



Ato Infracional e Privação de Liberdade: a permanência da cultura da institucionalização para adolescentes pobres no Brasil

Misdemeanor Act and Deprivation of Liberty: the permanence of the institutionalization culture for poor adolescents in Brazil

SABRINA CELESTINO*



RESUMO – O presente trabalho busca refletir criticamente sobre o atendimento aos adolescentes acusados da autoria de atos infracionais no Brasil, a partir da análise dos dados quantitativos, que integram os levantamentos nacionais do atendimento socioeducativo de 2009 a 2012, realizados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Considerando os índices que referem um aumento gradativo do número de adolescentes internados em instituições fechadas, buscamos analisar a permanência da cultura da institucionalização e do confinamento voltada aos adolescentes pobres considerados infratores, que, a nosso ver, vige mesmo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da proposição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Palavras-chave – Adolescente. Ato infracional. Institucionalização.

ABSTRACT – This paper seeks to reflect critically on the care to adolescents accused of authoring infractions in Brazil, from the analysis of quantitative data from their national surveys of social and educational care from 2009 to 2012 carried out by the Human Rights Secretariat of the Presidency Republic. Considering the indexes that refer to a gradual increase in the number of teenagers admitted in closed institutions we analyze, the permanence of the institutionalization of culture and focused confinement, poor adolescents considered offenders, which in our view, even actual after the enactment of the Child and Adolescent Statute and the proposition of the National Socio-Educational Services System.

Keywords – Adolescent. Misdemeanor act. Institutionalization.

* Doutora em Serviço Social, Professora Adjunta - Assistente da Universidade Federal do Tocantins (UFTO), Colegiado de Serviço Social e Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos, Política Social e a atuação profissional do Assistente Social. Pesquisadora Associada do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio), Palmas – TO/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/4859526991644796>. E-mail: sabrina.celestino@uft.edu.br.

Submetido em: março/2016. Aprovado em: setembro/2016.

A Lei nº 12.594, de 2012, institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e busca regular a execução das medidas socioeducativas, dispostas no artigo 112, do Estatuto da Criança e do Adolescente, as quais se destinam aos adolescentes julgados e sentenciados pela prática de atos infracionais.

As referidas medidas são dispostas no texto legal por ordem de gravidade, sendo a internação em estabelecimento educacional a medida mais gravosa, que, para ser aplicada, deve: “I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta”. Aliada a estes condicionantes, a medida de privação de liberdade para ser sentenciada deve obedecer ainda, segundo o referencial normativo, aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao orientar a aplicação de medidas socioeducativas a partir dos princípios acima dispostos, constituiu um avanço essencial no atendimento destinado ao adolescente considerado autor de ato infracional, uma vez que aponta para a superação da indicação compulsória da medida de internação em instituições fechadas.

Ainda que os Códigos de Menores de 1927 e 1979 já destacassem objetivamente medidas alternativas à internação, a exemplo da Liberdade Vighada e da Liberdade Assistida, respectivamente, sob a égide destas legislações, verificamos que a inserção de adolescentes considerados delinquentes, infratores e/ou com conduta antissocial em instituições fechadas ocorrera de forma intensiva, justificada pelo perigo em potencial que estes representariam e pela necessidade de discipliná-los, regenerá-los e ressocializá-los ao convívio social.

A partir de 1990, sob respaldo do ECA, a internação de crianças e adolescentes em instituições fechadas passa a ser questionada, no entanto, é curioso notar que, mesmo após o avanço normativo referido, podemos observar índices que reportam o crescimento anual do número de adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, inseridos em instituições privativas e restritivas de liberdade, bem como o aumento do número de instituições desta espécie em todo o Brasil.

Sendo assim, mesmo após a promulgação do ECA, o qual dispõe critérios legais que devem ser obedecidos para a indicação da medida de internação e mesmo após a estruturação do SINASE, que se propõe a valorizar o atendimento em meio aberto, destinado a proteção e promoção dos direitos dos adolescentes aqui destacados, ao longo da década de 1990 e 2000, verifica-se um aumento gradativo do enclausurando destes meninos e meninas, para os quais ousamos afirmar que a “cultura da institucionalização” não foi superada.

Origens e radicalização da “cultura da institucionalização” para crianças e adolescentes pobres no Brasil

A prática do Estado brasileiro de internar crianças e adolescentes pobres em instituições fechadas foi e ainda é objeto de estudo, pesquisa e análise exaustiva por pesquisadores que se debruçam sobre esta temática. Rizzini (2008) oferece elementos essenciais para compreendermos as bases que fundamentaram o referido processo, que se relaciona intimamente à passagem do século XIX ao século XX, quando se deu a proposição da chamada Política de Proteção à Infância Abandonada e Delinvente.

No período referido, o Brasil vivenciava transformações consideráveis no que tange aos contextos econômico, político e social, particularizados pelo advento da Proclamação da República e pela

remodelação do país aos moldes de produção e vida demandados pelo capitalismo, dentre os quais os processos de industrialização e urbanização engendraram modos de vida e de relações sociais peculiares.

O deslocamento dos centros políticos, decisórios e de convívio para as grandes cidades, a exemplo de Rio de Janeiro e São Paulo, evidenciou, de forma mais expressiva, a face oculta do esperado progresso e da modernização, presumidamente assegurados pelo capital. Os processos migratórios e a exploração e a alienação da força-de-trabalho livre foram fatores essenciais, que trouxeram à tona as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, o qual, num contexto de intensa produção de riquezas, proporcionou, na mesma medida, ausências e escassez profundas àqueles alheios a apropriação da produção (NETTO, 2001).

A pobreza e os supostos desajustes dela oriundos constituíam-se, segundo os discursos oficiais propagados pelo Estado, em empecilhos ao avanço e à modernização da república recém-criada. Dentre as diversas expressões da questão social evidenciadas no período, aquelas atinentes à infância e à juventude, consideradas o futuro da nação, foram alvo de atenção especial por parte do Estado brasileiro.

Direcionado, sobretudo, pela área jurídica e pela medicina de cunho higienista, o cuidado e a proteção à infância pobre e desamparada, historicamente assumidos no Brasil pela ação religiosa, passaram a ser absorvidos pela ação pública, a partir das primeiras décadas do século XX, como estratégia voltada ao desenvolvimento do país, uma vez que, os desajustes sociais ocasionados objetiva e/ou potencialmente pela condição de pobreza, poderiam se revelar em sérias barreiras à “ordem e ao progresso”.

O problema da criança” começa a adquirir uma dimensão política, consubstanciada no que muitos denominavam de “ideal republicano” na época. Não se tratava de ressaltar apenas a importância, mas sim a urgência de intervir, educando ou corrigindo “os menores” para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade (RIZZINI, 2009 p.109).

A medicina higienista foi a responsável por analisar, tipificar e perfilar as “patologias sociais”, que levariam ao “desajustamento”. A área jurídica foi a responsável por normatizar e sentenciar, indicando as medidas cabíveis e tendo como recurso para este fim a função absorvida pela chamada assistência. Esta foi demandada a intervir sobre os desajustes sociais vivenciados por crianças e adolescentes pobres e a executar o tratamento devido, o qual se concentrou especialmente em recolhimento e internação em “instituições totais”¹ (GOFFMAN, 2013).

O recolhimento de crianças à reclusão em instituições fechadas fora, conforme destacam Rizzini e Rizzini (2004 p.22), “o principal instrumento de assistência à infância em nosso país”, sendo largamente justificado a partir de uma análise moral da condição de pobreza imputada às famílias pobres consideradas social, financeira e moralmente incapazes de cuidar de seus filhos.

O processo aqui destacado, orientado e difundido historicamente pelo Estado brasileiro e por seus agentes profissionais, propagou socialmente o que se considera por “cultura da institucionalização”, referente ao conjunto de princípios, valores, ideais e práticas que justificaram a necessidade de institucionalização compulsória de crianças e adolescentes pobres reconhecendo o confinamento pelo Estado senão como a única, mas certamente como a mais eficaz ação destinada ao cuidado destes meninos e meninas.

A cultura da institucionalização começa a ser forjada, a nosso ver, a partir da década de 1920, quando desponta no Brasil um conjunto de normativas e instituições que objetivaram a Política de Proteção destinada à infância e juventude pobre, abandonada e delinquente, constituída na relação entre instituições religiosas, filantrópicas e aquelas recém-criadas pelo Estado².

Para crianças e adolescentes pobres homogêneos pela categoria “menor”, mas dicotomizadas entre dois grupos, abandonados e delinquentes (RIZZINI, 2008), a assistência, o cuidado e a proteção oferecidos pelo Estado estiveram historicamente condicionados a sua inserção em instituições fechadas, nas quais imperou o isolamento e a perda dos vínculos familiares.

A internação de crianças e adolescentes pobres foi executada inicialmente por meio da ingerência extensiva do Juizado de Menores e através das poucas instituições estatais e das várias de cunho filantrópico, que recebiam subvenções públicas. O referido processo passou a ser alterado pelas primeiras iniciativas de estruturação e gestão da política pública, destinada para a infância e juventude no Brasil, gestada a partir da década de 1920, mas de maneira especial, em 1940, quando, sob a ditadura do Estado Vargas, a assistência à infância é absorvida e racionalizada pela ação estatal.

A política de atendimento à infância e juventude abandonada e delincente passa a estar submetida a procedimentos burocráticos, de gestão e fiscalização do Estado, a partir da criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com a finalidade de orientar a política pública no Brasil, o que significou, em alguma medida, a “redução do poder dos Juizes” (FALEIROS, 2009, p.54).

Sob a égide do SAM, o modelo de recepção e triagem é institucionalizado para além do Juizado de Menores. A porta de entrada de crianças e adolescentes nas instituições fechadas poderia se dar não só através do encaminhamento judicial, mas também pela análise e indicação dos técnicos das instituições de assistência, a exemplo daquelas que compunham o complexo institucional que estruturou o SAM, e pelas agências sociais de atendimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942.

O processo de inserção e permanência de crianças e adolescentes em meio ao SAM passou a ser alvo de severas críticas desde 1956, quando a instituição expressava sinais de fracasso, sobretudo na reeducação dos ditos delinquentes. Em 1943, período de fundação do SAM, o número total de processos relativos à delinquência alcançou a cifra de 527. Dez anos depois, em 1952, verifica-se um aumento de processos desta espécie, cerca de 890, “quase mil”, conforme aponta o Juiz Waldyr de Abreu, vinculado ao Poder Judiciário do Rio de Janeiro (ABREU *apud* BRASIL, 1957, p.191/192).

A atenção e a intervenção às diversas expressões da questão social vivenciadas por crianças consideradas abandonadas, tais como desnutrição e mortalidade infantil, estiveram historicamente condicionadas à sua inserção e permanência em instituições fechadas. Em se tratando do “menor delincente”, esta inserção, para além da punição em consequência da prática do ato análogo ao crime, representava igualmente a busca por sua regeneração e perfeito enquadramento ao ordenamento social.

O reconhecimento das implicações das precárias condições de vida e cuidado, historicamente vivenciadas por crianças e adolescentes pobres, permeou a intervenção do Estado, que, através de suas instituições, buscava intervir sob os ditos desajustados sociais. Os menores tipificados como delinquentes foram compreendidos, assim, como fruto da displicência de famílias imorais, que, incapazes de imputar disciplina e valores a estes meninos e meninas, reafirmavam os traços patológicos de sua personalidade indolente³, fato que demandava explicitamente a ação do Estado, com vistas a reeducá-los direcionando-os ao “caminho do bem”.

Ao final da década de 1950, as críticas ao Serviço de Assistência ao Menor estavam embasadas exatamente em sua incapacidade de regenerar os ditos menores delinquentes. Para além da acusação de má gestão de verbas e maus-tratos às crianças e adolescentes internados, as fugas e o aumento do número de adolescentes considerados infratores ratificavam a ineficiência da instituição e a necessidade de sua extinção (FALEIROS, 2009).

A FNBEM, que veio a denominar-se popularmente como FUNABEM, foi criada pela Lei nº 4.513, de 1964, após a institucionalização do governo militar e da ditadura civil-militar no Brasil⁴, sob o discurso de superar as práticas vigentes no SAM buscando efetivar o ideal de bem-estar do menor.

O atendimento prestado pela FUNABEM esteve embasado em princípios e diretrizes técnico-operativos rígidos, relacionados ao modelo de bem-estar almejado, que, apesar de tecer críticas radicais

aos preceitos de internação compulsória executados sobre o SAM, publicizava de forma propagandística os benefícios possibilitados pela institucionalização de crianças e adolescentes mantidos sobre seus cuidados.

Segundo dados da Revista Brasil Jovem, revista de publicação da FUNABEM de 1966 a 1978, em 1968, o número de crianças e adolescentes existentes em estabelecimentos especializados, próprios e/ou subvencionados pela FUNABEM em todo o Brasil, teria girado em torno 83.400. Sem fazer distinção entre os grupos de abandonados e delinquentes, a matéria refere pelo contingente apontado, o sucesso da instituição de bem-estar, no cuidado com a infância e juventude pobre brasileira sendo apontada, não apenas nesta, mas em outras matérias publicadas pela revista, o serviço de triagem como porta de entrada destes meninos e meninas; processo este que, apesar de solicitar o respaldo do Juizado de Menores, estava alheio à sua sentença.

A assistência, o cuidado e a proteção condicionados à inserção em instituições fechadas e ao confinamento radicaliza-se sobremaneira, em meio à gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente executada pela FUNABEM. Isso porque, ao mesmo tempo em que a instituição de bem-estar cumpriu um papel essencial de estruturação e operacionalização da política pública, destinada à criança e ao adolescente no Brasil, serviu como instrumento de propaganda do governo militar, o qual não poderia legitimar-se socialmente apenas pela coerção.

A evidenciação de um Estado centralizador, porém forte e obstinado à proteção e desenvolvimento da nação, repercutia através da imagem da FUNABEM, que, assim como outras instituições e políticas públicas brasileiras do período, esteve fortemente embasada pela Doutrina de Segurança Nacional, ideal propagado pela Escola Superior de Guerra (ESG), objetivado pelo dito “poder psicossocial” incutido nas políticas sociais (BAZÍLIO, 1985).

Sob a justificativa de combate à “marginalização” e aos efeitos negativos da pobreza, ao longo do período de vigência da FUNABEM, a cultura da institucionalização aprofunda-se e é disseminada socialmente. No imaginário social, de fato, a inserção de crianças e adolescentes pobres em instituições estatais garantia o cuidado necessário ao seu pleno desenvolvimento, que culminaria na formação do cidadão trabalhador, adequado aos ideais de disciplina e desenvolvimento difundidos entre meados da década de 1960 e 1970.

Apesar do discurso de valorização e investimento na família, compreendemos que os recursos e ações executados pela FUNABEM focaram centralmente a construção e remodelação de instituições com caráter de fechamento, particularizadas pelo fato de estarem submetidas à ingerência centralizada da União, o que possibilitava a circulação de crianças e adolescentes internados, entre diversas instituições de um estado e/ou região, e o distanciamento de muitas destas da referência e convívio com suas famílias.

No entanto, a autonomia financeira e administrativa da FUNABEM interrompida em 1974, quando passa a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), de alguma maneira contribuiu para que a internação, realizada como principal alternativa até então, passasse a ser revista por motivos gerenciais óbvios, o fato da instituição não conseguir atender ao contingente “abrigado” até o momento.

Na década de 1970 podemos verificar o investimento no processo de descentralização aos diversos estados da federação, das ações e instituições, que até o momento estavam concentradas sob a ingerência da União. Neste mesmo período, pode-se notar a propagação de uma série de projetos propostos e direcionados pela FUNABEM, voltados à integração familiar e ao atendimento “extramuros”, discurso que, apesar de ser propagado desde sua criação, até então não tinha sido desenvolvido de fato.

Para o adolescente, então reconhecido como portador de “conduta antissocial”, os projetos de execução das medidas de semiliberdade e de liberdade assistida começam a ser evidenciados neste período, sob os discursos de atendimento comunitário. No entanto, tais ações só podem ser identificadas objetivamente a partir da década de 1980⁵, período no qual, os movimentos sociais integrados pelos

próprios meninos e meninas, que possuíam trajetórias de institucionalização, denunciavam a reafirmação das práticas de confinamento, isolamento e maus-tratos, efetivados através de violência física e psicológica. O ponto culminante do referido processo revela-se na formação da Comissão Nacional Criança Constituinte e na inclusão do Art. 227, na Constituição Federal de 1988, o qual refere como dever da família, da sociedade e do Estado zelar, com absoluta prioridade, pelos direitos referentes à vida, saúde, alimentação entre outros; direitos estes que vieram a compor, já na década de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir do ECA, a inserção de crianças e adolescente em instituições fechadas deveria obedecer a critérios rígidos, sendo sentenciados a partir de ordem judicial expressamente fundamentada, respeitando os princípios de brevidade e excepcionalidade, tanto para as medidas protetivas, quanto, e de forma especial, para as medidas socioeducativas.

Nesse contexto, o debate em torno dos direitos de crianças e adolescentes e dentre estes, dos adolescentes sentenciados como autores de atos infracionais, debruça-se, para além dos princípios de promoção e proteção, na necessidade de transformações profundas, no que tange à estruturação, gestão e execução da política de atendimento, movimento que poderá ser verificado de forma objetiva com a promulgação da Resolução nº 119, pelo CONANDA, em 2006, a qual culminou na Lei nº 12.594, de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e busca regular a execução das medidas socioeducativas.

Adolescente, ato infracional e a medida de internação a partir do SINASE: considerações para uma análise crítica

Consideramos que, no que tange ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional, a cultura da institucionalização aprofunda-se, sobretudo, após a década de 1990, mesmo sob a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente e após a promulgação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. No entanto, é importante ressaltar que a radicalização do processo de punição, através do confinamento de indivíduos pobres, não se deu exclusivamente sobre a faixa etária adolescente⁶, nem mesmo reporta um contexto privativo ao Brasil.

Acerca deste processo, Loic Wacquant (2003) refere, no estudo que se debruçou em analisar “a nova gestão da miséria nos Estados Unidos”, o contexto americano pós-década de 1970 e seu ponto culminante na década de 1990, em meio ao qual se gesta a substituição do chamado Estado-providência e/ou caritativo pelo Estado penal e policial.

No Brasil alguns estudiosos, a exemplo de Berhing (2008) e Iamamoto (2008), debruçaram-se a analisar as consequências da reconfiguração do padrão protetivo e das políticas sociais, a partir da mudança do regime produtivo fordista/keynesiano para o modelo de acumulação flexível e seu ápice expresso em meio ao capitalismo financeiro.

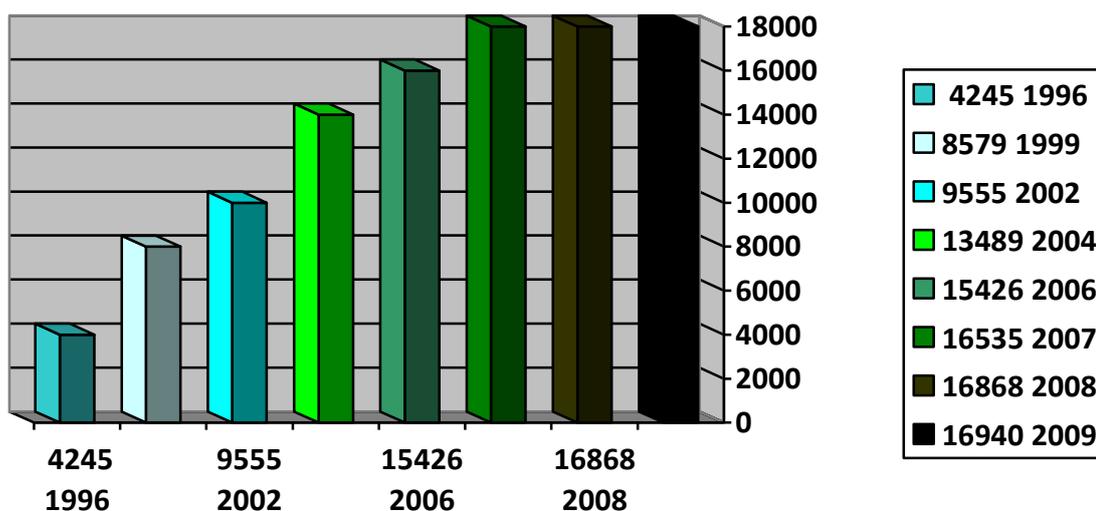
No contexto destes acontecimentos sob a difusão do ideário neoliberal, o Estado se retrai destinando intervenção mínima às políticas sociais, mas em contrapartida avançando, em medidas de contenção e punição, justificadas nos discursos de empenho ao combate à violência e à criminalidade.

É no contexto deste debate, que buscamos refletir sobre os dados que revelam o aumento do número de adolescentes sentenciados, ao cumprimento de medidas restritivas e privativas de liberdade. Consideramos que a atuação do Estado brasileiro junto a este grupo, a partir da década de 1990, sob a égide neoliberal, se inscreve na lógica punitiva de gestão e criminalização da pobreza, através do confinamento, em detrimento da proposição de políticas sociais de fato protetivas, a exemplo do que destaca WACQUANT (2012).

(...) o neoliberalismo está intimamente associado à difusão internacional de políticas punitivas tanto no domínio da assistência social quanto no domínio criminal. (...) Do mesmo modo, sociedades do Segundo Mundo – como o Brasil, a Argentina e a África do Sul, que adotaram plataformas penais super-punitivas, inspiradas pelos acontecimentos estadunidense de 1990 e, como resultado, viram sua população carcerária disparar – fizeram isso não apenas porque tinham alcançado o estágio da “modernidade tardia”, mas porque tinham trilhado o caminho da desregulamentação do mercado e da retração do Estado (...) (WACQUANT, 2012 p.30).

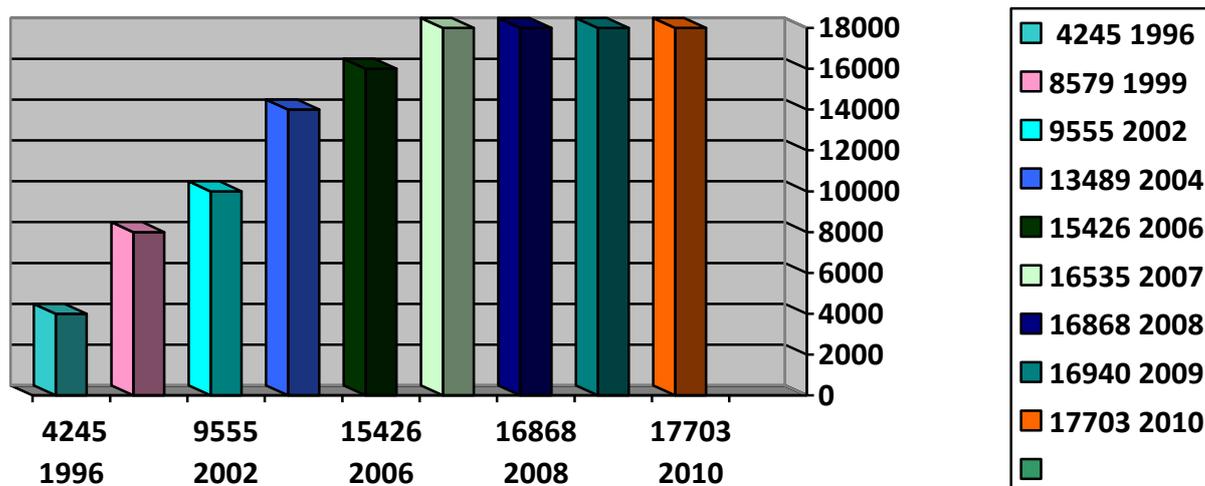
Segundo dados do Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, de 2009, publicizado pela Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República, verifica-se um aumento considerável do número de adolescentes internados em instituições fechadas, entre as décadas de 1990 e 2000. No ano de 1996, este contingente alcançava o número de 4.245 em todo o Brasil; no ano de 2009, quando da publicação do referido levantamento, estes adolescentes reportavam o número de 16.940, ou seja, um aumento de quase 300% na aplicação da medida socioeducativa, a qual, segundo o Art 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente, deveria estar pautada pelo princípio da excepcionalidade.

Gráfico 1 - Evolução das internações no sistema socioeducativo no Brasil



Fonte: SDH (2009, p.3).

O mesmo levantamento ressalta que 92% das unidades destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade foram construídas após o ECA, das quais 15% foram propostas após a promulgação do SINASE. Aqui, consideramos a dicotomia entre a oferta de instituições que possibilitem condições dignas para o cumprimento das medidas de internação e semiliberdade, e a proposição de maior número de vagas, com vistas a acompanhar o crescimento gradativo do número de adolescentes sentenciados ao cumprimento de medidas de privação e restrição de liberdade.

Gráfico 2 - Evolução da privação e restrição de liberdade

Fonte: SDH (2010, p.7)

Esta última retórica é reconhecida e explicitada no levantamento de 2010, o qual ressalta “alguns fatores externos e internos relacionados à aplicação e execução de medidas socioeducativas no contexto Brasileiro”:

Alguns fatores externos ou internos ao sistema podem agir sobre o desempenho do sistema socioeducativo justificando a disparidade entre os números dos estados. Levantamos como hipóteses alguns deles para em outros espaços e estudos aprofundar estas questões, são eles: a) o contexto de violência sistêmica que afeta e influencia a prática de ato infracional na adolescência; b) uma melhor e mais organizada ação policial; c) uma cultura mais enraizada do poder judiciário na aplicação de medidas de internação; d) diferentes percepções e significados atribuídos pela sociedade ao mesmo ato infracional em ambientes de culturas distintas; e) a pressão social exercida em relação aos atos de violência e a presença de movimentos sociais de defesa dos direitos; **f) novas construções de unidades socioeducativas com aumento significativo da oferta de vagas de internação, estimulando ou facilitando a privação de liberdade;** g) a cobertura de atendimento ou a qualidade e efetividade dos programas em meio aberto; h) o comportamento dos meios de comunicação locais que exercem influência em todo o sistema socioeducativo (SDH, 2010, p. 23).

O documento aqui ressaltado destaca como hipótese a de que o aumento do número de vagas ofertadas, a partir da construção de novas unidades, de alguma forma pode ter influenciado estimulando a aplicação de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, considerando que, em 2010, a inserção de adolescentes em unidades fechadas saltou para a casa dos 17.730. O número de unidades destinadas às medidas de internação e semiliberdade englobava o número total de 435 estabelecimentos dentre os quais: “179 de internação: 124 de internação exclusiva e 55 de internação provisória exclusiva; 110 Semiliberdade exclusiva, 16 Atendimento Inicial exclusivas 130 Mistas: internação – internação provisória - semiliberdade - atendimento inicial” (SDH, 2010, p. 17).

Tabela 1 - Unidades socioeducativas no país

UNIDADES	PROGRAMAS EXECUTADOS
179	124 de internação exclusiva
	55 de internação provisória exclusiva
110	Semiliberdade exclusiva
16	Atendimento inicial exclusivas
130	Mistas internação – internação provisória – semiliberdade – atendimento inicial
435	TOTAL DE UNIDADES

Fonte: SDH (2010, p.17).

O documento de 2010 inaugura a referência ao atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, indicando que 40.657 adolescentes foram imputados ao cumprimento das referidas medidas. Ou seja, no ano de 2010 o Brasil possuía um total de adolescentes, acusados e sentenciados pela autoria de atos infracionais, em cumprimento de medidas socioeducativas (meio fechado e meio aberto), de cerca de 58.387.

Sem dúvida, a superação da indicação de medidas em meio aberto, em relação às medidas privativas e restritivas de liberdade, representa um avanço, considerando que o atendimento aos adolescentes sentenciados pela prática de ato infracional concentrou-se historicamente de forma exclusiva, por sua inserção em instituições fechadas, sem respeitar uma lógica de limite temporal.

No entanto, verificando o crescimento anual do cumprimento de medidas de internação pelos adolescentes aqui destacados, entendemos que a lógica do confinamento se mantém e se radicaliza, mesmo após a promulgação do ECA em 1990 e da Resolução nº 119 do CONANDA de 2006 que promove o então Projeto SINASE. A difusão das medidas socioeducativas em meio aberto não culminou necessariamente na redução da inserção de adolescentes em instituições fechadas, muito pelo contrário, estes meninos e meninas permanecem sendo confinados podendo ter a sentença estendida, para o cumprimento das medidas em meio aberto.

Apesar de reconhecermos o potencial inscrito nas medidas socioeducativas em meio aberto, voltadas à promoção e proteção dos adolescentes acusados e sentenciados pela prática de atos infracionais, os dados revelam que estas não vêm funcionando como medidas alternativas ao processo de confinamento destes adolescentes, mas sim auxiliares a este, como um instrumento a mais em seu processo punitivo.

Quando relacionamos o número total de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a população brasileira de adolescentes estimada no mesmo período, que seria de 20.666.575, verificamos que o grupo de adolescentes aqui ressaltados corresponderia a menos de 1%, 0,28% do contingente populacional brasileiro, o que, *a priori*, não reportaria um número alarmante. No entanto, quando analisamos os dados do aumento do número de adolescentes imputados judicialmente pela prática de atos infracionais ao cumprimento de medidas socioeducativas, e entre estas àquelas restritivas de liberdade, constatamos que, entre os anos de 2010 e 2012, este contingente apresentou um aumento de quase 100%.

No ano de 2011, alcançamos o total de 19.595 adolescentes inseridos em instituições destinadas à privação e/ou restrição de liberdade e exatos 69.650 em cumprimento de medidas em meio aberto, num total, pelo somatório das medidas aplicadas, de 89.245 adolescentes acusados, julgados e sentenciados ao cumprimento de medidas judiciais pela prática de atos análogos a crimes.

Os dados de 2011 reportam, ainda, o que o documento descreve como “déficit de vagas” em alguns estados, destacando a superlotação das unidades pela relação do número de adolescentes internados, e a

capacidade de recepção dos estabelecimentos. Não por acaso, com exceção de apenas três estados: Paraíba, Rio Grande do Sul e Amapá, todos os demais estados que apresentam “déficit de vagas” registraram aumento no número de internação de adolescentes.

Tabela 2 - Déficit de vagas em unidades socioeducativas

ESTADOS COM DÉFICIT DE VAGAS							
UF	Adolescentes Atendidos				Vagas		
	INTERNAÇÃO	SEMI LIBERDADE	INTERNAÇÃO PROVISÓRIA	INTERNAÇÃO SANÇÃO	Total de Vagas na UF	Total de Adolescentes	Saldo de Vagas
PE	1058	202	240	0	852	1500	-648
SP	6011	581	1585	264	8252	8441	-189
DF	521	79	195	5	579	800	-221
AM	106	26	48	0	96	180	-84
MG	892	102	273	48	1239	1315	-76
PB	208	5	96	5	226	314	-88
AC	258	61	78	6	340	403	-63
AL	172	37	36	0	205	245	-40
RS	737	69	146	0	936	952	-16
AP	32	9	64	2	100	107	-7
							-1432

Fonte: SDH (2011, p.38).

Entendemos ser um tanto quanto delicado abordar o tema a partir do “déficit de vagas”, pois compreendemos que as vagas disponíveis em estabelecimentos destinados à internação de adolescentes não deveriam acompanhar necessariamente o aumento do número de adolescentes julgados e sentenciados pela autoria de atos infracionais, considerando, conforme os dados aqui dispostos, que este contingente aumenta a cada ano. Mais do que vagas em estabelecimentos com características de fechamento, consideramos que a política pública, destinada aos adolescentes aqui em destaque, deve ser capaz de propor estratégias de atendimento que ultrapassem o recurso histórico da internação. Para isso, o respeito aos preceitos legais que referem a aplicação da medida de internação, bem como o investimento efetivo no atendimento em meio aberto são condições essenciais.

Os dados do levantamento de 2012 revelam a permanência do aumento tanto do número de adolescentes privados de liberdade, quanto do aumento geral do número de adolescentes sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas. Os índices propostos apontam que 20.532 adolescentes cumprem medidas de restrição e privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade), e 88.022 estariam em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, num total de 108.554 adolescentes, para os quais estaria disponível um “novo e moderno” conjunto de instituições, que, segundo o mesmo levantamento, totalizava 452, 17 a mais do que no ano de 2010.

Os dados aqui dispostos informam que, de maneira geral, cresce anualmente o número de adolescentes sentenciados e responsabilizados pela prática de atos análogos a crimes, fato que evidencia a incapacidade protetiva inscrita nos dispositivos legais, políticas, programas e serviços destinados aos adolescentes e jovens. Se o número de adolescentes autores de ato infracional revela taxa crescente, a partir das décadas de 1990 e 2000, verificamos que, para o atendimento deste grupo, a inserção em instituições de privação e restrição de liberdade tem sido o recurso prioritário, materializado no instrumento da internação provisória.

Reconhecidos socialmente como perigosos, para os adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, as ações propostas pelo Estado brasileiro, mesmo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da proposição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, tem se concentrado centralmente na perspectiva de responsabilização por meio da aplicação de medidas

socioeducativas, dentre as quais a internação e o confinamento em instituições fechadas mantêm-se como instrumentos históricos e ainda vigentes.

Tal permanência pode ser vinculada não só à afirmação da tipologia de perigosos, conforme ressalta Batista (2003), mas igualmente à contradição e ambiguidade presentes na redação dos artigos do Estatuto, conforme observado por Silva (2011). A referida autora destaca que o texto que materializa a legislação de 1990 foi redigido a partir de diferentes projetos e perspectivas em disputa, no que tange à direção jurídico-política conferida às ações destinadas à criança e ao adolescente. Sendo assim, no momento presente, concordamos com Silva (2011), quando a autora ressalta que “é na implementação da lei que o confronto das interpretações e das práticas se impõe, se opõe e se nega, num contexto de afirmação, fortalecimento das normas, segurança social e controle social” (SIVA, 2011, p.116).

Apesar da perspectiva de garantia de direitos, que embasa o Estatuto, e o investimento em prol da estruturação do atendimento proposto pelo SINASE, a lógica de ordenamento e controle social se mantém e radicaliza-se no momento presente, objetivando-se no apelo pela aplicação de medidas eminentemente punitivas, dotadas de maior severidade e rigidez. Neste contexto é que se retomam investidas voltadas à redução da idade penal e busca-se justificar, no interior das unidades socioeducativas, a utilização de “armas não letais” como a utilização de *spray* de pimenta⁷.

O tensionamento entre a proposta de promoção proteção e garantia de direitos e as ações destinadas a “punir mais e melhor” se aprofunda no momento presente, em meio ao qual vigora o processo de retração de direitos e criminalização dos pobres. No que tange aos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, verificamos que a estes tem sido destinado o recurso histórico da inserção em instituições privativas e restritivas de liberdade. Sendo assim, para este grupo afirmamos que a cultura da institucionalização não foi superada, mas sim aprofundada em contextos institucionais clara e objetivamente geridos em prol de sua punição.

Considerações finais

As reflexões compartilhadas no presente trabalho buscaram ressaltar que para os adolescentes pobres, sobretudo àqueles sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas, devido à prática de atos infracionais, mantem-se, para seu atendimento, o recurso da internação em instituições fechadas.

É essencial destacarmos que a leitura e a análise crítica dos dados que constam dos levantamentos nacionais aqui aludidos, não busca apresentar caráter conclusivo nem mesmo desqualificar os visíveis esforços destinados à estruturação da política de atendimento dos programas, serviços, instituições e ações destinadas aos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, que nas últimas três décadas evidenciaram o esforço, pelo trânsito da lógica punitiva e tutelar inscrita nos Códigos de Menores, para a diretriz de garantia de direitos proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

No entanto, não podemos deixar de considerar, ainda que em análise prévia, que os dados dispostos nos levantamentos referentes ao atendimento socioeducativo no Brasil demonstram que o recurso historicamente empregado para o atendimento aos adolescentes, concentrado na medida de internação em instituições fechadas, ainda se mantém nos dias atuais, ainda que diluído pela aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto.

Consideramos que as medidas em meio aberto não implicaram necessariamente a redução do número de adolescentes internados. Estes permanecem sendo um contingente maior a cada ano, fato que tem implicado a superlotação das unidades socioeducativas, indicando, *a priori*, a necessidade de proposição de novas vagas. Sobre a retórica de déficit de vagas, novas unidades destinadas à privação e restrição de liberdade foram construídas, em especial entre 2010 e 2012, sob a justificativa de melhoria e humanização do atendimento aos adolescentes internos.

Compreendemos que o aumento do número de internações de adolescentes pobres evidencia a permanência da lógica histórica de confinamento destes meninos e meninas, considerados potencial e/ou efetivamente perigosos, mas sobretudo se aprofunda a partir da década de 1990, apoiada no processo de retração de direitos e de políticas sociais. O quadro ilustrado, ao destacar o aprofundamento da institucionalização e do confinamento de adolescentes pobres, evidencia, a nosso ver, o avanço da perspectiva punitiva e criminalizadora, não apenas na interpretação e aplicação dos dispositivos legais, mas, em muito, na gestão e execução das ações e da política de atendimento a estes destinadas.

Referências

- ABREU, Waldir. **E a criminalidade infantil?** Arquivos do Juizado de Menores do Distrito Federal: Rio de Janeiro, 1957.
- ALERJ. Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura 2014**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ALERJ, 2015.
- BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis-** drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BASTOS, Valéria Pereira. **Caminhos e descaminhos da política de atendimento à criança e ao adolescente no estado do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado) - PUCRJ, 1993.
- BAZÍLIO, Luiz Cavaliari. **O menor e a ideologia de segurança nacional**. Belo Horizonte: Veja-Novo Espaço, 1985.
- BRASIL. **Decreto nº 17.943**, Código de Menores de 1927.
- BRASIL. **Lei nº 6.697**, Código de Menores de 1979.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor. **FUNABEM ano 20**. Coordenadoria de Comunicação Social. Rio de Janeiro. 1984.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 8069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.
- BRASIL. **Lei nº 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei**. Brasília, 2010.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Levantamento Nacional Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei**. Brasília, 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Conflito com a Lei – 2012**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e Processo Político no Brasil**. In: PLOTTI, Francisco; RIZZIN, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Serviço social em tempos de capital e fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. **Temporalis**, Brasília, ano 2, v. 3, 2001.
- _____. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.
- RIZZINI, Irene. **O século perdido:** raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2.ed rev. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. **Crianças e menores:** do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PLOTTI, Francisco; RIZZIN, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUCRJ; São Paulo: 2004.
- RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil:** uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1993.
- _____. **Meninos desvalidos e menores transviados.** A trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PLOTTI, Francisco; RIZZIN, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SALES, Mione Apolinario. **(In)visibilidade perversa:** adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. **Entre proteção e punição:** o controle sociopenal dos adolescentes. São Paulo: Ed. UNIFESP, 2011.

STEPAN, Nancy Leys. **A hora da eugenia**: raça, gênero e nação na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. (Coleção História e Saúde)

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. Loic. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. Tradução Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3.ed., revisada e ampliada 2007.

_____. WACQUANT, Loic. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguti (Org.). **Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

¹ Aqui nos embasamos no conceito de Instituições Totais referenciados por Erving Goffman: “Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” (GOFFMAN, 2013 p.11).

² O estudo realizado por Irma Rizzini (1993) apresenta contribuições consideráveis sobre a composição destas instituições no Brasil, voltadas à prestação de assistência à infância.

³ Tal afirmação estava embasada pelos fundamentos da eugenia, movimento científico e social evidenciado no século XVII em países centrais europeus, mas que se destaca, sobretudo, no século XIX, calcada na moderna ciência da hereditariedade.

⁴ Para nos referir ao contexto político instalado pós 1964, estamos nos apropriando do conceito trabalhado por NETTO (2014). Já no que tange à análise histórica acerca da FUNABEM, nos embasamos nos estudos de Vicente de Paula Faleiros (2009), Irma Rizzini (2009) e na publicação emitida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – FUNABEM (1984).

⁵ A estruturação deste modelo de atendimento referenciado na experiência dos CRIAM's é analisada no estudo realizado por BASTOS (1993).

⁶ Segundo dados publicados no “Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil”, realizado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, do Conselho Nacional da Justiça, em julho de 2014, a população carcerária adulta no Brasil alcançara o número de 563.526, sendo o nosso país o 4º no ranking daqueles com maior população carcerária no mundo, atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal>

⁷ Denúncias sob a utilização de recursos de tortura nas unidades socioeducativas do estado do Rio de Janeiro, bem como a aproximação das ações desta esfera à segurança pública, podem ser verificadas no Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ, 2015, p. 73-74).