



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

FÁBIO FELIX

**A DERRUBADA NÃO PÕE FIM AO CAJE: ANÁLISE COMPARATIVA DA
POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO DISTRITO FEDERAL
ENTRE 2002 E 2012**

BRASÍLIA
2013

FÁBIO FELIX

**A DERRUBADA NÃO PÕE FIM AO CAJE: ANÁLISE COMPARATIVA DA
POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO DISTRITO FEDERAL
ENTRE 2002 E 2012**

Dissertação de Mestrado defendida perante Banca Examinadora no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientação: Prof.Dr Newton Narciso Gomes Junior (SER/UnB)

Brasília
2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1015511.

F316d Felix, Fábio.
A derrubada não põe fim ao CAJE : análise comparativa da política de atendimento socioeducativo do Distrito Federal entre 2002 e 2012 / Fábio Felix. -- 2014.
95 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2014.
Inclui bibliografia.
Orientação: Newton Narciso Gomes Júnior.

1. Assistência a menores - Distrito Federal (Brasil).
2. Ressocialização. 3. Menores - Estatuto legal, leis, etc.
4. Direitos humanos. 5. Direitos dos adolescentes.
I. Gomes Júnior, Newton Narciso. II. Título.

CDU 362.7(817.4)

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:

Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.

A iniciativa rápida, a reflexão longa,

A paciência fria e a infinita perseverança,

A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto,

Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade.

(Bertolt Brecht)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior (SER/UnB)
(Orientador)

Prof^ª. Dr^ª. Débora Diniz (SER/UnB)
(Membro interno ao PPGPS)

Prof^ª. Dr^ª. Daniele Nunes Henrique Silva
(Membro externo – Instituto de Psicologia/ UnB)

LISTA DE SIGLAS

CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

OEA – Organização dos Estados Americanos

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SUBSIS – Subsecretaria do Sistema Socioeducativo

UIP – Unidade de Internação de Planaltina

UIPP – Unidade de Internação do Plano Piloto

UNIRE – Unidade de Internação do Recanto das Emas

UNISS – Unidade de Internação de Saídas Sistemáticas

VIJ – Vara da Infância e Juventude

RESUMO

O objetivo deste trabalho é o estudo das intenções apresentadas pelas coligações que governaram o Distrito Federal entre 2002 e 2012 na área do sistema socioeducativo. A perspectiva de análise remonta à história das políticas públicas para a infância e adolescência e o marco legal conquistado a partir da Constituição de 1988, bem como o papel da nova lógica implantada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) o Sistema nacional de atendimento socioeducativo (SINASE) e sua real capacidade de efetivação na realidade. O pano de fundo desse estudo foi a disputa de projeto societário que permeia a concepção da política de atendimento socioeducativo e a polariza entre suas possibilidades sociais, educativas e sua hegemonia punitiva. Para desenvolver o trabalho houve, também, a análise de pesquisas e dados estatísticos sobre o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal. Foram analisados os programas partidários, com o mapeamento de suas diretrizes para a ação socioeducativa, além dos programas de governo apresentados por estes partidos quando disputavam as eleições no Distrito Federal. Além disso, foi analisado o Plano de Ação de cada gestão, suas intenções e a avaliação do que foi realizado. A hipótese de que as intenções descritas nos documentos oficiais passam longe da realidade foi comprovada e reforçada pela dinâmica de seus direcionamentos técnicos e políticos. A lógica punitiva e o encarceramento são encarados como a real alternativa para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal. O reflexo disto é a hegemonia de uma concepção punitiva que prioriza as iniciativas de privação de liberdade e não articula as políticas sociais. Nesta perspectiva, a simbólica derrubada do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), ocorrida em março de 2014, pode não significar o fim de um ciclo de desrespeito aos direitos humanos de adolescentes.

Palavras-chave: medida socioeducativa, política de infância e adolescência, plano de ação, programas de partido, programas de governo.

ABSTRACT

The aim of this work is the study of intent submitted by the coalitions which ruled the Brazilian Federal District between 2002 and 2012, about socio-educational system. The prospect of analysis dates back to the history of public policies for childhood and adolescence and the legal framework conquered from the Constitution of 1988. The role of the new logic implemented by the Statute of the child and adolescent (1990), and the National System of socio-educational service (SINASE) and its real effective capacity in reality. The dispute of corporate projects that pervades the conception of educational assistance policy and polarizes social, educational opportunities among and its punitive hegemony were the backdrop of the study. To develop the work there was, too, research analysis and statistical data on the Socio-educational System of the Federal District. Party programs were analyzed with the mapping of their guidelines for the socio-educational action. Besides the Government programs presented by these parties when vied for the Government of the Federal District. Still, there was the analysis of the plan of action of each management, their intentions and the assessment of what has been accomplished. The hypothesis that the intentions outlined in the official documents are far from reality was confirmed and reinforced by the dynamics of their technical and political imperatives. The punitive logic and incarceration are seen as the real alternative to teens in fulfillment of socio-educational measures in the Federal District. The reflection of this is the hegemony of a punitive conception that prioritizes the initiatives of deprivation of liberty and articulates social policies. In this respect, the Symbolics Specialized Youth detention center (CAJE), occurred in March of 2014, tipping may not mean the end of a cycle of disrespect to human rights of adolescents.

Key-words: socio-educative action, Childhood and youth policy, plan of action, party programs, government programs.

TABELAS

Tabelas 1: Comparativo entre o Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Tabela 2: Adolescentes e servidores por Unidade de Internação

Tabela 3: Adolescentes e servidores por Unidade de Semiliberdade

Tabela 4: Adolescentes e Servidores por Unidades de Atendimento em Meio Aberto

Tabela 5: Percentual de Adolescentes em Medida de Internação por residência

Tabela 6: Ações programáticas de 2003 – 2004 e resultados

Tabela 7: Ações programáticas de 2005 – 2006 e resultados

Tabela 8: Objetivos e ações da gestão

SUMÁRIO

Apresentação.....	10
Introdução	15
Capítulo 1 - O Estado, as políticas punitivas e as políticas sociais.....	23
1.1 Uma abordagem crítica do Estado e a transição das práticas punitivas	23
1.2 O neoliberalismo e as políticas punitivas	26
1.3 As questões da Política Social.....	31
1.4 A redução da idade penal como reforço punitivo	36
Capítulo 2 - A Política de Atendimento Socioeducativo no contexto do Distrito Federal.....	39
2.1 – Um contexto prévio da Socioeducação	39
2.2 – Um Panorama do Distrito Federal.....	44
2.3 – A Socioeducação no DF	48
Capítulo 3 - Os Projetos para a Socioeducação suas similaridades e a adesão à hegemonia punitiva	60
3.1 Os programas partidários	60
3.2 Os programas de governo.....	63
3.3 Planos de Ação e propostas de planejamento	65
Considerações Finais.....	87
Referências bibliográficas.....	93

Apresentação

A verdade deste estudo reside na profunda inquietação que colhi durante o período de trabalho no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal. Iniciei minha trajetória profissional no Grupo VIOLES¹ – Pesquisa em exploração sexual de crianças, adolescentes e tráfico de pessoas, o que contribuiu em grande medida para a sensibilidade e interesse no tema. Logo em seguida, a vivência direta com os adolescentes acautelados em duas instituições para jovens em cumprimento de medida socioeducativa no Distrito Federal foi intensa e provocadora.

O meu primeiro contato com os adolescentes foi em uma das mais temidas instituições do Distrito Federal, o CAJE. Palco de cerca de trinta mortes de adolescentes desde 01 de setembro de 1995, dezenas de rebeliões, além de inúmeras violações de direitos apontadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – CIDH - OEA, este é um dos principais legados do Centro de Atendimento Juvenil Especializado. A intensa experiência de trabalho nesta instituição trouxe profundas reflexões e as primeiras decepções no campo profissional.

A minha atuação no CAJE foi uma demonstração das plenas dificuldades do exercício profissional em uma Instituição que não sabe exatamente sua missão, ou sabe e não quer assumi-la, por razões nem sempre explícitas, e que foi construída para punir e não ressocializar. Suas condições estruturais, a falta de capacitação do corpo técnico, o lapso de comunicação interna e a limitação histórica plantada ali eram fatores que impediam o avanço de qualquer outra perspectiva que não fosse punitiva e sufocante de tantas iniciativas que ousassem nascer.

Consolidou-se, então, uma cultura institucional “menorista”, que entende o adolescente como objeto de intervenção, com características excessivamente reguladoras e repressivas, que não o entende como parte de uma estrutura da

¹ Grupo de Pesquisa especializado em pesquisa e intervenção na área da exploração sexual de crianças, adolescentes e tráfico de pessoas, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, coordenado pela Profa.Dra Maria Lúcia Leal.

sociedade que o coloca em uma situação profundamente desigual. O resultado disso é o encarceramento de centenas de adolescentes que, por não terem acesso real às políticas públicas, agora são punidos e trancados.

Os limites desta política punitiva são gigantescos e passam longe das leituras conceituais que fazemos quando começamos a trabalhar, especialmente, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das resoluções que tratam do direito de crianças e adolescentes no Brasil.

Minha primeira percepção foi que instituições como o CAJE tentam todos os dias nos negar a possibilidade de enxergar a totalidade. As iniciativas, a relação com o Sistema de Justiça, a descrença das equipes órfãs de supervisão criam um ambiente propício à renúncia e à acomodação. Difícil é resistir quando o Estado abandonou a política, quando as condições de trabalho são isalubres e quando a correlação de forças nestas instituições é completamente desigual.

A experiência nos centros de internação de adolescentes também me gerou outra reflexão, principalmente quando trabalhei na Unidade de Internação de Planaltina, onde ocupei o cargo de Gerente Socioeducativo, e tive a oportunidade de desenvolver uma leitura mais apurada da conjuntura interna e seus tensionamentos. Estas instituições guardam uma conjuntura de disputa permanente entre projetos de socioeducação diferentes: por um lado, o projeto constante do Estatuto da Criança e do Adolescente, com uma concepção ressocializadora, educativa e de defesa dos direitos humanos; do outro lado, uma concepção “punitiva” que apenas enxerga o adolescente de forma limitada, como o autor de ato infracional, e não a partir de sua história e seu lugar na sociedade.

Há uma guerra de posições que é medida a todo o momento, na decisão de tempo de aplicação da “medida disciplinar” (aquela usada para o adolescente que desobedeceu as normas da instituição). A garantia do acesso aos serviços e programas existentes na Unidade tem relação direta com a disputa e intensa correlação de forças institucional. Pode parecer um mero adereço, mas são estes

momentos que mais consomem a dinâmica de atuação de centenas de profissionais que atuam nestas Unidades.

A reflexão sobre as Medidas Socioeducativas como Política Social ou Política Punitiva foi surgindo ao longo do processo de estudo e pesquisa. Um debate que não é novo: Oliveira (2010), em sua dissertação de mestrado já demonstrava o abismo existente entre a prática e a legislação. O que se pretende analisar neste trabalho é qual traço (social ou punitivo) hegemoniza esta política e sua intervenção hoje no Brasil e principalmente no Distrito Federal.

O anúncio de desativação do CAJE, os dados revelados por pesquisas recentes sobre a situação desta área na nossa região e o histórico de violação de direitos humanos nas diversas instituições foram momentos decisivos para a escolha do DF como foco de análise. Não há qualquer pretensão em culpar os servidores que atuam no cotidiano das medidas, pelo contrário, a ideia é entender este processo como um sistema de desigualdades e disputa de projetos, no qual, o mais fraco é em geral o adolescente que transita nesta política.

As primeiras cenas que presenciei trabalhando nesta área acentuaram minha visão inicial de que ali se praticava a antítese do que previa o Estatuto. Vivendo o cárcere tão de perto, e situações cada dia mais inusitadas, surgiram-me questionamentos tão complexos que não possuem uma resposta única ou verdade absoluta. A explosão de uma televisão no quarto de um adolescente em um plantão, e a notícia que, como profissional, eu teria que dar a família, da internação do jovem em estado grave em um hospital, são exemplos da dinâmica dos trabalhos desempenhados.

Outras situações também contribuíram para o anseio em desenvolver essa pesquisa: a participação em uma comitiva com outros profissionais para revelar à mãe que seu filho havia morrido no final de semana e não estaria mais na instituição, somado à necessidade de presenciar o desespero de uma família; a descoberta que à véspera do natal, tantos jovens sequer puderam avisar às suas famílias que estavam internados na instituição; a banalização do adolescente que passa de sua condição de

“pessoa em desenvolvimento” para “infrator” impiedoso e é tratado como estatística ou objeto. Essas são algumas formas de violência que exigem um estudo de causa profundo.

Este trabalho não pretende solucionar os problemas, mas pode ser um passo no sentido levantar reflexões sobre a Socioeducação e estimular a reflexão sobre o tamanho dos desafios que a academia e os profissionais precisam enfrentar. O imobilismo aparente, além da sensação de continuismo na condução desta política em tantas décadas, determinaram que esta pesquisa conjugasse a análise das iniciativas dos partidos e governos sobre o assunto, bem como suas reais diferenças e similaridades. Além do debate teórico sobre os projetos em questão que abordam esta política, me propus a compreender de que forma as coalizões governantes constroem sua intervenção e como podemos produzir sínteses e desdobramentos que contribuam com reais mudanças no âmbito da prática política e institucional.

Nesse sentido, questiono-me: serão essas instituições realmente capazes do intento da ressocialização?

Instituições como o CAJE acomodam, segundo a estatística corrente, cerca de 80% de adolescentes negros, oriundos especialmente de Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas e Planaltina (dados referentes à pesquisa da CODEPLAN realizada no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal no ano de 2013). Tal quadro evidencia que a política socioeducativa serve como um instrumento profundamente excludente com corte claro de classe e raça, um verdadeiro *apartheid*.

As medidas socioeducativas são mais complexas do que vem sendo tratadas pelas diversas gestões, que acabam por reforçar a lógica de criminalização da pobreza quando, junto com outras instituições do Sistema de Justiça, lidam com o ato infracional apenas com respostas punitivas.

Por fim, estou convicto de que, mesmo com suas paredes derrubadas, mas sem políticas para a juventude, interação com a Assistência Social, educação, investimento nas medidas socioeducativas de meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade), hoje tão sucateadas, capacitação para

servidores que atuam diretamente com os adolescentes (incluindo os gestores), planejamento estratégico e compromisso com o enfrentamento da problemática em sua essência, as paredes de uma velha instituição com ares medievais (CAJE) podem ir ao chão, mas este não será, definitivamente, o fim de sua história.

Introdução

O debate de um tema tão árido e acidental na história como a Política de Atendimento Socioeducativo requer uma análise que seja capaz de refletir sua complexidade e os elementos que façam surgir campos contraditórios nesta política. Explicar elementos da história, as diversas concepções sociais existentes na atenção à criança e ao adolescente, bem como mergulhar nas discussões referentes ao papel do Estado, das políticas punitivas e das políticas sociais, são algumas tarefas que podem construir o caminho para apontamentos mais sólidos e úteis.

Não há como estabelecer qualquer análise das políticas na área da infância e adolescência sem levar em consideração a reconstrução da história de organização popular e social em torno deste tema e, além disso, como este ganhou musculatura na sociedade civil, alcançando diversas mudanças estruturantes na legislação, na cultura e na ideologia. Entender o “menor” como parte relevante de uma sistemática ação do Estado em diversos pontos de vista é o primeiro passo para esta compreensão.

No caso do Brasil, um estudo da atualidade das políticas desta área precisa levar em consideração a dimensão histórica do papel das classes trabalhadoras na construção de sua concepção e na mobilização por um perfil mais protetivo, que obteve resultados objetivos na Constituição Federal de 1988.

A Constituição preconizou a estruturação das ações governamentais com um caráter de maior responsabilização do Estado. Entretanto, isto não se mostrou suficiente, uma vez que, durante a década de 1990, os sucessivos governos impulsionados por uma conjuntura global de liberalização da economia alavancaram um processo que Iamamoto (2008) chamou de ‘choque liberalizante’.

Esse processo desregulamentou o mercado financeiro, privatizou setores essenciais, precarizou as relações de trabalho e, neste contexto de ortodoxia econômica, fez uma abertura comercial completamente subserviente aos países ricos.

Berhing (2009) concorda com isto quando afirma que “Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra reforma do Estado e obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988”. Esta visão crítica da realidade atual das políticas públicas é fundamental para que se analise qualquer política específica. (BERHING: 2009, p. 21)

A política de Atendimento Socioeducativo no Brasil é definida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que entrou em vigor em 1990, como um sistema de medidas socioeducativas direcionadas à adolescentes que cometeram ato infracional. As medidas constantes na legislação brasileira hoje são seis: (1) advertência; (2) obrigação de reparar o dano; (3) Prestação de Serviço à comunidade; (4) Liberdade Assistida; (5) Semiliberdade e (6) Internação em Estabelecimento Educacional. Cada medida é aplicada a partir de uma análise do Sistema de Justiça, que leva em consideração um conjunto de elementos prévios à sua aplicação. (BRASIL, 1990)

Mais recentemente, as Medidas Socioeducativas vêm ganhando estruturação específica, com a criação de órgãos nacionais de regulamentação, e resoluções - como a do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2006, que discorre sobre seus procedimentos e formas de atendimento. Além disso, em 2012 foi sancionada pela Presidência da República a Lei nº 12.594 que dá novo *status* às rotinas institucionais e estabelece parâmetros mais claros no marco legal para a execução desta política.

No entanto, as medidas socioeducativas continuam a atravessar uma crise existencial e estrutural, por se tratar de uma política vinculada à lógica penalizante do Estado, mas que, em sua concepção, convive com a existência de contornos de política social “ressocializadora” ou “educacional”.

Portanto, a análise desta política é precedida pelo debate do real papel que estas medidas cumprem e qual dimensão é mais tensionada na sua efetivação. Como alerta Oliveira: “ (...) dada a contradição existente entre regulamentação legal e prática social e pedagógica real a compreensão do que seja socioeducação seus objetivos, e sobretudo, a viabilidade de efetivação do que está previsto na lei ainda se colocam como questão”. (OLIVEIRA: 2010, p. 27)

Dessa forma, o contexto das demais políticas sociais e punitivas, sua correlação de forças e a forma como os diversos governos tratam estes temas dá algumas das condições necessárias para o alcance de resultados e contribuições.

Diante disso, a presente pesquisa tomou como **objeto** a análise comparativa da Política de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal entre 2002 e 2012, abordando as contradições, correlação de forças da política, a partir de documentos norteadores de sua concepção e lógica e, com isso, a reflexão sobre sua efetivação e real caráter ressocializador.

A inquietação com o tema aqui estudado teve início com o anúncio da desativação do Centro de Atendimento Juvenil Especializado, o CAJE, uma das Unidades *correcionais* de adolescentes mais conhecidas no Brasil, principalmente no que diz respeito à violação de Direitos Humanos. Este centro de atendimento de adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação foi fruto de dezenas de inspeções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e foi denunciado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA). Palco de mais de trinta mortes de adolescentes internos da instituição desde 1995, a referida unidade coloca em questão o real papel de sua derrubada predial e evidencia as profundas contradições no caráter da Política de Atendimento Socioeducativo.

Para viabilidade desta pesquisa, foi escolhido um período de dez anos, entre 2002 e 2012, para análise dos documentos que permitiram inferir os elementos suscitados. O CAJE serve como referência do contexto das Medidas Socioeducativas no Distrito Federal, mas a análise não foi restrita a esta instituição e abarcou todas as condições do Sistema local, a partir de documentos específicos, para que os resultados pudessem refletir de forma mais efetiva a totalidade da situação.

O **Objetivo Geral** do trabalho foi analisar e compreender a trajetória das políticas de atendimento socioeducativo, seus limites e possibilidades de efetivação no Distrito Federal entre 2002 e 2012.

A **hipótese** que orientou este trabalho foi que: *a existência de diferentes programas de governo, mudanças nas configurações políticas das coalizões governantes, e as aparentes divergências nas concepções apresentadas pelas trajetórias e programas partidários que governaram o DF entre 2002 e 2012 não implicaram impactos substanciais no conteúdo das políticas de Atendimento Socioeducativo*. Isto implica afirmar preliminarmente que ações conjunturais executadas, como a desativação do CAJE, podem não pôr fim às práticas institucionais violadoras de direitos acumuladas historicamente. Ou seja, a prioridade em conceber projetos que reforcem a viabilidade eleitoral de campos políticos específicos, muitas vezes, põe em xeque a qualidade das ações.

No sentido de percorrer os objetivos almejados deste trabalho, sua estruturação e apresentação foram sistematizadas para que o leitor possa se apropriar das distintas facetas dessa pesquisa pelo olhar do pesquisador.

Assim, o **Capítulo 1** discorre sobre a crise existencial da Política de Atendimento Socioeducativo, ora considerada como política social, ora como política punitiva à luz de algumas abordagens teóricas que tratam as contradições e disputas de projetos quanto ao papel do Estado nesta área. Neste capítulo predominou a discussão do Estado Penal e sua face atual marcada pelo neoliberalismo e o esvaziamento das políticas públicas. Há ainda o debate da redução da idade penal e como este instrumento é utilizado para tensionar a disputa do caráter das medidas socioeducativas para o campo punitivo.

O **Capítulo 2** contextualiza a Política de Atendimento Socioeducativo no Distrito Federal com os dados gerais de infância, adolescência e juventude, elementos extraídos dos documentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Pesquisas da Codeplan e dados estatísticos da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo. Uma abordagem da conjuntura do Distrito Federal é fundamental para a compreensão do histórico da região, bem como garante as condições para o entendimento de como se dá a atuação do Estado na esfera local, no que diz respeito aos projetos, planejamento e gestão das políticas públicas.

No **Capítulo 3** os dados coletados foram avaliados na perspectiva que pudessem constituir uma análise comparativa documental. Foi estabelecida uma comparação das intenções descritas nos Programas Partidários, Programas de Governo e nos Planos de Ação, que demonstrou algumas limitações e potencialidades nos documentos analisados no período de 2002 à 2012. Tendo em vista a disputa de projeto em torno da Política de Atendimento Socioeducativo como elemento estruturante deste trabalho, o referido capítulo analisou o papel dos campos governantes, suas propostas, programas e diretrizes e a capacidade destes de incidência no tensionamento da ação socioeducativa. Foi feita uma análise sucinta dos programas partidários, visto que estes não discorrem de forma clara sobre o tema abordado. A comparação entre os programas de governo serve mais como diretrizes gerais para o próximo período mas já reflete o conhecimento sobre a área e também o comprometimento do Estado. Os Planos de Ação foram os documentos que permitiram uma análise mais qualificada das diferenças de cada período governamental estudado.

A Política de Atendimento Socioeducativo, assim como as políticas para a infância e adolescência guardam condições de interação com as realidades sociais apontadas pelo perfil do quadro político e econômico. No esforço de não perder a perspectiva da totalidade, mas com a necessidade metodológica de analisar uma parte a partir do todo, privilegiamos uma das maiores políticas sociais no campo da infância e adolescência. Enquanto uma ação voltada para atender a adolescentes que cometeram ato infracional, esta política pode traduzir a efetividade e eficácia de outras políticas sociais, bem como traçar o perfil de prioridades da gestão pública. Esta área pode ser vista como a face do Estado Penal para um setor da juventude. Seus resultados e análise qualitativa podem traduzir uma parcela significativa dos elementos fundantes da gestão pública local.

Metodologia

Este trabalho é orientado numa perspectiva crítica das ciências sociais, e tem como seu principal pilar a Teoria Marxista, em que se propõe uma abordagem dialética na análise do fenômeno estudado. Isso significa não fazer uma leitura estática e meramente institucionalizada, ao contrário aproveitar a dimensão da história, da mobilização da sociedade civil e o impacto disto na política em questão. Elencar as contradições sociais e as condições socioeconômicas nas quais se desenvolve este contexto foi fundamental para o alcance dos resultados deste trabalho

Nessa perspectiva, a construção do objeto de estudo e a fundamentação teórica partiu da revisão de bibliografia, que possibilitou confrontar o fato empírico sob o qual aqui se reflete, no sentido de “desvendá-lo, de descobrir suas determinações”. Assim, remontou-se progressivamente pressupostos e categorias a fim de sintetizar suas múltiplas determinações e construir um *concreto pensado* (IANNI, 1986, p. 10).

É importante apontar que o envolvimento profissional do pesquisador com a área foi fundamental para a construção da metodologia e para o estabelecimento de uma conexão prévia com a temática². Os conhecimentos acumulados nos trabalhos e pesquisas desenvolvidos com crianças e adolescentes em situação de exploração sexual, bem como a atuação no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal foram elementos motores para a qualidade da metodologia do presente trabalho³.

Para dar conta metodologicamente desta temática, partiu-se do entendimento de que os discursos repressivos, que criminalizam os adolescentes, são um fenômeno social que influencia no direcionamento e no caráter das políticas voltadas a esse

² O Pesquisador é servidor público do Distrito Federal, foi Assistente Social do Centro de Atendimento Juvenil Especializado, Gerente Socioeducativo da Unidade de Internação de Planaltina e Assessor Especial da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo.

³ A experiência prévia do Pesquisador foi no grupo de Pesquisa VIOLES, com pesquisas relacionadas à exploração sexual de crianças e adolescentes, especialmente “A trajetória social do adolescente em situação de exploração sexual na Rodoviária do Plano Piloto e no Setor Comercial Sul” Coordenada pela Profa.Dra Maria Lúcia Leal.

segmento. As políticas sociais são aqui entendidas como “o conjunto de respostas dadas pelo Estado burguês às pressões dos segmentos da população afetados pelas várias expressões da questão social” (NETTO, 2003).

A análise das relações de dominação e das condições históricas é um fio condutor da compreensão de qual tem sido a condição de pertencimento que a criança e o adolescente têm tido na sociedade. É necessário que não se caia em armadilhas simplistas para explicar uma realidade tão complexa. Sob a égide do materialismo histórico e dialético, estruturando uma conjugação das informações e utilizando o levantamento de dados secundários e análise teórica é que o roteiro se organiza.

O levantamento de dados secundários tem o objetivo de contribuir para o estudo prévio de experiências que possam aquecer o olhar do pesquisador sobre esta temática, em especial, as iniciativas existentes no Distrito Federal no diálogo das políticas sociais. Com o objetivo de apreender uma visão global da temática e confrontá-la com as realidades, foram avaliados alguns documentos: (01) a legislação da área (ECA, SINASE e Lei 12.594/2012) (02) o relatório do CNJ, (03) o relatório do CNMP, (04) os dados estatísticos da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, (05) os Programas Partidários dos titulares da gestão governamental (PMDB, DEM e PT) durante o período estudado, (06) os programas de governo apresentados pelos campos políticos que estiveram à frente da gestão local (das coligações lideradas pelos governadores Joaquim Roriz, Arruda e Agnelo), (07) os Planos de Ação ou similares para a área específica da Política de Atendimento Socioeducativo no período delimitado.

A proposta metodológica teve a pretensão de traçar o perfil da política de atendimento socioeducativo a partir do marco regulatório atual e problematizar em confronto com as concepções teóricas de Estado e política pública. A análise dos documentos de órgãos de inspeção como o CNJ e o CNMP, somada aos dados estatísticos contribuíram para a constituição de um panorama da situação desta

política no Distrito Federal e também para levantar questões que se confrontam com a legislação.

Neste sentido, foi possível avaliar, a partir dos documentos referentes às intenções e planos de ação, a atuação da gestão para a área, suas pretensões prévias à condução da máquina pública, os efeitos dos projetos partidários no conteúdo da política específica e o planejamento traçado para o período do Governo e, de forma comparativa, apontar alguns limites e potencialidades de sua efetivação.

O desafio da análise comparativa é buscar elementos comuns, distorções e diferenças das pretensões governamentais no período escolhido. A hipótese apresentada, bem como o estudo da legislação e da produção acadêmica selecionada, relativas ao objeto de estudo, foram importantes para aguçar o olhar e a capacidade do pesquisador. A evidente crise existente entre o marco legal e a prática executada serviu como ponto de partida na reflexão teórica, na busca de respostas nos dados oficiais e nos relatórios dos órgãos de controle.

O debate traçado no Capítulo 1 deste trabalho evidenciou a necessidade de desvendar o real lugar da política de atendimento socioeducativo na disputa de um projeto societário. Buscou-se apurar o papel do Estado nas diferentes conjunturas, compreender o histórico de esvaziamento das políticas sociais no âmbito do neoliberalismo, a necessidade de resposta punitiva neste contexto, e a relação disso com um marco legal avançado e construído junto com as forças sociais mobilizadas da sociedade.

Capítulo 1

O Estado, as políticas punitivas e as políticas sociais

1.1 Uma abordagem crítica do Estado e a transição das práticas punitivas

“A marginalidade que dói no fundo da alma do povo não é a do “marginal” que vai para a cadeia, mas do marginal congressista que regula a cadeia para quem não consegue ser impune” Pedro Demo

A compreensão deste debate se dá a partir de uma visão teórica global da realidade. Marta Harnecker (1983) ao tratar dos conceitos elementares do materialismo histórico faz referências específicas à estrutura jurídico-política da realidade. Ela aponta que para além da existência de uma estrutura ideológica e econômica, a sociedade também possui um conjugado de “aparelhos institucionais” destinados a regular o funcionamento social, que denominou de estrutura jurídico-política:

na sociedade de classes, o jurídico-político está assegurado por um aparelho autônomo: o Estado, que monopoliza a “violência legítima” e cuja a principal função é manter sob sujeição de uma classe dominante todas as demais classes que dependem dela. (Harnecker: 1983, P. 115)

A autora evoca uma visão clássica de Estado, com forte influência de Lenin em “O Estado e a Revolução”, que o atribui enquanto produto do antagonismo inconciliável de classes. Neste caminho, para que se analise seu papel, é preciso ter clareza da concepção apresentada pela autora de como se estrutura a sociedade e o papel de suas contradições e desigualdades. Harnecker (1983) afirma que, no sentido de garantir o que ela aponta como princípio fundamental na concepção de Estado, “que são os interesses das classes dominantes”, criam-se estruturas “repressivas” tais como os cárceres e instituições similares.

Dessa forma, a concepção de Estado adotada demonstra uma ligação dialética com o modo de produção, não percebendo esta intuição central da estrutura social, apenas como um órgão “jurídico ou administrativo”, mas, com suas características e

ações submetidas a uma dominação estrutural de classe, que privilegia um setor em detrimento de outros. Não há qualquer análise de política específica, política social ou punitiva que possa enxergar neutralidade neste processo. Isto não implica em não existência de tensionamentos e contradições em suas ações, mas, na necessidade de compreensão de seu caráter de “dominação política”, prévio às dimensões especificamente social ou punitiva.

Neste contexto, Mascaro (2013) reforça que a forma como o Estado se apresenta na atualidade é diferente de qualquer outra composição ou organização anterior na história: “sua manifestação é especificamente moderna, capitalista” (MASCARO: 2013, P. 17). Um elemento importante desta nova modalidade de expressão do Estado reside na separação dos que dominam politicamente e dos que dominam economicamente. Ele reforça que no caso do capitalismo o “burguês não é necessariamente o agente estatal” (MASCARO: 2013, P. 17).

A existência de uma possível neutralidade no papel do Estado é, para Mascaro (2013), um elemento fundamental da realização do capitalismo, em outro caso, quem exerce o poder econômico exerceria também o poder de dominação política. Isto explica em um pilar existencial este modelo social, político e econômico. Compreender a existência da dimensão política enquanto diferente da econômica dá todas as condições e legitimidade para este Estado garantir a dominação de uma classe sobre a outra, inclusive por meio do uso da repressão.

No entanto, o Estado também está submetido a outras condições vinculadas à correlação de forças de cada período da história e faz concessões para que mantenha sua dominação política da sociedade. Ianni (1986) elabora de forma clara essa relação complexa entre estado e sociedade e seus antagonismos, missão e possibilidades:

o poder do Estado se constitui da força concentrada e organizada da sociedade, ou seja, a sociedade engendra e contém o Estado. Esse reencontro de todos no Estado é algo que se dá de forma desigual e contraditória. Para manter o interesse dos grupos dominantes o Estado precisa se legitimar e, para isso, incorpora interesses das classes dominadas, mesmo que de forma parcial e insuficiente.” (IANNI: 1986, p. 52/56).

Dessarte, em uma sociedade profundamente desigual, a qual, os mecanismos políticos e sociais para manutenção do *status quo* se engendram em todas as políticas, não há como analisar a Política de Atendimento Socioeducativo naturalmente como Política Social com caráter anti-hegemônico sem dar atenção ao tensionamento constante na disputa de projetos que permeiam sua síntese.

Outro elemento que ainda está imbricado nesta análise é o papel do neoliberalismo na desregulamentação das políticas públicas e como este modelo teve impacto nos tensionamentos e disputas existentes no conteúdo das diversas ações governamentais. Para Wacquant “A penalização paternalista da pobreza busca conter as desordens urbanas alimentadas pela desregulamentação econômica além de disciplinar as frações precarizadas da classe trabalhadora pós industrial” (WACQUANT: 2012, P. 13)

No que tange às medidas punitivas, Michael Foucault foi um grande estudioso e sistematizador destes processos na história, e trouxe grande contribuição para sua compreensão. Em “Vigiar e Punir” (1975) ele relata a transição do perfil das penas impostas por diferentes regimes nos formatos mais cruéis e conta como se deu a modificação para outros modelos aparentemente menos ofensivos. Desacreditado do novo perfil de aplicação burocrática das penalidades o autor afirma que:

O sofrimento físico, a dor do corpo, não são mais elementos constitutivos da pena. O castigo passou de uma arte das sensações insuportáveis a uma economia dos direitos suspensos. Por efeito dessa nova retenção, um exército inteiro de técnicos veio substituir o carrasco, anatomista imediato do sofrimento: os guardas, os médicos, os capelães, os psiquiatras, os psicólogos, os educadores; por sua simples presença ao lado do condenado, eles cantam à justiça o louvor que ela precisa: eles lhe garantem que o corpo e a dor não são os objetos únicos de sua ação punitiva. (FOUCAULT: 1975, Pg. 16)

Este debate é originário do processo de discussão das penas e do tratamento dado para condenados de todas as idades inclusive os mais jovens. As diferenças de tratamento à infância e juventude vêm mais tarde, mas conduzidas pela mesma lógica e concepção das ações punitivas praticadas pelo Estado.

1.2 O neoliberalismo e as políticas punitivas

Para Wacquant (2012), a volta da prisão como principal instrumento político não se dá em razão da insegurança criminal, mas em razão da insegurança social moldada pela fragmentação do trabalho assalariado pela reestruturação da hierarquia étnica. Este perfil de penalização busca conter a “desordem urbana” e tem conexão direta com a incapacidade do modelo social em garantir condições sociais elementares.

Portanto, para o autor, o abandono das políticas sociais e a diminuição do Estado social com o declínio do fordismo-keynesiano trazem uma crescente da fase punitiva do Estado. Anteriormente, muitos já haviam decretado o fim do cárcere, o que nesta fase se mostra um prognóstico equivocado. A exaltação das políticas de “lei e ordem”, tribunais, penitenciárias e polícias fazem parte do pacote repressivo para responder aos novos contornos do modelo societário. O panorama nos traz um governo de “insegurança social”, que combina trabalho social gerencial com regime prisional punitivo. Ou seja, nesta lógica enquanto diminui o Estado social, aumenta a lógica punitiva e repressiva. Uma fórmula que, como é possível perceber mais à frente, não funcionará de forma regular e linear em todos os momentos no Brasil. Existem formas de crescimento do Estado social com o reforço do consumo como parâmetro de cidadania, e isto não implica necessariamente na diminuição das ações punitivas do Estado.

Wacquant (2012) afirma que, para a busca de soluções e análises profundas sobre o tema, há a necessidade de avançar na “prisão” não mais como um simples implemento técnico do cumprimento de uma ordem legal, mas, na verdade, como órgão central do papel do Estado cuja “a distribuição seletiva e agressiva no espaço social nas regiões inferiores do espaço social fere essencialmente aos ideais da cidadania democrática” (P. 15).

A análise do autor passa pela realidade dos Estados Unidos, mas também, como esta reverbera nos países e influenciam seu rol de políticas. Então, a lógica neoliberal de “insegurança social” possui dois pontos fundamentais: a realocação do orçamento público e a influência nas políticas assistenciais, dando a estas um caráter mais punitivo. Uma “ordem do direito” fortemente vinculada à sanção, à propaganda institucional relacionada sempre aos “deveres de cidadania”.

Dessa forma, as diretrizes desta nova fase começam a influenciar de forma categórica a prisão em uma perspectiva apenas “punitiva” e não mais reabilitadora. Diferente da compreensão de Wacquant, Foucault (1975) aponta algum avanço, mesmo que com um viés de legitimação do processo punitivo, este autor não previa que ocorreria novamente um grande retrocesso paradigmático no contexto neoliberal das políticas punitivas e seu caráter repressivo.

Em contraponto aos escritos de Foucault, Wacquant (2012) afirma, ademais, que, ao invés de “domesticação, treinamento ou adestramento” destinados a moldar “corpos dóceis e produtivos”, a prisão contemporânea é direcionada para uma neutralização brutal, um armazenamento por defeito, um sistema criado de forma intencional não para ser “correcional” mas para aplicar severo castigo de isolamento. Ao refutar o suposto “avanço” real na perspectiva da pena, Wacquant refere que:

atualmente o que ocorre é a cristalização da pornográfica da lei e da ordem, com a inflação da atividade penal, concebida, representada e implementada com o objetivo primordial de ser exibida de forma ritualizada pelas autoridades – cujo o paradigma é a reintrodução semiabortada dos réus acorrentados em uniformes listrados – O que sugere que a notícia sobre o fim do “espetáculo da decapitação” foram extremamente exageradas. (WACQUANT: 2012, p. 23)

Neste sentido, a teatralização antes existente nas praças públicas migra do Estado como promotor, para os meios de comunicação. A espetacularização da criminalidade, as novas “praças públicas” se situam nos programas de televisão, rádios, jornais e mídias da internet. Um rearranjo que reforça a lógica de

criminalização da pobreza e a dimensão de dominação do Estado como instrumento de acirramento da luta de classes.

É importante ter em mente que os instrumentos de repressão adotados não são aleatórios e que há todo um arcabouço conceitual e ideológico influenciando os mínimos detalhes. Então, para o autor, a contenção “punitiva da marginalidade urbana” através, do recuo da rede de segurança social e do lançamento da rede policial e prisional e seu entrelaçamento com uma malha carcerária-assistencial não é resultado dessa ou daquela ampla tendência social mas sim de um exercício de uma nova modelagem estatal. Portanto, ele entende que:

a polícia, os tribunais e a prisão não são meros apêndices técnicos, destinados ao cumprimento da ordem legal, mas sim veículos para a produção política da realidade e para a vigilância das categorias sociais desfavorecidas e difamadas e dos territórios que lhes são reservados. (WACQUANT: 2012, Pg. 29)

A análise do autor se aprofunda quando ele afirma que a tese de “a ordem punitiva” é que a “revolução capitalista a partir de cima”, chamada também deneoliberalismo, acarreta na ampliação e na exaltação do setor penal como alternativa ao social. O objetivo é que o estado possa reprimir a dimensão social, organizada ou não, que seja resultado da insegurança social nos degraus mais baixos da hierarquia de classe e etnia. Ou seja, os processos da criminalidade e de sua ascensão, mesmo que explicados pela ausência prévia do Estado, são combatidos ferozmente como uma força ideológica em contradição com o modelo neoliberal. Assim, a forma escolhida é a de compensar com doses fortemente repressivas “o descontentamento popular com o abandono das obrigações sociais e econômicas do Estado”. (WACQUANT, 2012, p. 30)

O neoliberalismo está intimamente ligado à difusão internacional de políticas punitivas, tanto influenciando o caráter de outras políticas sociais, como as substituindo por políticas punitivas. A nova ordem neoliberal é, para o autor, um

elemento central constitutivo do crescimento da lógica punitiva e com forte reverberação nas demais ações do Estado.

A centralidade do neoliberalismo na análise das políticas punitivas e também das políticas sociais concretiza a necessária definição deste para além de seus termos econômicos. Este norteador precisa ser visto como um projeto mais amplo. O próprio autor retrata o neoliberalismo como projeto político transnacional que visa fazer o “nexo entre mercado, estado e cidadania a partir de cima”. (WACQUANT: 2012, p. 31)

Nesta perspectiva, os eixos centrais do neoliberalismo retratados por ele são: (01) *A desregulamentação econômica* – um novo padrão de regulamentação com o objetivo de promover o mercado como eixo fundamental para regular a totalidade da atividade humana; (02) *Delegação, retração e recomposição do estado de bem-estar* – medidas planejadas para facilitar a expansão da mercadorização. Medida que estabelece um novo marco das demais iniciativas sociais do Estado; (03) *Um aparato penal em expansão, invasivo e proativo* – com capacidade de alcançar as regiões mais baixas do espaço social, com o objetivo de conter as desordens advindas da “insegurança social”. Toda a clareza desta medida é direcionada a controlar os setores mais precarizadas das classes trabalhadoras; (4) *A alegoria cultural da responsabilidade individual* – uma ideologia difundida em todas as “esferas da vida”, o principal objetivo é deslocar a responsabilidade para o campo do indivíduo. (WACQUANT: 2012, p. 32)

Ao realizar um balanço do papel do neoliberalismo no mundo, Perry Anderson (1995), levanta alguns elementos que contribuem para o aprofundamento das reflexões sobre algumas características já afirmadas por Wacquant. Anderson retrata como ocorreram, do ponto de vista econômico e social, as experiências neoliberais na Europa Ocidental, Estados Unidos e até América Latina. Com características de uma profunda ofensiva, Anderson retrata as ideias neoliberais como “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de

bem-estar (...) trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado” (ANDERSON: 1995, p. 9).

Dessa forma, o fundamento essencial do neoliberalismo é a sua concepção de “Estado mínimo”, o que não é uma verdade em todos os níveis. Porque enquanto para as elites ele atua de forma minimalista, permitindo os riscos, e as liberdades de classe, para as classes trabalhadoras ele demonstra seu peso e sua capacidade aprisionadora e repressiva. Para Anderson o remédio apresentado pela concepção neoliberal era claro “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e intervenção na economia” (ANDERSON, 1995: p. 11)

Perry Anderson, quando analisa os resultados da onda neoliberal na Europa ocidental, faz uma reflexão muito reveladora, que se trata da ineficácia deste modelo em realmente diminuir o papel do Estado. Ele aponta que as principais razões são os excessivos gastos sociais com o aumento do desemprego e o crescimento demográfico dos aposentados nas populações. A resposta ao desemprego, neste contexto, demonstra uma inversão na lógica do gasto social, que não mais estrutura sua ação de forma preventiva, mas se estrutura de forma emergencial. Este perfil de gasto público sinaliza o aumento do investimento em ações repressivas e punitivas.

Como balanço final de décadas de enraizamento do modelo neoliberal, mesmo alertando para o fato de sua análise ainda ser provisória, Anderson afirma que, no quesito social, o neoliberalismo alcançou parte de seus objetivos, “criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas, como queria” (ANDERSON: 1995, p. 23).

Uma síntese deste processo remete a uma clara criminalização da pobreza, transformando os setores mais empobrecidos em culpados e subalternizados ao processo criminal e punitivo, enquanto o andar de cima continua com suas liberdades individuais e coletivas preservadas. Seus efeitos são a degradação da vida humana, a ampliação da desigualdade social e o rebaixamento da cidadania. Para Wacquant, este modelo punitivo é um sintoma claro de risco à democracia:

Ao elucidar o nexa entre o trabalho social, o regime prisional e a insegurança social, revela que o estudo do encarceramento não é uma seção técnica no catálogo criminológico, mas sim um capítulo-chave na sociologia do estado e na desigualdade social no alvorecer do neoliberalismo. (Wacquant: 2012, p. 38)

Ao analisar as políticas correcionais direcionadas aos adolescentes em “conflito com a lei” está dado um impasse, visto que estas, em tese, guardam em si características essencialmente punitivas, mas, do ponto de vista de seus marcos legais e conceituais, carregam traços educativos e progressistas. As medidas socioeducativas, portanto, sofrem da influência controversa da contradição fundamental na disputa de forças do Estado, de fenômenos estruturais como o neoliberalismo, bem como do tensionamento típico das políticas sociais. Ou seja, enxergar a Política de Atendimento Socioeducativo como uma política unicamente repressiva pode significar o abandono completo de seu marco regulatório e, assim, enfraquecer a capacidade de disputa de sua correlação de forças.

Por outro lado, em um contexto de ortodoxia econômica, no qual há o esvaziamento das ações sociais, considerar o rol de medidas socioeducativas descolado da realidade da supremacia de classe na intervenção do Estado, ou como um instrumento neutro de “ressocialização” de adolescentes destoante da dinâmica punitiva e de criminalização da pobreza pode resultar na incapacidade total de análise de seus aspectos. Em resumo, este trabalho deve contribuir para a compreensão das diversas variantes que norteiam os princípios desta política e seus efeitos.

1.3 As questões da Política Social

A aparente hegemonia de elementos de política punitiva não nos impede de analisar a Política de Atendimento Socioeducativo, sua efetivação, os seus marcos legais e a sua concepção à luz do conhecimento construído em torno das políticas

sociais. A mais completa aproximação de suas contradições só será possível se houver a busca de olhares que a compreendam em sua totalidade.

Em convergência com Pereira (2000), o entendimento aqui é de que por trás das definições circulantes há ideologias, valores e perspectivas teóricas competitivas, ou seja, não há possibilidade de política neutra. As análises, por conseguinte, direcionam-se conforme a forma de conceber Estado, sociedade e a relação entre estes, refletindo, com isso, valores e um determinado projeto societário. Há, portanto, similaridades entre as variações punitivas e sociais do Estado.

Não foi utilizada neste trabalho uma concepção que enxerga a Política Social de forma genérica, apenas como resposta “social” às demandas dos setores empobrecidos, das famílias e das instituições religiosas relacionadas ao Estado. A Política Social como estudo parte da avaliação feita por Behring que “toda a análise de processos e relações sociais na verdade, é impregnada de política e disputa de projetos societários, apesar de algumas perspectivas analíticas propugnarem de variadas formas o mito da neutralidade científica” (BEHRING: 2009, p 302).

Nesta questão, Pereira (2000) lembra que a compreensão de Política Social da qual este estudo trata vem de dois principais eventos antagônicos que se interrelacionam:

a) o da economia de mercado que, ao transformar tudo em mercadoria realizou uma profunda transformação na estrutura da sociedade (atingindo em cheio a organização produtiva, os sistemas de troca, as famílias e os esquemas de proteção social”, sujeitando-a ao domínio implacável das leis de mercado auto-regulável ou do moínho satânico que das palavras de Polanyi, triturou os homens transformando-os em massa.

b) o de relação dos efeitos deletérios desta economia de mercado – tendo em frente a classe trabalhadora – o qual, visando a proteger os interesses humanos, relegado ao mais brutal desamparo, apelou para diferente salva guarda: associações mutuais, legislações protetoras, alianças de classe e defesa da instituições e extensão da cidadania social, que passou a ser desenvolvida e provida, sob a forma de políticas, pelo Estado. (PEREIRA: 2000, p. 2)

Dessa forma, a análise da Política de Atendimento Socioeducativo na dicotomia entre política social e política punitiva deve levar em consideração os aspectos contraditórios existentes no próprio conceito de atendimento às demandas sociais no modelo do capital.

Uma consideração importante é entender a política como ação pública. Para Pereira (2005), a política social é uma espécie do gênero política pública que, por ser pública, compromete tanto o Estado como a Sociedade. O que a torna dialeticamente contraditória é a possibilidade de se mostrar simultaneamente positiva e negativa e beneficiar interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente (PEREIRA, 2008, p. 166). Ou seja, é fundamental identificar e compreender os atores que interagem na conformação da política social. A correlação de forças e a análise conjuntural na perspectiva da história são elementos importantes.

O papel que a autora chama de “negativo” no que tange aos efeitos das políticas deve ser compreendido à luz da intensa e permanente disputa de projeto em seus rumos. Em sua visão, há momentos em que a política cumpre o papel de ampliação da cidadania, e com isso consegue garantir direitos sociais tensionando o caráter da política para o andar de baixo da camada social, e há outros momentos, nos quais estas se colocam a serviço da dominação. O exemplo não dá conta da complexidade do processo, já que os efeitos se dão de forma simultânea, ou seja, ao mesmo tempo em que existem nas políticas sociais tensões repressivas, dominantes e excludentes, há também elementos progressistas.

O processo de compreensão da política social remonta o período histórico da disputa de paradigmas relacionados ao “Estado de Bem-estar”, momento crucial para o acúmulo de teoria nesta área do conhecimento, e do reconhecimento das potencialidades e limites desta política.

Como apontado por Waccquant (2012), nos últimos trinta e cinco anos houve uma mudança completa nos fundamentos gerais das políticas exercidas pelo Estado, o que nos remete novamente a uma análise à luz das contradições deste gênero de política no neoliberalismo. Pereira afirma que “é impossível se manter eqüidistante e

indiferente aos assaltos intelectuais contra a política social, desde as velhas Leis dos Pobres, entre os séculos XIV e XIX, nunca foram neutros e sempre estiveram majoritariamente a serviço de interesses dominantes” (PEREIRA: 2008, P. 17).

A autora reconhece que não ocorre apenas no capitalismo a hegemonia dos efeitos de dominação da política social, mas afirma categoricamente que é nas fases “liberalizantes e globalizantes” do capital que os ataques se tornam mais “sofisticados e mistificadores”. (PEREIRA: 2008, p. 17)

No sentido de caminhar para o acúmulo ou o objetivo central da Política Social, a reflexão de Pereira reforça que “a política social não teria outra grande função se não a de se colocar a serviço da condenação (da pobreza)”. A autora também cita Ian Gough que, em outras palavras, reafirma esta perspectiva da política que pra ele “só terá sentido se for controlada pelas classes dominadas e funcionar como meio para satisfação de necessidades sociais, e não das necessidades do capital”. (PEREIRA: 2008, pg. 17).

O caráter antagônico da Política Social, apesar do perfil defendido pela autora, e adotado por este estudo, destaca que ao longo da história ela acabou sempre cumprindo um papel de resposta às necessidades sociais e, ao mesmo tempo, mantendo relações de dominação e controle social.

Portanto, ao mesmo tempo em que cumpre também uma função “educativa”, com traços que a tensionam para a garantia de direitos, também serve à manutenção do *status quo* e perpetuação das elites governantes. Como dito por Pereira (2008), não se trata de um sistema (políticas sociais) herdado da “ordem burguesa”, mas, preexistente em todos os modelos produtivos alimentados por disputa de projetos e tensionamentos de classe.

Nesta perspectiva, a política social não pode ser considerada um fenômeno de via única, ou que atende de forma neutra aos interesses da sociedade, mas como parte de um sistema com características econômicas, com divisão de classes, e que se constitui na conflituosa relação entre “estado e sociedade” (PEREIRA: 2008, pg. 28). A autora segue com sua argumentação explicando que “da mesma forma, os

impactos (destas políticas) não produzem invariavelmente a melhoria das condições humanas, especialmente das camadas mais pobres”. Ela acredita que, para que tal processo ocorra, é inevitável a pressão constante e organizada vinda da sociedade. O controle democrático das ações governamentais seria, neste ponto de vista, um fundamento incidente do caráter das políticas sociais.

Nesta perspectiva, a política social cumpre um papel tensionador do modelo social, político e econômico, mas limitado à concepção de Estado e à forma como este se relaciona com a sociedade. Como a concepção adotada percebe o Estado como instrumento de manutenção do sistema capitalista, esta interação se dá de forma profundamente desigual, prejudicando o conteúdo e o caráter desta política.

Ao voltar o olhar para a Política de Atendimento Socioeducativo, percebemos que esta se enquadra em uma disputa ainda mais primitiva, já que, devido às suas características, além de transitar na disputa entre o marco legal e a prática institucional, também interagem com o fato de não se tratar exatamente nem de uma política social *stritu sensu*, nem de uma política punitiva.

O marco legal busca inserir as medidas socioeducativas e seu sistema na arena conflituosa da política social, entre os interesses dominantes e o que a sociedade organizada pauta. Já a prática institucional historicamente constituída coloca estas medidas no âmbito das estritamente punitivas, que, referenciadas na mesma lógica societária, possuem traços ainda mais irreversíveis de dominação, com o agravante de sua perspectiva profundamente mais violenta.

Este imbricamento nos faz refletir que não há resposta específica para o lugar de análise teórica da Política de Atendimento Socioeducativo, mas o diálogo entre dois tensionamentos sociais. Pressupor esta área de atuação como exclusivamente punitiva desconsidera os avanços no seu marco legal e na história da sociedade civil organizada na conquista dos direitos de crianças e adolescentes. Da mesma forma, considerar as medidas socioeducativas estritamente inseridas na lógica das políticas sociais exclui um complexo estabelecido por sua prática punitiva historicamente

instituída e seus principais traços institucionais de funcionamento. Esta caracterização torna ainda mais complexo o desafio de análise desta temática.

1.4 A redução da idade penal como reforço punitivo

No sentido de dar continuidade à análise da Política de Atendimento Socioeducativo a partir do imbricamento fundamental de seu duplo caráter punitivo e social, mais um tema surge como definidor atual de sua caracterização: o debate da redução da idade penal.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a criança e o adolescente são considerados inimputáveis pela lei, ou seja, o Código Penal brasileiro e todo o seu marco punitivo não têm validade para este público. E como já citado, o ECA, aprovado dois anos depois, tornou-se o marco regulador do ponto de vista “penal” para adolescentes. Por suas características próprias de tratar o adolescente como “pessoa em situação peculiar de desenvolvimento e na perspectiva da proteção integral” traz com isto todo um sistema diferenciado.

Segundo Adriana Simões Marino, a referida condição especial de responsabilização dos adolescentes se caracteriza pelo fato de estes só poderem sofrer as sanções estabelecidas no ECA. Apesar disso, as medidas propostas para redução da idade penal constroem um discurso que desconsidera o já existente conteúdo punitivo das medidas socioeducativas (MARINO: 2013, pg. 27). Segundo a autora, mesmo as medidas estando relacionadas a ações educativas e sociais é preciso que as pessoas tenham clareza de que, como estas são respostas aos atos infracionais, o Estado ganha legitimidade para invadir a autodeterminação do infrator.

Marino questiona, ainda, o real caráter diferenciado destas medidas quando afirma: “no entanto, em seu plano tácito, não podemos considerá-las munidas de qualquer dote efetivamente especial, na medida em que frequentemente se aproximam do caráter meramente expiatório, de uma resposta estatal passional

punitiva, reforçando a injustiça social e distanciando-se de sua pretensão social e educativa.” (MARINO: 2013, p. 29).

Porém, a análise das tentativas de redução da idade penal precisa estar interligada ao panorama apresentado pelo modelo das políticas no contexto do neoliberalismo. Este contexto busca fortalecer uma lógica estritamente punitiva das ações socioeducativas, além de, em sua essência, esvaziar o conteúdo das políticas sociais em geral. Trata-se de uma ação alinhada no sentido de enfraquecer as possíveis políticas que atuam em resposta aos problemas sociais e fortalecer a sede punitivista do Estado. Este tensionamento contemporâneo é fundamental para a compreensão do que está em jogo nesta “disputa”.

A ampliação do sistema carcerário, com a inclusão de pessoas cada vez mais jovens, não é uma ideia nova, mas parte de alguns pressupostos. Segundo Marcus Orione (2013), esta lógica só poderá ser analisada a partir de uma visão crítica do direito. Ele cita Pachukanis para afirmar que “a jurisdição criminal do Estado burguês é o terror de classe organizado”. Ele analisa que a pena na relação “contratual” estabelecida em nossa sociedade, é condição fundamental para a troca de “equivalentes”.

Os trabalhadores, supostamente livres e iguais para vender sua força de trabalho, se sujeitam a um Estado pretensamente neutro e precisam ser tratados como proprietários. Neste contexto, qualquer ofensa à propriedade deve ser punida, aparentemente sem que haja uma direção específica para certo grupo, pois somente assim também os trabalhadores serão considerados livres, iguais e proprietários. Desse modo, no mundo fictício construído pelo direito, a pena é concebida de forma idêntica para todos os proprietários, para que se considerem iguais. A falácia da construção é clara, na medida em que o terror de classe organizado” está a serviço do capital, e o proletariado será, em geral, o principal destinatário do Sistema Penal. (ORIONE: 2013, p. 22)

Nesta lógica, um modelo de funcionamento social e jurídico é utilizado para convencer a população de que todos estão em condições iguais, e por isso a lei deve ser rígida para todos. Segundo o autor, este fetichismo do sujeito de direito, aliado a outro complexo de coisas, constroi o caminho para que os próprios setores

subalternizados defendam a concepção de endurecimento repressivo. Isto significa que, aliados à lógica de que são todos iguais, e a uma ideologia moralizante do ponto de vista do comportamento, os próprios setores empobrecidos são empurrados para este posicionamento. Outro elemento importante é que o autor defende que a mercantilização das relações humanas é um fator preponderante para a disseminação de ideias como a redução da idade penal. Segundo ele, “a percepção na sociedade é a de relação entre coisas e não entre pessoas”. (ORIONE: 2013, p.26)

Neste sentido, a relação que está posta é entre capital e trabalho e formas de manutenção de um modelo societário que tem em sua engrenagem fundamental a exploração de uma classe pela outra. Ou seja, na avaliação de Orione (2013), quanto mais cedo as pessoas se sentirem punidas e controladas, mais cedo se submeterão à autoridade do capital. Na era do neoliberalismo, com a desregulamentação das políticas sociais, esta saída ganha cada vez mais força em diversos países do mundo e apoio dos setores conservadores dos meios de comunicação. Ao finalizar, o autor acredita:

Assim, para o jovem de certos segmentos do mundo capitalista, passa a não restar muita opção: ao lado de um Estado penal máximo, a existência de um estado social mínimo (...) Constitui-se, enfim, o duplo controle e a dominação do jovem negro ou pertencente a grupos sociais segregados. De um lado, a pena, aplicada a idades cada vez mais reduzidas. De outro, os direitos sociais, emergindo não como forma de estímulo do desenvolvimento verdadeiramente livre da juventude, mas como meio eficiente de reprodução dos valores do capital” (ORIONE: 2013, p. 25)

Dessa forma, a redução da idade penal acaba se transformando no grande tensionamento atual entre a perspectiva dos setores organizados da sociedade que lutam para que as medidas socioeducativas tenham caráter “educativo” e “social” e possam cumprir papel ressocializador, e aqueles que têm a pretensão de dar caráter repressivo definitivo. Dentro do imbricamento contraditório no qual a política de atendimento socioeducativo está inserida, a redução da idade penal seria um agravante de seu caráter punitivo e reforçaria a lógica das políticas liberalizantes de esvaziamento das ações sociais do Estado e fortalecimento do mercado.

Capítulo 2

A Política de Atendimento Socioeducativo no contexto do Distrito Federal

2.1 – Um contexto prévio da Socioeducação

A Política de Atendimento Socioeducativo surgiu como alternativa às versões de atenção aos adolescentes autores de ato infracional durante as últimas décadas. No que diz respeito ao direito, nesta área coexistem duas formas de tratamento de crianças e adolescentes: doutrina da situação irregular e doutrina da proteção integral.

Segundo a série de documentos produzidos pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), a utilização das doutrinas e suas concepções são um bom método para a compreensão do que se quer por socioeducação hoje, bem como para mapear os projetos que se colocam em disputa neste campo. A doutrina da situação irregular consiste na legislação e concepção que norteou as políticas direcionadas aos adolescentes autores de ato infracional durante quase todo século XX no Brasil e na América Latina. Por outro lado, a doutrina da proteção integral, concepção sustentada após décadas de mobilização dos movimentos sociais da infância e adolescência, buscam trazer uma nova dinâmica para o atendimento neste campo, enfrentando as “lógicas exclusivamente punitivas e resgatando a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes”.

Antônio Carlos Gomes da Costa, um dos autores do referido documento que discute os paradigmas da Socioeducação, procura entender a disputa de projetos em torno desta política como “choque de paradigmas”. Para o autor, este choque se dá em uma longa transição entre o modelo da situação irregular e a nova proposta com características mais garantidoras de direitos. Ele reforça que “os defensores da velha ordem costumam reagir de todas as formas ao seu alcance para impedir o novo

paradigma de se afirmar, de ser hegemônico, de vigorar de modo pleno”. (COSTA: 2006, p. 13)

No sentido de compreendermos a transição da legislação para o paradigma da proteção integral, o autor explica que as mudanças democráticas e institucionais criaram um ambiente propício para a abertura de debates nesta e em outras áreas. Para ele, “as liberdades públicas e a abertura de espaços de participação política engendraram um novo cenário, no interior do qual a crítica às políticas públicas para a infância e adolescência já podiam ultrapassar os estreitos limites da crítica em ato, características da fase anterior. (COSTA, 2006, P. 17).

Outro elemento impulsionador da nova fase está relacionado às normativas internacionais e às iniciativas conjuntas ocorridas nos diversos órgãos das Nações Unidas. Para Costa (2006), o dinamismo dos debates de direitos humanos em nível internacional, com a problematização da questão da mulher, questão racial e outros, abriu condições para avanços na área da infância e adolescência no mundo. As mudanças, no entanto, ocorreram em níveis diferentes em cada país ou continente, e as novas diretrizes para as políticas para a infância e adolescência foram incorporadas em tempos diferentes em cada região.

O quadro abaixo, retirado do Documento de Parâmetros sobre socioeducação, nos ajuda a visualizar de forma mais clara as principais diferenças das doutrinas abordadas. Este modelo de análise adotado contribuirá na compreensão da situação do Distrito Federal na implantação desta política e como se dá a disputa destes paradigmas.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Código de Menores (Doutrina da Situação irregular)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Doutrina da Proteção Integral)
Destina-se apenas aos menores em situação	Dirige-se a todas as crianças e adolescentes,

irregular: carentes, abandonados, inadaptados e infratores.	sem exceção alguma.
Trata apenas da proteção (carentes e abandonados) e da vigilância (inadaptados e infratores).	Trata da proteção integral, isto é, da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes.
Usa o sistema de administração da justiça para fazer controle social da pobreza.	Usa o sistema de justiça para o controle social do delito e cria mecanismos de exigibilidade para os direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil.
Vê o menor como objeto de intervenção jurídico-social do Estado.	Vê a criança e o adolescente como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei.
É centralizador e autoritário.	É descentralizador e aberto à participação da cidadania por meio de Conselhos deliberativos e paritários.
Foi elaborado no mundo jurídico sem audiência da sociedade.	Foi elaborado de uma forma tripartite: movimentos sociais, mundo jurídico e políticas públicas.
Segrega e discrimina os menores em situação irregular.	Resgata direitos, responsabiliza e integra adolescentes em conflito com a lei
Não distingue os casos sociais (pobreza) daqueles com implicação de natureza jurídica.	Estabelece uma clara distinção entre os casos sociais e aqueles com implicações de natureza jurídica, destinando os primeiros aos Conselhos Tutelares e os últimos somente à justiça da infância e juventude.

(Fonte: COSTA, 2006, p. 23)

As diferenças de concepção apontadas nas referências acima precisam ser compreendidas a partir de alguns esclarecimentos: (1) o documento que faz as distinções se trata de uma peça governamental, portanto, busca fazer propaganda da

legislação em vigor, (2) ele não se debruça no modo específico de aplicação das Leis norteadas nestes princípios e suas diferentes possibilidades de compreensão, (3) reforça princípios norteadores do ECA, principalmente pautados pelos movimentos sociais organizados, (4) Não leva em consideração a disputa ideológica ocorrida no campo das políticas públicas com a chegada do neoliberalismo no Brasil. Estes pontos são fundamentais para que não haja uma visão exageradamente otimista com a legislação.

Os princípios de funcionamento do Sistema Socioeducativo não estão destrinchados no ECA, aparece apenas de forma limitada a descrição das medidas e os casos de utilização, com observações insuficientes. Ou seja, apesar dos avanços conceituais, muitas das práticas ainda sofrem influência do modelo anterior por não terem sido detalhadas no documento legal de 1990.

No SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), que surge em 2006, porém, as medidas socioeducativas são detalhadas, definindo-se com mais clareza seus objetivos e os parâmetros e diretrizes necessárias a sua efetivação. O SINASE sistematiza aquilo do ECA que deve ter rebatimento nas medidas direcionadas aos adolescentes, “de modo a que venha a ser um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais (BRASIL, 2006).

O surgimento do SINASE alinhado às organizações da sociedade civil, ao CONANDA e coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, constituiu um novo processo de avanço na ruptura com o modelo correccional anteriormente aplicado. A perspectiva de normatização de um novo atendimento nas Unidades Socioeducativas busca a possibilidade do adolescente em conflito com a lei ser tratado de forma pedagógica, com direcionamento a um retorno mais proveitoso à sociedade. A pressão das organizações da sociedade civil e a existência de um Conselho Nacional paritário, com participação de movimentos

autônomos, foram fatores decisivos na conquista desta legislação, mesmo que seu poder de resolução seja apenas administrativo.

Em Janeiro de 2012 foi aprovada a Lei nº 12.594, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e todo o seu escopo conceitual com força de lei, e consolida mais um passo na transformação das práticas socioeducativas. A aprovação da Lei traz diversas novidades no perfil do atendimento, objetividade nos instrumentais institucionais, e estabelece parâmetros de funcionamento mais claros para as Unidades.

Como já alertado aqui, o avanço conquistado nas legislações se trata da concepção que as norteia, mas sua existência não significa mudanças concretas nas práticas institucionais. O fato da execução da política de atendimento socioeducativo permanecer tendo grande influência das velhas estruturas menoristas, com grandes quantitativos de adolescentes nas instituições de atendimento, falta de formação para os/as trabalhadores/as da área e falta de investimento público inviabilizam a real aplicação dos novos marcos normativos conquistados.

No caso do Distrito Federal, por exemplo, a existência de Unidades Socioeducativas com efetivo de adolescentes acima da meta instituída pelo SINASE, e a manutenção de uma lógica criminalizante nas demais políticas públicas de atendimento à juventude são fatores que desequilibram o processo de efetivação da nova legislação. E mesmo nas Unidades que conseguem seguir as metas numéricas estabelecidas pela lei, é possível perceber a continuação de práticas institucionais enraizadas historicamente pelo modelo repressivo. Dessa forma, o anúncio de demolição da Unidade de Internação do Plano Piloto, o antigo CAJE, no Distrito Federal, não significa de forma automática uma conquista no que diz respeito à concepção do atendimento e das diretrizes nacionais conquistadas para esta política.

2.2 – Um Panorama do Distrito Federal

O perfil de disparidades e desigualdades do Distrito Federal precisa ser compreendido a partir de sua história de surgimento. O *apartheid* social existente tem raízes na concepção da cidade e refletem fortemente as políticas para a juventude. No site oficial da Administração da Ceilândia é possível conhecer algumas das primeiras medidas de segregação socioespacial ocorridas no DF. Em 1971, quando as ocupações do IAPI, dos morros do Querosene e do Urubu, das Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Sayão e Colombo, do Curral das Éguas e da Placa das Mercedes, todas nos arredores de Brasília, eram removidas na Campanha de Erradicação das Invasões para longe do Plano Piloto, as pessoas eram transportadas sem qualquer apoio para a nova cidade sem água, escola e saneamento, com o objetivo de serem retiradas do Plano Piloto. (www.ceilandia.df.gov.br)

A estrutura e dinâmica do Distrito Federal, as quais devem sempre ser pensadas em conjunto com as cidades de seu entorno, refletem um projeto de dominação do capital, que avança em um contínuo aumento da desigualdade social local. A lógica punitiva apresentada no primeiro capítulo, bem como os elementos de avanço do neoliberalismo já elencados aqui, podem ser vistos em alguns dados das políticas públicas do DF.

O Distrito Federal possui a região com o maior Índice de Desenvolvimento Humano do País, a Região Administrativa do Lago Sul, segundo estudo realizado pela Organização das Nações Unidas o IDH desta região que possui cerca de 28 mil habitantes é de 0,945 (www.lagosul.df.gov.br). A média de sua renda domiciliar é quatro vezes maior do que a média de todo Distrito Federal e, com aproximadamente a mesma população, é dezoito vezes maior que a da Cidade Estrutural. Na cidade Estrutural, a renda por pessoa é $\frac{1}{4}$ da média de todo o Distrito Federal. (Site da CODEPLAN)

Segundo dados publicados no Site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o índice de GINI, utilizado para medição da desigualdade

social, em uma escala em que 100 representa a desigualdade máxima e 0 a igualdade total, o índice de desigualdade do Distrito Federal é de 61, enquanto o do Brasil é de 54. Entre 2002 e 2009 este índice pulou de 60,37 para 61,95. Enquanto nos dados consolidados brasileiros houve diminuição nos índices de desigualdade, o Distrito Federal apresentou aumento e se consolidou com a maior taxa de desigualdade social brasileira. (IPEA, 2012)

A desigualdade social está contida na relação emprego e renda. Enquanto 72,8% dos servidores públicos têm renda de 5 salários mínimos e 30% têm renda de 10 salários mínimos; dentro do mercado privado, nos empregos com carteira assinada e demais empregos flexíveis, 63% têm renda de 2 salários mínimos. A taxa de desemprego em 2012 foi de 11,5%, maior que a média nacional. (Estudo do IPEA e da CODEPLAN)

Assim, com a incorporação de uma força de trabalho de maneira precária, principalmente no setor de serviços, e expulsão de mais que um décimo da população de qualquer forma de trabalho, a estrutura econômica do DF diferencia a classe trabalhadora em contrastes entre o trabalhador do setor público e privado. Por outro lado, a maior parcela dos trabalhadores se volta aos empregos precarizados ou ao desemprego compartilhando situações de pobreza e moradia precarizados.

Uma das parcelas mais afetadas e que compartilha principalmente o problema do desemprego é a juventude. Segundo os dados medidos pelo DIEESE/SEAD (2012) a taxa de desemprego de jovens entre 16 e 29 anos no Distrito Federal é de 22,6% em 2010. Sendo que a taxa ainda é 1,5% maior em negros em relação aos não-negros. As políticas sociais voltadas a essa parcela são pouco priorizadas na gestão governamental. O símbolo disto foi a transformação logo no segundo ano de Governo, da Secretaria de Juventude em uma Coordenadoria interna da Secretaria de Governo (www.segov.df.gov.br, 2012)

Com baixa inserção no mercado do trabalho, pouco acesso às políticas públicas, e com os maiores dados de desigualdade e concentração de renda do país, o Distrito Federal tem reservado à parcela grande de sua juventude e adolescência a

sua criminalização. Uma das formas como estes posicionamentos se evidenciam são os debates recorrentes da redução da idade penal ou da elevação progressiva da pena no sistema socioeducativo,. Outras medidas específicas também são utilizadas para a ampliação do modelo punitivo em descumprimento ao Estatuto da Criança e do Adolescente no caso do DF: (01) estabelecimento prévio de período específico de medida socioeducativa, de acordo com o ato infracional cometido, proveniente de um acordo entre o Ministério Público e a Vara Especializada de Execução das Medidas Socioeducativas, (2) não efetivação dos direitos dos adolescentes nas unidades de execução das medidas socioeducativas, (3) não atuação da defesa técnica de forma qualificada no processo acusatório, entre outros. A recém-criada Defensoria Pública do Distrito Federal, atualmente, conta com um número restrito de servidores, e , por consequência, tem poucos servidores destinados a realização da defesa técnica de cerca de 7 mil adolescentes em execução de medida socioeducativa. (www.secrianca.df.gov.br)

A ideologia do discurso da epidemia do crack inverte causas e consequências, dissociando a situação de drogadição e do tráfico ao desemprego estrutural e utilizando o pânico da epidemia para legitimar a violência policial. No caso do discurso das drogas utilizado com a raiz de problemas sociais, os dados que tratam das condições das políticas sociais são omitidos ou até mesmo desconsiderados.

O déficit habitacional no Distrito Federal é de 300 mil famílias, o que implica em que aproximadamente 50% da população do DF não tem garantido o direito à moradia. Mesmo perante esse cenário, durante o Governo, a Terracap, com os fins de financiamento do Estádio para realização da Copa do Mundo de Futebol, iniciou um processo crescente de vendas de lotes, ampliando e fortalecendo a lógica da especulação imobiliária e não privilegiando a distribuição de moradia popular. (www.mtst.org.br) Neste íterim , houve ainda o investimento de 1.4 bilhão na construção de um estádio para a realização do evento da copa, segundo o site do Senado, a obra mais cara do evento em todo o Brasil. (www.senado.gov.br)

A precarização das políticas sociais não é característica apenas das políticas de emprego/renda e moradia. A política de Assistência Social e transferência de renda entrou em um processo de falência com a ausência de profissionais, intensificado pela paralisação de realização de concursos públicos. A última realização de concurso público foi feita após um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta acompanhado pelo Ministério Público, segundo documento do site do MPDFT. A maior parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família não consegue ser acompanhada pelos equipamentos da assistência social e quando enfrentam uma situação de violência em seu interior (abuso sexual, violência contra criança, mulher ou pessoa idosa) precisam esperar uma fila de atendimento de no mínimo seis meses a um ano e meio. (www.sindsasc.org.br) A única unidade de acolhimento para famílias em situação de rua continua sendo a Unidade de Acolhimento do Areal (antigo Albercon), que possui estrutura precária para receber qualquer família, haja vista que seu prédio com dormitórios sem janelas eram a baia nas quais ficavam os cavalos na ditadura militar. A área consta no relatório de violação de Direitos Humanos do Distrito Federal produzido pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara local. (www.cl.df.gov.br)

A maior parte dos Centros de Referência de Assistência Social do Distrito Federal funciona apenas com uma assistente social (Dados referentes à inspeção realizada pelo Conselho Regional de Serviço Social). O acompanhamento das famílias com crianças e gestantes, cujo atendimento pela política de saúde básica (vacinação e pré-natal) é condicionalidade para o recebimento dos benefícios, é inferior a 30% (www.sedest.df.gov.br).

A precarização nas políticas de saúde também podem ser verificadas na área da saúde mental. O quantitativo de Centros de Atenção Psicossocial (CAPs) ainda é muito pequeno pela demanda de cobertura. Esse déficit quantitativo é resultado da priorização do investimento estatal em serviços terceirizados, prestados por Comunidades Terapêuticas, em detrimento da rede pública de atenção à saúde mental. Nessas comunidades, devido à regulamentação precária e ausência de

fiscalização e ordenamento do aparato público, encontramos situações que ferem os direitos humanos, como a negação de atendimento para comunidade LGBT ou a submissão desses usuários a sessões de exorcismo, ferindo diretamente a laicidade do Estado (CODEPLAN, 2013a).

Dentro das políticas de educação, o DF apresenta um déficit significativo na cobertura da educação infantil. Segundo o Mapa do trabalho infantil desenvolvido pela CODEPLAN, além da privação do direito à educação para essas crianças, a falta de um espaço para os filhos e filhas acarreta em outras violações de direito para essa família, inclusive o direito ao trabalho para os pais e mães que precisam cuidar dos filhos ou na necessidade de algum filho criança ou adolescente ter que cuidar de seus irmãos e ser submetido ao trabalho infantil doméstico. No Distrito Federal, o trabalho infantil aumentou e as crianças e adolescentes representam hoje 45,8% da população extremamente pobre, composta por 46.588 pessoas. (CODEPLAN, 2012)

Os dados apontados ao longo deste tópico puderam demonstrar uma perspectiva e elementos sobre a situação de algumas políticas públicas no Distrito Federal. A precarização dos serviços públicos, a taxa de desemprego acima de meta nacional, o descuido específico com a juventude, o índice de desigualdade mais alto do Brasil, são fatores que trazem um cenário crítico para análise da Política de Atendimento Socioeducativo e suas condições.

2.3 – A Socioeducação no DF

Ao analisar o panorama do Distrito Federal é preciso ter em mente a situação geral das condições de vida, dados sobre o retrato da infância, adolescência e juventude, por isso, o tópico anterior buscou trazer elementos para o estabelecimento deste quadro. O avanço do capital sobre as condições de vida se dá com o aumento evidente da concentração de renda e da desigualdade social bruta. Este pano de fundo nos remete a como são tratados os adolescentes autores de ato infracional e como é operacionalizada esta política no âmbito local.

A escolha do CAJE como sintoma essencial da situação da Política de Atendimento Socioeducativo no DF ocorre por esta instituição ser um dos aparelhos públicos mais importantes ainda atuantes na região, com visibilidade nacional. Oliveira (2010) já afirmava que “o CAJE é alvo de constantes denúncias de violações de direitos e objeto de diversas matérias da mídia. Pode-se afirmar que qualquer morador do DF tem, atualmente, uma opinião semelhante ao que é veiculado, sendo comuns falas que associam esta instituição “a depósito de seres humanos”, “a escola do crime” ou outras comparações do gênero.” (OLIVEIRA: 2010, p. 61).

Oliveira relata que antes da existência do CAJE como principal instituição de internação, o Distrito Federal executava esta política em parceria com a FUNABEM – Fundação Nacional de Bem estar do Menor, por meio de um acordo de cooperação. Isto ocorreu entre 1973 e 1994. A autora relata que a atenção ao adolescente se dava em três principais instituições: COMEIA – Comunidade de Educação, Integração e Apoio ao Menor e Família, e dois Núcleos de Convivência Educativa. A autora lembra que entre 1990 e 1996 houve esforço da antiga Fundação de Serviço Social em estabelecer formas mais qualificadas de atenção a estes adolescentes. (OLIVEIRA: 2010 P. 62).

Com a entrada em vigor do ECA houve o fechamento da COMEIA, e os adolescentes foram transferidos para o CERE – Centro de Reclusão do Adolescente Infrator, localizado na Asa Norte. Segundo Oliveira, em 1994, este centro passou a ser denominado CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado. Em 2011 o nome do CAJE foi modificado para UIPP – Unidade de Internação do Plano Piloto, a mudança não implicou em qualquer mudança em sua estrutura ou concepção no atendimento. O CAJE que, atualmente, está em processo de desativação, foi o maior símbolo da ação socioeducativa no Distrito Federal, por atender o maior número de adolescentes, por ter sido reconhecido historicamente como grande violador de direitos e por ter acumulado diversas experiências técnicas ao longo de seus anos de funcionamento.

No Distrito Federal há, além do CAJE, mais quatro unidades de internação em funcionamento: a UIP – Unidade de Internação de Planaltina (conhecida anteriormente como CIAP), UNIRE – Unidade de Internação do Recanto das Emas (conhecida anteriormente como CIAGO) e a UIPro – Unidade de Internação Provisória (esta Unidade é conhecida como CESAMI, por fazer parte de uma parceria com a Congregação religiosa Amigonianos). Recentemente, foi inaugurada a UNISS – Unidade de Internação de Saídas Sistemáticas. E no dia 20 de fevereiro de 2014 foi noticiado pelo Site da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal a inauguração da Unidade de Internação de São Sebastião (UISS), somando neste caso mais duas instituições em funcionamento, além das apresentadas anteriormente.

Cada uma destas unidades possui um modelo de funcionamento, gestão e corpo de profissionais próprio. Entre as unidades de internação, a única que cumpre a meta estabelecida pelo SINASE é a Unidade de Internação de Planaltina com um total de 87 adolescentes atendidos em setembro de 2012.

Quadro – 02 – Adolescentes e servidores por Unidade de Internação

Unidade	Adolescentes Internados	Psicólogos	Assistentes Sociais	Pedagogos	ATRS	Total de Servidores**
UIPP	328	23	17	11	436	487
UNIRE	187	11	11	11	309	342
UIP	82	11	10	04	169	194
CESAMI	105	2*	1*	0*	05	08
Total	701	47	39	26	919	1031

(Fonte: Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal – dezembro de 2012) *Os dados do CESAMI se referem aos servidores disponibilizados pelo GDF, sendo que a maioria é garantida pela conveniada. ** O total de servidores contidos no gráfico se referem às especialidades apresentadas. Algumas unidades possuem também servidores de outras áreas atuando.

O quadro acima permite visualizar o quantitativo de adolescentes por unidade de internação e estabelecer um comparativo com as metas estabelecidas no documento de Parâmetros do SINASE. A maior parte das unidades de internação do Distrito Federal operam acima do efetivo total recomendado, e, por isso, não se enquadram nas diretrizes da política para esta área. Os dados referentes à Unidade de Internação de Saídas Sistemáticas não estão disponíveis, tendo em vista a inauguração ter ocorrido em dezembro de 2013. Em nível nacional, não há previsão para a existência de uma unidade específica para os adolescentes que cumprem benefícios de saídas, a criação desta instituição no Distrito Federal está relacionada à agenda de desativação do CAJE acertada pelo Governo em pleno ano eleitoral.

As unidades de internação guardam, ainda, outras peculiaridades que influenciam suas dinâmicas de funcionamento. Existem quatro modalidades de reclusão de adolescentes: (01) a internação provisória, quando o adolescente é mantido interno na instituição pelo prazo máximo de 45 dias enquanto seu processo está em apuração, (02) a internação pernoite, quando o jovem é mantido na instituição até ser atendido pelo Ministério Público, (03) a internação estrita⁴, quando o processo já foi apurado e houve a deliberação do judiciário para que o adolescente permaneça na unidade de internação e (04) a internação sanção, utilizada como punição para o adolescente que descumpriu outra medida socioeducativa, que tem duração máxima de três meses.

Cada modalidade específica de atendimento ao adolescente interno requer um trabalho específico das equipes socioeducativas, e demanda atividades diferenciadas com estrutura especializada e objetivos estabelecidos no SINASE e na Lei 12.594.

A medida socioeducativa de semiliberdade também é executada no âmbito da Política no Distrito Federal. Nesta área existiam três unidades ativas no período de realização desta Pesquisa. Os adolescentes sentenciados ao cumprimento desta

⁴ A palavra “estrita” é usada na condução administrativa para diferenciar as modalidades. Não há previsão legal para a utilização desta denominação.

medida permanecem na instituição durante a semana, estudando nas escolas da comunidade e inseridos em programas de profissionalização e nos finais de semana retornam para suas famílias. A medida tem duração máxima de seis meses. As Unidades de Semiliberdade do Distrito Federal foram consideradas precárias pela inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do DF, e foram alvo de várias recomendações sobre sua estrutura física e formação dos servidores. (www.tc.df.gov.br)

O Termo de Compromisso assinado entre o Governador do Distrito Federal e o Conselho Nacional de Justiça também previu a criação de mais quatro Unidades de Semiliberdade, pelo fato do relatório ter diagnosticado que a quantidade existente era insuficiente para a execução da medida. O Relatório do CNJ apontava também a necessidade de regionalização das Unidades de Semiliberdade, tendo em vista que no Distrito Federal só existiam instituições na região de Taguatinga, Ceilândia e Gama. O Termo assinado pelo governador exigia a construção de uma nova unidade na região norte. As Unidades de Semiliberdade atuaram até 2013 no Distrito Federal sem um Projeto Político Pedagógico ou Plano de Ação. (Conselho Nacional de Justiça, 2013)

O quadro abaixo demonstra a situação atual das instituições relacionadas ao quantitativo de adolescentes e servidores.

Quadro 3 – Adolescentes e servidores por Unidade de Semiliberdade

Unidade	Adolescentes	Psicólogos	Assistentes Sociais	Pedagogos	ATRS	Total de Servidores*
Tag Sul	34	02	01	02	37	42
Gama	19	02	01	01	25	29
CRESEM	33	01	02	01	37	41
Total	86	05	04	04	99	112

(Fonte: Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal – Janeiro de 2013) *Os dados relacionados aos servidores levam em consideração apenas as especialidades contidas no quadro.

Há, ainda, no Distrito Federal a execução das medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Estas medidas são aplicadas aos adolescentes que cometeram ato infracional de menor grau ofensivo, geralmente sem violência à pessoa. Os adolescentes cumprem estas medidas em regime aberto e seguem os cronogramas estabelecidos pelas equipes de trabalho nas unidades a que estão vinculados. Após decisão judicial os adolescentes são encaminhados a uma das 14 Unidades de Atendimento em Meio Aberto (UAMA) existentes no Distrito Federal.

Em outra cláusula do documento assinado com o CNJ, o GDF se comprometeu com a reestruturação física e técnica de todas as unidades de atendimento e execução da Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, bem como a criação de mais mil vagas, já que as existentes foram consideradas insuficientes para a demanda existente. (CNJ, 2013)

Quadro 4 – Adolescentes e Servidores por Unidades de Atendimento em Meio Aberto

Unidade	Adolescentes efetivos/ não efetivos	Psicólogos	Assistentes Sociais	Pedagogos	ATRS	Total de Servidores**
Brazlândia	28/ 74	01	01	01	05	08
Ceilândia	260/ 329	05	05	06	11	27
Gama	69/ 88	01	02	02	06	11
Guará	55/ 135	02	02	02	05	11
Núcleo Bandeirante	60/ 82	03	01	01	05	10
Paranoá	93/69	03	01	02	03	09

Plano Piloto	45/ 70	01	01	01	04	07
Recando das Emas	133/ 146	02	02	02	05	11
Samambaia	138/ 364	03	02	04	06	15
Santa Maria	64/ 128	01	01	02	05	09
São Sebastião	65/ 76	02	01	02	03	08
Sobradinho	83/ 64	02	01	01	04	08
Taguatinga	137/ 108	0	03	03	04	10
Planaltina	121/ 204	03	01	01	06	11
Total	1351/ 1947	29	24	29	72	154

(Fonte: Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal – Janeiro de 2013)

As Unidades de Atendimento em Meio Aberto enfrentam outro gargalo apontado pelo Primeiro Relatório da Central de Vagas, da Secretaria de Estado da Criança: a dificuldade de vincular o adolescente. Muitos dos adolescentes sentenciados ao cumprimento da medida socioeducativa de Liberdade Assistida não chegam às Instituições, primeiro porque, segundo os dados do Relatório, os ofícios que vinculam os adolescentes às unidades chegam depois de um longo período e as equipes não conseguem encontrar os jovens, além disso, a falta de atendimento também ocorre por prescrição da medida e por insuficiência no quantitativo das equipes técnicas. (Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, 2013)

Cerca de 1.947 adolescentes, segundo os dados do quadro 4, aguardam atendimento e não estão vinculados às unidades. Este dado demonstra um grave problema na efetividade da medida aplicada pelo Judiciário. De acordo com o SINASE, esta medida cumpre um papel preventivo, devendo ser priorizada para que o adolescente não reincida em outros atos infracionais mais gravosos. No entanto, o

que ocorre é que a Liberdade Assistida possui um número limitado de profissionais e estruturas muito precarizadas. Há uma opção aparente de maior investimento nas medidas com caráter mais repressivo, enquanto a LA e a PSC permanecem atendendo menos da metade dos adolescentes atualmente vinculados.

Na perspectiva de análise do panorama da Política de Atendimento Socioeducativo no Distrito Federal, alguns outros dados ajudam a esclarecer seu perfil e condições de execução atualmente. Dados como a origem de residência dos adolescentes internados ou em cumprimento de medida socioeducativa, raça/cor, instrução escolar, renda familiar média, se foram submetidos a trabalho infantil antes dos 14 anos e como enxergam as unidades de execução são informações que podem descortinar muitos elementos do atual funcionamento da Socioeducação.

2.3.1 Local de Residência

No que diz respeito ao local de moradia, a pesquisa realizada pela CODEPLAN (2013), sobre a situação das medidas no Distrito Federal reforçam a lógica de que os usuários desta política são residentes nas regiões administrativas de baixa renda e com menos acesso às políticas públicas. Na PSC, 25,3% dos adolescentes são residentes no Recanto das Emas e 12,6% na Ceilândia. Na Liberdade Assistida 15,3% são oriundos da Ceilândia, sendo que a pesquisa realizada pela CODEPLAN entrevistou apenas um percentual específico de adolescentes desta medida. Na Semiliberdade, 18,6% são da Samambaia seguido pela Ceilândia com 15,3%. Na Internação, 20,2% são da Ceilândia, 13,4% da Samambaia e 8,3% do Recando das Emas. Abaixo, um dos quadros da pesquisa referente ao percentual de adolescentes em cumprimento de medida de internação por Região Administrativa. (CODEPLAN, 2013b)

Tabela 5 – Percentual de Adolescentes em Medida de Internação por residência

Região Administrativa	Adolescentes (%)
Ceilândia	20.2
Samambaia	13.4
Recanto das Emas	8.3
Planaltina	7.4
Santa Maria	6.1
Taguatinga	5.0
São Sebastião	4.5
Gama	4.1
Estrutural	3.9
Sobradinho	3.3
Itapoã	3.2
Outros	20.6
Total	100

2.3.2 Questão racial

Outro elemento marcante nos dados apresentados na pesquisa em questão se refere à raça/cor dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. A pesquisa usou o conceito utilizado pelo IBGE, no qual são considerados negros todos aqueles que se declaram pretos ou pardos. A maioria dos jovens se declararam negros, na Semiliberdade a taxa de negros é de 93,2. Em uma das unidades todos os jovens se declararam negros ou pardos. Na PSC o percentual de negros é de 78,8%, na Liberdade Assistida 80,2%, e na medida de internação os negros são 80%. Estes percentuais levantam o debate sobre a questão etnoracial nas Políticas Sociais, especialmente o papel que políticas com traços repressivos cumprem hegemonicamente para estas populações.

Luiz (2013) estudou o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal na perspectiva do debate racial e constatou que não há trabalho sistematizado sobre o tema. Por exemplo, no CAJE, onde os profissionais afirmaram que há apenas preocupações isoladas sobre a questão. Para Luiz (2013), o trabalho sobre uma questão tão estruturante da sociedade não pode estar afeto à sensibilidade ou o desejo da equipe profissional, mas precisa ser parte do cotidiano da vida institucional.

Para a autora, o fato desta questão ser objeto de pouco debate na sociedade brasileira tem relação direta com um processo político, resultado da transição entre a escravidão e o trabalho livre, quando buscaram criar uma chamada “democracia racial brasileira”, como se esta concepção fosse capaz de tornar todos iguais. Luiz afirma “que esse processo de negação da questão racial brasileira, da negritude do nosso povo contribui e muito para a manutenção do Sistema de exclusão racial até hoje impregnado na nossa sociedade.” (LUIZ: 2013, p. 49)

2.3.3 Instrução Escolar

Nesta perspectiva, a instrução escolar e o acesso à escola parece outro ponto crucial na compreensão do perfil do adolescente, bem como na análise da Política Educacional brasileira. Segundo o ECA, o direito à educação é elementar e parte estruturante no respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. (Brasil, 1990) Os números de acesso a escolas dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa são reveladores. 45,6% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade declaram não estar estudando, sendo que 63,5% não concluíram o ensino fundamental. Na Liberdade Assistida, 49,1% dos adolescente não estudam, mesmo em acompanhamento sistemático pelas unidades. (CODEPLAN, 2013b)

Nas medidas consideradas em regime fechado o número de adolescentes matriculados aumenta significativamente. Na Semiliberdade cerca de 35,6 não estuda

e nem está matriculado em qualquer escola da rede oficial do Distrito Federal. Na internação, medida na qual, a frequência escolar pode representar liberação mais rápida e onde as instituições funcionam de forma mais repressiva, cerca de 90% dos adolescentes estão matriculados nas escolas e frequentam. A pesquisa não mediu o aproveitamento, mas é importante pontuar que todas as unidades de internação possuem uma escola em funcionamento e que a falta do adolescente pode incorrer em uma falta disciplinar dentro das normas institucionais.

Por fim, a análise destes e outros dados ajudam no entendimento do perfil da clientela da política de atendimento socioeducativo, bem como a traçar um panorama do serviço prestado pela política atualmente. Sobre trabalho infantil, cerca de 62,1% dos adolescentes da internação alegaram trabalhar antes dos 14 anos de idade, seja com inserção no tráfico ou em outras atividades. Sobre a faixa de renda, mais de 90% dos adolescentes que responderam sobre o tema, alegaram que a renda familiar é menor que 5 salários mínimos, sendo que a faixa mais apontada por eles foi entre meio e dois salários mínimos. Sobre a percepção dos adolescentes quanto às unidades de internação, apenas 30% considera o antigo CAJE um espaço de educação, já em relação à unidade que cumpre as metas do SINASE, quase 60% deles reconhecem na instituição um espaço educacional. (CODEPLAN, 2013b)

O Sistema Socioeducativo do Distrito Federal demonstrou, ao longo da análise destes dados, estar permeado por muitas contradições. Se por um lado, existem dezenas de profissionais comprometidos nas unidades de execução, por outro, a falta de capacitação, os equívocos na distribuição, a superlotação das unidades e a falta de um projeto estratégico revelam muita fragilidade no atendimento. Os dados sobre o perfil dos adolescentes são coletados pela gestão do Sistema Socioeducativo mensalmente e a falta de respostas para os números sistematizados é evidente.

Por outro lado, a política de atendimento socioeducativo não responde sozinha a estas contradições, há um abandono histórico de outras políticas públicas que precisavam responder às questões sociais encontradas neste sistema. Ainda, a falta de investimento das medidas em meio aberto, com menos profissionais que a

necessidade de adolescentes, e as dificuldades do Sistema de Justiça tramitar e dialogar com a política é outro gargalo que precisa ser problematizado.

Capítulo 3

Os Projetos para a Socioeducação suas similaridades e a adesão à hegemonia punitiva

3.1 Os programas partidários

Este trabalho teve o objetivo de pautar quais são as principais diferenças dos programas dos três principais partidos que dirigiram as coalizões governantes do Distrito Federal entre 2002 e 2012: PMDB, DEM e PT. Estes partidos estão em espectros ideológicos diferenciados na realidade brasileira, mas guardam intersecções e convergências de discurso.

O aspecto da análise foi as políticas voltadas para adolescentes em conflito com a lei, ressocialização, política de atendimento socioeducativo, e aspectos educacionais relativos a esta política. Na análise dos documentos partidários, algumas categorias específicas foram buscadas: **adolescente, adolescência, criança, socioeducação, ressocialização, juventude, sistema socioeducativo, conflito com a lei e infrator.**

Vieira (2011), ao produzir um Relatório para a ANPOCS sobre o perfil dos partidos políticos brasileiros, já sinalizava que os principais temas tocados pelos programas do PMDB, DEM e PT eram sistema político, economia e bem-estar. O Partido dos Trabalhadores é o que mais toca nos debates relacionados aos grupos sociais, e nesta temática, os elementos mais apontados pelos partidos relacionados neste trabalho são mulheres e juventude. Neste estudo, foi possível perceber a forma inócua como são tratados estes documentos pelas organizações políticas. Muitas vezes produzidos décadas antes, sem qualquer atualização, os documentos que balizam as diretrizes partidárias não refletem suas experiências concretas.

3.1.1 Programa do PMDB

Os dados colhidos sobre o programa partidário do PMDB foram feitos em seu site na internet, onde consta o documento integralmente. A base programática partiu de vários autores e começou a ser construída desde 1991, com uma preocupação em colher informações e diálogos de todos os diretórios e diferentes intelectuais. O programa foi aprovado em 1994 e está em vigor até hoje, com emendas aprovadas em congressos e convenções posteriores.

O programa deste partido não contém qualquer referencia às categorias: adolescente, adolescência, criança, socioeducação, ressocialização, juventude, sistema socioeducativo, conflito com a lei, infrator ou nada específico que demonstre qualquer compromisso geral e técnico de formulação com a área. A única intenção mais aproximada trata de afirmações genéricas sobre o compromisso do partido com o investimento educacional e sua relação com o alcance da cidadania plena de crianças e jovens:

Para o PMDB, a qualidade e a equidade necessárias ao sistema educacional pressupõem a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, para que todos tenham satisfeitas suas necessidades de aprendizagem com vistas ao exercício pleno da cidadania, com garantia de atenção integral às crianças e aos jovens. (PMDB, 1994)

3.1.2 Programa do DEM

O Programa dos Democratas, conhecido anteriormente no sistema político brasileiro como PFL, é dividido em diferentes tópicos: diretrizes, princípios, propostas e ideário. O programa contempla desde a análise geral do perfil e organização da estrutura partidária, até questões bem específicas das políticas públicas. O ponto que trata dos princípios se assemelha mais a uma carta de fundamentos norteadora da prática partidária e não faz qualquer referência a prioridades nas políticas públicas ou compromissos com áreas específicas. Há,

apenas, afirmações genéricas sobre defesa da ordem democrática e das instituições. (www.dem.org.br)

No mesmo caminho, o ideário e as diretrizes também se atêm a explicar a concepção ideológica do partido, suas bases teóricas, e reforçar princípios, não fazendo qualquer menção à área aqui pesquisada. No campo das propostas não houve qualquer menção as categorias de análise da pesquisa. Houve, em dimensão geral, a defesa do fim da pobreza com o fortalecimento de iniciativas, a citação direta do Sistema Único de Assistência Social e da importância dos programas de transferência de renda. No entanto, o programa não apresentou qualquer formulação na área de atendimento ao adolescente e, em especial, em conflito com a lei. A falta de acúmulo nas publicações do Partido gera estranheza e é contraditória com o fato de ser uma das bancadas parlamentares mais envolvidas e mobilizadas nos projetos de redução da idade penal.

3.1.3 Programa do PT

O Programa do Partido dos Trabalhadores utilizado hoje como instrumento de articulação partidária não se estabelece como os outros. Há uma carta fundacional que elenca as diretrizes e princípios de funcionamento e analisa a história brasileira, mas não trata diretamente de temas afetos à gestão das políticas públicas.

O PT possui resoluções específicas de cada área, que não se configuram enquanto um documento partidário unificado. Neste sentido, a análise de sua carta fundacional sinaliza para a defesa dos direitos de crianças, adolescentes e jovens, mas não toca de forma específica na política de atendimento socioeducativo. O Site do Partido dos Trabalhadores relata a existência de um setorial específico no Partido para tratar da temática da infância e adolescência, mas não disponibiliza suas resoluções. O documento analisado apenas reforça a “necessidade de combate à criminalização da pobreza e a organização popular social como saída”. (www.pt.org.br).

3.2 Os programas de governo

3.2.1 O Vazio programático de Joaquim Roriz e José Roberto Arruda para a socioeducação

Após contato com o TRE-DF houve a informação que só passou a ser cobrado oficialmente das candidaturas para o Governo local um programa de governo para registro cartorial a partir de 2009. Neste sentido, não há registro oficial das coligações de Joaquim Roriz e Arruda sobre programa. As sedes dos partidos também só possuem panfletos das campanhas da época com diretrizes gerais para o Distrito Federal, mas que não tratam especificamente das questões da criança e do adolescente.

Não houve proposição consistente ou documento que pudesse identificar as duas candidaturas com os temas da Política de Atendimento Socioeducativo, ressocialização e juventude. Há um vazio programático que acaba dando à coligação vitoriosa uma carta em branco sobre qual perfil será dado para a política. A falta de prioridade com a área específica das políticas para a infância e adolescência demonstra também a marginalidade do tema nos debates eleitorais com a inexistência de qualquer documento que possa comprometer a futura gestão local com o formato da política.

3.2.2 Programa de Agnelo Queiroz

A coligação protagonizada por Agnelo Queiroz do Partido dos Trabalhadores, que acompanhava partidos como o PMDB, que esteve no governo em 2002, chamou seu programa de governo de “Propostas para um novo caminho”. A aliança estabelecida no pleito de 2010 quebrou uma polaridade historicamente constituída no Distrito Federal entre dois campos políticos que não mantinham alianças e se enfrentavam na arena eleitoral.

O Programa de governo no que se refere às políticas para a criança e o adolescentes, a juventude e os Direitos Humanos toma clara posição por uma lógica

menos criminalizante e mais garantidora de direitos. O Programa esboçado indica a defesa do Estatuto, a garantia e equipagem das políticas públicas para esta área como fundamentos de atuação da gestão.

De forma mais específica o programa da coligação “Um novo caminho”, liderada por Agnelo, faz uma citação específica à Política de atendimento socioeducativo se referindo de forma geral à construção de novas unidades e fortalecimento das medidas socioeducativas em meio aberto:

Garantir tratamento digno e pedagógico nas unidades de atendimento socioeducativo, nos termos do que preconizam as orientações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, com a imediata e qualificada redução do número de internos, construção de novas unidades de internação e desenvolvimento de trabalho socioeducativo de fato, priorizando o atendimento em meio aberto. (Programa 2011-2014 da Coligação “Um novo caminho”)

O texto faz uma reflexão geral sobre o tema utilizando as diretrizes do SINASE, mas não aponta ações concretas ou mecanismos para sua execução. O documento relata a necessidade de “redução do número de internos” no sistema, tendo em vista a superlotação do CAJE, mas não explica o significado desta medida. A redução do número de adolescentes é uma ação que precisa ser costurada junto ao Sistema de Justiça e não se trata de uma intervenção isolada do poder executivo. Outro direcionamento claro no programa apresentado por Agnelo diz respeito à valorização das medidas socioeducativas em meio aberto como forma de prevenir as internações e a busca pedagógica por uma outra perspectiva.

A coligação “Um novo caminho”, entre os programas analisados, buscou de forma mais clara traçar compromissos com esta área nas diretrizes que impulsionassem esta política para uma perspectiva menos punitiva e com maior capacidade de garantia de direitos sociais e humanos. No que se refere ao campo das ideias, a referida coligação apresentou o ponto de vista com maior capacidade de enfrentar a lógica repressiva presente no atendimento socioeducativo atual. Ao aliar

a defesa de políticas protetivas na área da infância e adolescência, a defesa intransigente do Estatuto da Criança e do Adolescente, e ao apontar o cumprimento do SINASE como padrão de execução desta política, a coligação apresentou o documento com maior qualidade de informação sobre o tema e disposição para o enfrentamento ideológico à concepção conservadora e punitiva.

Outra preocupação já estava presente no programa apresentado pelo então candidato Agnelo: a construção de novas unidades. Com a proposição de construção de novos espaços para internação, ele resgata uma proposta iniciada no Governo eleito anteriormente, de Arruda (DEM), que iniciou as bases para a desativação do CAJE. O programa priorizou demonstrar compromissos básicos como ampliação do caráter pedagógico da medida, ampliação do meio aberto e construção de novas unidades como símbolos de um processo de garantia de direitos nesta área.

Por outro lado, a construção de novas unidades como prioridade da gestão nesta área, além de cumprir papel garantidor, quando desativa uma unidade como o CAJE, pode também ampliar a lógica de existência de mais espaços de reclusão de adolescentes. Ou seja, ao mesmo tempo que esta medida tem caráter positivo para a dignidade dos adolescentes internos, ela amplia a percepção do encarceramento como alternativa para os adolescentes autores de ato infracional. A contradição permeia medidas como estas. Isso é agravado com o fato do Governo não ter proposto a criação de novas unidades em seu programa, condicionada a desativação do CAJE, mas apenas como alternativa de ampliação da política.

3.3 Planos de Ação e propostas de planejamento

Os Planos de Ação se configuram como as propostas objetivas para a gestão e organização da política. No caso deste trabalho houve a prioridade de análise e debate em torno destes documentos, por traduzirem de forma bem clara as principais intenções apresentadas por cada governo no período definido.

Os Planos de Ação seriam algo público e de fácil acesso, mas houve uma grande dificuldade de encontrar os documentos das gestões de 2003/2006 e 2007/2010 por não haver memória institucional na Política de Atendimento Socioeducativo. Os documentos que se referem a planejamento e ação coordenada ficam reféns das dinâmicas conjunturais e na maioria dos casos não são aproveitados nem para análise das gestões seguintes.

Por ser uma área preocupante e um campo de tensionamento social, os governos mantêm no planejamento da gestão técnicos com conhecimento na área, o que não significa que têm comprometimento com as lutas e modelos garantistas na concepção da política e da gestão.

O primeiro documento é organizado pela Gerência do Programa de Medidas Socioeducativas à adolescentes, entre 2003 e 2006, quando esta política era vinculada à Secretaria de Estado de Ação Social. Em 2007 vem o Planejamento realizado pela Coordenação do Sistema Socioeducativo, submetida a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania. A mais atual que tem início em 2011 coloca as medidas socioeducativas na Secretaria de Estado da Criança e torna a área técnica em Subsecretaria. O primeiro elemento presente nesta área nos últimos dez anos é a descontinuidade organizacional, tendo a política passado por três secretarias diferentes, mudanças na gestão de recursos humanos e estruturação técnica. Este elemento tem grande utilidade para a compreensão do marco situacional desta área.

3.3.1 Plano de Intervenção da GEPMES – Gerência do Programa de Medidas Socioeducativas à adolescentes (2003 – 2006)

A gerência que acompanhava a gestão da política de atendimento socioeducativo neste momento tinha diversas responsabilidades contidas em seu plano de ação que variavam entre a articulação técnica da área com outros sujeitos que lidavam com os adolescentes e a coordenação programática da execução. Isto implica dizer que tanto a condução da relação com o Sistema de Justiça para pensar a

entrada e fluxo dos adolescentes nas Unidades de atendimento quando as necessidades humanas, físicas e de supervisão técnica estavam submetidas a este órgão.

O Plano de ação desta gestão sofria avaliação anual e tratava dos temas da socioeducação e seus princípios de forma geral, por exemplo, seus principais objetivos traçavam estímulos gerais as questões que era avaliadas como fundamentais:

1. Realizar **diagnóstico do atendimento** dispensado aos adolescentes com medidas sócioeducativas, visando proceder aos ajustes para adequação metodológica;
2. Consolidar a implantação do instrumental do **Plano de Intervenção do Usuário**, nos três projetos de medidas sócioeducativas, observadas as peculiaridades de cada medida garantindo a unicidade da intervenção intra núcleos.
3. Promover ações de **capacitação continuada** garantindo-se a consolidação do modelo operativo estabelecido para o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e a formação para atuação multidisciplinar e intersetorial
4. Criar mecanismos, operacionais visando aperfeiçoar a **intervenção em rede** inter-núcleos, entre unidades e a rede externa ;
5. Manter **interlocução com os operadores envolvidos no atendimento ao adolescente em conflito com a lei**, promovendo articulações com entidades governamentais e não-governamentais, visando a integração das ações, prioritariamente para a constituição do plantão interinstitucional
6. Promover intercâmbio com representantes da Vara da Infância e da Juventude, Defensoria Pública e Promotoria de Defesa da Criança e do Adolescente, visando **aperfeiçoar, dinamizar e racionalizar os procedimentos técnicos e administrativos** referente ao acompanhamento dos adolescentes atendidos através do programa de medida sócioeducativas a adolescentes da SEAS/DF
7. Propor ações articuladas com os diversos operadores dos direitos da criança e do adolescente, visando a realização de ações conjuntas de sensibilização e mobilização da opinião pública para o enfrentamento do **fenômeno da delinqüência juvenil**, no contexto institucional e comunitário
8. **Revitalizar** o Projeto de Liberdade Assistida Comunitária do Núcleo Bandeirante
9. **Implantar a modalidade de Liberdade Assistida Comunitária**, nos CDS's das diversas Regiões Administrativa do Distrito Federal, por meio de parcerias na modalidade de gestão compartilhada.
10. **Articular a implantação da Unidade Especializada de Semiliberdade**, incluindo o funcionamento de comunidade terapêutica, em regime de gestão compartilhada.
11. Acompanhar o processo de melhoria das condições materiais das casas de semiliberdade, objeto de ajuste a ser firmado com a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA/PR
12. Acompanhar e assessorar a **implantação da proposta pedagógica** dos Projetos de Internação, Semiliberdade e Liberdade Assistida

13. Acompanhar e assessorar o processo de descentralização/regionalização do atendimento ao adolescente inserido no projeto de internação, zelando pela aplicação da proposta pedagógica definida institucionalmente

14. Propor projeto de apoio e acompanhamento a jovens e adolescentes egressos do projeto de internação, de conformidade com o estabelecido no inciso XVIII do Artigo 94, da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). (Plano de Intervenção do Programa das Medidas Socioeducativas 2003-2006)

As diversas questões apresentadas nestes documentos são prévias à resolução do CONANDA que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o que não foi impeditivo para que o texto traçasse elementos que viessem a coadunar com a lógica das medidas socioeducativas como política social, e delimitar algumas questões como: intersetorialidade, vínculo das decisões com as diretrizes do ECA, implantação de Unidades descentralizadas, e fortalecimento de perspectiva comunitária como foco de atuação. O fato da Gerência das medidas socioeducativas está vinculada a política de assistência social somava um elemento de maior vínculo do atendimento ao adolescente infrator de mediadas “educativas” e “sociais”.

O referido plano adotou também outro princípio em suas diretrizes que foi fundamental para sua análise: a territorialidade. Baseado na perspectiva de construção do Sistema Único de Assistência Social, a territorialidade segundo o documento visava avaliar os fatores de risco e proteção à criança e ao adolescente com base no território. O documento expressa que “os territórios onde se manifesta a delinquência juvenil precisam ser mapeados para que o estado possa contribuir com aparelhos protetivos das política públicas”. Esta lógica preventiva, contribuía para que as Equipes Técnicas fortalecessem uma perspectiva mais social e menos punitiva na análise da questão.

Neste sentido, a equipe de elaboração do Plano preferiu utilizar o método que trata o marco situacional com dois pontos estruturantes: fatores de risco e proteção. Eram analisados diversos fatores de risco contidos na ausência do estado, na ineficácia das políticas públicas e isto era tratado de forma específica e prosseguiam analisando as potencialidades de cada área e como poderiam ser resolvidas. A uma

ausência no documento de análise geral das políticas públicas no Distrito Federal, a perspectiva acaba sendo muito focada na medida específica e a partir dela as outras interações que esta estabelece.

Por fim, o documento trata das prioridades para o próximo período elencando de forma objetiva como se dará o desenvolvimento de cada tarefa:

- a) Elaboração do diagnóstico do atendimento dispensados aos adolescentes em cumprimento de medidas sócioeducativas executadas pela SEAS/DF e suas respectivas família.
- b) Adequação da Intervenção juntos aos adolescentes e famílias referenciada no diagnóstico, referenciais pedagógicos e legais, diretrizes institucionais.
- c) Criação de um modelo operativo para execução das medidas sócioeducativas de Liberdade Assistida e Semiliberdade referenciado na pedagógica da Presença, Psicologia Social e adequação aos parâmetro do SINASE, bem como às resoluções do Conanda dirigidas à execução das medidas sócioeducativas.
- d) Capacitação dos operadores institucionais por meio de oficinas, supervisões locais articulada, centrais e consultório de órgãos especializados na área.
- e) Realização de encontros com a VIJ, MP, DP, CDCA, DCA visando a constituição do plantão institucional.
- f) Realização de seminário a nível do Distrito Federal para discussão e definição de estratégias para o enfrentamento do fenômeno da violência e delinquência juvenil.
- g) Articulação e negociação com entidades não governamentais com vistas a implantação da Liberdade Assistida Comunitária, Unidade Especializada de Semiliberdade (Comunidade Terapêutica, ampliação da semiliberdade, objetivando estabelecer parceria na modalidade de gestão compartilhada.
- h) Acompanhamento do processo de descentralização/regionalização de atendimento do adolescente inserido no processo de internação.
- i) Acompanhamento do processo de implantação do programa de apoio e acompanhamento a adolescentes/jovens egressos do projeto de internação.
- j) Elaboração do Plano Estadual de Execução de Medidas Sócioeducativas para 2005/2006 de acordo com as orientações do Conanda. (Plano de Internveção do Programa das Medidas Socioeducativas 2003-2006)

Neste ponto é possível uma análise mais objetiva das realizações e possibilidades de atuação desta gestão. Sobre o pontos “a” e “b” o relatório contido no Plano, avalia como parcialmente cumpridos mas sem condições de construir um

diagnóstico consistente sobre a socioeducação no DF, a capacidade de incidência pedagógica é avaliada como muito incipiente também pelas dificuldades de existência de referenciais nacionais norteadores.

A criação de um modelo específico de “Liberdade Assistida” e “Semiliberdade” com padrões teóricos específicos também não obteve resultados na referida gestão por falta de recursos humanos e financeiros como aponta o relatório avaliativo. O tópico “h” já fazia referência à necessidade de desativação das maiores Unidades e descentralização da medida socioeducativa de internação, a ação não foi cumprida e não houve avanços quanto ao tema, principalmente pela falta de recursos financeiros. O tópico “i” visa buscar apoio a criação de um programa de acompanhamento do egresso das medidas socioeducativas, perspectiva também preventiva e que tenta combater a reincidência, outro elemento não alcançado do Plano.

Abaixo os principais eixos programáticos constantes do Plano anterior e a avaliação das equipes sobre sua realização:

Tabela 6 – Ações programáticas de 2003 – 2004 e resultados

AÇÃO PROGRAMÁTICA	SITUAÇÃO ATUAL
1. Manutenção do atendimento de internação, semiliberdade e liberdade assistida	Com recursos oriundos do GDF os projetos de internação, semiliberdade e liberdade assistida foram mantidos, ainda que tivessem sido escassos não permitindo uma melhoria significativa nas condições de operacionalização.
2. Obras de readequação do CAJE I	As obras de readequação do CAJE não foram efetivadas conforme proposta original. Entretanto, o projeto inicial de construção de novos módulos de convivência foi revisto de acordo com o “Plano de Descentralização e Ampliação do Atendimento a Adolescentes com Medidas Socioeducativas no Âmbito do Distrito Federal”, onde se estabeleceu a construção do Centro de Internação da Granja das Oliveiras – CIAGO.
3. Obras complementares do CESAMI	Não foram efetivadas as obras complementares do CESAMI em decorrência de dificuldades na execução de acordo firmado entre o GDF e a SEDH/PR.
4. Aquisição de equipamentos para o CESAMI	Os equipamentos para instalação do Centro Socioeducativo Amigoniano – CESAMI, foi efetivado mediante repasse de

	recursos financeiros da SEAS/DF, sob a forma de auxílio investimento.
5. Implantação e manutenção do CESAMI II	Esta unidade refere-se ao Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras - CIAGO, situado no Recanto das Emas, cuja construção foi concluída em maio de 2006. O Centro possui capacidade para atender a 14 adolescentes com medida de internação estrita, com idade inferior a 18 anos. A operacionalização do Centro foi viabilizada mediante estabelecimento de acordo de gestão compartilhada com a entidade não-governamental Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores, os Amigonianos.
6. Construção de 03 unidades de internação	Para o ano de 2004 foi prevista a construção de uma unidade de internação na Região Administrativa de Brazlândia, com capacidade para atender a 80 adolescentes. Entretanto, a unidade não foi construída até o momento e somente em 2006 foi indicado um terreno para esta finalidade e os recursos previstos no orçamento/GDF de 2007..
7. Construção de uma unidade de semiliberdade	Esta ação sofreu mudanças de diretrizes no decorrer do ano de 2006, quando elaboramos o Projeto Básico do Centro de Referência Especializado de Semiliberdade – CRESCEM, a ser instalado após adequações das estruturas físicas das instalações onde atualmente funciona a Casa de Semiliberdade de Taguatinga Sul. Entretanto, não foram previstos recursos no orçamento do exercício em curso para esta finalidade.
8. Aquisição de equipamentos para três unidades de internação	Como não havia sido concluída a construção das unidades de internação, não foram adquiridos equipamentos para viabilizar o funcionamento dos novos Centros nos anos de 2003 e 2004.
9. Construção de 10 unidades de semiliberdade	No decorrer dos anos de 2003 e 2004, não foram implantadas novas unidades de semiliberdade, apenas se ampliou a meta de atendimento de convênio estabelecido com a entidade Centro Social Luterano Cantinho do Girassol, que passou de 18 para 30 vagas.
10. Estabelecimento de parcerias para operacionalização co-gerida do projeto de liberdade assistida	Nos anos de 2003 e 2004 não foram efetivadas parcerias para operacionalização do projeto de liberdade assistida, na modalidade de Liberdade Assistida Comunitária – LAC, por falta de disponibilidade orçamentária e financeira.
11. Apoio financeiro ao Projeto VIDA NOVA	A execução do Projeto Vida Nova foi suspenso por decisão judicial em agosto de 2003. Trata-se de iniciativa que tem por finalidade a capacitação profissional de adolescentes inseridos nas medidas de liberdade assistida e semiliberdade, em sistema de trabalho educativo realizado junto ao Centro de Assistência

	<p>Judiciária do Distrito Federal – CEAJUR. Para 2005 propomos o estabelecimento de um convênio de cooperação financeira entre a SEAS/DF e aquele Centro, a fim de dar continuidade ao processo socioeducativo dos adolescentes. Sem êxito foram iniciadas interlocuções junto a outras organizações para que se oportunizasse a retomada do projeto original.</p>
<p>12. Apoio financeiro ao Projeto de Promoção Psicossocial de Adolescentes Usuários de Drogas, no Contexto das Medidas Socioeducativas – Projeto FÊNIX</p>	<p>Mediante convênio Nº 38/02 firmado entre a extinta SEAS/DF e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Hospital da Universidade de Brasília - FAHUB, foi executado o Projeto Fênix, cuja vigência expirou-se em dezembro de 2003. A SEAS/DF repassou àquela Fundação recursos na ordem de R\$ 310.000,00 (trezentos e dez mil reais). Além do atendimento a 100 adolescentes usuários de drogas, no contexto das medidas Socioeducativas e suas respectivas famílias realizou-se a capacitação de profissionais da SEAS e da Vara da Infância e da Juventude – VIJ. Além destes produtos, o projeto teve como resultado a construção de uma metodologia de terapia familiar.</p>
<p>13. Apoio financeiro à Escola de Pais & Filhos</p>	<p>O Projeto “Escola de Pais & Filhos”, continuou sendo executado, a cada semestre, em condições precárias, face à inexistência de recursos financeiros para fazer face às despesas decorrentes do deslocamento dos usuários, aquisição de material educativo e remuneração de coordenação técnica. Tal fato se deve a entraves de ordem institucional no âmbito da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília que até 2006, não reuniu condições para assinatura de convênio com o GDF.</p>
<p>14. Repasse de Benefícios “Bolsa Juventude Cidadã” e “Bolsa Juventude do Futuro”</p>	<p>Durante os anos de 2003 e 2004 não foram repassados os benefícios previstos nesta ação. Ao final de 2004, procedemos à formulação do Projeto de Apoio a Egressos, cujos adolescentes e jovens inseridos no projeto fariam jus à Bolsa de Reinserção Juvenil – BOREJ. Os recursos financeiros necessários foram aprovados no orçamento do GDF/2005, com os quais foram atendidos 350 (trezentos e cinquenta) adolescentes e jovens. Em 2006 passamos a executar o Programa Jovem em Ação e o benefício pecuniário passou a compor os instrumentos de intervenção. Foram efetuados repasses de bolsas a 529 (quinhentos e vinte e nove) jovens de janeiro a setembro de 2006, tendo sido suspenso no aguardo de definição quanto à sua legalidade, estando em apreciação técnica na Corregedoria do Governo do Distrito Federal.</p>

15. Capacitação dos operadores dos projetos de medidas socioeducativas	Esta ação foi detalhada no Projeto de Formação dos Operadores dos Projetos de Medidas Socioeducativas, tendo sido negociados recursos junto à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, bem como junto ao próprio Governo do Distrito Federal, sem que fossem disponibilizados para a efetivação desta proposição no período compreendido entre 2003 e 2004.
---	--

(Fonte: Plano de Ação 2003-2006)

Tabela 7 – Ações programáticas de 2005 – 2006 e resultados

AÇÃO PROGRAMÁTICA	SITUAÇÃO ATUAL
1. Manutenção do atendimento de internação, semiliberdade e liberdade assistida.	Com recursos oriundos do GDF os projetos de internação, semiliberdade e liberdade assistida foram mantidos, mesmo com recursos escassos não permitindo uma melhoria significativa nas condições de operacionalização, no período de 2005 e 2006.
2. Obras de readequação do CAJE I	Algumas obras de melhoria das instalações físicas do CAJE foram realizadas. Entretanto, o projeto inicial de construção de novos módulos de convivência foi revisto de acordo com o “Plano de Descentralização e Ampliação do Atendimento a Adolescentes com Medidas Socioeducativas no âmbito da SEAS/DF” tendo implantado o Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras – CIAGO.”
3. Obras complementares do CESAMI	Foram efetivadas as obras complementares do CESAMI com recursos oriundos de acordo firmado entre o GDF e a SEDH/PR.
4. Implantação e manutenção do Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras- CIAGO.	A construção do CIAGO foi concluída em maio de 2006. O Centro tem capacidade para atender a 144 adolescentes com medida de internação estrita. O atendimento iniciou em julho de 2006 com 16 adolescentes e atualmente conta com um efetivo de 106 sócio-educandos.
5. Construção de 03 unidades de internação	Para o ano de 2005 foi prevista a construção de uma unidade de internação na Região Administrativa de Brazlândia, com capacidade para atender a 80 adolescentes, entretanto, a unidade não foi construída, mas já se dispõe de um terreno e de recursos orçamentários para este fim. Até o momento, foram concluídas as obras do Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina-CIAP e do Centro de Internação de Adolescentes Granja das Oliveiras - CIAGO.

6. Construção de um Centro de Referência em Semiliberdade.	Já foi concluída a elaboração da proposta pedagógica e projeto arquitetônico o CRESEM e formulado proposta de lei de criação deste novo órgão.
7. Aquisição de equipamentos para CIAGO e CIAP.	Dada à morosidade dos processos de aquisição de equipamentos junto à Central de Compras do GDF e a necessidade de garantir o atendimento dos adolescentes cumprindo medida de internação no CIAGO, foi repassado emergencialmente recurso a título de auxílio investimento na ordem de R\$253.891,11(duzentos e cinquenta e três mil oitocentos e noventa e um reais e onze centavos) à Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos Nossa Senhora das Dores, destinados à aquisição de material permanente – mobiliário e equipamentos visando implantação das oficinas profissionalizantes, escola, atendimento técnico e à saúde no CIAGO. Os bens adquiridos pertencem à extinta SEAS/DF devendo ser transferidos para esta Pasta oportunamente. Encontra-se em processo de aquisição direta os equipamentos complementares para o funcionamento do CIAP e do CIAGO e das casas de semiliberdade.
8. Construção de 10 unidades de semiliberdade	No decorrer dos anos de 2005 e 2006, foram reformadas duas casas do complexo da Granja das Oliveiras que, vinculadas ao CIAGO, destinam-se ao atendimento de 24 adolescentes do sexo masculino em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade cujo funcionamento está previsto para o primeiro semestre de 2007. Atualmente contamos com cinco casas de semiliberdade em funcionamento, sendo duas operacionalizadas por entidade não governamental na modalidade de gestão compartilhada
9. Estabelecimento de parcerias para operacionalização no modelo de gestão compartilhada do Projeto de Liberdade Assistida	Nos anos de 2005 e 2006 foi efetivada, por meio de termo de compromisso, a operacionalização do projeto de liberdade assistida, na modalidade de Liberdade Assistida Comunitária – LAC, na Região Administrativa de Brazlândia com a participação da então SEAS/DF, do Ministério Público e rede sócio-assistencial local. Na Região Administrativa do Guará a proposta se encontra em fase de discussão visando estabelecimento de acordo com entidade não-governamental para implementação desta ação no decorrer de 2007. Quanto às outras RA's, está prevista a disseminação deste

	modelo de atendimento até o final de 2008.
11. Projeto Jovem em Ação	<p>A execução do Projeto Jovem em Ação teve início em maio de 2006 atendendo a 350 adolescentes, atingindo em dezembro a meta de 529. O atendimento consistiu na integração dos jovens em cinco eixos estruturantes do Projeto: educação básica, prática esportiva, formação profissional, formação temática e ação comunitária, além do repasse de uma bolsa no valor de R\$ 130,00 (cento e trinta reais) para o adolescente. O acompanhamento vinha sendo efetuado pela equipe de L.A. com o reforço de um orientador social, estudante da Universidade de Brasília, para cada grupo de 25 adolescentes, sendo que esse orientador também percebia uma bolsa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). O repasse das referidas bolsas foi suspenso a partir de setembro de 2006, inicialmente por dificuldade na liberação dos recursos por parte da Secretaria de Fazenda do GDF e posteriormente por posicionamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho-SDST, que assumiu as competências da extinta SEAS/DF, tendo encaminhado expediente à Procuradoria do GDF solicitando parecer quanto a legalidade do repasse das referidas bolsas. Em 12 de fevereiro do corrente a Corregedoria do GDF encaminhou nota técnica àquela SDST sugerindo a manutenção da suspensão dos repasses até que a Procuradoria do GDF se manifeste definitivamente sobre a matéria.</p>

Alguns elementos podem ser avaliados a partir dos dados constantes neste plano e na atuação da gestão da política de atendimento socioeducativo no período de 2003 à 2006. Houve poucos avanços nos tópicos elencados como prioritários, falta de orçamento, investimento técnico e prioridade na gestão governamental quanto às ações da área. A manutenção dos projetos Socioeducativos nos regimes de liberdade assistida, semiliberdade e internação, com recursos do Governo do Distrito Federal, os quais foram assegurados de maneira escassa, não permitiu melhorias significativas na qualidade do atendimento dispensado aos adolescentes.

Foram construídas duas novas unidades de internação, o Centro de Internação da Granja das Oliveiras – CIAGO (capacidade para 144 internos) e o Centro de Internação de Planaltina – CIAP (para 80 internos), o primeiro está atendendo uma média de 100 adolescentes e o segundo ainda não está em funcionamento, embora as obras tenham sido concluídas no segundo semestre de 2006. Uma demonstração também na ineficácia na preparação do funcionamento dos novos Centros construídos.

Como consta no Plano desde 2003 foi prevista a instalação de 10 novas casas de semiliberdade no âmbito do Distrito Federal. Mas o Relatório revela que não foram instaladas novas casas, apenas se ampliou o número de vagas para atendimento de mais adolescentes em condições ainda bem precárias. Foram adequadas instalações físicas para funcionamento de duas casas junto ao CIAGO o que está inviabilizado pelo fato de não terem sido adquiridos os materiais e equipamentos necessários ao pleno atendimento.

As ações previstas para o fortalecimento e ampliação do atendimento em regime de liberdade assistida não foram consumadas. Houve, entretanto, com o resolutivo apoio do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios a implantação da Liberdade Assistida Comunitária na região de Brazlândia, envolvendo vários entes das organizações governamentais e não-governamentais. Segundo o Plano, a mesma iniciativa está em andamento na Região do Guará. Fato é que as condições de operacionalização da liberdade assistida ficaram ainda mais precárias nos últimos anos, consideradas as condições físicas e materiais, da escassez ou inexistência de passes urbanos e materiais de consumo. Acrescente-se a escassez e em alguns casos ausência de recursos humanos aptos à execução do atendimento. (referencia do Plano)

Houve em 2005 a implantação da Bolsa de Reinserção Juvenil – BOREJ destinada a adolescentes e jovens que encontravam-se em cumprimento de medidas Socioeducativas de liberdade assistida, semiliberdade ou egressos, oriundos de famílias comprovadamente vulneráveis economicamente. Segundo o Plano, em 2006

a bolsa passou a ser instrumento de um projeto pedagógico denominado “Jovem em ação”, nortead no protagonismo e participação permanente dos adolescentes em suas atividades. Foram beneficiados 600 socioeducandos, incluindo-se além dos que estão inseridos nos projetos de medidas socioeducativas, alguns com medidas protetivas e/ou egressos das medidas socioeducativas. O Relatório afirma que as bolsas foram repassadas até o mês de setembro foram suspensas pelo GDF, provocando um descontinuidade na iniciativa.

3.3.2 Plano de Atendimento à adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal (2007 – 2009)

Neste período, houve uma mudança na estrutura administrativa da gestão da política de atendimento socioeducativo. Conforme disposto no Decreto Nº 27.591/2007, de 1º de janeiro de 2007, a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania assumiu a gestão do atendimento a adolescentes em conflito com a lei. Isto implicou em um afastamento natural entre as medidas socioeducativas e a política de assistência social. Outro ponto novo na construção deste documento é a resolução do CONANDA que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá diretrizes de ação mais claras para os estados brasileiros.

O documento faz uma análise situacional do Distrito Federal elencando os principais elementos, unidades em funcionamento e pontos que foram apontados anteriormente e que não foram alcançados. Também fazem referência à ação cautelar que transitava na Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre denúncias de violações de direitos humanos no CAJE. Não havia previsão até esse momento de desativação da unidade, apenas de reformulações em sua estrutura e tentativa de controle dos quantitativos de adolescentes internos. Há o indicativo de construção de três novas unidades de internação, sendo que duas não há sequer local definido e uma que seria em Brazlândia não tem orçamento destinado para sua construção.

O novo planejamento é estruturado a partir dos equipamentos existentes na política, segundo o Plano (2007-2010):

- 14 núcleos de execução do projeto de **liberdade assistida**, funcionando nos Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS's, atendendo aproximadamente 1.300 adolescentes;
- 03 casas de **semiliberdade** operacionalizadas diretamente, abrigando cerca de 60 adolescentes;
- 02 casas de **semiliberdade** operacionalizadas segundo o modelo de gestão compartilhada, mediante convênio firmado entre o Governo do Distrito Federal e a entidade Centro Social Luterano Cantinho do Girassol, com 30 vagas conveniadas;
- 01 centro de **internação estrita**, de atendimento direto, denominado Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE, com capacidade para 220 internos;
- 01 centro de **internação provisória** operacionalizado segundo o modelo de gestão compartilhada, mediante convênio firmado entre o Governo do Distrito Federal e a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos Nossa Senhora das Dores, denominado Centro Socioeducativo Amigoniano – CESAMI, com uma meta pactuada de 120 internos;
- 01 centro de **internação estrita** operacionalizado segundo o modelo de gestão compartilhada, mediante convênio firmado entre o Governo do Distrito Federal e a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos Nossa Senhora das Dores, denominado Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras – CIAGO, com 144 vagas conveniadas;
- 01 centro de **internação estrita** a ser implantado ainda no primeiro semestre de 2007, denominado Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina – CIAP, com capacidade para 80 (oitenta) internos. (Plano de Ação 2007-2010)

Neste quadro, é possível perceber que as estruturas existentes para a realização do planejamento da política para o próximo período partia de um patamar muito parecido com o anterior e que havia poucos avanços nos objetivos delimitados. Outro elemento importante é a quantidade de serviços executados em parceria com outras instituições e que não eram geridos diretamente pelo Estado e seus servidores. A partir das novas necessidades, o Plano de Ação construído buscou aproveitar a conjuntura de publicação do SINASE e de mudança de Secretaria para construir um redesenho na atuação da gestão para a área. Há um aumento no quantitativo de servidores que atuarão na área central e a criação de um estrutura mínima de supervisão técnica e formulação da política.

Com base nesta reestruturação, foram definidas algumas propostas para o período de 2007 a 2010: a) construção do Centro de Internação de Brazlândia, b) construção de Centro de Internação de adolescentes de Taguatinga, c) adequação do estrutural do Centro de Atendimento Juvenil Especializado, d) adequação do Centro Socioeducativo Amigoniano (CESAMI), e) construção de duas casas de semiliberdade, f) implantação do centro de internação de Planaltina, g) implantação de duas casas de semiliberdade no Centro de Internação Granja das Oliveiras, h) implantação do serviço de apoio psicossocial ao adolescente em conflito com a lei, i) implantação do projeto piloto de prestação de serviço à comunidade, j) implantação do serviço especializado de apoio ao egresso, entre outros elementos de articulação e monitoramento.

Os diversos pontos elencados foram apontados como as prioridades da gestão para período que estariam à frente do processo. A priorização das medidas em meio fechado, que tem maior caráter punitivo, foi traço fundamental do Plano descritivo, enquanto as medidas em meio aberto ocuparam posição marginal neste processo. O caminho entre as intenções e os pontos apresentados para o plano e a real capacidade da gestão em aplicá-lo foi bem distante. Como no caso do Plano do governo anterior, a maior parte das metas não foram cumpridas.

A construção das unidades de internação não foi viabilizada conforme o estabelecido, a indicação da Região de Taguatinga nem sequer foi acatada pelos governos que vieram posteriormente. As reformas previstas para adequação do CAJE e do CESAMI não foram realizadas, segundo o relatório, o que manteve as duas unidades em funcionamento em condições absolutamente prisionais, sem que estes reparos mínimos fossem feitos. Não houve a construção das casas de semiliberdade e nem implantação de mais casas no anexo do Centro de Internação Granja das Oliveiras, atualmente UNIRE. Sobre o apoio psicossocial destinado aos adolescentes em conflito com a lei e o atendimento ao egresso da política, estes projetos não foram, da mesma forma, executados. As duas únicas iniciativas que saíram do papel foram a implantação do Centro de Internação de Planaltina (já

estava pronto desde a gestão anterior) e o governo assumiu a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade, que anteriormente era executada pela Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal

3.3.3 Plano de Atendimento à adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal (2011-2013)

Ao assumir o Governo no Distrito Federal em 2011, o novo Governador criou a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal e transferiu a estrutura das medidas socioeducativas para a nova estrutura. Sem política de gestão de pessoas, nem sede para funcionamento, a nova Secretaria assumiu de forma precária a gestão de uma grande política pública. Em seguida o Governo deu à Coordenação do Sistema Socioeducativo o status de Subsecretaria, demonstrando aparente comprometimento com a priorização da área.

Um de seus primeiros desafios logo que assumiu o Governo do Distrito Federal, foi a decisão do processo Nº 2012.1.3.007716-5, com a antecipação dos efeitos da tutela parcial, determinado pela Primeira Vara da Infância e Juventude a partir do dia 01/03/2011, ou seja, a proibição de ingresso de qualquer adolescente no CAJE, bem como a determinação de um Plano emergencial de desocupação do Centro. O acontecido trouxe para a ordem do dia e com prazo determinado pela justiça a necessidade do Governo se mobilizar para a desocupação desta Unidade e a negociação da resolução do problema.

Neste sentido, o governo apresentou em 90 dias um **Plano de desocupação gradual do CAJE I – diagnóstico e ações a serem realizadas**. O Plano continha o detalhamento das condições físicas, materiais e humanas dos locais a serem habilitados para o cumprimento das medida de internação. O documento resgata, também, as condições históricas de funcionamento daquela unidade, além de explicar seu funcionamento e principais fluxos. A maior parte dos dados

apresentados foram citados, a partir de outras pesquisas, no capítulo 2 deste trabalho.

Nesta perspectiva, o Plano de desocupação se preocupou em traçar, também, alguns cenários para a realização da ocupação em duas principais perspectivas: a primeira tratou dos adolescentes internados na unidade e a segunda foi voltada às futuras demandas do Sistema Socioeducativo do DF no processo de desativação do CAJE. A partir do diagnóstico de que a unidade não possuía as ações básicas preconizadas pelo ECA, a primeira iniciativa seria “retomar o funcionamento das oficinas profissionalizantes, regularizando a oferta de ensino e estimulando parcerias com instituições, governamentais e não governamentais, para a realização de projetos culturais e esportivos” (Governo do Distrito Federal, Plano de desocupação do CAJE, 2012).

O referido Plano de desativação, que acabou se tornando uma das primeiras iniciativas de planejamento da gestão, mais uma vez tensionava as prioridades da conjuntura para a medida socioeducativa de internação. O apontamento dos locais para construção das novas unidades, a organização dos recursos e o estabelecimento de prazos para isto se tornou o grande signo deste período.

Na parte do Plano de Ação que trata do marco situacional das medidas socioeducativas, a gestão de 2011 a 2013 trata da falta de memória institucional e fraca caminhada na qualidade das medidas socioeducativas nas últimas décadas como “abandono histórico” desta política, o que aumentaria significativamente seus desafios. O Plano aponta as condições precárias da Liberdade Assistida, das unidades de semiliberdade e das unidades de internação como tarefas que só poderiam ser revertidas com um plano para dez anos de ação.

Porém, a gestão também submeteu um plano de ação para dois anos, onde pudesse caminhar para a desativação do CAJE, como prioridade absoluta, e buscar melhorias em outras áreas específicas. O Plano apontou que, frente à realidade do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, uma reformulação profunda se fazia necessária para a construção de um sistema mais desconcentrado e qualificado de

atenção ao adolescente em conflito com a lei. As primeiras diretrizes assumidas nas propostas diziam respeito à construção de uma política que fosse caracterizada pelo foco na ação socioeducativa, através de forte articulação com a rede, desenvolvido de acordo com a legislação, e sustentado na gestão democrática, planejada e monitorada.

O primeiro documento de planejamento apontava que as unidades que executam as Medidas Socioeducativas e que integram o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal deveriam estar articuladas entre si e com as demais políticas públicas, permitindo o funcionamento orgânico do sistema de justiça juvenil. Os critérios de implantação dos Centros de Socioeducação são sua concepção arquitetônica, sua orientação sociopedagógica, sua dinâmica funcional e a definição de equipamentos e materiais. Como a prioridade da gestão sempre foi norteadada pela desativação do CAJE, o documento toca a todo o momento em pontos relacionados às novas unidades que serão construídas. Segundo o Plano: “o projeto arquitetônico deve proporcionar um ambiente seguro, humanizador e educativo, que permita o cumprimento da medida facilitando a ação socioeducativa e favorecendo o desenvolvimento do potencial humano dos adolescentes”. (Plano de Atendimento 2011-2013)

Tabela 8 – Objetivos e ações da gestão

AÇÕES	DESCRIÇÃO
Estruturação de Unidades de Prestação de Serviço à Comunidade.	Efetivar aplicação da Medida Socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade através da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, por meio da implantação de 27 Unidades distribuídas entre as Regiões Administrativas do Distrito Federal.
Reestruturação das Unidades de Liberdade Assistida existentes.	Reestruturação do espaço físico das unidades e aumento da equipe, através da realização de concursos para contratação de novos servidores. Adequação das Unidades de Liberdade Assistida com o aluguel de espaço e estrutura apropriados.
Implantação de projetos de Profissionalização, Cultura e Esportes	Parcerias com ONG's e/ou OG's para viabilização de projetos que favoreçam a Profissionalização, Cultura e Esportes para

para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida.	adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida.
Abertura de novas casas de Semiliberdade. (Duas Fases)	I. Criação de 2 Unidades de Semiliberdade distribuídas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal; II. Criação de 22 Unidades de Semiliberdade distribuídas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal
Adequação e reforma das estruturas das Unidades de Semiliberdade existentes	Adequação das casas de Semiliberdade em conformidade com as diretrizes apontadas no SINASE.
Implantação de projetos de Profissionalização, Cultura e Esportes para adolescentes em medida socioeducativa de Semiliberdade.	Parcerias com ONG's e/ou OG's para viabilização de projetos que favoreçam a Profissionalização, Cultura e Esportes para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Semiliberdade.
Construção de Unidades de Internação. (Duas Fases)	I. Construção de 01 Unidade de Internação _ CENTRO DE INTERNAÇÃO DE ADOLESCENTES DE BRAZLANDIA (em conformidade com as orientações do SINASE) II. Construção de 03 Unidades de Internação em conformidade com as orientações do SINASE.
Adequação e reforma das estruturas das Unidades de Internação existentes.	Adequação das Unidades de Internação em conformidade com as diretrizes apontadas no SINASE.
Realização de Concurso Público para contratação de servidores de níveis médio e superior. (Duas Fases)	I. Realização de Concurso Público imediato para contratação de 717 servidores, distribuídos entre 500 ATRS, 106 Assistentes Sociais, 80 Psicólogos, 31 Pedagogos, 100 Motoristas e 50 Assistentes Administrativos, para a reestruturação imediata do Sistema de internação, implantação da Prestação de Serviço à Comunidade, Criação de duas novas Casas de Semiliberdade e implantação do CIABRAS. II. Realização de Concurso Público posterior para contratação de 815 servidores, distribuídos entre 400 ATRS, 90 Assistentes Sociais, 90 Psicólogos, 35 Pedagogos, 100 motoristas e 100 assistentes administrativos, para implantação de 13 novas Unidades de Liberdade Assistida, 22 Unidades de Semiliberdade e de 03 Unidades de Internação.

O primeiro Plano de Atendimento apresentado acabou com muitas divergências com os processos de atendimento estabelecidos pela Secretaria ao longo

dos dois anos analisados. No final de 2011, a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo apresentou um novo Plano ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, com novas diretrizes e apontando o cumprimento de alguns tópicos apresentandos anteriormente.

O novo Plano atualizado, indica que a nova estrutura de cargos da Secretaria, publicada em setembro de 2011 no Diário Oficial, padronizou e deu nova organização ao funcionamento das unidades de atendimento, e para as medidas em meio aberto houve a criação de cargos de chefia como forma de valorização da autonomia do trabalho. Neste novo documento foi apontada a realização de oficinas de padronização dos instrumentais e construção de um regimento interno como mais um passo para qualificação do serviço prestado.

Neste sentido, a desativação do CAJE aparece mais uma vez no centro das metas, com o andamento da construção de cinco novas unidades de internação. A Unidade de Internação de São Sebastião, Santa Maria, Sobradinho, Brazlândia e uma no Gama específica para as adolescentes mulheres.

É importante salientar que o cronograma apresentado pelo governo não foi cumprido, a completa desativação do CAJE, que ocorreria em dezembro de 2013, não foi possível pelo atraso das obras e o não alcance de alguns objetivos previstos. As Unidades de Internação do Gama e Sobradinho não haviam começado as obras até a data de fechamento deste trabalho. Já as Unidades de Santa Maria e São Sebastião haviam sido inauguradas recentemente e estavam em processo de transição de adolescentes. A Unidade de Brazlândia permanecia em obras e não tinha previsão para inauguração, e uma nova unidade não constante no planejamento foi improvisada, anexa à Unidade de Internação do Recanto das Emas - UNIRE para abrigar os adolescentes em cumprimento de saídas sistemáticas (processo de desligamento da medida socioeducativa de internação).

A previsão de estruturação dos Projetos Político-Pedagógicos das medidas socioeducativas ocorreu e teve a participação dos servidores em oficinas temáticas conforme previa o Plano. Por outro lado, não houve concursos públicos para

contratação de servidores, mas apenas nomeações restantes do concurso anterior. O Plano sinaliza que houve cerca de 400 novas nomeações de servidores para atuarem nas unidades socioeducativas.

Houve a criação do GAO – grupo de apoio operacional, setor especializado no transporte e escolta de adolescentes, mecanismo não previsto nas diretrizes da legislação e que acaba se destacando como um elemento que reconhece o adolescente mais como “preso” do que usuário de um sistema educativo.

Os Planos de Ação analisados refletiram uma base de conteúdo conceitual muito rica como diretriz e meta para a gestão do Sistema Socioeducativo. Todos os documentos analisados pertenciam ao mesmo campo teórico de defesa dos direitos de adolescentes em conflito com a lei, apresentavam muitas similaridades, especialmente em seus contextos de avaliação, diagnóstico das precariedades, metas com objetivo de resignificar a Política de atendimento socioeducativo. As equipes técnicas formuladoras cumpriram papel importante na elaboração e buscaram vincular seus conteúdos com o marco legal em vigor no Brasil.

Porém, a prática realizada não dava conta dos processos e diretrizes apontadas. Problemas de gestão, falta de continuidade, ausência de prioridade política e autonomia de gestão da área acabaram configurando uma distância enorme entre os elementos descritos e o que foi alcançado. Os Planos possuem profunda distância da realidade e acabam sendo documentos vazios e que promovem enorme frustração histórica para os servidores e para os movimentos da sociedade civil mobilizados na temática.

Aparentemente, a distância entre a realidade e a teoria acabam fortalecendo os setores sociais que defendem uma lógica mais punitiva do atendimento dos adolescentes que cometeram ato infracional. A não concretização dos direitos da juventude atendida constituem uma fraqueza que produz uma sensação de descrédito na realização desta política. Este elemento resulta na dificuldade de conquista de novos avanços e caminha como elemento organizador dos setores que defendem um perfil mais repressivo para esta área. O desafio de concretização dos

direitos nesta política está além da área específica, mas precisa estar aliada às prioridades políticas do governo com as iniciativas voltadas para a infância e juventude.

Considerações Finais

Este estudo buscou analisar o panorama da política socioeducativa a partir de sua história recente de execução, da análise teórica de sua concepção e por meio dos documentos que nortearam a ação dos governos que atuaram no último período no Distrito Federal. A intenção deste trabalho teve vínculo permanente com as necessidades dos adolescentes atendidos por esta política, por entendê-los como os sujeitos fundamentais deste processo, que são parte de um esquema de privação de direitos marcado pela pobreza e a ausência de políticas sociais atentas às suas realidades. Este estudo aponta a ausência completa de um Estado social atuante e o fortalecimento da lógica de um Estado penal incisivo, que busca sempre a punição como alternativa às consequências da questão social. (GONÇALVES: 2011)

É preciso reconhecer a necessidade de estudos que se proponham a descortinar a real situação das políticas sociais executadas pelos estados da federação e o Distrito Federal, bem como que analisem seus orçamentos, capacidades técnicas, intenções, limites e possibilidades. A Política Socioeducativa padece de estudos que possam contribuir com a formação de suas equipes técnicas e estruturação de suas práticas cotidianas. A ausência de estudos nesta área foi um fator limitante para o desenvolvimento deste trabalho. A falta de arquivos das gestões governamentais sobre a área também ampliaram as dificuldades de análise documental e demonstram a fragilidade das proposições, e a falta de continuidade técnica e política das ações.

O não aproveitamento das contribuições, formulações e diagnósticos das equipes técnicas de cada período governante representa um sintoma revelador dos poucos avanços da área. O Sistema Socioeducativo, em suas diferentes lotações administrativas, tornou-se área de troca dos grupos políticos, que não se atentavam para a preservação de suas informações, além do que, a escolha de seus dirigentes não se dava por critérios técnicos. Tudo isto é somado à não valorização dos servidores que atuavam na área, não sendo aproveitados para os principais espaços

de decisão política. Neste caso, as equipes eram utilizadas para a formulação técnica do Planos e diretrizes, mas aparecem distantes das principais esferas de decisão.

O impasse que estrutura o entendimento das medidas socioeducativas passa pela intersecção entre seu papel educativo e social preconizado no marco regulatório e a prática institucional punitiva amplamente conhecida em todo o país. O CAJE, muito citado neste trabalho, é um símbolo desta execução distante da concepção prevista no ECA e nas resoluções internacionais sobre as políticas para a infância e a adolescência. O pano de fundo desta reflexão reside na dinâmica polarizada do papel do Estado com reflexo nas políticas que ele executa. Portanto, se o estado reforça um processo de desigualdade de classe, isto amplia as contradições das políticas públicas e as disputas de projetos existentes.

Neste contexto, o sistema socioeducativo se torna uma medida ainda mais paradoxal quando acumula intenções teóricas e conceituais que se pretendem garantidoras de direitos, e, ao mesmo tempo, acaba reforçando uma dinâmica de funcionamento que contribui na criminalização dos setores mais subalternizados da sociedade: aqueles que não possuem acesso às políticas públicas, e estão à margem do mercado de trabalho. Como afirma Sales “a justiça no Brasil traz, portanto, as marcas de uma sociedade historicamente partida, desigual, cindida sobretudo pelo que foi a experiência da escravidão – dentre todos o fator mais negativo para a cidadania. (SALES: 2007, p.63)

Diante disto, os dados apresentados sobre o corte racial, local de residência e renda na execução das medidas socioeducativas do Distrito Federal revelam que o encarceramento e a submissão a estas medidas recai sobretudo na população negra, moradora das regiões periféricas e com renda de até três salários mínimos. Este fator proporciona a confirmação da utilidade desta política pública para a criminalização de segmentos sociais específicos.

Dessa forma, a conjuntura de fragilidade estrutural nas políticas sociais do Distrito Federal são fatores fundantes na estruturação desigual da região. A falta de interlocução entre as políticas de assistência social, saúde, educação e socioeducativa,

além da precariedade dos serviços prestados, transformam o quadro analisado em uma crise estrutural sem precedentes que incide, de forma muito peculiar, em crianças, adolescentes e na juventude. O panorama de distrito mais desigual do Brasil é, sem dúvida, um fator determinante das condições problemáticas de vida humana e serviços públicos existentes.

Ao analisar os programas partidários, foi possível perceber a falta de construção de conteúdo programático e técnico nas áreas relacionais. As poucas citações aos temas relacionados à ressocialização, adolescência, juventude, socioeducação, conflito com a lei e outros termos buscados demonstrou que os partidos que assumiram a gestão do Distrito Federal nos últimos dez anos (PMDB, DEM e PT) estavam desapropriados dos debates e formulações da área. As reflexões se mostram apenas como diretrizes gerais e não responsabilizam aqueles que assumiram o poder público local com a política de atendimento socioeducativo e outras correlatas. O tratamento periférico desta área, que apenas em 2011 foi transformada em Subsecretaria, é refletido no abandono e falta de estrutura das instituições de atendimento.

Na busca pelos programas de governo apresentados pelas três coligações que administraram o Governo do Distrito Federal entre 2002 e 2012, a primeira informação fornecida pelo Tribunal Regional Eleitoral do DF foi de que não havia obrigatoriedade de apresentação dos programas até 2009. Ou seja, as coligações dirigidas pelo PMDB (2002) e pelo DEM (2006) não apresentaram sequer um documento que pudesse comprometê-los com um direcionamento programático. Há, apenas, nas sedes dos partidos, panfletos e cartilhas com propostas direcionadas à segurança pública, obras, educação, transporte e nada relacionado a estas políticas. O não comprometimento em seus programas de governo, a falta de obrigatoriedade e marginalização destas pautas resultaram na não existência de conhecimento e responsabilidade programática com a área.

Já em 2010, a coligação vitoriosa nas eleições liderada pelo Partido dos Trabalhadores apresentou dois parágrafos específicos sobre a questão

socioeducativa, mas muito longe de se tratarem de propostas objetivas. Elementos que apontavam para necessidades emergenciais e formulações gerais sobre a política. No contexto de esquecimento pareceu uma sinalização de mudança e algum comprometimento.

Além das dificuldades já apresentadas para o estudo dos Planos de Ação, pela descontinuidade das proposições, estes documentos representavam muito um anseio das equipes técnicas formuladoras, mais do que princípios que pautavam o trabalho das gestões. É possível perceber que os Planos guardam grande distância da realidade executada no período estudado. Os relatórios constantes dos próprios diagnósticos apresentam a não realização de medidas por falta de prioridade orçamentária ou impossibilidade política.

Todos os Planos estudados traçam um diagnóstico de dificuldade de diálogo com o Sistema de Justiça. O Ministério Público e o judiciário não mantêm uma relação de cooperação com a gestão da política e isto acaba se tornando um grande fator limitante nas decisões e na implantação de ações. A intenção repetida diversas vezes de valorização da Liberdade Assistida e da Prestação de Serviço à comunidade como alternativa à internação são, também, tentativas de estimular que as sentenças de menor gravidade não resultem na internação, conforme previsto na legislação. A questão é que a deliberação é do judiciário, no qual, segundo os diagnósticos estudados, muitas vezes prioriza as unidades de restrição de liberdade.

Este ciclo e fortalecimento do encarceramento de adolescentes como solução para a violência tensionou as três gestões a priorizarem a construção de novas unidades de internação. Tanto nos Planos de Ação como no que foi executado, a construção de novas unidades se tornou o grande feito da área. A construção do CIAGO, CIAP, ampliação das vagas do CAJE foram as primeiras iniciativas. A partir da decisão judicial de 2011, a construção de cinco novas unidades acabou se tornando novamente prioridade absoluta da gestão.

A concepção prisional repressiva, impulsionada tanto pelo Sistema de Justiça como pelas diretrizes dos Planos de Ação, contribuem para o afastamento das

políticas de atendimento socioeducativo de suas bases legais e resultam na consolidação desta como política punitiva. Nesta lógica, as unidades construídas para alcançar a desativação do CAJE podem se tornar complexos de privação de liberdade tão punitivos quanto a instituição que foi fechada, se não houver uma subversão no direcionamento que guarda tanto fetiche no encarceramento.

Assim, a derrubada de uma instituição como o CAJE, que ocorreu no dia 29 de março de 2014, pode não representar a superação de sua cultura disciplinar, opressora e hegemonicamente punitiva. As intenções de gestores técnicos que formularam em suas diretrizes o fim das atividades das unidade como o início de uma nova fase no Sistema Socioeducativo pode ser frustrada pela dura realidade pautada pela lógica da criminalização da pobreza e do cárcere como principal alternativa para a criminalidade.

Desvendar a processualidade histórica destas políticas de forma comparativa significa também construir instrumentos de mobilização social articulados à necessidade dos estudos não serem amorfos e distantes das realidades. Isso reflete também o fato desta temática e da abordagem escolhida estar diretamente vinculada à defesa de direitos conquistados das classes sociais oprimidas ou subalternizadas da população brasileira.

A mudança filosófica e com impacto real na concepção das diretrizes de atendimento à crianças e adolescentes só é consolidada com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990. Este pode ser considerado um marco de transformação da legislação, consolidado em uma conjuntura de substancial confronto social de ideais e participação de atores organizados da sociedade. A ascensão de valores democráticos e a superação do regime ditatorial a partir de uma profunda mobilização da sociedade na década de 80 possibilitou, entre outras razões, a construção deste novo momento histórico.

Dessa forma, pode-se avaliar que o passo dado a partir do ECA consiste na tentativa de superação do modelo “prisional, repressivo” do Código de Menores para outro com maior base pedagógica, compatível com a ideia de proteção integral,

respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e oferta de políticas sociais. Contudo, a intenção passa ainda longe do gesto e as práticas realizadas mostram mais afinidade com os modelos repressivos anteriormente em vigor do que com a nova legislação existente.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo – Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o estado. In: Sader, Emir & GENTILLI, Pablo (orgs). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, oo. 09-23.

Assistência Social. www.sedest.df.gov.br

BRASIL, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n 8.069/90). Brasília: SEDH, 2004.

BRASIL, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Brasília: SEDH, 2006.

BRASIL, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Socioeducação: estrutura e funcionamento da comunidade socioeducativa. Brasília: SEDH, 2006.

BERHING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. Biblioteca básica de serviço social; v. 2. São Paulo: Cortez, 2006.

CODEPLAN. Perfil e Percepção Social dos Adolescentes em Medida Socioeducativa no Distrito Federal, 2013.

CODEPLAN. Situação do Trabalho Infantil no Distrito Federal, 2013.

CODEPLAN. Análise da política de droga desenvolvida no Distrito Federal, 2012.

CNJ. Termo de Cooperação 001/2013. Termo sobre tratativas relacionadas ao Sistema Socioeducativo e penal do Distrito Federal, 2013.

COSTA, Antônio (coord. Téc) a. Por uma política nacional de execução das medidas socioeducativas: conceitos, principio e norteadores. Brasília: SEDH, 2006.

DIEESE/SEAD. www.dieese.org.br , 2012.

Estrutura da Secretaria de Governo. www.segov.df.gov.br

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir, 1975.

GONÇALVES, Natália Pereira. O transtorno da internação: o caso de adolescentes com transtorno mental em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília: UnB, 2011.

HARNECKER, Os Conceitos elementares do Materialismo Histórico. São Paulo: Global Editora, 1983.

História da Ceilândia. www.ceilandia.df.gov.br

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In *Temporalis*. Ano 2, n. 3, jan/jul.2001. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____, Marilda. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no serviço social contemporâneo: trajetória e desafios. *Boletim Electronico Surá*. n. 107, junho/2005. Escuela de Trabajo Social – Universidad de Costa Rica, 2005.

IANNI, Octavio. Construção de Categorias. Transcrição da aula dada no Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. 1986.

IPEA. Mapeamento Nacional da Situação do Atendimento dos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas. Brasília: Ipea, 2002.

LUIZ, Cristiana dos Santos. A questão etno-racial é abordada no Sistema Socioeducativo do DF. Brasília: CEDECA, 2013.

MARINO, Adriana Simões. A responsabilização “especial” do adolescente autor de ato infracional. In *Margem Esquerda: ensaios marxistas*. n. 21. São Paulo. Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e Forma Política. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Julia Galiza. A concepção socioducativa em questão: entre o marco legal e limites estruturais à concretização de direitos do adolescente. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília. 2010.

ORIONE, Marcus. Uma leitura marxista da redução da maioria penal. . In *Margem Esquerda: ensaios marxistas*. n. 21. São Paulo. Boitempo, 2013.

PEREIRA, Potyara. Política Social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____, Potyara. A Política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e sociedade, 2000. Texto digitado.

_____, Características do estado versus sociedade e suas relações específicas, 2005. Texto digitado.

Plano de Intervenção da GEPMES – Gerência do Programa de Medidas Socioeducativas à adolescentes (2003 – 2006)

Plano de Atendimento à adolescentes com medidas socioeducativas no Distrito Federal (2007 – 2009)

Plano de Atendimento à adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal (2011-2013)

PMDB, Programa partidário. <www.pmdb.org.br>

Partido dos Trabalhadores. Carta de fundação. <www.pt.org.br>

Programa, diretrizes e princípios do Democratas. <www.dem.org.br>

SALES, Mione. (In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: cortez, 2007.

Subsecretaria do Sistema Socieeducativo. www.secianca.df.gov.br

UM NOVO CAMINHO, Programa de Governo de Agnelo Queiroz -
<http://www.camaraempauta.com.br/portal/public/arquivos/3541planodegoverno.pdf>

VIEIRA, Soraia Marcelino. Os Partidos brasileiros são todos iguais? A análise das diferenças dos Partidos segundo os documentos políticos. Caxambu: ANPOCS, 2011.

WACQUANT, Loïc. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In A questão penal no capitalismo neoliberal. Rio de Janeiro: Revan, 2012.