

Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no sistema socioeducativo de Minas Gerais*

Between monsters and victims: the coercion and the socialization
within the socioeducational system of Minas Gerais

Clarissa Gonçalves Menicucci**
Carla Bronzo Ladeira Carneiro***



Resumo: Este trabalho analisou as formas de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) em dois centros socioeducativos de Minas Gerais e a maneira como esses centros lidam com a presença de duas lógicas coexistentes na política voltada ao adolescente em privação de liberdade: a coerção e a socialização. A pesquisa demonstrou que a implementação e a articulação das lógicas variam nas unidades, principalmente em função da estrutura física, do perfil dos internos e da visão dos implementadores sobre as normativas.

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

Abstract: This work analyzed the implementation of the Statute of the Children and Adolescents (ECA) and of the National System of Socioeducational Service (Sinase) in two socioeducational centers

* Este artigo é fruto de uma dissertação de mestrado associada a uma pesquisa mais ampla.

** Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Possui graduação em Comunicação Social — Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil. *E-mail:* cacamenicucci@gmail.com.

*** Doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

in Minas Gerais and how these centers deal with the two simultaneous logics in the policy focused on the adolescents in deprivation of liberty: the coercion and the socialization. The research showed the implementation and the articulation between the two logics vary mainly due to the physical structure, the profile of the adolescents and the visions of the front-line bureaucrats about the norms.

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

Introdução

Do Código de Menores (Lei n. 6.697/79) ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), a política de atendimento aos adolescentes envolvidos em atos infracionais passou por mudanças marcantes no Brasil. Se na primeira legislação prevalecia uma lógica meramente coercitiva, com o ECA foi introduzida na política uma perspectiva pedagógica de atendimento focada no respeito à singularidade do adolescente (Frota, 2002; Oliveira e Assis, 1999). Nesse sentido, foram criadas as medidas socioeducativas — regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase, 2006) —, com o objetivo de possibilitar a reinserção social desses jovens.

No que se refere à privação de liberdade, que é a mais severa das medidas, o novo enfoque das normativas não eliminou os aspectos coercitivos da legislação anterior. A presença de duas lógicas distintas — a da coerção e a da socialização — é parte da realidade institucional das unidades de internação de adolescentes e está ligada à concepção da política e ao seu caráter híbrido, simultaneamente jurídico e social (Bronzo, 2001).

Além dessa dualidade, a política de atendimento aos adolescentes em privação de liberdade lida com a possibilidade de reinterpretções de seus princípios, dado o alto grau de discricionariedade e autonomia de seus implementadores. A influência dos *street-level bureaucrats* ou funcionários de ponta (Lipsky, 1996), neste caso, é marcante. Os profissionais responsáveis pelo atendimento têm relativa liberdade para tomar decisões diante de situações do dia a dia, adaptando suas ações à estrutura física da unidade e ao perfil dos internos, ao mesmo tempo em que têm que lidar com uma conformação de regras programadas.

Essas questões refletem a complexidade da política e serviram de orientação para o desenvolvimento deste trabalho. Buscou-se compreender as formas de im-

plementação do ECA e do Sinase em dois centros socioeducativos de Minas Gerais — aqui denominados Centro 1 e Centro 2 — e a maneira como essas unidades lidam com as duas lógicas coexistentes na política: a coerção e a socialização. Partiu-se da hipótese de que a forma de implementação varia nos centros principalmente em função da estrutura física, do perfil dos beneficiários e da visão dos implementadores sobre as normativas. Estes três elementos influenciariam a definição de estratégias e práticas nos centros, as quais espelham as formas de articulação das duas lógicas.

Os centros foram escolhidos por apresentarem contextos institucionais e trajetórias diferenciadas, o que permitiu uma comparação entre realidades distintas. O Centro 1, localizado em Belo Horizonte, foi criado depois do ECA e conta com funcionários mais recentes, que passaram por treinamentos articulados aos princípios do estatuto. O Centro 2 está localizado na zonal rural do município de Sete Lagoas, é o mais antigo do sistema e foi a sede da antiga Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (Febem) em Minas Gerais.

Para este estudo, foram realizadas trinta entrevistas semiestruturadas com secretários, diretores de unidades, técnicos de diversas áreas, agentes socioeducativos e adolescentes internos, além de observação direta dos locais. Também foram utilizados dados de registros das unidades e da Secretaria de Estado de Defesa Social relativos a 2008. As entrevistas foram feitas no âmbito 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.

Especificidades e formas de organização dos serviços

A presença de duas lógicas na política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade e a discricionariedade de seus implementadores fazem com que a modelagem institucional a partir da qual a política é operada tenha características peculiares.

A relação entre os tipos de políticas e a organização dos serviços foi analisada por Martinez Nogueira (1998) a partir de duas dimensões: a programabilidade das tarefas e a interação com os usuários. A partir da combinação dessas dimensões, o autor definiu quatro tipos de políticas sociais. O primeiro inclui as que têm alta programabilidade e fraca interação com os usuários. Os projetos não necessitam da

mobilização de usuários para ser implementados, como os programas de transferência de renda. O público-alvo é considerado homogêneo e recebe benefícios padronizados. O modelo organizacional é burocrático e os executores da política seguem tarefas predefinidas em uma estrutura hierarquizada.

A segunda modalidade de política tem alta programabilidade e interação intensa com os usuários, como os programas de atenção básica à saúde, nos quais a gestão é central e programada, mas os executores têm que apresentar capacidade de decisão para prestar os serviços. A terceira inclui os projetos de baixa programabilidade e interação fraca com os usuários, como os programas de ajuda emergencial.

O quarto tipo representa projetos de baixa programabilidade e elevada interação com os usuários, que têm suas “ações desenhadas em função das necessidades ou situações particulares do receptor” (Nogueira, 1998, p. 18) e dependem de atividades de legitimação entre os usuários e entre a sociedade. Há 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 ambiguidade e a tensão decorrente de um modelo que combina as duas situações extremas descritas. 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 com maior programabilidade e interação pouco intensa com o usuário, procurando garantir rotinas, uniformidade e disciplina. De outro lado, principalmente a partir do ECA, ao lado dos anteriores, colocam-se os objetivos e estratégias de socialização e reconstrução de valores, atitudes e identidades. Este tipo de intervenção situa-se 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 (Costa, Bronzo e Menicucci, 2009)

As unidades socioeducativas têm relativa liberdade para operar dentro dos princípios do ECA e do Sinase. Não há uma linha pedagógica única para lidar com os jovens, e os profissionais podem ter entendimentos distintos sobre quais atividades são adequadas para integrá-los na sociedade. Embora esse tipo de projeto demande uma intervenção que requer soluções específicas, a discricionariedade dos

agentes também impõe riscos de reinterpretação de objetivos, o que pode gerar um redesenho do projeto.

A complexidade da política e a dificuldade de se estabelecer metodologias de intervenção únicas e objetivas fazem pensar que não existe apenas uma política, mas sim várias “*políticas*” possíveis voltadas para esses adolescentes, em cada estado, em cada cidade e em cada centro socioeducativo. Em Minas Gerais, o governo estadual, a quem compete a gestão da medida de privação de liberdade, vem buscando, nos últimos anos, construir uma política afinada com o ECA, o que não significa que em todos os centros socioeducativos ela seja implementada de forma idêntica. Nas 26 unidades que integram o sistema estadual, permanece o desafio de articular as duas lógicas e adaptar-se às especificidades dos adolescentes e da estrutura, podendo-se supor que exista grande variabilidade nesse processo.

A pesquisa nos centros socioeducativos 1 e 2 mostrou que a estrutura física, o perfil dos beneficiários e a visão dos implementadores oferecem explicações sobre as disparidades e semelhanças de implementação da política nas unidades de internação, influenciando as práticas e provando que a possibilidade de adaptação das diretrizes legais é alta. As lógicas da coerção e da socialização são articuladas de forma diferenciada nas instituições, dependendo de como as equipes interpretam a política, lidam com estrutura e com os adolescentes e, a partir disso, organizam suas rotinas.

A estrutura e os limites impostos ao atendimento

Uma estrutura física adequada ao atendimento pedagógico e à manutenção da segurança nas unidades de internação para adolescentes é uma das premissas do ECA. O artigo 94 do Estatuto faz menção à necessidade de as entidades oferecerem atendimento personalizado, em pequenos grupos, preservando a identidade do interno e oferecendo um ambiente de respeito e dignidade. As instituições devem estar em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e oferecer atividades pedagógicas, culturais, esportivas, de lazer, escolarização e profissionalização.

Com isso, o marco legal buscou garantir um atendimento ao adolescente que levasse em conta sua situação peculiar de desenvolvimento e seu papel enquanto sujeito de direitos. Ao mesmo tempo, reafirmou a necessidade de se garantir a se-

gurança 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”.

No que se refere 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. Essas diferenças se expandem para as formas de organização dessa estrutura, o que inclui os critérios para alocação, circulação e saídas externas dos adolescentes.

No centro 1, o espaço aberto é propício ao desenvolvimento de práticas pedagógicas, mas, ao mesmo tempo, impõe riscos à manutenção da segurança da unidade. Com casas em vez de pavilhões, telhas em vez de concreto e jardins por todos os cantos, a estrutura do centro é um espaço acolhedor e humanizado, mas pode oferecer riscos de fugas e rebeliões. Este paradoxo é parte da unidade, e a partir dele as equipes desenvolvem suas rotinas e projetos.

No centro 2, a estrutura é bem diferente dos parâmetros definidos pela legislação. O local reúne características típicas por ter sido o primeiro centro de internação de adolescentes de Minas Gerais, ainda no tempo da Febem. Verificou-se a sobrevivência de traços de funcionamento do centro que ainda seguem a lógica de presídio. Mesmo com a desativação das antigas instalações e a construção de um novo núcleo, ocorrida depois de uma rebelião em 1999, o projeto arquitetônico da instituição manteve a lógica de pavilhões, sem a criação de ambientes propícios a atividades socioeducativas. Os alojamentos são semelhantes a celas, as paredes são sujas, a ventilação e iluminação, precárias. As salas de aulas são bastante pequenas, e o espaço de circulação ao ar livre se restringe à quadra esportiva, não havendo espaço para uma “vivência com características de moradia”, como é preconizado pelo Sinase.

Apesar da estrutura diferenciada, os centros apresentam algumas semelhanças no que se refere à alocação dos adolescentes. Nenhum deles segue à risca o artigo 123 do ECA, que diz que os alojamentos devem obedecer “rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração”. No centro 1, os internos são alocados apenas de acordo com a compleição física e, no centro 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 conta em nenhum dos centros. Os gestores justificam o fato como uma maneira de não “rotular” o adolescente ao ato cometi-

do. No entanto, parece existir nessa opção uma necessidade de adaptar a política às possibilidades da estrutura da unidade. De fato, poderia ficar inviável seguir esse critério à risca, dada a variedade de atos infracionais cometidos pelos internos, o que acabaria demandando a existência de uma grande quantidade de alojamentos nos centros.

Por outro lado, é preciso lembrar que a legislação buscou considerar cada adolescente em sua trajetória específica, impedindo um tratamento burocrático e massificado aos moldes de uma instituição total¹ (Goffman, 1987), como aquele que era desenvolvido pela Febem. A possibilidade de se anular o sujeito dentro das unidades se choca com a visão do adolescente enquanto sujeito de direitos. Por isso, o ECA determina a criação de centros pequenos, para que seja possível um atendimento mais pessoal, que leve em consideração a trajetória de cada adolescente e sua singularidade. O conhecimento da “matéria-prima” a ser transformada é importante para guiar estratégias mais específicas a serem desenvolvidas pela organização (Perrow, 1976).

Em relação às regras de circulação dos internos, há diferenças entre as unidades. O Centro 1 apresenta mais possibilidades de circulação pelas áreas abertas, jardins e quadras, sem algemas. No Centro 2, a circulação no dia a dia é reduzida aos núcleos de alojamentos, sendo que nos percursos necessários fora desses 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 é grande, o que não impede que os internos circulem no local. E, apesar da preocupação em conter os adolescentes, o Centro 2 apresenta mais casos de agressões a funcionários do que o 1, o que indica que a ênfase exagerada na segurança pode acarretar mais violência do que transformação.

As saídas externas também ocorrem de forma diferenciada nas 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, isso não é descrito como uma prática rotineira, o que é justificado por uma questão estrutural, pelo fato de o centro estar doze quilômetros distante da cidade, na zona rural, num local onde não há comunidades residentes próximas.

1. Goffman (1987) definiu como instituições totais os estabelecimentos caracterizados pelo fechamento e pela barreira à relação social com o mundo externo, com proibições à saída dos internos e realização de atividades em grupo, com horários e tempos estabelecidos, impostos e controlados por funcionários.

É possível perceber que a estrutura afeta ou até condiciona o funcionamento das unidades. O Centro 2 é negativamente afetado por sua estrutura antiga, construída sob referências legais diferentes do ECA. O projeto arquitetônico da unidade e o seu isolamento do centro urbano trazem dificuldades para a implementação das premissas legais atuais. No Centro 1, a estrutura parece ser uma aliada da política, já que propicia maiores possibilidades de uma vivência com caráter de moradia. A convivência coletiva é facilitada em um ambiente mais acolhedor, com áreas verdes, casas coloridas e salas de aula similares às de uma escola convencional. As estratégias e práticas desenvolvidas nos centros apresentam forte ligação com o aspecto físico, mas não se pode dizer que esse aspecto seja o único determinante, na medida em que há outros fatores capazes de influenciar a implementação da política.

O perfil dos adolescentes

Outro aspecto capaz de influenciar a política de atendimento ao adolescente em privação de liberdade é o perfil dos beneficiários. Este ponto é relevante em dois sentidos. O primeiro está ligado ao fato de que essa 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 construção de um novo projeto de vida. O outro sentido refere-se às possibilidades de reinserção social que cada menino — dependendo de sua procedência, inserção no crime, idade, escolaridade e família — poderá obter com a medida socioeducativa.

O perfil geral dos internos, no que se refere à idade, raça, cor, renda familiar, escolaridade, envolvimento com drogas e infrações cometidas, é bastante similar e pode ser visto como o elemento que mais aproxima as duas instituições do que as distancia. No entanto, um ponto mostra-se bastante diferente nas duas unidades, que é a localidade de origem dos internos. No Centro 1, a maioria dos meninos (75,7%) vem de Belo Horizonte, sendo 17,5% da região metropolitana e 2,7% do interior do estado. Já no Centro 2, mais da metade (50,7%) vem de cidades do interior de Minas Gerais, seguidos por 31,7% da região metropolitana e 16,9% da capital (dados de 2008). Esta diferença está ligada à ausência de centros socioeducativos em diversas cidades do interior do estado, o que faz com que os adolescentes tenham que ser distribuídos em unidades distantes de suas comunidades. O Centro 2, por ser o mais antigo do sistema, é tradicionalmente a unidade que mais recebe meninos de municípios menores.

A distância das comunidades de origem dos internos pode impactar negativamente suas possibilidades de inclusão social e vai contra as premissas da política. O Sinase determina que o atendimento aos adolescentes em privação de liberdade seja realizado por meio da constituição de redes de apoio nas comunidades, para que esses jovens, a partir da medida, possam reconstruir suas vidas. A política deve buscar ligações com outras ações governamentais e não governamentais, articular-se com os demais serviços que busquem atender os direitos dos adolescentes e utilizar equipamentos públicos mais próximos possíveis do local de residência do adolescente ou de cumprimento da medida.

O Centro 2 ainda enfrenta o desafio de estar distante de um centro urbano, o que dificulta o desenvolvimento de atividades externas e a interação da população com a unidade. A instituição foi projetada durante a vigência do Código de Menores, quando o objetivo do atendimento era o controle social dos “menores infratores”, e não a ressocialização de sujeitos de direitos. Naquela época, a construção de uma unidade distante do centro urbano parece ter sido a solução mais adequada aos objetivos da política. Não havia uma proposta de articulação com a rede externa, e o atendimento era feito dentro dos limites da unidade, seguindo o modelo de uma instituição total.

Atualmente, a distância do Centro 2 da cidade influencia negativamente as possibilidades de articulação das equipes e o acesso dos adolescentes a equipamentos públicos e a atividades 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 de Defesa Social que leva os funcionários ao local, ou de carro, sendo esta última opção inviável, já que o centro conta apenas com um veículo.

No Centro 1, a inserção dos adolescentes em atividades externas não parece ser tão complicada, o que não quer dizer que a unidade não enfrente desafios nesse sentido. Os profissionais e os adolescentes relataram a realização de eventos, feiras, cursos e festas com a participação das comunidades próximas e das famílias. A equipe também realiza parcerias com organizações para oferta de atividades esportivas e culturais aos adolescentes. Neste caso, a reinserção pode ser facilitada pela localização do centro na zona urbana e pelo fato de que a maioria dos internos é de Belo Horizonte, o que auxilia a integração com a comunidade e o envolvimento das famílias.

Outras características relativas ao perfil dos adolescentes em conflito com a lei de um modo geral e que também podem interferir nas possibilidades de sua

inclusão social estão ligadas às trajetórias de evasão escolar e ao convívio próximo com a pobreza e a criminalidade. Mais de 80% dos internos dos dois centros, em 2008, contavam com uma renda familiar *per capita* de um a dois salários mínimos, e a maioria deles tinha escolaridade restrita ao ensino fundamental. Esses adolescentes vieram de famílias com vulnerabilidade alta e persistente e conviveram com vários tipos de privação e necessidades insatisfeitas.

A naturalização do ato infracional na vida desses jovens (Calheiros e Soares, 2007), uma consequência de suas trajetórias de exclusão, evasão escolar, falta de oportunidades e convivência com a criminalidade, pode influenciar negativamente o atendimento socioeducativo. A vontade de consumir e a busca de afirmação da masculinidade contribuem para a formação de uma identidade ligada ao crime, já que este oferece oportunidades rápidas de inserção e *status* social aos jovens de comunidades pobres (Assis, 1999; Zaluar, 1994). Algumas explicações dos adolescentes sobre a entrada na criminalidade deixam a entender que este caminho foi considerado natural na vida deles.

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

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

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

Nunca tive medo de nada, sou homem.

As dificuldades de atingir as expectativas de consumo podem ser ampliadas pela carência de formação profissional durante a internação, o que diminui as chances de inserção social fora da criminalidade (Assis, 1999). Nas duas unidades, as equipes relataram que a participação dos jovens em cursos profissionalizantes ainda é muito falha. O fato foi justificado, em grande parte, pela baixa escolaridade dos meninos que, quase sempre restrita ao ensino fundamental, é incompatível com a escolaridade exigida pelos cursos profissionalizantes.

Apesar de os internos terem acesso à escola nas unidades, o longo período de evasão escolar faz com que o tempo da medida seja insuficiente para se obter a qualificação necessária para participar de um curso profissionalizante. A análise nos leva a crer que há uma negligência ou inoperância dos órgãos públicos, que não estiveram presentes na vida desses adolescentes no início de suas trajetórias. Ao chegar à internação e perversamente em grande parte pelo próprio perfil dos adolescentes, as chances de mudança são restritas.

No entanto, assim como a estrutura interfere na política, mas não a determina totalmente, acredita-se que o perfil dos adolescentes não seja um determinante final. Se assim o fosse, o atendimento perderia o sentido, já que estaríamos falando de adolescentes irrecuperáveis. O desenvolvimento de estratégias para lidar com esse público está ligado também — ao lado dos fatores estrutura e perfil dos internos — às visões dos implementadores sobre os princípios da Doutrina de Proteção Integral.

A perspectiva dos implementadores

Os agentes responsáveis pela execução de uma política também 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, a pesquisa indica que, apesar das mudanças conceituais do ECA, algumas tecnologias anteriores permanecem nas estratégias de atendimento. Em grande medida isto está ligado às resistências dos implementadores, mas também faz parte do caráter adaptativo da política, que, por buscar alterar trajetórias de um público extremamente vulnerável, é obrigada a se adequar às possibilidades reais tanto da estrutura como do perfil de seu público-alvo.

A partir das entrevistas realizadas com os funcionários dos centros sobre as normativas que balizam o atendimento, é possível traçar algumas considerações. Não há um entendimento uniforme sobre o ECA e o Sinase e nem mesmo um compartilhamento de seus princípios entre as equipes, o que traz consequências para a implementação da política. No centro 2, é notável uma maior presença do discurso repressivo do Código de Menores, o que pode ser explicado, em parte, pela permanência de funcionários antigos que ali atuam desde os tempos da Febem. Como relatado por um diretor, há uma dificuldade, principalmente dos agentes socioeducativos,² de aceitar as normas porque elas “diminuem as possibilidades de controle do adolescente”.

Mesmo no Centro 1, que é mais recente e teoricamente deveria ter funcionários mais inseridos nos princípios da Doutrina de Proteção Integral, também foram relatados entendimentos diferenciados e discordâncias sobre as normativas. Une-se

2. O agente socioeducativo como é responsável por acompanhar os internos em todas as atividades programadas, no intuito de manter a ordem e a segurança da unidade.

a isso a falta de cursos e treinamentos regulares para as equipes, o que também está previsto no Sinase, mas parece não ocorrer com frequência em nenhuma das unidades.

A comparação entre o sistema prisional e o sistema socioeducativo aparece nos relatos de alguns funcionários, o que é preocupante, já que os ambos sistemas apresentam lógicas diferenciadas. Alguns profissionais, notadamente os ligados às funções de segurança, acreditam que o ECA dificulta o controle dos adolescentes e restringe as possibilidades de ações consideradas adequadas para o seu atendimento. No centro 2, as comparações aparecem também no relato de um diretor que, ao comparar a Lei de Execução Penal ao Sinase, diz que a primeira “funciona melhor”. Este entendimento poderia justificar um foco maior das ações do centro na manutenção da segurança em detrimento dos aspectos pedagógicos.

A influência da visão dos implementadores sobre a política é relevante na medida em que os funcionários que atuam na base dos serviços têm interação direta com os usuários da política (Lipsky, 1996). É o caso dos agentes socioeducativos, que, nas duas unidades, relataram ter alto grau de autonomia para determinar os benefícios que serão ofertados ao público-alvo da política, assim como para classificar as indisciplinas e as sanções correspondentes a que esse público estará sujeito.

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

Ao mesmo tempo em que essas reinterpretações podem ter um lado negativo, na medida em que os agentes são capazes de estabelecer resistências ao ECA, elas também sugerem uma necessidade de adaptação inerente à política. O atendimento ao adolescente tem que levar em conta sua singularidade, o que exige dos profissionais a capacidade de adaptação diante de diferentes situações, além do fato de que sempre será necessário se adequar à estrutura disponível e ao perfil dos internos.

A eliminação da discricionariedade dos funcionários seria negativa, já que a política exige dos profissionais o exercício de tarefas complexas, que dificilmente poderiam ser totalmente previstas pelas premissas legais. A expressão “cada caso é um caso”, usada por diversos funcionários dos centros, ilustra bem essa 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 1, de acordo com os funcionários, muitas práticas pedagógicas e punitivas são desenvolvidas sob essa perspectiva da singularidade do adolescente. Um exemplo disso é o caso do menino que saiu para visitar a família e trouxe drogas para a unidade. Ele recebeu como punição a tarefa de ministrar uma palestra sobre o tema para os outros internos, o que demonstra bem como a adaptabilidade baseada na discricionariedade dos implementadores pode ser benéfica em um projeto socioeducativo. Como lembrou uma diretora deste centro: “O segredo da medida é poder pensar o que vai funcionar para cada caso”.

No centro 2, essa adaptabilidade parece ser mais restrita. A definição das oficinas ofertadas aos internos, por exemplo, não leva em consideração o interesse dos adolescentes, e sim as habilidades dos profissionais do centro. Sobre a definição de punições, alguns funcionários relataram seguir à risca o regulamento, que foi desenvolvido logo após uma rebelião em 1999 com o auxílio do Exército e está focado na segurança. Outros já disseram avaliar as punições cabíveis de acordo com o caso. “Não dá pra levar a ferro e fogo”, disse um agente.

Mesmo que ocorra de forma diferenciada nas unidades, a adaptabilidade das ações baseada nas visões dos funcionários é inerente à política voltada aos adolescentes em privação de liberdade. Se este aspecto traz riscos de redesenho do projeto, ele também indica possibilidades de atendimento que levem em consideração a singularidade do adolescente.

Coerção e socialização: como operacionalizar lógicas tão distintas?

Viu-se que um desafio para a implementação da política voltada aos adolescentes em privação de liberdade é o fato de essa política operar a partir da articulação entre duas lógicas distintas: a coerção e a socialização. Esta dualidade está presente na concepção das unidades de internação, inscrita no ECA e no Sinase. No entanto, cada centro socioeducativo constrói uma maneira de lidar com estas lógicas, podendo fazê-las operar de forma conflituosa, complementar, ou superdimensionando uma em detrimento da outra. O conflito entre esses dois mundos é parte do trabalho, ainda que não seja claramente percebido pelos implementadores da polí-

tica. A pesquisa 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 punitiva e repressiva do Código de Menores para a lógica do ECA, que considera crianças e adolescentes sujeitos de direitos. Uma unidade antiga, como o Centro 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. As dificuldades existem pela própria estrutura construída a partir de objetivos meramente coercitivos (unidade fechada, com circulação restrita e distante do centro urbano), mas também pelas estratégias de atendimento, ainda 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 não se refere ao legado institucional, mas à natureza da política, que articula aspectos sancionatórios à busca pela ressocialização dos adolescentes. 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 procedimentos padronizados capazes de garantir a segurança das unidades — o que remete à lógica da coerção.

Sob esse ponto de vista, a convivência entre as duas lógicas e a tensão entre elas são inevitáveis, o que não quer dizer que isso ocorra da mesma forma em diferentes unidades. A pesquisa indica que é possível atenuar a tensão possibilitando maior articulação entre as equipes. Em grande medida, essa responsabilidade 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 ao diálogo. Segundo o ex-secretário de Defesa Social:

Precisa de um diretor com sensibilidade para os dois lados e neutralidade para combinar. E precisa de técnicos e agentes socioeducativos desprovidos de preconceitos recíprocos, porque se eles estiverem muito impregnados de preconceitos em relação ao outro grupo a interação fica muito difícil.

A tensão entre os 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.

Ele acredita que esta tensão pode ser produtiva se a presença do limite imposto pela internação for visto com possibilidades pedagógicas por todos os implementadores.

Esses garotos tiveram alguma ausência 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, você precisa parar. Sob este ponto de vista, estão todos na 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 do atendimento socioeducativo do Sinase, o que demonstra que, ainda que esse aspecto não seja percebido por todos os implementadores, ele é parte da política e deve ser trabalhado a partir da equipe de profissionais de cada unidade.

O Centro 1 desenvolve algumas estratégias para lidar com a questão, já que conta com espaços de integração entre as equipes técnica e de segurança. Em reuniões e encontros periódicos, os profissionais podem pensar coletivamente estratégias de atendimento, impedindo que o enfoque seja meramente coercitivo ou, ao contrário, desconsidere o conflito com a lei. Segundo o ex-secretário de Defesa Social, “é bom que um grupo controle o outro, porque um tende a ter uma visão muito punitiva e o outro tende a vitimizar demais o adolescente”. No Centro 2, a integração entre as duas lógicas é recente e tem conseguido avanços com o início de uma 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 dos implementadores sobre as premissas legais e às suas concepções sobre o que seria uma ação pedagógica e uma ação punitiva. A forma como eles percebem esses aspectos interfere no desenvolvimento de práticas e relações entre eles e os adolescentes. Essas interpretações têm faces múltiplas, na medida em que os agentes são capazes de adaptar a política em busca de soluções específicas para cada menino — o que é positivo —, mas, ao mesmo tempo, podem reescrever a política de acordo com seus próprios critérios.

Percebe-se, pela análise das entrevistas, 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 as próprias ações. 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 da 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. Não existe um consenso ou mesmo parâmetros bem estabelecidos sobre o que configura uma ação pedagógica no âmbito da medida de internação.

Um ponto que ilustra esta discussão refere-se às formas de “convencimento” para os adolescentes a participarem das atividades dos centros. Nas duas unidades, a escolarização é indicada pelos funcionários como um desafio, já que a maioria dos internos tem trajetória de evasão escolar. No entanto, a forma de incentivar o envolvimento deles com a escola parece, estar ainda distante de uma proposta pedagógica. Nos centros 1 e 2 há punições para a falta às aulas, que vão desde um isolamento de 24 horas até a perda do direito de telefonar para a família.

Ainda que de forma incipiente, no centro 1 busca algumas estratégias para ampliar o envolvimento dos meninos com a escola, como a oferta de aulas de reforço particulares para aqueles que têm dificuldades de leitura. Já no Centro 2, pelo que indicam as entrevistas, a coerção é a forma de incentivo utilizada para a participação dos adolescentes nas atividades. Como disse um diretor desse 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 que, quando um adolescente está em sanção e falta à 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 sobre o que seja uma ação meramente punitiva e o que se aproxima de uma ação pedagógica. A forma de obrigar o adolescente a ir à escola, sob pena de perder um direito garan-

tido por lei de manter o contato semanal com sua família, não parece uma ação pedagógica e muito menos leva em conta a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente.

Em relação às oficinas, no Centro 1, apesar de essas atividades não serem obrigatórias e existir a possibilidade de os meninos sugerirem cursos específicos, a não participação 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” de os 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 Centro 2, as oficinas são obrigatórias e não há possibilidade dos adolescentes sugerirem cursos. Segundo um diretor, “a oferta dos cursos depende da disponibilidade de oficinairos”. A trajetória dos meninos e suas referências culturais não são levadas em consideração.

Sobre as práticas punitivas, a pesquisa indica que o Centro 2 enfoca mais o aspecto coercitivo do que o pedagógico. Enquanto no centro 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 podem impor sanções aos adolescentes de acordo com o regulamento ou mesmo de acordo com suas convicções.

A punição do isolamento é uma prática ainda utilizada com frequência em ambos os centros, de acordo com os funcionários e os adolescentes entrevistados. No entanto, foram percebidas algumas contradições entre os relatos das equipes e dos internos. Enquanto alguns técnicos apresentaram um discurso protetivo, dizendo 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 enfáticos ao afirmar o aspecto punitivo do recurso.

No centro 1, as equipes disseram ter a preocupação em dosar essa forma de sanção, deixando-a para casos mais graves, como adolescentes que agrediram funcionários ou internos ou organizaram rebeliões. Já no centro 2, parece haver uma naturalidade maior no discurso dos funcionários no que se refere ao uso do isolamento como estratégia punitiva, o que pode estar ligado às origens 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 que há uma mudança de discurso de uma equipe sediada em uma unidade antiga e outra sediada em uma unidade mais recente.

Muitas vezes o isolamento é usado pelos agentes por parecer o recurso mais fácil e seguro para lidar com os conflitos dentro da unidade, o que não quer dizer que seja o mais eficaz do ponto de vista pedagógico. O estímulo apenas à repressão pode fomentar a desigualdade e a injustiça que marcam as trajetórias desses adolescentes em vez de auxiliá-los em um processo de reinserção social (Paiva, 2007). Entretanto isso não significa defender a total extinção do isolamento. Em algumas situações ele parece ser a única forma de minimizar os riscos, além de ser necessário pelo aspecto protetivo, nos casos em que a segurança dos adolescentes está em risco por ameaças de outros internos. Porém as entrevistas mostram que casos mais simples, como xingamentos e problemas na escola, também são encaminhados para o isolamento, nestes casos, sob um olhar meramente punitivo.

O espaço reservado para o 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. Segundo um menino do Centro 1: “lá não é adequado para uma pessoa, é para cachorro. Não tem nem luz. A pessoa ao invés de melhorar, revolta”. As saídas durante o período de sanção ocorrem de forma diferenciada nas duas unidades. Na primeira, o interno continua frequentando a escola durante o período do isolamento; na segunda ele é autorizado apenas a um banho de sol de quinze minutos diários. Mas, de acordo com um interno do centro 2, esta regra pode ser alterada. “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”.

Não parece pedagógica a ideia de prender um adolescente 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 a 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”. Sua fala revela uma preocupação em oferecer um atendimento voltado para uma pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, o que nem sempre parece ser levado em conta na definição de estratégias para lidar com os internos. Muitas vezes, a adaptabilidade da política acaba sendo utilizada para encurtar caminhos

ou para facilitar a dissolução de conflitos de forma repressiva. O adolescente passa a ser encaixado apenas nas regras de segurança da instituição, e sua singularidade tende a ser diluída em uma ótica que privilegia a obediência irrestrita e a contenção.

Uma articulação possível

A permanência de algumas características de instituição total no centro 2 — tais como o isolamento ao convívio social externo, a desconsideração das singularidades dos internos e o enfoque nas regras de segurança — parece estar diretamente relacionada à sua recente história de ter sido a sede da Febem em Minas Gerais até 1999. Não se quer dizer com isso que o centro continue nos dias atuais a funcionar exatamente sob essa lógica. A unidade passou por mudanças significativas e implementou diversas ações pedagógicas. Mas mesmo que parte dos funcionários venha trabalhando para romper a lógica 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 parece estar sobreposta à socialização, devido a influências ligadas à estrutura da unidade, à permanência de parte do corpo de agentes da fase anterior ao ECA, à procedência da maioria de seus internos e ao afastamento da unidade do centro urbano. 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 e funcionários mais recentes. Tudo isso abre caminhos para que a instituição, mesmo 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.

A possibilidade de se articular saberes para 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 estratégias e práticas sejam construídas levando em consideração a dualidade inerente à política. Ou seja, práticas punitivas são necessárias, mas devem ser pensadas a partir da possibilidade de aprendizado,

e não apenas como algo ligado à humilhação e ao sofrimento. Da mesma forma, práticas pedagógicas devem ser pensadas no sentido de impor limites à atuação dos adolescentes e sem perder de vista que há um conflito com a lei. 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 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 essa dualidade 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 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 articular esses 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 esses adolescentes, marcados pelo descaso, pela invisibilidade social e pela imposição de uma lógica da violência.

Recebido em 30/3/2011 ■ Aprovado em 13/6/2011

Referências bibliográficas

ASSIS, S. G. *Traçando caminhos em uma sociedade violenta: a vida de jovens infratores e de seus irmãos não infratores*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

BRASIL. Lei n. 6.679, de 10 de outubro de 1979. In: OLIVEIRA, Juarez (Org.). *Código de menores*. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1991.

_____. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conanda, 2006.

BRONZO, C. 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, V.; SOARES, C. A naturalização do ato infracional de adolescentes em conflito com a lei. In: PAIVA, V.; TRAJANO, S. (Orgs.). *Juventude em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C.; MENICUCCI, C. G. Determinantes institucionais da implementação das medidas socioeducativas. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*, 2009. Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/30_6_2009_17_46_29.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.

FROTA, M. G. C. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, A. et al. (Orgs.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

LIPSKY, M. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.). *Lecturas de gestión pública*. Madri: Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial Del Estado, 1996.

NOGUEIRA, R. M. Los proyectos sociales: da la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Série Políticas Sociales*, Santiago do Chile n. 24. 1998.

OLIVEIRA, M. B., ASSIS, S. G. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”. A perpetuação do descaso. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 831-844, out./dez. 1999.

PAIVA, E. Em busca de identidade: ações desafiadoras e pedidos de socorro. In: PAIVA, V.; TRAJANO, S. (Orgs.). *Juventude em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PERROW, C. Duas instituições correcionais. In: PERROW, C. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. Rio de Janeiro: Atlas, 1976.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *NEEPP*, Campinas, Caderno 48, 2000.

ZALUAR, A. Teleguiados e chefes: juventude e crime. In: ZALUAR, A. *O condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.