



AEDOS

Revista do corpo discente
do PPG-História da UFRGS

Análise histórica das bases do atendimento dado à criança e ao adolescente autor de ato infracional

Rafael Soares Mariano Costa¹

Frederico de Carvalho Figueiredo²

Resumo: Este trabalho busca compreender, através de pesquisa bibliográfica, as bases históricas do atendimento às crianças e aos adolescentes envolvidos em atos considerados criminosos, tendo como recorte o período entre a República Velha e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, aponta em cada período histórico as categorias: Papel do Estado, Família, Educação, Atendimento e Trabalho. Percebe-se, ao longo dos períodos analisados, as concepções engendradas com cunho moralista e higienista que embasaram as práticas de atendimento às crianças e aos adolescentes. Ressalta-se que o ECA inaugura uma ruptura, trazendo novas concepções, distinguindo vulnerabilidade de criminalidade e carências de direitos. Entretanto, as dificuldades de implementação do Estatuto colocam em risco os avanços da política, criando uma série de contradições, principalmente na medida de internação, demonstrando que o atendimento oferecido ao adolescente autor de ato infracional não é adequado para a responsabilização nem para a ressignificação do ato cometido.

Palavras-chave: Medida socioeducativa; Ato infracional; Estatuto da Criança e do adolescente.

Abstract: This article seeks to understand, through a desk research, the historical background of the care for children and adolescents involved in acts considered as criminal, between the Brazil's Old Republic and the promulgation of the Statute of the Child and Adolescent. Thus, it points out, in each historical period, the categories: Role of the State, Family, Education, Care and Work. It can be seen over the analyzed period, engendered conceptions with a moralistic and hygienist nature that supported the practices of care to children and adolescents. It is noteworthy that the ECA set a new paradigm, bringing new concepts, distinguishing vulnerability and crime, and needs and rights. However, the difficulties of implementing the statute jeopardize policy advances, creating contradictions, especially in the correctional measure of restrictive to freedom, demonstrating that the care offered to the adolescent in conflict with the law is not adequate for helping to take responsibility, nor for the resignification of the committed act.

Keywords: Socio-educational measure; Infracional act; Statute of the Child and Adolescent.

Introdução

Vivemos em um país marcado por fortes desigualdades sociais que possuem fortes relações com as violações de direitos e criminalidades, sendo a população de adolescentes e

¹ Graduado em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Especialização em Análise Institucional, Esquizaanálise e Esquizaodra na Faculdade de Ciências Médicas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA.

² Bacharel em Direito na Faculdades Milton Campos. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Doutorado em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Professor e pesquisador do Centro Universitário de Belo Horizonte e do Centro Universitário UNA, no Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local.

jovens uma das que mais tem sofrido com essa realidade (DAYRELL, 2007; GUALBERTO, 2011). Comparando os dados do Conselho Nacional de Justiça (2012) com os dados do Mapa da Violência (2014), percebemos semelhanças entre as vítimas de homicídios e a população atendida pelas medidas socioeducativas, principalmente no que diz respeito a renda, cor e escolaridade.

A discussão sobre criança e adolescente não é recente na sociedade brasileira. Historicamente, a República Brasileira criou políticas públicas para atendimento das crianças e adolescentes baseadas nos valores e crenças de cada período. Porém, até a promulgação do ECA não havia uma clareza na diferenciação das crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade social e pobreza daqueles com envolvimento com a criminalidade (FALEIROS, 2011; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No cenário atual, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) considera a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e deveres, independente da condição em que se encontram, e prevê formas de atendimento para aqueles que tiveram seus direitos violados e também para os adolescentes que cometeram um ato infracional. Nesse sentido, a maioria penal estabelecida pelo Código Penal (Art. 27) e pela Constituição Federal (Art. 228) define que os menores de dezoito anos são penalmente inimputáveis e sujeitos à legislação especial. Essa legislação tipifica os atos infracionais que podem ser cometidos por adolescentes, sendo o ato infracional compreendido como:

[...] toda conduta praticada por criança ou adolescente definida como crime ou contravenção pelo Código Penal Brasileiro. Para a configuração do ato infracional é necessária a presença de indícios suficientes da autoria e materialidade do fato. Esta é a única relação existente entre o Direito da Criança e do Adolescente e o Direito Penal. O Direito Penal apenas nos dá os tipos penais que são considerados crimes ou contravenções, pois a forma de responsabilização pela prática do ato infracional é exclusiva das normativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (VERONSE; LIMA, 2009, p. 33).

Para fins deste artigo, optou-se por enfatizar a política pública de atendimento destinada a adolescentes que cometeram ato infracional, realizando assim um recorte de suas bases históricas e sociais, convergindo a um panorama sobre as medidas atuais.

A compreensão histórica da origem do atendimento socioeducativo ajuda a entender como se deu o desenvolvimento do sistema atual, suas bases e práticas, possibilitando uma comparação das concepções práticas e teóricas.

Metodologia

O presente trabalho, através de pesquisa bibliográfica e documental, busca compreender como foi construído o atendimento público das crianças e adolescentes, em quais concepções se baseavam essas políticas públicas e como a política de atendimento socioeducativo está organizada atualmente.

Conforme Gil (2008), a pesquisa bibliográfica consiste “no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à pesquisa” (GIL, 2008, p. 50). Foram utilizadas plataformas de pesquisa on-line e livros recorrentes nos artigos.

Segundo o mesmo autor, a pesquisa documental tem como diferencial a busca de informações em fontes que ainda não tiveram tratamento analítico, tais como leis e documentos oficiais (GIL, 2008).

Utilizando o Portal de Periódicos da CAPES, foram localizadas 148 produções com a palavra-chave “medida socioeducativa”. Três foram excluídas por aparecer em duplicidade (português e inglês) e, deste universo foram extraídos os artigos e as referências utilizadas que tratavam sobre as bases históricas de atendimento a crianças e adolescentes envolvidos na criminalidade.

A partir da leitura dos artigos foi possível criar cinco categorias que compreendem as principais ideias de cada período histórico: Papel do Estado; Família; Educação; Atendimento e Trabalho. A categoria Papel do Estado visa compreender a forma como o Estado se organizou para criar as políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente; a categoria Família traz informações do papel esperado de família; a Educação se refere ao que era oferecido e seu modo de acesso; quais eram as formas de Atendimento a crianças e adolescentes e suas bases e como era pensado o Trabalho para crianças e adolescentes e o valor social atribuído a esse.

Refletindo sobre o passado para compreender o presente

A partir do surgimento da República do Brasil, podemos fazer uma divisão em duas fases. Na primeira, havia uma concepção não intervencionista por parte do Estado. A educação era considerada responsabilidade exclusiva dos pais, da esfera doméstica. Nesse período, as ações de atendimento eram voltadas para crianças em situação de pobreza e também para aqueles que não eram aceitos por suas famílias (devido às questões morais, especialmente). As Casas da Roda dos Expostos ilustram essa concepção:

Entre os séculos XVII e XIX, a sociedade ocidental católica desenvolveu uma forma de assistência infantil chamada Casa da Roda dos Expostos, que deveria garantir a sobrevivência do enjeitado e preservar oculta a identidade da pessoa que abandonasse ou encontrasse abandonado um bebê. De forma cilíndrica e com uma divisória no

meio, esse dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior da parte externa, o expositor colocava a criança que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante – ou Rodeira – que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se furtivamente do local, sem ser reconhecido (TORRES, 2006, p. 107).

Havia nessa lógica um entendimento de integrar a criança em vulnerabilidade através do trabalho, principalmente no campo, uma vez que na região urbana, em virtude da inexistência ou pouca expressividade do cenário industrial brasileiro neste período, a mão de obra infantil tinha pouca serventia. Ficava a cargo das instituições de caridade o acolhimento daqueles que foram rejeitados, sendo a mão de obra infantil pouco utilizada nas manufaturas, que demandavam especialização. As poucas escolas criadas no período deixavam de fora grande parte da população pobre (FALEIROS, 2011).

Um segundo momento da República Velha, que tinha como expoente o “Código do Menor”, promulgado em 1927, caracterizou-se pela mudança da concepção de um Estado não-intervencionista para um Estado pautado em ações higienistas e jurídicas (LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015). Fortaleceram as concepções de “integrar pelo trabalho ou dominar pela repressão” (FALEIROS, 2011, p. 43). Nesse sentido, foram delimitadas possibilidades para intervir no abandono físico e moral das crianças, através da guarda pela família, instituições públicas ou particulares. Para as situações envolvendo jovens infratores, os recém-criados “Juízos Privativos de Menores” baseavam suas decisões na “índole (boa ou má) da criança e do adolescente e ficava a critério do juiz, que tem o poder juntamente com os diretores das instituições, de definir as trajetórias institucionais” (FALEIROS, 2011, p. 48). A proposta dessa política era, através da disciplina e do trabalho, corrigir os “defeitos morais”, na esperança de que um modelo repressivo seria capaz de acabar com a criminalidade (LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015).

As instituições corretivas, sob o manto de uma proposta pedagógica adaptacionista, ou, mais tarde, reabilitadora, apenas institucionalizavam a exploração da mão de obra de crianças e adolescentes pobres, inviabilizados pela lei [...] “escola do crime”, “fábrica de criminosos”, “sucursal do inferno”, “fábrica de monstros morais” são apenas alguns dos exemplos. Tal visão assinalou a falência dessa política e vislumbrou a emergência de outra (LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015, p. 385).

Na era Vargas, a “política ‘do menor’”, articulando repressão, assistência e defesa da raça, se tornou uma questão nacional, e, nos moldes em que foi estruturada, teve uma longa duração e uma profunda influência nas trajetórias das crianças e adolescentes pobres desse país” (FALEIROS, 2011, p. 57). Nesse período, ocorreu a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1931, e do Código Nacional de Educação e Plano Nacional da Educação, em 1937. A Constituição de 1934 fixou a idade mínima de 14 anos para o trabalho, apesar de alguns

setores defenderem a idade de 12 para tal. Em 1942 foi criado o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e, em 1946, o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), porém, com o tempo, esses serviços pararam de atender a população mais pobre para atender à população em geral. Durante esse período, ainda mantiveram-se concepções higienistas e intervenções do poder judiciário pautadas em conceitos de periculosidade e de índole (FALEIROS, 2011).

Após a queda de Getúlio Vargas, iniciou-se um período de retorno à democracia e, apesar de avanços econômicos e sociais para as crianças na miséria ou abandonadas, mantiveram-se internações em instituições públicas e privadas, marcadas por inúmeros problemas sanitários, de alimentação e de desvio de verbas (FALEIROS, 2011).

Durante o regime militar, em 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que seria a responsável por criar diretrizes para as políticas públicas do “menor” (FALEIROS, 2011; LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015).

A nova instituição tinha como proposta a assistência na própria família e estratégias para reinserção. As estratégias deveriam ser específicas para cada região. Porém, o que aconteceu na prática foi uma política centralizada e tecnocrata, centrada na relação do menor-instituição e não trabalhando a questão menor-sociedade. Essa instituição adotou o modelo correccional-repressivo, com controle autoritário, centralizado e promovendo internação em larga escala (FALEIROS, 2011).

Essas políticas agravaram a situação da criança. Segundo Faleiros (2011), esse período também é marcado por um arrocho salarial e uma grande concentração de renda. A Constituição de 1967 reduziu a idade de trabalho para 12 anos, vinculando a educação ao trabalho, que passou a ser de responsabilidade das empresas que utilizavam tal mão de obra. Apesar de tentativas de reformas na educação (em 1969 tornou-se obrigatório o ensino dos 7 aos 14 anos e, em 1971, foi inserido o ensino profissional no 2º grau) que visavam garantir uma profissão aos que optassem por essa formação e priorizava para os melhores alunos o ingresso nas universidades, essas estratégias não deram certo, mantendo um grande contingente fora da educação formal e demonstrando uma concepção que discriminava trabalhos manuais (FALEIROS, 2011; GUALBERTO, 2011).

Em 1979 foi promulgado o Código de Menores, que adotava a doutrina da situação irregular, na qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente” (CAVALLIERI, 1984 apud FALEIROS, 2011, p. 70). Neste sentido, ficava à cargo do “Juízo de Menores”, através de uma análise pautada em

características morais, físicas, intelectuais e afetivas, determinar a modalidade de atendimento a ser imposta ao adolescente, geralmente, a destituição do poder familiar e o envio para instituição de internação até fazer dezoito anos. Podendo se afirmar que havia uma prevalência da atuação jurídica à ação social (VELOSO, 2014).

Com o retorno à democracia e através de forte participação da sociedade civil e dos organismos internacionais, principalmente da Organização das Nações Unidas (ONU), tivemos a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990, que apresentou o novo paradigma de atendimento, inaugurando a concepção da proteção integral, reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos, buscando a efetivação de seus direitos e estabelecendo uma articulação do Estado com a sociedade para execução e construção da política pública (FALEIROS, 2011; LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015).

Corroborando com a mudança desse ponto de vista, o Brasil assinou acordos internacionais, como as Regras de Pequim (regras mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade) e as Diretrizes de Riad (diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil), juntas apresentando a Doutrina da Proteção Integral (FALEIROS, 2011; GUALBERTO, 2011).

Aliada à concepção de proteção integral, na qual todas as crianças e adolescentes são vistos como sujeitos de direito, com prioridade no atendimento e sempre considerados como pessoas em desenvolvimento, surgiu um novo caminho para a formulação de políticas públicas de atendimento e proteção. A responsabilidade pela criança e pelo adolescente é compartilhada entre a família, comunidade, sociedade e poder público, garantindo a efetivação dos seus direitos fundamentais (FALEIROS, 2011; GUALBERTO, 2011; LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015).

A concepção da proteção integral assinalada pelo ECA visa garantir a toda criança e adolescente o pleno desenvolvimento integral físico, moral, intelectual e espiritual. Neste sentido, estabelece ações protetivas para crianças e adolescentes que se encontram em situações de violações de direitos, além de prever ações socioeducativas para adolescentes que cometeram atos infracionais.

A esse respeito, temos o artigo 53 do ECA:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

O próprio ECA define como o papel do Estado:

É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola (BRASIL, 1990).

Sendo assim, o ECA preconiza a educação como direito fundamental, garantindo igualdade nas condições de acesso e permanência, com o objetivo de inseri-lo no contexto social e no mundo do trabalho. Essa responsabilidade deve ser compartilhada entre a sociedade, a família e o Estado, considerando-os parte fundamental das estratégias socioeducativas (PADOVANI; RISTUM, 2013; VELOSO, 2014; LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015; GUALBERTO, 2011).

Aprofundando no cenário atual

E por considerar as condições particulares dos adolescentes como pessoas em desenvolvimento, a diretriz fundamental do poder público em relação ao adolescente que comete ato infracional é a aplicação de medidas socioeducativas.

As medidas previstas pelo ECA são: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviço à comunidade; liberdade assistida; semiliberdade; internação e qualquer uma das medidas protetivas previstas no art. 101, incisos I a VI do ECA, ressaltando que a internação é uma medida extraordinária, sendo preferíveis aquelas não privativas de liberdade. E o objetivo das medidas socioeducativas é o fortalecimento dos mecanismos de proteção e a estimulação

do protagonismo juvenil (ESTEVAM; DE LIMA COUTINHO; DE ARAÚJO, 2009; MOURÃO; SILVEIRA, 2014; SCISLESKI *et al.*, 2014).

Tal perspectiva compartilha do fundamento de teorias sociológicas para as quais quanto maior a identificação dos indivíduos com o sistema social, seus valores e normas, maior o interesse desses indivíduos em mantê-lo, maior o seu senso de pertencimento comunitário e maior o temor da exclusão, da perda da estima e do afeto, da vergonha e da culpa que decorreriam do rompimento com os padrões morais, via cometimento de um crime. Essas prescrições do ECA são coerentes com a perspectiva de que o fortalecimento dos laços entre o indivíduo e sua comunidade leva a resultados muito mais exitosos do que o simples encarceramento daquele que se encontra em uma situação de conflito com a lei (MOURÃO; SILVEIRA, 2014, p. 394).

Assim, “delinquência poderia ser definida como uma consequência da falha das formas de controle social e pessoal que produzem comportamentos em conformidade com as normas do sistema social, onde também se desenvolveram formas legais de punição” (MOURÃO; SILVEIRA, 2014, p. 395).

Para normatizar e regulamentar o atendimento socioeducativo foi criado o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), em 2006, através da Resolução Conjunta 119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, que em 2012 tornou-se a Lei Federal 12.594, promulgada no dia 18 de janeiro.

Essa política define novos parâmetros, baseados no sistema de direitos e garantias do adolescente, para o funcionamento das medidas socioeducativas em todo o país, através de ações que articulem a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015). A execução das medidas socioeducativas de internação é de responsabilidade dos governos estaduais.

A articulação intersetorial para organização da política de proteção à criança e ao adolescente possuía como princípio fundamental o conceito de incompletude institucional, ressaltando assim a necessidade de uma rede de políticas públicas, cada uma em seu campo de atuação, com a “efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras” (BRASIL, 2006, p. 23), para realizar-se a proteção integral.

O SINASE, ao consolidar as estratégias já preconizadas no ECA, que até então não atendiam de maneira adequada ao seu público-alvo, propõe um conjunto de normas e princípios para execução das medidas socioeducativas com base nos princípios dos direitos humanos, que vão do processo de apuração do ato infracional até a execução, (CONANDA, 2006; LEMOS; MACEDO; BARROS NETA, 2015) e traz para o debate o caráter pedagógico das medidas socioeducativas.

Entretanto, autores como Julião (2008), Padovani e Ristum (2013) e Scisleski *et al.* (2014) apontam fragilidades nas políticas públicas para a criança e o adolescente, o que é demonstrado pelo crescimento do número de atendidos pelo sistema socioeducativo e um constante aumento da deterioração nas unidades, relacionadas à superlotação, maus-tratos, entre outros problemas. Alertam também sobre a ineficiência das políticas de prevenção à criminalidade, que geralmente são apresentadas como soluções imediatistas, pouco se investindo em soluções de médio e longo prazo.

A omissão do Estado no planejamento e execução das políticas voltadas para crianças e adolescentes abre espaço para uma atuação policial que não é capaz de solucionar o problema, ao contrário, reforça uma relação conflituosa na qual comportamentos violentos são aprendidos em um processo de identificação e associação de atitudes dos pares (VELOSO, 2014; RIZZINI; RIZZINI, 2004; MOURÃO; SILVEIRA, 2014). Esses adolescentes, em sua maioria, sobreviviam em uma situação de extrema carência afetiva, educacional e material, antes de conhecerem a criminalidade (ESTEVAM; DE LIMA COUTINHO; DE ARAÚJO, 2009).

O cometimento do ato infracional sinaliza algo na vida dos adolescentes. A escolha pela transgressão deve ser observada como um sintoma, sendo necessária a realização de uma leitura mais ampla que possibilite o entendimento de determinados comportamentos para posteriores intervenções (PONTES, 2014, p. 17).

Marques e Sposito (2015), em sua pesquisa em uma unidade socioeducativa, levantaram que a prática do agente socioeducativo é contraditória ao proposto pelo SINASE, pois aos agentes socioeducativos é atribuída a função de vigiar e controlar a unidade, ao mesmo tempo que é atribuída a função de ser uma referência positiva e que crie vínculos com os adolescentes. Neste cenário, é enfatizada uma prática voltada a transmissão de informações padronizadas e reprodução de regras, apresentando assim uma comunicação paradoxal (ao mesmo tempo que a medida, em sua essência, propõe autonomia aos adolescentes, lhes é tirada a possibilidade de definir sua forma de agir).

Em nome da segurança da instituição, são limitados liberdades e acessos. Exemplos dessas limitações são a ausência de vidros e portas na sala de aula; proibição de levar material escolar para os alojamentos e a presença constante de um agente socioeducativo na sala de aula na função de garantir a segurança (MARQUES; SPOSITO, 2015; ADAMI; BAUER, 2013). Paralelamente a este conjunto de ações existe um sistema de recompensas, no qual é premiado o comportamento esperado e punido o comportamento não adequado (MARQUES; SPOSITO, 2015).

A ausência de uma linha pedagógica uniformizada e padronizada abre espaço para interpretações sobre atribuições e obrigações por parte dos agentes socioeducativos e da equipe multidisciplinar, resultando em uma baixa capacidade de programar a rotina (ADAMI; BAUER, 2013), fugindo assim do escopo principal, que é a ressocialização.

O direito à educação é definido no SINASE, elencado no 4º Artigo do ECA e deve ser garantido em todos os níveis do sistema socioeducativo, inclusive no contexto de privação de liberdade. Sendo este um direito subjetivo, cabe ao Estado prover a educação para todos os jovens, institucionalizados ou não. Segundo o SINASE, a escola deve ser preferencialmente na unidade de internação, podendo ser também vinculada à comunidade ou parte da rede pública externa.

Portanto, a condução das medidas socioeducativas, especialmente aquelas de internação, deve ter clareza do seu objetivo, dependente de sua proposta pedagógica e de como esta é materializada na relação com o adolescente.

O SINASE criou o instrumento chamado Plano Individual de Atendimento – PIA, como uma ferramenta para o acompanhamento do adolescente durante seu período na unidade de internação:

[...]a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) constitui-se numa importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa. A elaboração do PIA se inicia na acolhida do adolescente no programa de atendimento e o requisito básico para sua elaboração é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao adolescente e sua família, nas áreas:

- a) Jurídica: situação processual e providências necessárias;
- b) Saúde: física e mental proposta;
- c) Psicológica: (afetivo-sexual) dificuldades, necessidades, potencialidades, avanços e retrocessos;
- d) Social: relações sociais, familiares e comunitárias, aspectos dificultadores e facilitadores da inclusão social; necessidades, avanços e retrocessos.
- e) Pedagógica: estabelecem-se metas relativas à: escolarização, profissionalização, cultura, lazer e esporte, oficinas e autocuidado. Enfoca os interesses, potencialidades, dificuldades, necessidades, avanços e retrocessos. Registra as alterações (avanços e retrocessos) que orientarão na pactuação de novas metas (CONANDA, 2006, p. 52).

Entretanto, segundo o relatório do Conselho Nacional de Justiça (2012), dos processos analisados em relação a adolescentes infratores da região Sudeste, apenas 3% dos processos fazem referência ao PIA; 84% não fazem nenhuma referência e 13% não tiveram resposta (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012, p. 29).

Segundo Moreira *et al.* (2015), Marques e Sposito (2015) e Jimenez *et al.* (2012), o PIA tem servido como instrumento técnico-burocrático, submetido a uma “racionalidade normativa – tecnologias que servem para isolar anomalias e normatizá-las por meio de procedimentos

corretivos e terapêuticos” (JIMENEZ, *et al.*, 2012, p. 10). Tal perspectiva confronta as próprias propostas do SINASE, deixando de lado a individualidade do adolescente. Por isso “é preciso considerar que o PIA não é um instrumento diagnóstico e nem burocrático, devendo ser considerado um estudo de caso que pode ser revisto continuamente” (MOREIRA, *et al.*, 2015, p. 345).

O contato com familiares é um elemento importante, tanto no aspecto pedagógico quanto para a equipe técnica, por trazer elementos da vida do jovem anterior à medida e também para ser um vínculo para construção de um projeto de vida após a medida. Entretanto, “42% dos estabelecimentos não possuem registro das visitas familiares aos adolescentes, sendo que mais da metade deles nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul não possuem estes registros” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012, p. 133). Em relação à vida escolar, 57% dos jovens declararam não estudar antes de ingressar em uma unidade de internação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012, p. 14).

É o aspecto pedagógico um dos elementos de distinção entre a medida socioeducativa e a pena aplicada ao adulto, dando também grande importância à manutenção dos laços familiares e comunitários, sendo assim, esperada a reinserção social ao final da medida:

Se a existência humana não é garantida pela natureza, mas deve ser produzida pelos próprios homens, isto significa que o homem não nasce homem. Ele se forma homem. Ele não nasce sabendo produzir-se como homem. Ele necessita aprender a ser homem, precisa aprender a produzir sua própria existência. E isso só pode ocorrer socialmente, isto é, na relação com os outros homens. Isoladamente o indivíduo humano ou perece ou não assume a forma humana (SAVIANI, 2014, p. 25).

A complexidade desse cenário aponta a necessidade de ações de gestão que contestem tais práticas nas unidades, atuando na desconstrução das práticas atuais e que sejam capazes de gerar novas formas de organização desta política pública.

A instituição da medida socioeducativa de internação, materializada em unidades de internação, pode ser compreendida a partir do conceito proposto por Fragoso (2005), de “conjunto inter-relacionado de redes sociais e culturais que, a determinados níveis, têm especificidades bem visíveis” (FRAGOSO, 2005, p. 64), sendo o local caracterizado também pela sua identidade sociocultural. Ou seja, o local é onde a maioria das relações macrossociais acontecem, palco das diversas manifestações de interesses e conflitos, unidas por diversos interesses e necessidades, sendo, no caso dessa pesquisa, um prisma para análise da unidade de internação (FRAGOSO, 2005), considerando que esse espaço é criado com o objetivo específico de socioeducação, não corresponde às realidades do público atendido.

A maioria dos adolescentes que cumpre medida socioeducativa de internação interrompeu seus estudos até os 14 anos, tendo cursado entre a quinta e a sexta série, e não frequentavam a escola na época da internação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

A formação oferecida, em qualquer unidade socioeducativa, deve ser articulada com a proposta de acompanhamento individualizado do adolescente, sendo parte de um projeto político-pedagógico que vai além dos aspectos sancionatórios (já apresentados na pena) mas que garantam direitos e formação cidadã:

A ação socioeducativa deve respeitar as fases de desenvolvimento integral do adolescente levando em consideração suas potencialidades, sua subjetividade, suas capacidades e suas limitações, garantindo a particularização no seu acompanhamento. Portanto, o Plano Individual de Atendimento (PIA) é um instrumento pedagógico fundamental para garantir a equidade no processo socioeducativo (BRASIL, 2006, p. 48).

Ainda que esteja prevista no ECA e no SINASE a importância da participação familiar no contexto da medida de internação, sendo parte importante e fundamental da ação socioeducativa, 34% dos estabelecimentos da região Sudeste não fazem registro dessas visitas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

Considerando o caráter pedagógico da medida socioeducativa,

A educação assume, dentro dos pressupostos teórico-metodológicos (...) a condição necessária, porém não suficiente, de ser mediadora no processo de emancipação humana uma vez que tem a função particular de mediar a produção cultural (o conhecimento elaborado historicamente) na relação entre a dimensão universal, própria do ser genérico, e a dimensão singular, própria do ser individual (BERNARDES, 2010, p. 293).

No ambiente escolar é necessário que a atividade pedagógica se oriente na criação de condições éticas e políticas que permitam a igualdade entre os sujeitos para que os meios de produção material e não-material sejam apropriados por todos (BERNARDES, 2010).

Assim, os motivos da atividade pedagógica são definidos pela necessidade de humanização do homem, seja do sujeito que ensina, seja do sujeito que aprende, pois ambos, ao apropriarem-se do conhecimento universal, se autoproduzem, superam suas potencialidades físicas e psíquicas pelo movimento dialético de transformação da natureza interna e externa ao homem. Os objetivos da referida atividade devem corresponder ao seu fim, ou seja, os objetivos pedagógicos devem ter como centro a apropriação da produção humana elaborada historicamente visando o processo de humanização. Para isso, ensinar e aprender são ações e operações não elimináveis e sim consideradas necessárias na atividade pedagógica. Na teoria histórico-cultural tais ações e operações não podem ser organizadas de forma indiscriminada e, concordando com Vygotsky, consideramos que não é qualquer ensino que promove desenvolvimento. (BERNARDES, 2010, p. 294).

O adolescente tem seus próprios meios de socialização pautados na amizade, nos espaços de convivência dentro e fora das instituições, inclusive na própria escola, onde é produzida aprendizagem (DAYRELL, 2007).

A cultura seria assim basicamente constituída pelo contexto no qual os fenômenos poderiam ser descritos de uma forma inteligível e, desta forma, todos nós pertenceríamos a universos simbólicos distintos, nos quais as nossas ações teriam significados diferentes, de acordo com o mundo simbólico a que pertencemos (FRAGOSO, 2005, p. 66)

Os processos de educação e formação podem ser entendidos como produto do desenvolvimento social e determinados pelas formas de relações da sociedade. “O vínculo da prática educativa com a prática social global faz vir à tona o fato de ela subordinar-se a interesses engendrados na dinâmica das relações e grupos sociais” (LIBÂNEO, 1998, p. 79). É uma prática social influenciada pelos interesses dominantes e atua sobre o desenvolvimento na relação com a natureza e a sociedade. Esse desenvolvimento ocorre na transmissão e na apropriação de conhecimentos, valores, habilidades e técnicas em ambientes organizados para esse fim.

E nesse sentido, se a práxis da unidade e a prática pedagógica tiverem os mesmos princípios norteadores, torna-se possível a construção de um novo conceito de atendimento na medida socioeducativa, podendo garantir que os processos internos do atendimento tenham realmente um caráter ressocializador e transformador.

Considerando as categorias de análise Papel do Estado, Família, Educação, Atendimento e Trabalho, por mais que o ECA apresente grandes inovações e um novo paradigma de atendimento, o atendimento que é oferecido aos jovens na medida socioeducativa de internação é muito distante do que está prescrito na lei.

O quadro abaixo apresenta um esquema analítico sobre as concepções do papel do Estado, da Família, da Educação, do Atendimento e do Trabalho, relativo às políticas relacionadas às crianças e aos adolescentes.

Quadro 1: Esquema analítico das informações apontadas neste estudo

Período	1ª Fase República Velha	2ª Fase República Velha	Era Vargas e Repúblicas Populistas	Regime Militar	Constituição cidadã
	1889 a 1910	1910 a 1930	1930 a 1964	1964 até 1985	1988
Papel do Estado	Não intervencionista	Higienista e jurista. Criação do código do menor (1927)	Criação do CNE, PNE. Sistema SENAI e SENAC	Código do menor (1979). Doutrina da situação irregular. Criação da FEBEM	Constituição (1988). ECA (1990). Doutrina da Proteção Integral
Família	Única responsável	Sujeita ao saber higienista	Poderia perder a guarda no caso de abandono material	Crise salarial e concentração de renda	Responsabilidade compartilhada com Estado e sociedade
Educação	Responsabilidade dos pais. Tratada na esfera privada	Disciplina e trabalho para corrigir “defeitos” morais	Inicia para os pobres, mas depois assume caráter global	Marcada por uma discriminação dos trabalhos manuais	Entendida como direito
Atendimento	Integração através do trabalho. Casa da Roda dos Expostos	Decisões baseadas na “índole”.	Periculosidade e índole. Crise nas estruturas de atendimento	Modelo correccional-repressivo	Garantia de desenvolvimento integral físico, moral, intelectual e espiritual
Trabalho	Entendido como solução para pobreza e “desvio”	Uso de jovens na indústria crescente	A partir dos 14 anos	1967 idade de trabalho para 12 anos. 1969 obrigatório o ensino dos 7 aos 14 anos	Somente na condição de aprendiz

Fonte: Faleiros (2011); Rizinni e Rizinni (2004).

Considerações finais

Este trabalho buscou apresentar uma revisão da literatura sobre o atendimento do Estado brasileiro em relação às crianças e adolescentes, buscando compreender às concepções que norteavam as políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e também para aqueles envolvidos na criminalidade.

Verificou-se que entre a República Velha e a Ditadura Militar havia uma mistura nas concepções dos atendimentos a crianças e adolescentes em situação de pobreza e outras vulnerabilidades e do atendimento àqueles que cometeram crimes. As bases dessas políticas públicas eram moralistas e se pautavam em ideias de higiene social e moralidade.

Apesar dos avanços, o atendimento socioeducativo atual é marcado por diversas contradições. Espera-se que o adolescente atendido tenha autonomia e siga uma nova trajetória

em relação ao ato infracional, porém, ele é colocado de forma passiva no atendimento, em uma instituição que controla sua vida e oferece uma educação cuja prática não está voltada para a construção de novos saberes, mas puramente para a ocupação do tempo ocioso. Tais questionamentos abrem espaço para futuras pesquisas, visando aprofundar nas relações educacionais dentro da unidade socioeducativa, bem como a efetivação de uma gestão transformadora na melhoria dos resultados no atendimento socioeducativo, seja esse de meio aberto ou de internação.

Não obstante as contradições em relação ao atendimento, está na própria unidade socioeducativa a força para a construção de novos caminhos. Um novo modelo de gestão, capaz de promover novos espaços, de desconstruir o discurso da segurança como limitador das ações e que torne possível emergir novos discursos, tanto dos atendidos quanto dos trabalhadores do sistema.

Entretanto, devido à complexidade que é qualquer fenômeno humano, ao se basear em dados já construídos distancia-se daquilo que acontece no momento atual e do interlocutor do seu objetivo de pesquisa. Assim, podem-se apontar como trabalhos futuros pesquisas empíricas sobre a gestão e a educação no sistema socioeducativo, bem como sua comparação com a literatura.

Referências bibliográficas:

ADAMI, Andreza; BAUER, Marcela. *Perfil e prática do agente de segurança socioeducativa: Recomendações para a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais*. São Paulo: Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.

BERNARDES, Maria Eliza Mattosinho. A educação como mediação na teoria histórico-cultural: compromissos ético e político no processo de emancipação humana. *Rev. psicol. polít.*, São Paulo, v. 10, n. 20, p. 293-296, dez. 2010.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 1940.

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, 1990.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Sistema Nacional De Atendimento Sócio-educativo. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006.

- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Panorama Nacional: A execução das Medidas Socioeducativas de Internação. Programa Justiça ao Jovem: Conselho nacional de Justiça, 2012.
- DAYRELL, Juarez. A escola "faz" as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1105-1128, 2007.
- ESTEVAM, Ionara Dantas; DE LIMA COUTINHO, Maria da Penha; DE ARAÚJO, Ludgleydson Fernandes. Os desafios da prática socioeducativa de privação de liberdade em adolescentes em conflito com a lei: ressocialização ou exclusão social? *Psico*, v. 40, n. 1, 2009.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- FRAGOSO, António. Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: Um ensaio baseado em experiências investigativas. *Revista Lusófona de Educação*, v. 5, p. 63-83, 2005.
- GIL, António Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.
- GUALBERTO, Juliana das Graças. *Educação escolar de adolescente em contextos de privação de liberdade: um estudo de política educacional em escola de centro socioeducativo*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- JIMENEZ, Luciene; DE JESUS, Neusa Francisca; MALVASI, Paulo Artur; SALLA, Fernando. Significados da nova Lei do Sinase no sistema socioeducativo. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, n. 6, 2015.
- JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade: desafios para a política de reinserção social. *Revista de educação de jovens e adultos*, p. v. 2, n. 1, p. 1-116, 2008.
- LEMOS, Flávia Cristina Silveira; MACEDO, Adriana Elisa de Alencar; BARROS NETA, Fernanda Teixeira de. Inquietações Sobre a Produção do Encarceramento de Adolescentes no Brasil. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, Florianópolis, n. 13, p. 379-403, 2015.
- LIBÂNEO, José Carlos. Os significados da educação, modalidades de prática educativa e a organização do sistema educacional. In: LIBÂNEO, José Carlos. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* São Paulo: Cortez, 1998.

MARQUES, Fernanda Telles; SPOSITO, Livia Silva. Adolescente autor de ato infracional e institucionalização: reflexões sobre processos des/educativos em uma instituição total. *Revista CAMINE: Caminhos da Educação*, Franca, v. 7, n. 1, p. 50-69, 2015.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira; ALBUQUERQUE, Bruna Simões de; ROCHA, Bianca Ferreira; ROCHA, Paula Melgaço da; VASCONCELOS, Maria Aparecida Marques. Plano Individual de Atendimento (PIA) na perspectiva dos técnicos da semiliberdade. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 122, p. 341-356, jun. 2015.

MOURÃO, Aline Nogueira Menezes; SILVEIRA, Andréa Maria. Controle social informal e a responsabilização de jovens infratores. *Cad. CRH*, Salvador, v. 27, n.71, p.393-413, ago. 2014.

PADOVANI, Andréa Sandoval; RISTUM, Marilena. A escola como caminho socioeducativo para adolescentes privados de liberdade. *Educação e Pesquisa*, v. 39, n. 4, p. 969-984, 2013.

PONTES, Cátia Regina Machado. *Dilemas relativos às normas, valores e saberes de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa: contribuições para uma gestão social no serviço de prestação de serviço à comunidade*. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local, Centro Universitário Una, Belo Horizonte, 2014.

RIZZINI, Irma; RIZZINI, Irene. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: PUC Rio, 2004.

SAVIANI, Dermeval. *Pedagogia histórico-crítica: Primeiras aproximações*. 5ª. ed. São Paulo: Autores Associados, 1995.

SCISLESKI, Andrea Cristina Coelho; GALEANO, Giovana Barbieri; SILVA, Jhon Lennon Caldeira da; SANTOS, Suyanne Nayara dos. Medida Socioeducativa de Internação: dos Corpos Dóceis às Vidas Nuas. *Psicologia ciência e profissão*, Brasília, v.34, n.3, p. 660-675, set. 2014.

TORRES, Luiz Henrique. A casa da roda dos expostos na cidade do Rio Grande. *Biblos*, v. 1, p. 103–116, 2006.

VELOSO, Ana Carolina Gouvêa Pinto. *Como a escola é vista pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

VERONSE, Josiane Rose Petry; LIMA, Fernanda da Silva. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): breves considerações. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade, Florianópolis*, v. 1, n. 1, p. 29-46, 2009.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2014: Os Jovens do Brasil. Brasília, 2014.