controle o outro, coloque limites. Porque um grupo tende a ter uma visão muito punitiva do adolescente. O outro grupo tende a vitimizar demais o adolescente. Nenhuma das duas visões é boa. Ambas são incompletas."

No Centro Socioeducativo 2, a questão da integração entre as duas lógicas ainda é algo recente que, segundo os funcionários, tem conseguido avanços no sentido de possibilitar a articulação entre a equipe de segurança e os técnicos. Mas parece haver

resistências de ambas as partes, que ainda tendem a ver suas tarefas de forma separada. Como relatado por um técnico: *“para integração com equipe de segurança ainda há muito o que fazer...”*

Um terceiro fator que influencia a forma de articulação das lógicas coercitiva e socializadora nos centros, que permeia os dois anteriores, refere-se às interpretações que os agentes implementadores da política têm das premissas legais e normativas (como discutido na seção anterior) e às próprias concepções desses agentes sobre o que seria uma ação pedagógica e uma ação punitiva ou como eles concebem as idéias de socialização e coerção. A forma como eles percebem os aspectos punitivos e educativos interfere no desenvolvimento de práticas e relações entre eles e os adolescentes internos. Estas interpretações têm faces múltiplas, na medida em que os agentes são capazes de transformar e adaptar a política em busca de soluções específicas para cada adolescente – o que é positivo - mas, ao mesmo tempo, podem também reescrever a política de acordo com seus próprios critérios e avaliações.

Percebe-se pela análise das entrevistas com as equipes responsáveis pelo atendimento dos adolescentes que há uma mistura de conceitos entre o que seria uma ação pedagógica e o que seria uma ação meramente punitiva. Isso indica que o conflito entre as duas lógicas não é expresso apenas no peso institucional conferido às ações pedagógicas e às punitivas, mas também nas formas como os profissionais entendem e interpretam as próprias ações. Assim, uma atividade em princípio pedagógica, dependendo de como é pensada, pode funcionar como algo coercitivo. E uma ação punitiva pode ter cunho pedagógico, se for avaliada de acordo com a singularidade do adolescente.

Enquanto a lógica e as práticas advindas de uma concepção coercitiva são conhecidas e historicamente experimentadas, a lógica da socialização no atendimento ao adolescente em conflito com a lei e as ações pedagógicas adequadas para sua efetivação são ainda emergentes no campo da política. Não existe um consenso ou mesmo parâmetros bem estabelecidos e acordados sobre o que configura uma ação pedagógica no âmbito da medida de internação.

Um ponto advindo dos relatos das equipes que ilustra esta discussão refere-se às formas de “convencimento” dos adolescentes a participarem das atividades dos centros.

A prática escolar, ao lado da oferta de oficinas, é um aspecto central da dimensão educativa. Nesse sentido, observar como se processam as rotinas e a estrutura dessas ações permite identificar elementos importantes para a compreensão da perspectiva pedagógica operante em cada unidade.

A oferta de escolarização é indicada pelos funcionários como um grande desafio para as duas unidades, já que a maioria dos adolescentes internos tem trajetória de evasão escolar. A forma de incentivar o envolvimento dos meninos com a escola parece, no entanto, estar ainda distante de uma proposta pedagógica. Tanto no centro 1 como no 2 há punições específicas para a falta às aulas, que variam entre um isolamento de 24 horas ou até a perda do direito de telefonar para a família.

Ainda que de forma incipiente, a unidade 1 parece buscar algumas estratégias (ainda frágeis) para ampliar o envolvimento dos meninos com a escola, como a oferta de aulas de reforço particulares para aqueles internos que têm mais dificuldades de leitura. Já no centro 2, ao que indicam as entrevistas, a coerção ainda é a forma de incentivo utilizada para a participação dos adolescentes nas atividades escolares. Como disse um diretor deste centro: *“90% dos adolescentes não tinham escola antes, então eles têm que ser coagidos mesmo a ir. Certas coisas têm que ser impostas”*. O mesmo diretor conta ainda que, quando um adolescente já está em sanção e faz alguma coisa errada dentro da escola, ele perde sete dias de telefonema para a família. *“Tem gente que diz que isso não é pedagógico. Mas o adolescente tem que ir para a escola. É igual cortar ponto de trabalho. Tem que ter sanção para a falta”*.

A opinião do diretor revela um entendimento diferenciado entre os implementadores da política sobre o que seja uma ação meramente punitiva e o que se aproxima de uma ação de cunho pedagógico. A forma de obrigar o adolescente a ir à escola, sob pena de perder um direito garantido por lei de manter o contato semanal com sua família, não parece uma ação pedagógica e muito menos leva em consideração a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente, que vive um momento de busca de identidade, de dúvidas e descobertas e, muitas vezes, encontra na criminalidade uma resposta para os seus anseios (Paiva, 2007, Assis, 1999, Zaluar, 1994).

Em relação à oferta de oficinas, na unidade 1, apesar dessas atividades não serem obrigatórias e existir a possibilidade dos internos sugerirem cursos específicos (o

que é bastante positivo), é lembrado por um agente que a não participação em uma oficina é apontada no relatório do interno, que é entregue ao juiz no momento em que ele avalia o cumprimento da medida. Esta forma de “convencimento” dos adolescentes para que eles participem das oficinas parece paradoxal com a liberdade de escolha que eles teoricamente têm em relação aos cursos. Não parece ser uma estratégia pedagógica, já que o peso no relatório do juiz soa mais como uma ameaça punitiva do que um incentivo.

No caso do centro 2, as oficinas são de fato obrigatórias e não há possibilidade dos adolescentes sugerirem novos cursos ou atividades. Como disse um diretor, a oferta dos cursos depende da disponibilidade deicineiros. É interessante observar que, apesar do centro não oferecer oficinas de música, os próprios meninos montaram uma, a partir da iniciativa de um agente, o que deixa transparecer que os interesses dos adolescentes não são levados em consideração pela direção da unidade, assim como suas ligações com determinado tipo de cultura. Mais uma vez a trajetória e singularidade dos internos parecem ter sido deixadas em segundo plano, embora um agente tenha abarcado a ideia dos meninos e viabilizado a execução da oficina.

Sobre as práticas punitivas as entrevistas indicam que o Centro Socioeducativo 2 de fato enfoca mais o aspecto coercitivo do que o pedagógico. Enquanto na unidade 1, muitos funcionários disseram avaliar as punições de acordo com cada caso, no centro 2 a utilização de um regulamento disciplinar que os próprios diretores assumem que é focado apenas na segurança parece equivocada em um momento no qual a equipe técnica busca romper com a *dependência de trajetória* ligada ao histórico da unidade. Esta situação tende a se agravar, na medida em que os agentes (muitos deles estão no sistema desde a época do Código de Menores) têm relativa liberdade para impor sanções aos adolescentes de acordo com o regulamento ou mesmo de acordo com suas convicções.

A punição do isolamento, por exemplo, é uma prática ainda utilizada com frequência nos dois centros, de acordo com os funcionários e os adolescentes entrevistados. No entanto, foram percebidas algumas contradições entre os relatos das equipes e os relatos dos internos. Enquanto alguns técnicos apresentaram um discurso protetivo, afirmando que o isolamento é um recurso pouco utilizado por períodos

longos, sendo mais um momento de “reflexão” do próprio adolescente, os agentes e os meninos foram mais enfáticos no que se refere ao aspecto punitivo do recurso.

Especificamente na primeira unidade, o discurso das equipes demonstrou a existência de uma preocupação em dosar esta forma de sanção, deixando-a para casos mais graves, como adolescentes que agrediram fisicamente algum funcionário ou interno ou organizaram rebeliões. Este discurso, no entanto, contradiz com a visão dos internos entrevistados, que disseram que a sanção é utilizada por motivos não tão graves assim. Já na segunda unidade, parece haver uma naturalidade maior no discurso dos próprios funcionários no que se refere ao uso do isolamento como estratégia punitiva, o que pode estar ligado a uma *dependência de trajetória* da unidade. Isso não quer dizer, no entanto, que a sanção não seja utilizada também no centro 1, já que os adolescentes relataram sua existência. Mas mostra, ao menos, que há uma mudança de discurso de uma equipe sediada em uma unidade antiga e outra sediada em uma unidade mais recente, já criada dentro dos parâmetros do ECA.

A pesquisa indica que, muitas vezes, o isolamento é usado pelos agentes por parecer o recurso mais fácil e seguro para se lidar com os conflitos dentro da unidade, o que não quer dizer que seja o mais eficaz do ponto de vista pedagógico. Até porque o estímulo apenas à repressão pode fomentar ainda mais a desigualdade e a injustiça que marcam as trajetórias destes adolescentes ao invés de auxiliá-los em um processo de reinserção social (Paiva, 2007). No entanto, não se pretende aqui defender a total extinção do isolamento, já que em algumas situações ele realmente parece ser a única forma de minimizar os riscos, além de ser necessário pelo aspecto protetivo.

Isso fica evidente nos relatos dos funcionários do centro 2, onde alguns internos foram isolados porque estavam sendo espancados por outros dentro dos alojamentos. Também foram citados casos em que os meninos estavam fora de controle, agressivos, e colocando em risco outros internos. Nestes casos, o isolamento parece ter sido utilizado no sentido de proteger o adolescente de outros ou os outros dele. Mas infelizmente as entrevistas mostram que casos mais simples, como xingamentos e problemas na escola, também são encaminhados para o isolamento nos dois centros, nestes casos, sob um olhar meramente punitivo.

O espaço reservado para este isolamento também é um ponto importante. A equipe de pesquisa não foi autorizada a conhecer os locais, mas estes foram descritos

pelos funcionários como alojamentos comuns e pelos adolescentes como lugares sem ventilação e luz. As saídas durante o período de sanção, para banho de sol ou escola, ocorrem de forma diferenciada nas duas unidades. Na primeira, o interno continua freqüentando a escola durante o período do isolamento e na segunda ele é autorizado apenas a um banho de sol de 15 minutos diários. Não parece coerente e muito menos pedagógica a ideia de se deixar um adolescente preso em um pequeno espaço, com perda total de contato com as atividades do centro, como a escola, as oficinas e até mesmo as visitas familiares. Nesse sentido, é interessante lembrar um questionamento de uma técnica do centro 1, que não concorda com o exagero do uso da punição do isolamento: *“Como disciplinar alguém fechado, com raiva e sem família? O adolescente gosta de andar, não dá conta de ficar parado, senão fica resistente a tudo”*.

A fala da técnica revela uma preocupação em oferecer um atendimento voltado para uma pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, o que nem sempre parece ser levado em consideração na definição de estratégias para lidar com os internos. Neste caso, a adaptabilidade da política - que é o que possibilita o atendimento com o foco na singularidade de cada adolescente - também acaba sendo utilizada para encurtar caminhos, ou seja, para facilitar a dissolução de conflitos de forma apenas repressiva. O adolescente, que antes de estar em conflito com a lei é um adolescente como outro qualquer em fase de descoberta pessoal, não é entendido em seus problemas existenciais e de busca de estabelecimento de identidade, mas passa a ser encaixado nas regras e normas de segurança da instituição. Sua singularidade e seu percurso tendem a ser diluídos em uma ótica e uma prática que privilegiam a obediência irrestrita e a contenção.

Outro exemplo de prática que espelha a forma de articulação das lógicas da coerção e da socialização é a organização (ou a não organização) de saídas externas com os adolescentes, o que é previsto pelo ECA e pelo SINASE para propiciar a reinserção social dos internos. No centro 1, foram relatadas parcerias com instituições públicas e privadas para a realização de passeios e atividades culturais e esportivas com os adolescentes. Já no centro 2 isto não é descrito como uma prática rotineira, o que é justificado pelo fato do centro estar distante da cidade, na zona rural.

Paradoxalmente, a segunda unidade conta com um programa de estímulo às visitas familiares externas, considerando isso uma preparação para o desligamento do

interno da instituição. Esta preparação para a saída é entendida e trabalhada de forma diferente no centro 1, já que a unidade tem um contato maior com o programa de egressos do sistema, por meio do qual os meninos podem participar de cursos externos e receber orientações antes do desligamento da unidade. Este maior fechamento do centro 2 ao mundo exterior parece aproximá-lo mais de algumas características de uma instituição total, ao contrário do centro 1 que, embora com algumas limitações, tem buscado se desvincular deste conceito.

A permanência de algumas características de instituição total na segunda unidade é notadamente visível no que se refere à estrutura mais fechada e menos propícia a atividades comunitárias e também em uma maior rigidez nos aspectos ligados à segurança, o que parece estar diretamente relacionado à sua recente história de ter sido a sede da FEBEM em Minas Gerais até 1999. Para o Código de Menores, o objetivo principal da internação era o controle dos “menores infratores e abandonados” e, desta forma, nas FEBEMs a lógica predominante era da coerção, o que aproximava estes locais da concepção formulada por Goffman.

Não se quer dizer com isso que o centro 2 continue nos dias atuais a funcionar exatamente sob esta lógica. Pelo contrário, o centro passou e ainda vem passando por mudanças significativas no que se refere à implementação de ações de cunho educativo seguindo os preceitos do ECA. Mas ainda que grande parte da equipe venha trabalhando no sentido de romper com a lógica meramente coercitiva do Código de Menores, percebe-se que a unidade ainda tem um longo caminho a percorrer, principalmente no que se refere à distância entre as equipes e a uma clivagem maior entre as duas lógicas. A coerção ainda parece estar sobreposta às ações de cunho ressocializante, devido a influências ligadas à estrutura da unidade, à permanência de parte do corpo de agentes da fase anterior ao estatuto, à procedência da maioria de seus internos – diferentes cidades do interior do estado -, e ainda ao afastamento da unidade do centro urbano, o que, ao lado de outros fatores, imprime-lhe um caráter de instituição total. E, apesar da implementação recente de uma gestão participativa no centro, a articulação entre as equipes técnica e de segurança ainda se mostra incipiente.

No centro 1, vários fatores contribuem para que a unidade esteja mais próxima da implementação do ECA, como sua estrutura física, a proximidade de um centro urbano, funcionários mais recentes e envolvimento maior com o Programa de Egressos

do Sistema Socioeducativo. Tudo isso abre caminhos para que a instituição, ainda que com dificuldades e longe da situação ideal, possa articular melhor as lógicas da coerção e da socialização a partir de uma integração maior entre as equipes técnica e de segurança, o que é buscado pela direção a partir da realização de encontros periódicos com a participação de profissionais das duas áreas.

A possibilidade de se articular saberes, no sentido de operacionalizar a complementaridade entre as duas lógicas, representa um grande salto na qualidade do atendimento ao adolescente em conflito com a lei em privação de liberdade. Esta articulação pode contribuir para que as ações, práticas e estratégias sejam construídas levando em consideração a dualidade inerente à política. Ou seja, práticas punitivas são necessárias, mas devem ser pensadas a partir de uma possibilidade de aprendizado e não apenas como algo ligado à humilhação e ao sofrimento. Da mesma forma, práticas pedagógicas também devem ser pensadas no sentido de impor limites à atuação dos adolescentes e sem se perder de vista que há um conflito com a lei. Assim, o ponto chave não é a eliminação de uma das lógicas em detrimento da outra, mas sim a construção de um modelo capaz de articulá-las para que o atendimento ao adolescente seja de fato coerente com seus direitos e, mais ainda, possa oferecer chances reais de, a partir de sua responsabilização pelo ato infracional, reinseri-lo na sociedade sob outro ponto de partida.

A maneira que cada centro socioeducativo encontra para lidar com esta dualidade de lógicas está longe de ser padronizada. Até porque há um alto grau de adaptabilidade permitida e desejada na política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade, que lida com um público vulnerável e busca alterar trajetórias a partir do respeito à singularidade. A complexidade do trabalho, que tem que articular saberes diferenciados, exige “invenções” por parte dos profissionais, tanto no sentido de adaptar a política às possibilidades do adolescente, como também no sentido de se adequar à estrutura existente e às limitações impostas por ela.

Nesse sentido, a forma como as lógicas da coerção e da socialização são associadas (ou não) diz muito do modelo construído por determinada unidade dentro do modelo macro da política de atendimento. Um grande desafio para os gestores é exatamente articular estes dois mundos para que, ainda que suas diferenças existam e sejam necessárias, eles possam estabelecer conexões de trabalho, capazes de dar conta da complexidade do Sistema Socioeducativo. Apenas integrado a um atendimento

técnico consistente e coerente com a dimensão educativa, o limite imposto pelas portas cerradas e pelos muros das unidades de internação será capaz de propiciar a abertura de portas de saída da criminalidade para estes adolescentes, marcados pelo descaso, pela invisibilidade social e pela imposição de uma lógica da violência.

Considerações finais

Este trabalho buscou compreender as formas de implementação do ECA e do SINASE em duas unidades de internação de Minas Gerais e também a maneira como estas unidades lidam com a presença de duas lógicas distintas e coexistentes na política voltada aos adolescentes em privação de liberdade, a coerção e a socialização. Para esta análise, partiu-se da hipótese de que a forma de implementação da política varia entre os diferentes centros em função de vários fatores sendo os principais: a estrutura física, material e organizacional, o perfil dos beneficiários e a percepção dos agentes implementadores sobre as normativas e sobre os adolescentes. A ideia era de que estes três elementos analíticos interfeririam diretamente na definição de estratégias, práticas e rotinas a serem desenvolvidas nos centros. Com este foco, foram debatidas algumas questões teóricas e realizada uma pesquisa empírica nas duas unidades, que incluiu entrevistas com diversos funcionários, além de coleta de dados e observação direta das instituições.

Inicialmente foi feita uma discussão teórica sobre as trajetórias dos adolescentes em conflito com a lei, entendendo que esta investigação seria relevante na busca de uma compreensão mais ampla sobre a própria política de atendimento. Foram analisados alguns determinantes socioeconômicos que podem contribuir para a entrada na criminalidade e também o papel ou a ausência de algumas instituições sociais no processo de socialização destes adolescentes. Viu-se que os fatores que interferem neste processo são muitos e se articulam de diferentes formas. A exclusão social e falta de oportunidades de trabalho em contraposição ao desejo de consumo negado aos adolescentes pobres, à busca de afirmação da masculinidade e à fragilidade de instituições sociais tradicionalmente responsáveis pelo processo de socialização - como a família, a escola e a religião - representam os principais fatores responsáveis pelo envolvimento inicial dos adolescentes com o crime. Esses elementos, ligados à convivência próxima com a violência, presente em grande parte das comunidades carentes, geram uma naturalização do ato infracional, o que pode facilitar a inserção de atividades ilícitas na vida cotidiana dos jovens.

A partir desta contextualização, foi apresentado um histórico normativo da política voltada aos adolescentes em conflito com a lei, analisando as principais

diferenças nas concepções de atendimento que prevaleceram durante o período em que vigorou no Brasil o Código de Menores e posteriormente o Estatuto da Criança e do Adolescente. A prevalência de uma lógica meramente coercitiva no primeiro momento ficou evidente na análise das unidades responsáveis pelo atendimento, as FEBEMs, que funcionavam sob os moldes de uma instituição total, com estratégias massificadas e estrutura burocratizada. Com o ECA, foi introduzida na política a perspectiva da socialização, considerando adolescentes como sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento, e apontando para um atendimento mais personalizado e com foco nas singularidades de cada indivíduo.

A coexistência das lógicas da coerção e da socialização na política foi o fio condutor destas discussões. Viu-se que, embora o aspecto coercitivo tenha sido o foco do Código de Menores, ele não deixou de existir no ECA, apenas deixou de ser o único elemento orientador das práticas institucionais. Isso porque esta dualidade de lógicas é parte da concepção da política de atendimento e do seu caráter híbrido, simultaneamente jurídico e social.

O trabalho abordou também o tema da implementação de políticas públicas. Além de um debate mais geral ligado à importância da implementação para o sucesso ou fracasso de um projeto, buscou-se analisar as especificidades da política voltada aos adolescentes em privação de liberdade e os desafios de colocá-la em prática, seja pela presença de duas lógicas distintas ou pela constante possibilidade de reinterpretções que os projetos deixam em aberto, dado o alto grau de discricionariedade e autonomia de seus atores. Neste caso, a influência dos *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1996) é marcante, na medida em que os profissionais responsáveis pelo atendimento têm relativa liberdade para tomar decisões diante de situações do dia a dia (o que não poderia ocorrer de forma diferente, dada a complexidade dos serviços), como também têm que lidar com uma conformação específica de regras programadas.

Desta forma, a execução da política nas unidades de internação lida com a necessidade de planejar atividades tendo como foco, por um lado, a segurança da instituição e o aspecto jurídico da medida – o que favorece uma modelagem institucional mais afinada com a alta programabilidade e baixa interação com o usuário – e, por outro, a ressocialização do adolescente, o que passa necessariamente pela baixa programabilidade e alta interação.

A partir da discussão teórico/normativa, o estudo buscou compreender a implementação da política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade no contexto do Estado de Minas Gerais. Com este objetivo, foi retomado o percurso de formação do desenho da política estadual em vigor, buscando entender suas concepções gerais e critérios. Para isso, foram realizadas entrevistas com o ex- secretário adjunto de Defesa Social, com o subsecretário da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas, com a superintendente de Privação de Liberdade e com um juiz da Vara da Infância e Juventude. Também foram consultados dados cedidos pela SUASE.

Viu-se que, de maneira geral, de 2003 até 2009, houve um aumento do investimento neste setor por parte do governo, com definição de recursos e estratégias e contratação de profissionais. Também houve uma ampliação da capacidade institucional do Sistema Socioeducativo, que foi incluído no escopo da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), em 2003, e reforçado a partir da transformação da Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SAME) em Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), o que permitiu a realização de concursos públicos e a garantia de recursos.

Em seguida foram apresentados os resultados dos estudos de caso realizados nos centros socioeducativos 1 e 2³¹. Foram consultados dados de registros das unidades e realizadas entrevistas com 25 profissionais, dentre diretores, técnicos de diferentes formações, agentes socioeducativos e adolescentes internos. Os resultados da pesquisa empírica foram analisados nos capítulos 3 e 4 deste trabalho, quando também foi feita uma comparação entre as formas de implementação do ECA e do SINASE e a articulação das duas lógicas nas diferentes unidades.

Apesar dos dois centros apresentarem algumas semelhanças em suas estratégias de atuação, pode-se dizer que a hipótese inicial foi comprovada pela pesquisa. Ou seja, as duas instituições implementam as premissas da política de forma distinta, desenvolvendo práticas e rotinas específicas e construindo uma articulação particular das lógicas da coerção e da socialização, em função de diferenças ligadas à estrutura das instituições, ao perfil dos internos e à visão dos implementadores.

³¹ Estes estudos foram viabilizados pela Pesquisa “Avaliação da aplicação de medida socioeducativa de internação a adolescentes em conflito com a Lei”, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro com recursos do CNPQ e da Fapemig.

No centro 2, há uma *dependência de trajetória* que parece dificultar o nivelamento das duas lógicas, sobrepondo os aspectos coercitivos aos ligados à socialização. O centro foi a sede da FEBEM no estado e conta com uma estrutura característica deste período e também tem muitos funcionários antigos ainda focados no modelo de atendimento anterior. Além de contar com uma estrutura ultrapassada, a unidade enfrenta dificuldades ligadas à distância de um centro urbano e à procedência da maioria dos internos no interior do estado. Tudo isso faz com que o centro ainda mantenha características de uma instituição total, o que dificulta a inserção social e comunitária dos adolescentes nos moldes do ECA e do SINASE. Contribui também o fato da articulação entre as equipes técnica e de segurança ainda ser algo incipiente e em processo de construção.

A unidade 1 parece estar mais próxima dos princípios do estatuto, notadamente no que se refere à estrutura, mas também nas estratégias de atendimento mais abertas ao contato exterior e na articulação direta com o programa de atendimento aos egressos do sistema. A localização do centro dentro de Belo Horizonte e a procedência da maioria dos internos em comunidades da própria capital facilitam um trabalho de inserção comunitária. A visão dos implementadores sobre as normativas, contrariando as expectativas iniciais, não é totalmente diferente daquela do centro 2. Percebe-se que o discurso protetivo é mais repetido pelos funcionários, mas ainda há, assim como na outra unidade, pouco consenso sobre o ECA e o SINASE. A articulação das lógicas da coerção e da socialização, no entanto, parece estar sendo feita de forma mais adequada aos princípios da política, já que há uma interação entre as equipes técnica e de segurança, no sentido de trocar experiências e orientar o atendimento.

A partir deste resumo do percurso desenvolvido até aqui, é possível traçar algumas considerações finais e indicar alguns impasses da política que transcendem os objetivos e o alcance da pesquisa em si. Um primeiro ponto a ser ressaltado diz respeito ao caráter adaptativo da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em medida de privação de liberdade, que pode ter um aspecto positivo e o outro negativo. A possibilidade de adaptação faz sentido em uma política que se propõe a atuar a partir do respeito à singularidade de cada adolescente. Desta forma, é preciso sim que os agentes implementadores tenham autonomia para construir estratégias específicas de atendimento. *“Cada caso é um caso”* e o que funciona para um menino não necessariamente funcionará para outro. No entanto, esta autonomia pode possibilitar

uma reinterpretação dos princípios da política ou ainda, como se constatou nos centros, pode legitimar uma ação baseada em premissas opostas às normativas, orientando práticas meramente coercitivas.

Como lidar com este impasse? Não parece coerente com a proposta da política um controle rígido dos agentes implementadores. Mas deixá-los a mercê de suas próprias dúvidas e dificuldades em prol de uma “liberdade” de ação também não parece uma solução adequada. Políticas públicas são mutantes, andantes, temporárias. Assim como as definições da sociedade sobre o que é considerado adequado e correto são variáveis no tempo e na história. Se antes a coerção massificada era considerada a melhor saída para lidar com adolescentes “*infratores*”, agora a ideia de punir por punir já não basta. Neste caso, a transformação de regras deve estar aliada a processos formativos, capazes de ressignificar os aspectos pedagógicos e punitivos. No entanto, esta formação parece ser ainda incipiente no Sistema Socioeducativo. Apesar de existirem alguns instrumentos de troca de experiências e capacitação, muitos deles organizados pelas próprias unidades de internação e outros pela Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas, o sentimento entre os profissionais do sistema, relatado nas entrevistas, é o de que este aspecto ainda é falho, além de não ocorrer com tanta regularidade.

Isso tende a se complicar ainda mais ao se pensar que o tipo de projeto em questão lida com tecnologias com algo grau de incerteza, o que faz com que os resultados e impactos não possam ser considerados certos. Com isso, os problemas relativos à política (que sempre existirão) não poderão ser resolvidos apenas pelo planejamento, sendo necessário um constante aprendizado desenvolvido a partir da experiência prática dos implementadores.

O trabalho nos centros é extremamente difícil e complexo, exige qualificação e sensibilização por parte do profissional, o que só pode ocorrer a partir de um processo permanente de capacitação e troca de experiências, não restrito apenas às capacitações iniciais e aos encontros internos de equipes. Uma formação continuada dos atores também poderia facilitar a articulação produtiva entre as duas lógicas (coerção e socialização), ampliando o entendimento e a integração dos funcionários, o que

contribuiria sensivelmente para um atendimento mais focado nos direitos dos adolescentes sem perder de vista o conflito com a lei.

A proposta de um atendimento que possa ser adaptado de acordo com a singularidade do adolescente é, sem dúvida, inovadora e, por isso mesmo, desafiadora. As dificuldades de se alcançar esta proposta estão ligadas à própria construção das ações pedagógicas. Isso porque, se a lógica coercitiva já foi testada institucionalmente durante todo o período de vigência do Código de Menores, a lógica da socialização ainda está em busca de estratégias adequadas. Assim, se, por um lado, houve um grande avanço no planejamento e na concepção dessa política em Minas Gerais – com a ampliação da capacidade institucional e garantia de recursos – este crescimento ainda esbarra em desafios ligados à formação continuada dos agentes implementadores e à fragilidade das tecnologias de intervenção.

No que se refere às práticas pedagógicas desenvolvidas nos centros percebe-se que, apesar dos esforços das equipes, o trabalho ainda está longe de possibilitar de fato a inserção social dos adolescentes fora da criminalidade. Nesse sentido, tanto a escolarização como a profissionalização parecem estar sendo pensadas a partir de modelos padronizados, nos quais os adolescentes em conflito com a lei têm dificuldades de se encaixar dadas às especificidades do seu perfil. Além de virem de comunidades carentes e de terem convívio próximo com a violência, estes meninos apresentam um histórico de evasão escolar e inserção na criminalidade, a partir da formação de identidades transgressoras. Retomar este tempo perdido não parece ser algo simples e possível de ser realizado pelos moldes de uma educação convencional. Nesse sentido, seria necessário que a política buscasse um modelo específico para estes adolescentes, que considerasse suas trajetórias e fosse capaz de possibilitar de fato um avanço educacional.

O mesmo questionamento pode ser levantado no que se refere à profissionalização. Se os meninos vêm de um histórico de evasão escolar antigo, será possível, durante o período de internação, avançar no ensino a ponto deles poderem ser inseridos em um curso do Sistema S ((SESI - SENAI; SESC - SENAC)? Será que é possível encaixá-los em cursos padrões sendo que eles já vêm de um processo de exclusão anterior? Ou será que não faria mais sentido pensar em cursos

profissionalizantes que fossem desenvolvidos especificamente para atender este público?

Não se pretende aqui defender que o Sistema Socioeducativo abarque todas as carências formadas durante a vida destes adolescentes, o que seria no mínimo irrealista. Parece existir uma lacuna anterior - ligada a pouca oferta de políticas públicas para jovens inseridos em comunidades carentes e em contextos de violência relacionados ao avanço do narcotráfico - que atinge de forma profunda as possibilidades do atendimento durante a internação. Enquanto os líderes das facções do tráfico são presentes na vida da comunidade, admirados pelas crianças e oferecem possibilidades reais de inserção no mundo do consumo, o Estado permanece distante destes jovens. Esta distância está ligada a diversos fatores que não serão detalhados aqui. O que se quer ressaltar é que há falhas dos governos na oferta de políticas públicas variadas nestas comunidades, nas áreas de saúde, educação, profissionalização, lazer e criação de oportunidades.

Além da lacuna anterior ao atendimento socioeducativo, há também uma lacuna posterior, ligada, em parte, à própria política e, por outro lado, ligada também à sociedade como um todo. No que se refere ao projeto socioeducativo, nota-se que o atendimento ao egresso do sistema ainda é restrito e pouco acompanhado efetivamente. No caso específico de Minas Gerais, a realização da pesquisa coincidiu com um momento em que o estado passava por um processo de reavaliação do programa voltado aos egressos, em busca de organizações não governamentais que apresentassem projetos para sua implementação em todo o território estadual. A proposta de repensar o programa indica que há uma preocupação por parte dos gestores em melhorar e ampliar seu escopo, o que só poderá ser avaliado depois de sua efetiva implementação.

De todo modo, ainda será preciso avançar em estratégias de avaliação dos adolescentes que se inserem no programa de egressos, para identificar o grau de reinserção na sociedade após a medida. Esse ponto é importante para permitir avançar conceitualmente na construção de tecnologias de intervenção menos brandas, capazes de fornecer parâmetros mais seguros para avaliar e monitorar as relações entre o que é desenvolvido a partir da política e os resultados alcançados junto aos adolescentes.

O momento posterior à institucionalização também carrega desafios ligados à aceitação (ou não) por parte da sociedade desses adolescentes. Haverá de fato

oportunidades para eles? Sobre este aspecto, a pesquisa realizada não é capaz de trazer indicações e muito menos respostas. Mas a sensação que fica, diante de muitas opiniões advindas de organizações, pessoas e membros do Legislativo, expressas através da mídia, é de que o senso comum ainda não considera estes adolescentes como atores importantes a serem respeitados e não apenas punidos. Entender estas opiniões e, a partir disso, buscar novas estratégias de conscientização da sociedade para a aceitação destes meninos, seria algo crucial para o avanço do Sistema Socioeducativo. Mas essas são questões ainda em aberto, que se colocam como oportunidades para novas pesquisas e projetos.

O que se pode dizer de fato é que, independente de todas as dificuldades impostas pela complexidade da questão, o Sistema Socioeducativo em Minas Gerais avançou bastante nestes últimos anos, tanto no que se refere à sistematização da política, como também na definição de um aparato institucional apropriado e na garantia de recursos. Isso não quer dizer que a política tenha alcançado resultados efetivos como a reinserção social dos adolescentes, aliás, essa seria uma nova pesquisa.

Se ainda há uma *dependência de trajetória*, notadamente em unidades de internação mais antigas, há também um avanço gradual de uma proposta de atendimento focada na socialização, que merece ser destacada. Mesmo que o processo de formação dos agentes implementadores não seja o ideal e não ocorra com a frequência necessária, há espaço para a troca de informações entre os diferentes saberes, o que facilita o avanço da política no que se refere ao desenvolvimento de um trabalho educativo. No entanto, não existem metodologias prontas para isso, é preciso pensar e repensar este atendimento constantemente, ensaiar, errar e transformar sempre. Só assim será possível conciliar a dimensão subjetiva à institucionalização e avançar em mudanças concretas.

Do mergulho neste mundo complexo e sem respostas prontas, fica a ideia de que não há vítimas e nem monstros no Sistema Socioeducativo. Há adolescentes em busca de um papel social, que lhes foi negado por algum motivo. Ressocializá-los será sempre um desafio. A liberdade pode ser sim um risco. Mas a prisão não ocorre só na privação de liberdade. Estar preso ao tráfico pode ser mais seguro do que estar livre em um mundo repleto de portas cerradas para o adolescente sem acesso a uma estrutura familiar, ao afeto, à educação, às oportunidades de trabalho e invisível para a sociedade.

São vítimas, são monstros? Ou são vítimas e monstros ao mesmo tempo? Ou todos nós – sociedade, governo e acadêmicos – somos também vítimas e monstros?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança*. 20/11/89. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1991.
- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinqüência juvenil. Diretrizes de Riad*. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1991.
- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade*. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1991.
- ASSIS, Simone Gonçalves. *Traçando caminhos em uma sociedade violenta: a vida de jovens infratores e de seus irmãos não-infratores*. Fiocruz. Rio de Janeiro, 1999.
- BOUVIER, Suzanne Mollo. “Transformação dos modos de socialização das crianças: uma abordagem sociológica”. Educ. Soc., Campinas, v. 26, n. 91, p. 391-403, Maio/Ago. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.
- BRASIL. Lei n. 6.679 de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. São Paulo: Saraiva, 1988. (org. Juarez Oliveira).
- BRASIL. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1991.
- BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. São Paulo: Saraiva, 1995. (org. Juarez Oliveira).
- BRASIL. SINASE - *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006.

- BRONZO, Carla Bronzo Ladeira. Adolescente infrator: políticas públicas e os desafios para a efetivação do novo direito da infância e juventude. Nauta, Belo Horizonte, v. 2, p. 19-49, 2001.
- CALHEIROS, Vera e SOARES, Carla. A naturalização do ato infracional de adolescentes em conflito com a lei. In: PAIVA, Vanilda e TRAJANO, Sênto-Sé (org). Juventude em conflito com a lei. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (org). *Gestão social: o que há de novo?* Fundação João Pinheiro, 2004.
- ESPÍNDULA, Daniel Henrique Pereira e SANTOS, Maria de Fátima de Souza. “Representações sobre a adolescência a partir da ótica dos educadores sociais de adolescentes em conflito com a lei.” *Psicologia em Estudo*, volume 9, número 3, p. 357-367, set./dez. 2004.
- FROTA, Maria Guiomar da Cunha. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, Alyson, SALLES, Fátima, GUIMARÃES, Marília e UDE, Walter (org). *Políticas Públicas*. Editora UFMG, 2002.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 2ª edição. Editora Perspectiva. São Paulo, 1987.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org). *Políticas Públicas*. ENAP, Brasília, 2006.
- LIPSKY, Michael. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. In: BRUGUÉ, Quim e SUBIRATS, Joan (org). *Lecturas de Gestión Pública*. Madri, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial Del Estado, 1996.
- MCLAUGHLIN, Milbrey Wallin e BERMAN, Paul. “Macro and micro implementation”. The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1975.

- NOGUEIRA, Roberto Martínez. Los Proyectos sociales: da la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Série Políticas Sociales*, 24. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago do Chile, 1998. ([HTTP: //www.cepal.org](http://www.cepal.org)).
- OLIVEIRA, Maruza B., ASSIS, Simone G. “Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”. A perpetuação do descaso.” *Cad. Saúde Pública*, 15(4): 831-844, out./ dez. 1999.
- PAIVA, Elizabeth. Em busca de identidade: ações desafiadoras e pedidos de socorro. In: PAIVA, Vanilda e TRAJANO, Sênto-Sé (org). *Juventude em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- PÉON, Fortino Vela. Um acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. In: TARRÉS, María Luisa (org). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales. México, 2004.
- PERROW, Charles. Duas instituições correcionais. In: PERROW, Charles. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. Rio de Janeiro: Atlas, 1976.
- SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto. “O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos”. NEEPP, UNICAMP, Caderno 48, 2000.
- SULBRANDT, José. “A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais”. In: KLIKSBERG, B. *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994.
- ZALUAR, Alba. Teleguiados e chefes: juventude e crime. In: ZALUAR, Alba. *O condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.