



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**GLAUCIENE FARIAS ROCHA**

**POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO ESTADO  
PENAL BRASILEIRO: uma análise dos elementos de determinação do  
encarceramento de adolescentes no estado de Pernambuco**

Recife

2021

GLAUCIENE FARIAS ROCHA

**POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO ESTADO  
PENAL BRASILEIRO: uma análise dos elementos de determinação do  
encarceramento de adolescentes no estado de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social, Movimentos sociais e Direitos Sociais

Orientador: Prof<sup>o</sup> Doutor Marco Antonio Mondaini de Souza

Recife  
2021

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Maria Betânia de Santana da Silva, CRB4-1747

R672p

Rocha, Glauciene Farias

Política de atendimento socioeducativo no estado penal brasileiro: uma análise dos elementos de determinação do encarceramento de adolescentes no estado de Pernambuco / Glauciene Farias Rocha. – 2021.

152 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2021.

Inclui referências.

1. Segurança pública - Pernambuco. 2. Jovens – Serviço social. 3. Jovens - Prisão. 4. Delinquência juvenil – Prevenção. I. Souza, Marco Antônio Mondaini de (Orientador). II. Título.

362.7 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2021 – 111)

GLAUCIENE FARIAS ROCHA

**POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO ESTADO  
PENAL BRASILEIRO: uma análise dos elementos de determinação do  
encarceramento de adolescentes no estado de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Aprovada em 27 de outubro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Doutor Marco Antonio Mondaini de Souza (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professora Doutora Maria Nilvane Fernandes (Examinadora Externa)  
Universidade Federal do Amazonas

---

Professora Doutora Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e a todo o corpo docente.

Às professoras Maria Nilvane Fernandes e Valéria Nepomuceno pela disponibilidade em participar da banca de qualificação, e posteriormente da banca de defesa, com ricas contribuições para a realização desse estudo.

Ao professor orientador Marco Mondaini pela paciência e compromisso na condução do processo de orientação, bem como pelas contribuições e discussões que resultaram nesta dissertação.

À presidência da FUNASE e todos os profissionais que me receberam tão gentilmente e disponibilizaram dados riquíssimos sobre a Instituição.

Aos profissionais da FUNASE que ajudaram a refletir minha prática profissional e meu objeto de estudo. Em especial, a assistente social Lidiane Carolina Moura e a psicóloga Gisele Dias, exemplos de ética, compromisso e responsabilidade que me orgulham e inspiram o meu fazer profissional.

Às amigas Fabíola Araújo e Camila Lira, companheiras de turma, com quem pude compartilhar as dores, alegrias e inquietações desse processo.

À querida amiga Camila Souza pela parceria de uma vida e pela valiosa colaboração neste trabalho.

Aos professores Marcos Pinheiro e Walteir José da Silva que propiciaram ensinamentos para além da sala de aula, mas para a vida.

À Shirley Santos pelo companheirismo, incentivo e amizade.

À Vandira Bezerra e família.

À minha família.

## RESUMO

Esta pesquisa possui como objetivo geral compreender a política de atendimento socioeducativo em um contexto de implementação do Estado penal no Brasil, a partir da análise da experiência do Programa Pacto Pela Vida no estado de Pernambuco. A pesquisa buscou evidenciar que a política de segurança pública implementada pelo estado gerou impactos negativos não só para o público de adultos, mas também para os inimputáveis, isto é, para adolescentes e jovens que cumprem medida socioeducativa. A proposta em questão trata-se de um estudo ancorado nos pressupostos do materialismo histórico dialético, tendo como fonte de coleta de dados a pesquisa documental. Com base em documentos governamentais e não governamentais ficou evidente que o avanço identificado no marco legal não acompanhou a realidade desse público que historicamente vivencia situações de negligência e violação de direitos humanos. A pesquisa apontou ainda um maior encarceramento do público adolescente; maior apreensão de jovens acusados de tráfico de drogas; e ainda um aumento do orçamento destinado as Unidades socioeducativas. Tais resultados evidenciam que o estado de Pernambuco seguiu a receita estadunidense na estratégia de criminalização da pobreza.

Palavras-chave: Estado penal. Pacto Pela Vida. Encarceramento juvenil. Sistema Socioeducativo.

## **ABSTRACT**

This research has as its general aim to understand the politics of socio-educative attendance in a context of implementation of the penal state in Brazil, starting from the analysis of the experience of the “Programa Pacto Pela Vida” (Pact For Life Program) in the Pernambuco state. The research has intended to prove that the politics of public safety implemented by the state has generated negative impacts, not only for the adult public, but also for the unimputable, that is, for adolescents and the young people who serve socio-educative measure. The proposal in question is about a study based on the presuppositions of the historical dialectical materialism, by having as source of data collection, the documentary research. Based on government and non-government documents, it was evident that the advance identified in the legal mark has not matched the reality of these public group that historically lives under negligent situations and violations of the human rights. The Research still pointed to a greater incarceration of the adolescents; arrest of young people accused of drug trafficking and also an increase in the budget for the socio-educative Unities. Such results prove that the Pernambuco state has followed the US recipe in the criminalization of poverty.

Key words: Penal state. “Pact for Life”. Juvenile incarceration. Socio-educative system.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 – Os Organismos e as políticas de juventude.....	67
Figura 2 – Sistema de garantia de direitos.....	103
Figura 3 – Composição do SINASE.....	104
Figura 4 – Órgãos de controle.....	105

### GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição da população por cor/raça no sistema prisional.....	44
Gráfico 2 - Evolução do atendimento socioeducativo da FUNDAC.....	83
Gráfico 3 – Redução da taxa de CVLI nos 04 primeiros anos de implantação das políticas de segurança.....	91
Gráfico 4 – Investimentos Secretaria de Defesa Social.....	92
Gráfico 5 – Atendimento socioeducativo em meio fechado (2000-2008).....	112
Gráfico 6 – Evolução do atendimento socioeducativo da FUNASE 2007-2014.....	119
Gráfico 7 – Evolução das apreensões por tráfico de drogas.....	120
Gráfico 8 – Evolução orçamentária 2007-2014.....	124

### QUADROS

Quadro 1 – Unidades da FEBEM na década de 1980.....	62
Quadro 2 - Projetos desenvolvidos pela FUNDAC.....	74
Quadro 3 – Dados quantitativos sobre a FUNDAC na década de 1990.....	77
Quadro 4 – Medidas privativas/restritivas de liberdade no Brasil (10 estados).....	112
Quadro 5 – Relação capacidade x atendimento.....	113
Quadro 6 – Documentos institucionais selecionados para análise.....	116
Quadro 7 – Documentos não governamentais selecionados para análise.....	117
Quadro 8 – Documentos 1 e 2.....	125
Quadro 9 – Documentos 3 e 4.....	126
Quadro 10 – Documento 5.....	128
Quadro 11 – Documento 6.....	130
Quadro 12 – Documento 7.....	131



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de trabalhos por descritores na plataforma Sucupira.....	15
Tabela 2 – Ano de realização das pesquisas selecionadas.....	16
Tabela 3 – Instituições de ensino das pesquisas selecionadas.....	16
Tabela 4 – Programas de pós-graduação vinculados às pesquisas selecionadas.....	17
Tabela 5 – Número de adolescentes apreendidos, em comparação à população de adolescentes no Brasil.....	41
Tabela 6 – Investimento em infraestrutura.....	93
Tabela 7 – Aquisições e locações diversas.....	93
Tabela 8 – Câmeras instaladas.....	93
Tabela 9 – Ampliação do efetivo de segurança.....	94
Tabela 10 – Percentual de criminalidade no estado de Pernambuco.....	99

## **LISTA DE SIGLAS**

ABRINQ – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos

AIS – Área Integrada de Segurança

AMCONTEPE - Associação Metropolitana dos Conselheiros e ex-conselheiros Tutelares do Estado de Pernambuco

ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

ATTI - Assessoria Técnica de Tecnologia da Informação

BM – Banco Mundial

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior

CASE – Centro de Atendimento Socioeducativo

CASEM – Casa de Semiliberdade

CAUD – Centro de Atendimento ao Usuário de Drogas

CEDCA – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco

CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

CENIP – Centro de Internação Provisória

CEP – Comitê de Ética em Pesquisa

CESP - Conferência Estadual de Segurança Pública

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança

CSU – Centro Social Urbano

CRAUD - Centro de Referência de Acolhimento ao Usuário de Drogas

CTD - Contrato de Tempo Determinado

CVLI - Crimes Violentos Letais Intencionais

CVP – Crimes Violentos contra o Patrimônio

DOE – Diário Oficial do Estado

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação do Bem-Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
FUNASE – Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco  
FUNDAC – Fundação da Criança e do Adolescente de Pernambuco  
GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares  
GECRIA – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Política da Criança e do Adolescente  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LA – Liberdade Assistida  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
ONG – Organização Não Governamental  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PEDAS – Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo  
PESP – Plano Estadual de Segurança Pública  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIA – Plano Individual de Atendimento  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
PPV – Pacto Pela Vida  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Prestação de Serviços à comunidade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAM – Serviço de Assistência ao Menor  
SCJ – Secretaria da Infância e Juventude  
SESDDH - Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
SEPLAG - Superintendência de Planejamento e Gestão do Estado  
SGD - Sistema de Garantia de Direitos

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

SUPOR - Superintendência Geral de Planejamento e Orçamento

TEC – Territórios Especiais de Cidadania

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIAI – Unidade de Atendimento Inicial

UNICAP – Universidade Católica de Pernambuco

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
1.	<b>CAPÍTULO 01 – MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA, NEOLIBERALISMO E ENCARCERAMENTO EM MASSA: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO ESTADO PENAL</b>	23
1.1	Capitalismo e o cárcere: novos métodos de punição	24
1.2	Neoliberalismo: berço do Estado Penal	30
1.3	O Estado Penal e a estratégia de criminalização da pobreza	37
2.	<b>CAPÍTULO 02 – POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM PERNAMBUCO: TRAJETÓRIA, RUPTURAS E CONTINUIDADES</b>	50
2.1	FEBEM: origens do atendimento ao menor em Pernambuco	51
2.2	A proteção integral e a Fundação de Atendimento da Criança e do Adolescente – FUNDAC	66
2.3	Anos 2000: documentos, sistematização de dados e práticas institucionais	78
3.	<b>CAPÍTULO 03 – A SOCIOEDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO NOS GOVERNOS EDUARDO CAMPOS: AVANÇOS DE UMA POLÍTICA PENAL</b>	85
3.1	Pacto Pela Vida: construção da primeira política de segurança pública do estado de Pernambuco	86
3.2	Principais resultados do programa Pacto Pela Vida	90
3.3	O Pacto Pela Vida e o Sistema Socioeducativo	101
3.4	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: novo modelo de ação para o atendimento socioeducativo	102
3.5	Reordenamento Institucional da FUNDAC	110
3.6	Análise dos dados do Sistema Socioeducativo de Pernambuco entre os anos de 2007 e 2014	115
4.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	136
	<b>REFERÊNCIAS</b>	142

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa intitulada **“Política de Atendimento Socioeducativo no Estado penal brasileiro: uma análise dos elementos de determinação do encarceramento de adolescentes no estado de Pernambuco”** buscou compreender a política de atendimento socioeducativo em um contexto de implementação do Estado penal no Brasil, a partir da análise da experiência do Programa Pacto Pela Vida no estado de Pernambuco no período de 2007- 2014. Período no qual o estado tinha como governador o político, Eduardo Henrique Accioly Campos do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

O tema proposto por esse trabalho insere-se na linha de pesquisa **“Estado, Políticas Sociais e Ação do Serviço Social”**, que compõe a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco: **“Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais”**.

Ao analisar a realidade brasileira, deparamo-nos com uma estimativa de 25 milhões de indivíduos na faixa etária de 12 a 18 anos, dos quais 143.316 cumprem algum tipo de medida socioeducativa (BRASIL, 2019). Ora, se pensarmos que esse quantitativo não equivale nem a 1% do público geral de adolescentes, então por que estudá-los? Por que fazer pesquisa sobre um público que, além de minoritário, não é prioritário para o Estado e sociedade?

Embora os adolescentes envolvidos na prática de ato infracional sejam em número menor, as violações e negligências direcionadas a esse público são inversamente proporcionais. Isto é, se por um lado são eles os que mais sofrem com a ausência de políticas públicas eficazes, por outro, recebem prioridade em apenas um aspecto do Estado: o seu braço penal.

O interesse por essa temática se deu pelo trabalho desenvolvido pela autora da pesquisa enquanto assistente social da Fundação de Atendimento Socioeducativo - FUNASE. Esta instituição é responsável em Pernambuco pela execução de medidas socioeducativas com privação/restrrição de liberdade (semiliberdade e internação), bem como pela medida cautelar de internação provisória. A priori, o trabalho era desenvolvido pela autora com adolescentes em cumprimento de internação provisória numa Unidade localizada no Agreste do estado de Pernambuco, e atualmente, no trabalho com a execução da medida socioeducativa de internação numa Unidade localizada na Região Metropolitana do Recife.

No decorrer de oito anos de trabalho com adolescentes autores de ato infracional foi possível constatar de perto alguns aspectos do atendimento socioeducativo já conhecidos por

muitos, mas encarado por outra perspectiva de análise, diferente daquela adotada pelo senso comum. Afinal, na atuação profissional são adotados princípios éticos, e no caso do (a) assistente social, a defesa intransigente de direitos humanos e a recusa do arbítrio e autoritarismo é um destes princípios (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993).

Assim, no âmbito do atendimento socioeducativo, foram identificados problemas relacionados à falta de condições éticas/técnicas de trabalho, de violação de direitos humanos, superlotação das Unidades, falta de recursos humanos, bem como o não acesso e usufruto de direitos essenciais dos adolescentes e suas famílias.

Tal realidade tão discrepante dos dispositivos legais suscitou na autora o desejo de realizar a pesquisa acadêmica, a fim de compreender a essência do fenômeno do encarceramento de adolescentes. Fala-se aqui da essência, pois o fenômeno aparente é muito claro: são delinquentes que agiram contra a lei e que precisam de correção.

No entanto,

O momento presente desafia os assistentes sociais a se qualificarem para acompanhar, atualizar e explicar as particularidades da questão social nos níveis nacional, regional e municipal, diante das estratégias de descentralização das políticas públicas (IAMAMOTO, 2012, p.41).

Assim, buscando explicar essa particularidade no tocante ao encarceramento de adolescentes, a presente pesquisa debruçou-se em analisar a política socioeducativa no estado de Pernambuco, especificamente no período do governador Eduardo Henrique Accioly Campos - PSB (2007-2014). Tal delimitação temporal se deu pelo fato de ser observado no estado de Pernambuco ações de combate à criminalidade, em especial com o Programa Pacto Pela Vida, que gerou impactos significativos na redução das taxas de homicídio no estado (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015).

Sabe-se que na ótica neoliberal o encarceramento é um dos principais mecanismos utilizados para a diminuição e controle da criminalidade, estudos apontam que nesse período em que Pernambuco experimentou uma diminuição da criminalidade, de forma inversamente proporcional tivemos o aumento da população carcerária no estado (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015); (OLIVEIRA, 2016).

Assim, nossa análise buscou compreender como a política de encarceramento em massa proposta, em âmbito nacional/internacional, influenciou naquele momento o contexto estadual na condução da política socioeducativa.

Como *toda caminhada começa no primeiro passo*, todo processo de pesquisa é iniciado a partir da pesquisa bibliográfica, etapa elementar para conhecer o que está sendo discutido sobre o objeto de estudo.

Dessa forma, para dar o primeiro passo foi escolhido o catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), visto que tal plataforma reúne as produções científicas de todo o país sobre as mais diversas áreas do conhecimento. A pesquisa nesse banco de dados se faz através de descritores, palavras utilizadas para especificar o termo desejado. Assim, na realização dessa etapa foram utilizados os seguintes descritores:

**Tabela 1 – Número de trabalhos por descritores na plataforma Sucupira**

Descritores	Quantidade de retorno		
	Total	Mestrado	Doutorado
“Socioeducação”	253	219	34
“Sistema Socioeducativo”	211	175	36
“Socioeducativo de Pernambuco”	3	2	1
“FUNDAC”	32	28	4
“FUNDAC de Pernambuco”	-	-	-
“FEBEM”	140	117	23
“FEBEM de Pernambuco”	-	-	-
“FUNASE”	11	8	3
“Estado penal”	82	64	18
“Estado penal e Pernambuco”	-	-	-
“Estado penal e juvenil”	-	-	-

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Como é possível observar alguns dados são inexistentes, especialmente quando utilizado com o termo *Pernambuco*, tal resultado denota a ausência de pesquisas que debatam sobre a realidade pernambucana, tanto no que tange ao sistema socioeducativo, quanto ao que se refere ao Estado penal.

Como o objeto de estudo é a análise do sistema socioeducativo de Pernambuco, foram selecionados treze trabalhos, utilizando os resultados dos descritores “socioeducativo de Pernambuco” e “FUNASE”, sendo nove dissertações de mestrado (duas relacionadas a mestrado profissional), e quatro teses de doutorado.



Salienta-se que nos descritores “FUNDAC” e “FEBEM” não foram encontradas pesquisas que tratassem da realidade pernambucana, logo não foram selecionados trabalhos desse grupo.

No que tange ao ano de publicação das pesquisas encontradas, verificou-se o seguinte cenário:

**Tabela 2 – Ano de realização das pesquisas selecionadas**

<b>Anos de realização da pesquisa</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutorado</b>
2010	1	-
2011	1	-
2013	-	1
2014	1	2
2015	1	-
2017	2	-
2018	2	-
2019	1	1

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

De acordo com o resultado podemos inferir que o interesse na pesquisa voltada para essa temática, pelo menos em Pernambuco, é recente, datando de 2010 o primeiro trabalho a falar sobre o assunto<sup>1</sup>. O dado positivo é que no intervalo de quase uma década houve o crescimento do número de pesquisas sobre o sistema socioeducativo de Pernambuco.

Quanto às instituições de ensino que incentivaram as pesquisas, temos:

**Tabela 3 – Instituições de ensino das pesquisas selecionadas**

<b>Universidade</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutorado</b>
UFPE	5	3
UNICAP	2	-
UFRJ	-	1
UFPB	1	-
UFRPE	1	-

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

<sup>1</sup> Considerando os trabalhos encontrados na plataforma da CAPES.

Como visto, das treze pesquisas encontradas sobre o tema, oito foram desenvolvidas na UFPE, portanto a maioria, sendo elas cinco dissertações de mestrado e três teses de doutorado.

No que se refere aos programas de pós-graduação, temos:

**Tabela 4 – Programas de pós-graduação vinculados às pesquisas selecionadas**

Programa	Mestrado	Doutorado
Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (Profissional)	2	-
Psicologia	2	-
Sociologia e Antropologia	-	1
Educação	1	1
Direito	1	1
Direitos Humanos	3	-
História	-	1

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Nessa tabela é observada a ausência de trabalhos no campo do Serviço Social, fato que expressa uma contradição. É sabido que o Serviço Social é uma profissão presente e atuante nas Varas de Infância ou como conhecido em outros tempos nos Juizados de Menores, bem como nas antigas unidades correcionais. Hoje continua presente nas unidades socioeducativas, e no caso da FUNASE, os(as) assistentes sociais juntamente com os(as) psicólogos(as) compõem categoria majoritária se comparado ao número de pedagogos(as) e advogados(as) existentes na Instituição<sup>2</sup>.

Então, porque não há trabalhos que dêem visibilidade a esse tema, pelo menos no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE? Tal lacuna evidencia um dado preocupante: o distanciamento da profissão (no âmbito da pesquisa) de uma área que se apresenta como uma das mais graves expressões da questão social. Salienta-se que mesmo em trabalhos associados a outros programas de pós-graduação, não foi identificada, em nenhum dos autores, a formação em Serviço Social.

---

<sup>2</sup> Dados de agosto de 2021 fornecidos pela Assessoria Técnica de Gestão de Pessoas apontam que a Instituição conta com 69 assistentes sociais; 67 psicólogos; 32 pedagogos e 31 advogados. Os estatutários são maioria nesse quantitativo, mas ainda há profissionais terceirizados e por Contrato de Tempo Determinado – CTD.

Pesquisas associadas a programas de Direitos Humanos ganham destaque, acredita-se que pelo fato de comprovadamente adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa sofrerem com diversas violações de direitos, inclusive do seu direito humano à vida.

Dos treze trabalhos analisados, no que concerne ao tipo de pesquisa, em sua maioria foram classificadas como pesquisa qualitativa. Já sobre a escolha do método para a análise dos dados, houve destaque para a análise de conteúdo, totalizando seis trabalhos. Observou-se ainda método comparativo, etnográfico, pressupostos psicanalíticos e Durkheimiano, história de vida, e por fim, interdisciplinar.

No que se refere ao foco das pesquisas analisadas, observa-se que a maioria trouxe como problema de pesquisa o acesso à educação no ambiente socioeducativo, sendo quatro o número de trabalhos que abordaram essa temática. Sobre a qualificação profissional ofertada pela FUNASE aos adolescentes foi observado um trabalho.

Três pesquisas apontavam sobre a questão da identidade, afetividade e vínculos de amizade dos adolescentes. Dois focavam sobre a análise da execução da medida socioeducativa de internação, com base em estudos em Unidades específicas da FUNASE. Um trabalho se deteve a análise dos Planos Individuais de Atendimento (PIA), relatórios produzidos pelas equipes técnicas das Unidades, bem como sentenças produzidas pelo judiciário no que tange a aplicação da medida de internação.

Uma pesquisa focou no processo de criminalização de adolescentes do sexo feminino. E, por fim, um trabalho dedicou-se a “a análise sobre a assistência às crianças e às famílias pobres, no Brasil e em Pernambuco, nos anos marcados pela Ditadura Civil-Militar” (MIRANDA, 2014, p.8).

Vale destacar que pelo menos quatro pesquisadores relataram em seus trabalhos finais dificuldades na execução do estudo. Diferente do que se supõe, não foram dificuldades em relação ao contato com adolescentes internos, mas no que se refere ao acesso aos espaços das Unidades socioeducativas e às informações relevantes para a pesquisa. Essa dificuldade foi colocada, segundo os pesquisadores, por parte da coordenação, da equipe técnica, bem como através de intimidação exercida por agentes socioeducativos.

Um dos autores afirmou que a resistência a trabalhos que problematize o sistema socioeducativo se dá pelo temor de que a pesquisa se torne um instrumento de denúncia, visto a série de violações que são encontradas nesses espaços, e assim possa prejudicar alguns atores envolvidos na execução do trabalho, bem como pelo desconhecimento dos processos de pesquisa que tem como um dos principais elementos o sigilo ético.

Tal dado reafirma a importância da disseminação do conhecimento científico como aliado da sociedade, como também a necessidade de maior interlocução entre teoria e prática. Caso contrário, além do descrédito do conhecimento científico (que já é bastante disseminado no Brasil, especialmente pelo atual governo), teremos uma formação fragilizada, sustentada especialmente no discurso *na prática, a teoria é outra*.

Ante o exposto, percebe-se que as pesquisas realizadas sobre o tema em Pernambuco são relevantes, porém ainda incipientes em termos quantitativos. Este fato denota a importância em dar visibilidade a esse público, especialmente no momento atual, em que se verifica um acirramento do encarceramento juvenil sob a égide do Estado penal.

Salienta-se ainda que a pesquisa apresentada associada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social possibilitou um olhar diferenciado à questão frente aos pressupostos teóricos e metodológicos adotados pela autora e pela especificidade da profissão de Serviço Social frente à problemática em questão.

Observou-se, nos trabalhos produzidos sobre a FUNASE, a lacuna no que se refere à abordagem metodológica voltada para o materialismo histórico dialético. Tal método – que foi utilizado nessa pesquisa – é caracterizado pela relação com o objeto de pesquisa. Esta relação não é caracterizada pela neutralidade, nem tão pouco pela superioridade do pesquisador, mas sim pela perspectiva relacional entre sujeito e objeto.

Nessa perspectiva metodológica, “o mundo empírico representa apenas a manifestação fenomênica da realidade em suas definibilidades exteriores” (MARTINS, 2015, p. 10). Em outras palavras, parte-se do real, entendendo que esse real é apenas aparência de um fenômeno, e não a realidade tal como ela é. O processo de conhecimento do real, isto é, a transposição de aparência na direção da essência, se dá através de mediações que permitem o desvelamento do fenômeno, alcançando suas determinações.

Dito isso, não se desconsidera o fenômeno aparente, mas entende-se que ele é parcial, fragmentado. Assim, são feitas aproximações sucessivas, objetivando chegar à essência do fenômeno. Esse movimento entre aparência e essência só é possível através da utilização da categoria ontológica da mediação.

Nesse estudo foi adotada a pesquisa documental por entender que o documento é uma fonte riquíssima de informações, e em muitos casos a única fonte existente. Sobre os documentos elencados, foram utilizados leis, decretos e estatutos concernentes à área socioeducativa; documentos institucionais da FEBEM/FUNDAC/FUNASE (Plano Político Pedagógico, Planos de ação/atendimento socioeducativo, relatórios de gestão, dados estatísticos, cartilhas educativas, projetos, manuais de ação); Relatórios do Conselho Nacional

de Pesquisa (CNJ); Informações obtidas através do Diário Oficial do Estado (DOE); Relatórios de pesquisa; dentre outros documentos.

Acrescente-se ainda, bibliografia especializada na área socioeducativa, sobre infância e juventude, neoliberalismo, Estado penal, e criminologia crítica.

Embora seja documental, tal pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFPE, por se tratar do manuseio de documentos não públicos, isto é, dentre os documentos pesquisados existiam aqueles que estavam guardados em arquivo institucional, resguardados pelo sigilo ético.

Após inscrição na Plataforma Brasil e submissão de toda a documentação requerida pelo órgão, a pesquisa foi aprovada, e segundo o parecer do CEP:

“A pesquisa nos parece significativa e estabelece parâmetros diferenciados na análise, (...), sobretudo, na condução punitiva da política de atendimento socioeducativo, (...) e não apenas pelo ato infracional cometido pelos adolescentes, como sistematicamente outras pesquisas o fazem”. (UFPE, 2020, p. 2)

Tal informação é relevante, pois aponta a tendência de muitas pesquisas ao problematizar a questão focando apenas no ato infracional cometido pelos adolescentes. Este foco é limitado ao desconsiderar elementos da totalidade social, portanto a presente pesquisa mostra-se crítica e inovadora ao fugir da perspectiva convencional.

Sobre a perspectiva crítica de análise adotada pela pesquisadora é importante destacar que os elementos de crítica que serão apresentados no decorrer dessa dissertação, buscam contribuir para o movimento de fortalecimento da política de atendimento socioeducativo. Dito isso, a intenção é alertar o(a) leitor(a) que tal crítica não deve ser descontextualizada, nem tão pouco associada a grupos de extrema direita que menosprezam as conquistas do campo democrático de direito, bem como a legislação vigente, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

As críticas aqui elencadas buscam problematizar o modelo de intervenção estatal e o lugar do adolescente autor de ato infracional numa sociedade de classes. Assim, há de se considerar que nas ações voltadas para esse público são evidenciadas muito mais continuidades do que rupturas em relação a regimes anteriores.

Assim, a pesquisa ora apresentada, diferentemente de outros estudos e pesquisas que focam na responsabilização unicamente do sujeito pela prática de ato infracional, busca analisar a política de atendimento socioeducativo em Pernambuco, especificamente na medida

socioeducativa de internação com outra perspectiva de análise: aquela que prioriza a luta de classes e o modo de produção e reprodução social vigentes.

A escolha de tal perspectiva nos parece a mais reveladora do real, possibilitando não só o descortinamento desse fenômeno, mas o entendimento de vários outros fenômenos, posto sua centralidade no trabalho e na produção e reprodução social, sendo um método de análise importante não só para o Serviço Social, mas para as Ciências Sociais em geral.

Na presente pesquisa foram considerados elementos estruturantes do Estado penal, que tem sua origem demarcada pelo neoliberalismo, na estratégia de criminalização da miséria (WACQUANT, 2001). Busca-se ainda levantar discussões em relação à criminologia crítica, pois entende-se que esta perspectiva da criminologia, diferente de outras correntes, “entendeu a questão criminal a partir das relações entre capital e trabalho vivo, exercido no corpo do homem através de um cipoal de técnicas de controle social” (BATISTA, 2011, p.84).

Salienta-se ainda que a autora optou por utilizar as nomenclaturas referentes ao seu tempo histórico. Isto é, será visto em vários momentos os termos: menor, delinquente, menino de rua, adolescente em conflito com a lei, mas devidamente contextualizado em seu período histórico sem o uso das aspas. Ao final do trabalho refletiremos se as mudanças semânticas ocorridas no passar das décadas de fato simbolizaram mudanças práticas na vida desses sujeitos.

A dissertação está dividida em três capítulos, sendo abordadas as seguintes questões: no primeiro capítulo refletiremos com o (a) leitor (a) o modo de produção capitalista, o neoliberalismo e o encarceramento em massa como elementos fundamentais para a compreensão do Estado penal. O objetivo é compreender o surgimento e a expansão do Estado penal e como essa modalidade de estado se consolida no Brasil a partir das análises do modo de produção, do neoliberalismo e da formação social brasileira. Iniciar com essa discussão possibilitará situar o sistema socioeducativo em uma sociedade de classes, e assim, será possível compreender por que os adolescentes autores de ato infracional, assim como o público do sistema prisional, têm raça e classe determinadas.

No segundo capítulo foi feito um percurso histórico sobre o sistema socioeducativo de Pernambuco, abordando sua gênese, as legislações pertinentes à temática, bem como dados quantitativos e qualitativos sobre o tema, no sentido de conhecer as práticas direcionadas aos adolescentes envolvidos na prática de ato infracional. Sua origem está vinculada a Fundação de Bem Estar do Menor (FEBEM) e com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, tal entidade passou a ser denominada Fundação da Criança e do Adolescente

(FUNDAC). Já em 2008 houve um reordenamento institucional em que o órgão foi renomeado FUNASE (Fundação de Atendimento Socioeducativo, 2018).

Essa reestruturação possibilitou a adequação do atendimento da Instituição, visto que anteriormente atendia crianças e adolescentes tanto na execução de medidas socioeducativas, como na execução de medidas protetivas. Tal mudança delimitou o campo de atuação da FUNASE, sendo responsável desta forma pela execução de medidas socioeducativas com privação/restrição de liberdade, isto é, a semiliberdade e a internação, além da medida cautelar de internação provisória.

No terceiro capítulo foi analisado especificamente o período do governo estadual de Eduardo Campos, datado de 2007 a 2014, momento em que o sistema socioeducativo de Pernambuco sofreu algumas mudanças significativas, com destaque para o reordenamento institucional. Assim, buscamos identificar as peculiaridades do atendimento socioeducativo em Pernambuco, frente ao processo crescente de encarceramento em massa no Brasil, especificamente com a implementação do programa Pacto Pela Vida.

Desta forma, espera-se com esse trabalho fomentar a discussão sobre a política de atendimento socioeducativo, de forma crítica e propositiva, visando questionar novas práticas revestidas de velhos modelos.

Por fim, convida-se o (a) leitor (a) a se despir dos seus estigmas e preconceitos, e a refletir de que forma o modo de produção capitalista criou as formas de punição vigente, bem como participa de uma lógica cruel que encarcera e pune os adolescentes pobres pela sua condição de subalternidade.

## **CAPÍTULO 1 – MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA, NEOLIBERALISMO E ENCARCERAMENTO EM MASSA: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO ESTADO PENAL**

O marco teórico dessa pesquisa, como dito anteriormente, está pautado nos pressupostos do materialismo histórico dialético. Sendo assim, diferente da maioria das pesquisas na área da socioeducação, neste capítulo introdutório não foi feita uma extensa análise histórica das legislações voltadas para a infância no Brasil. Dito isso, não se considera tais análises erradas<sup>3</sup>, mas o que se busca neste trabalho é atentar que se tais análises não estiverem relacionadas com a totalidade social, correm o risco de serem fragmentadas.

Portanto, antes de pensar nas legislações o(a) leitor(a) será convidado(a) a refletir sobre algo ainda maior e que interfere diretamente na formulação das leis, na sociabilidade e na forma de punir os sujeitos de uma dada sociedade: o modo de produção.

Jacob Gorender (2016), inspirado na riquíssima obra de Karl Marx, afirmou que o modo de produção constitui o “fundamento ontológico da sociedade humana”. Assim, o autor alertou que o conceito de modo de produção não se restringe a produção de bens materiais, mas também sua distribuição, circulação e consumo.

Logo, para o referido autor:

O modo de produção constitui uma totalidade orgânica e um processo reiterado de produção, distribuição, circulação e consumo de bens materiais, todas elas fases distintas e, ao mesmo tempo, *interpenetradas* no fluir de um processo único. Mas, neste, é à produção que pertencem a determinação fundamental e o ponto de partida sempre recorrente. A produção contém em si as demais fases como pressupostos e momentos particulares. Por isso, é ela o princípio formador da organização social dos homens que chamamos de modo de produção (GORENDER, 2016, p. 58).

Ora, se o modo de produção é o ponto de partida, o princípio formador, recorreremos a ele para refletir os modos de sociabilidade, bem como o modo de punir em uma dada sociedade.

Melossi e Pavarini (2006) alertam que cada sistema de produção descobre o sistema de punição que correspondem às suas relações produtivas. Isso significa dizer que o sistema de punição que conhecemos hoje está relacionado ao modo de produção em que estamos inseridos, isto é, o modo de produção capitalista.

---

<sup>3</sup>No segundo capítulo será explanado sobre as legislações brasileiras, pois se considera que o marco legal é um componente importante no processo de reconhecimento de direitos.



Os autores destacam ainda uma aparente separação entre instituição carcerária e sociedade, mas afirmam que tal separação não é real. Na verdade o cárcere não é uma instituição isolada do contexto social, ela participa ativamente no esquema de “subordinação da ideologia punitiva e penitenciária às leis do mercado de trabalho” (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p.17).

Logo, precisamos pensar que punição e modo de produção estão estreitamente interligados. Essa afirmativa vale tanto para o sistema prisional quanto para o sistema socioeducativo que apesar de diferentes, pois o sistema socioeducativo apresenta legalmente uma natureza diversa daquela regida para os adultos, não podemos ignorar que os dois sistemas guardam similaridades<sup>4</sup>.

Assim, neste capítulo será visto que o modelo de produção capitalista inaugurou uma forma peculiar de punição: o cárcere. Em seguida, veremos como o neoliberalismo foi fundamental para a implementação do Estado penal nos Estados Unidos, irradiando pela Europa, e conseqüentemente na América Latina. Defende-se que tal modalidade de Estado, apesar de seletivo em alguns aspectos, criminaliza sem distinção adultos e adolescentes da classe trabalhadora. E por fim, refletiremos sobre a realidade brasileira que, com sua formação histórica e social, possui peculiaridades na sua forma de punir os pobres.

### **1.1 Capitalismo e o cárcere: novos métodos de punição**

Segundo os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), referentes ao segundo semestre de 2019, o Brasil possui uma população de 748.009 (setecentos e quarenta e oito mil e nove) pessoas privadas de liberdade, representando o terceiro lugar no ranking mundial, com uma taxa de aprisionamento de 367,91 para cada 100 (cem) mil habitantes. Nesse ranking o Brasil perde apenas para os Estados Unidos e a China que possuem, respectivamente, 2,1 milhão e 1,6 milhão de pessoas encarceradas.

---

<sup>4</sup>Eis aqui algumas dessas similaridades: o perfil do público atendido; a superlotação das Unidades e a recorrência de crimes/atos infracionais relacionados à propriedade e ao tráfico de entorpecentes. Sobre esse tema ver tese de doutorado de Maria Liduina de Oliveira e Silva (2005) intitulada *o controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo: entre a 'proteção' e a 'punição'* que aponta dentre outras similitudes entre o direito penal e sistema de responsabilização penal juvenil a centralidade do crime nas análises do judiciário.

Diante dos dados supracitados faz-se necessário refletir sobre a situação alarmante do sistema prisional no Brasil, que se materializa em unidades superlotadas, sem condições de higiene, com estrutura física precária, sem assistência à saúde adequada, com a ausência de intersectorialidade entre as políticas públicas e sociais. Tal situação tem sido recorrentemente divulgada por Universidades, Movimentos Sociais, Organizações não Governamentais, bem como pelos meios de comunicação de massa, os quais denunciam as precárias condições de vida de milhares de pessoas que vivenciam o sistema prisional no país.

No que diz respeito ao sistema prisional no estado de Pernambuco, os dados estatísticos revelam que o estado possui a 6ª população carcerária do país, isto é, 25.564 (vinte cinco mil quinhentos e sessenta e quatro) presos, sendo 24.657 (vinte e quatro mil seiscentos e cinquenta e sete) homens e 907 (novecentos e sete) mulheres. Contudo, evidencia-se a superlotação das unidades prisionais do estado, ao compararmos os dados supracitados com a capacidade de vagas existentes, a saber: 11.567 (onze mil quinhentos e sessenta e sete) vagas destinadas ao público masculino e 434 (quatrocentos e trinta e quatro) vagas voltadas à população feminina. (CNMP, 2019).

Destarte, esses dados revelam um descompasso existente entre o número de vagas e o número total de encarcerados no estado – um descompasso de natureza histórico-estrutural responsável pela reprodução da “prosperidade do Estado penal”, uma realidade que não se distancia substancialmente do panorama do sistema prisional em âmbito nacional.

Mas, sem a existência das prisões onde ficaria esse contingente populacional? E mais: seria possível uma sociedade sem prisões? Seriam viáveis outras formas de punição?

A ideia do cárcere como forma de punição está tão presente no nosso cotidiano que é difícil pensarmos em uma sociedade sem prisões. Imagine ter que conviver com criminosos no seu dia a dia, encontrá-los no shopping ou no restaurante, ou ainda ter que dividir o espaço público com esses sujeitos. De fato no modelo de sociedade atual, tal hipótese é inconcebível.

Um dos motivos é o fato de que a prisão é utilizada, especialmente em Estados neoliberais, como elemento essencial no combate e controle da criminalidade, pois se entende que quanto maior o número de encarcerados, menor o número de crimes numa dada sociedade.

No entanto, diferente do discurso conservador que entende que o combate à criminalidade está no encarceramento, a realidade nos mostra o oposto: o crescimento do

encarceramento não tem relação direta com a diminuição da criminalidade. Logo, a utilização da prisão como estratégia para diminuição da criminalidade é uma falácia<sup>5</sup>.

Na verdade, o cárcere é um método de punição que guarda relações diretas com o modo de produção capitalista. Portanto, seu surgimento é datado na história da humanidade, isto é, seu nascimento é concomitante ao capitalismo.

Melossi e Pavarini (2006) apontam que há uma relação direta entre mercado de trabalho e prisão:

As conexões entre as formas de controle social e o tipo de economia agrário-familiar do período colonial, entre as primeiras experiências de internamento do período pós-revolucionário e o seu progressivo aperfeiçoamento em função das exigências produtivas do avanço industrial, estão amplamente documentadas e constituem um esquema exemplar de subordinação da ideologia punitiva e penitenciária às leis do mercado de trabalho (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p.17).

O que os autores atestam é que no sistema de produção pré-capitalista, o cárcere como pena não existia. O sistema feudal conhecia o cárcere por dívidas, mas não a simples privação de liberdade como forma de punição, isto é, a prisão como pena, visto que a finalidade era correcional com foco na gravidade do delito e não na periculosidade do réu. Assim, naquele momento histórico o que existia era uma finalidade ideológica na perspectiva de arrependimento do réu. Não havia, por exemplo, o trabalho carcerário. Mas se o cárcere como punição não existia, como era a forma de punição nas sociedades pré-capitalistas?

A principal forma de punição na época feudal era o suplício. Segundo o teórico francês Michel Foucault, o suplício dos corpos fazia parte de um ritual político em que o condenado era o arauto da sua própria condenação, “o condenado publica seu crime e a justiça que ele é obrigado a fazer a si mesmo, levando-os fisicamente sobre o corpo” (FOUCAULT, 2014, p. 45).

Assim, o suplício tinha uma função jurídico-política, sendo revelador da verdade e também agente do poder. Nesse *teatro do inferno* o personagem principal era o povo, tendo um papel ambíguo, como expectadores e testemunhas da punição.

---

<sup>5</sup> Apesar de sermos a terceira maior população carcerária do mundo (logo nosso índice de criminalidade deveria ser baixíssimo), o Atlas da Violência de 2019 mostrou com dados relativos ao ano de 2017 que tivemos um recorde no número de jovens assassinados no Brasil: 69,9 para cada 100 mil habitantes. O homicídio foi a principal causa de morte entre os jovens brasileiros naquele ano, e Pernambuco aparece como destaque nessa estatística, posto que ocupou o 3º lugar em taxa de óbitos de jovens (133,0).

No entanto, com o declínio do feudalismo foi observado também o declínio do suplício como forma de punição. E o iluminismo teve um papel central na desqualificação dessa prática. Posto que foi a partir da metade do século XVIII que se deu início a um movimento que visava protestar contra os suplícios, tal movimento era composto por filósofos e teóricos do direito (juristas, magistrados, parlamentares). O que Foucault aponta nesse processo é que não houve uma nova sensibilidade sobre a causa, mas o que se via era o surgimento de uma *nova economia do poder*. Isto é, não houve um sentimento humanitário em relação ao supliciado, mas sim o desejo de punir melhor. Essa mudança paradigmática tinha como objetivo:

[...] fazer da punição e da repressão das ilegalidades uma função regular, coextensiva à sociedade; não punir menos, mas punir melhor; punir talvez com uma severidade atenuada, mas para punir com mais universalidade e necessidade; inserir mais profundamente no corpo social o poder de punir (FOUCAULT, 2014, p. 82).

Mas então, a partir de que momento, ou melhor, a partir de que fato histórico, observou-se a necessidade das instituições de correção com essa nova finalidade?

Melossi e Pavarini (2006) identificaram que na Europa o processo de acumulação primitiva foi fator determinante para o surgimento dessas instituições. Para compreender como se deu esse processo, vamos ver o que nos diz Karl Marx sobre “a assim chamada acumulação primitiva”:

O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação primitiva. Tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado inteiramente livre. (MARX, 2013, p. 979).

Portanto, o processo de expropriação — que originou a acumulação primitiva — possibilitou a transformação de camponeses em assalariados. Em sua obra, Marx utilizou como exemplo o processo de expropriação feito contra o povo gaélico que tiveram suas terras transformadas em rebanhos de ovelhas e reservas de caça.

Assim, a expulsão dos camponeses de suas terras, trouxe como consequência a saída do campo para a cidade, e a absorção de parte desse contingente nas fábricas. No entanto, com a inadequação desses trabalhadores ao sistema de trabalho fabril, houve o aumento da vagabundagem e mendicância, assim, camponeses que possuíam seus meios de trabalho,

foram transformados em mendigos, assaltantes e vagabundos. Dito de outra forma, a expropriação consistiu naquele momento em transformar os meios de vida em capital (FONTES, 2018).

É importante assinalar que a mendicância e a vagabundagem não era uma escolha feita por aqueles ex-camponeses, mas sim, uma espécie de ócio forçado, sendo essa sua única opção de sobrevivência. Assim como não é uma escolha para o trabalhador contemporâneo estar desempregado, como é propagado no senso comum<sup>6</sup>.

Isso explica o surgimento de uma legislação sanguinária contra a vagabundagem, esta que era tratada como um crime. Assim, aquele que foi expropriado dos seus meios de vida era tratado como criminoso e punido como tal, como se culpado fosse pela sua condição de pobreza.

É importante destacar que a reforma protestante trouxe um novo significado à pobreza. No cristianismo medieval a pobreza possuía uma *positividade mística*, ela era admirada. Já com a reforma tornou-se um indicador de maldição divina. Portanto, se o pobre pode ser punido pela cólera divina, é compreensível que também seja punido pelos homens (MELOSSI; PAVARINI, 2006).

É nesse contexto, que se viu o surgimento da *workhouse* que tinha como principal função a adequação do camponês ao trabalho fabril, e conseqüentemente colaborava para a supressão dos salários e a criação de um exército industrial de reserva. Os referidos autores apontam ainda que: “Os pobres, os jovens, as mulheres prostitutas enchem, no século XVII, as casas de correção. São eles as categorias que dever ser educadas ou reeducadas na laboriosa vida burguesa, nos bons costumes” (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p.55).

Assim, além da adequação ao novo modo de produção, essas instituições eram responsáveis por inculcar nas classes subalternas os valores burgueses para a manutenção do *status quo*. E aqueles que não se adequavam aos *bons costumes* eram severamente punidos.

---

<sup>6</sup> Na atualidade dá-se destaque para o empreendedorismo como forma de independência profissional, em outras palavras, evidencia-se a responsabilidade do sujeito no seu sucesso/fracasso profissional. Desta forma, entende-se que ao se estimular a prática empreendedora, mascara-se sua funcionalidade ao sistema capitalista de negação de uma sociedade de classes, bem como estimula-se a subjetivação de um trabalhador ideal (PERUZZO; VALENTIM, 2018).

Vê-se dessa forma como o processo de expropriação dos meios de vida em capital influenciou na criminalização de trabalhadores. O fato de não estar inserido no mundo do trabalho levou inúmeras pessoas às *workhouses*, bem como possibilitou penas corporais com bases nas leis sanguinárias. Segundo Karl Marx:

Assim, a população rural depois de ter sua terra violentamente expropriada, sendo dela expulsa e entregue à vagabundagem, viu-se obrigada a se submeter, por meio de leis grotescas e terroristas, e por força de açoites, ferros em brasa e torturas, a uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado. (MARX, 2013, p.983).

Entretanto, engana-se quem pensa que o processo de expropriação se resume ao surgimento do capitalismo, ao contrário “a expropriação precisa ser *conservada* – mantidos os trabalhadores enquanto trabalhadores – e *reproduzida*” (FONTES, 2018, p. 24). Assim, fica claro que o processo de expropriação desenvolveu e ainda desenvolve papel importante na dinâmica de punição da classe trabalhadora. E entende-se que os jovens são alvos prioritários desse movimento.

Portanto, o processo de expropriação é contínuo a fim de perpetuar o modo de produção capitalista, e se mantém mesmo nas sociedades capitalistas mais avançadas. Nas palavras de Fontes, as expropriações secundárias assumem o mesmo padrão daquela chamada primitiva: “retiram dos seres sociais suas condições de existência e as convertem em capital. Reconduzem seres sociais à condição de trabalhadores, enquanto convertem meios de existência e de vida em capital” (FONTES, 2018, p. 33).

Sendo assim, percebe-se que os processos de expropriação se atualizam a fim de manter o sistema capitalista de produção, e conseqüentemente, também se modificam os meios de punição, sendo aperfeiçoados a fim de garantir o status da elite, o controle e a subalternidade da classe trabalhadora.

Nessa dissertação será visto como o trabalho (ou a ausência dele) ainda tem centralidade no processo de penalização da miséria. Isto é, veremos como a não inserção no mundo do trabalho ainda desempenha função determinante para a punição de certa parcela da população. Isso se dá, é obvio, pelo fato de estarmos inseridos no mesmo modo de produção que originou o cárcere, bem como pelo fato de uma *onda punitiva* que emergiu nos Estados Unidos, ter se alastrado em toda a Europa, e é claro, perpetrada a América Latina.

## 1.2 Neoliberalismo: o berço do Estado penal

Pensar no neoliberalismo implica situá-lo em um determinado momento histórico: pós-Segunda Guerra Mundial. É nesse contexto que surgem as primeiras iniciativas teóricas e políticas que visavam contrapor o Estado intervencionista, buscando evidenciar o quão prejudicial é a intervenção do Estado no mercado, assim como os gastos sociais são prejudiciais para a liberdade individual e para a livre concorrência. O texto que dá origem a essas ideias é *O Caminho da Servidão*, do economista e filósofo austríaco Friedrich Hayek, escrito em 1944 (ANDERSON, 1995).

Apesar dos esforços empregados por Hayek para disseminar suas ideias, elas só ganharam o devido destaque trinta anos depois.

Com a grande crise surgida no período pós-Segunda Guerra Mundial que contou com a alta da inflação e baixas taxas de crescimento econômico, colocando todo o mundo capitalista numa profunda recessão, as ideias neoliberais começaram a ganhar visibilidade (ANDERSON, 1995). Assim, o dilema entre liberdade e igualdade se intensificou e Friedrich Hayek teve destaque nessa discussão ao afirmar que a igualdade é um empecilho às liberdades individuais, e por esse motivo precisa ser combatida. Isto é, a igualdade não é compatível com liberdade, logo para que haja prosperidade é necessário certo nível de desigualdade.

Segundo o mesmo autor o argumento de que os homens são iguais e por isso merecem tratamento igualitário é falso. A reivindicação da igualdade perante a lei deve partir do princípio de que elas devem ser tratadas do mesmo modo, embora sejam diferentes (HAYEK, 1972).

Isto significa que a igualdade perante a lei é admissível, já a igualdade material fere a liberdade, a concorrência e a obtenção de lucro. Logo, segundo o nosso autor não é possível desfrutar dessas igualdades simultaneamente.

Na obra intitulada *O caminho da servidão*, de 1944, Hayek defende a tese de que governos socialistas são incompatíveis com a liberdade individual, e também são incapazes de promover a justiça social, visto que inevitavelmente a decisão estaria na mão de um grupo concentrado que não é capaz de mensurar a desigualdade de forma concreta. Segundo ele, tais governos tendem ao totalitarismo. Sendo assim, a solução encontrada por Hayek é a ampla concorrência como forma de garantir as liberdades individuais.

As ideias de Hayek serviram de base para a propagação de ideias neoliberais ainda no final da Segunda Guerra Mundial, no entanto, só ganharam terreno anos depois, e então, conquistaram cabeças e corações.

Segundo Anderson (1995) a oportunidade esperada ocorreu na década de 1970, onde se viu a eclosão de governos de direita no mundo capitalista. Embora se saiba que a primeira experiência neoliberal se deu no Chile no regime ditatorial de Augusto Pinochet, considera-se a Inglaterra com o governo de Thatcher, o modelo mais puro do neoliberalismo.

Em 1980, Ronald Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Dois anos depois, Helmut Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983 foi a vez da Dinamarca. Depois quase todos os países da Europa Ocidental tiveram governos de direita com exceção da Suécia e da Áustria. Portanto, “Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontrastado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado” (ANDERSON, 1995, p. 3).

Embora, num primeiro momento, só os países considerados de direita tenham aderido à lógica neoliberal, o que se viu depois foi a generalização desse modelo mesmo em outros tipos de governo. Isto é, governos de esquerda e da social democracia (com raras exceções) acabaram por cair no *canto da sereia*. Mas por quê? Anderson parece nos dar uma resposta sobre esse fenômeno:

Tudo que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional (ANDERSON, 1995, p. 12).

Segundo o nosso autor o sucesso neoliberal se deve, sobretudo, ao seu predomínio tão abrangente que nenhum outro tipo de conhecimento convencional atingiu no século XX. Em outras palavras, a predominância neoliberal deve-se a sua hegemonia.

O teórico David Harvey, em seu livro *O neoliberalismo: história e implicações*, afirma que o neoliberalismo “se formou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p.4).

Isso porque o pensamento neoliberal se propagou nas universidades, nos meios de comunicação, além de estar incorporado a importantes organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do



Comércio (OMC) entre outros, exercendo grande influência, especialmente nos países de capitalismo dependente.

Mas, o que David Harvey propõe é entender a origem da neoliberalização e como esse pensamento se proliferou em todo o globo, buscando os elementos teóricos que fundamentam tal perspectiva. Entende-se que tal compreensão é de fundamental importância para esse estudo, visto que o neoliberalismo é componente central para a ascensão do Estado penal.

Assim, para o referido autor, a neoliberalização representa um projeto mais amplo: o de restaurar o poder de classe. A seguir será explicitado o porquê dessa afirmação e como ela é importante para entendermos o lugar das classes subalternas nesse processo.

Após a Segunda Guerra Mundial viu-se emergir legislações sociais e ações no âmbito do pleno emprego, bem como através de políticas sociais nas mais diversas áreas, gerando crescimento econômico e um bem-estar social em alguns países de economia capitalista avançada. Logo, tais ações possibilitaram um *compromisso de classe* em que se buscava garantir a paz e a prosperidade (HARVEY, 2008).

Mas com a crise de acumulação ocorrida na década de 1970 advinda da crise de superprodução e da queda tendencial da taxa de juros, bem como da falência das políticas Keynesianas<sup>7</sup>, viu-se a necessidade de uma alternativa para conter a crise. Ora, as elites econômicas viram seus lucros diminuírem, bem como se sentiam ameaçadas pelos partidos comunistas e socialistas que na época ganhavam terreno com a retórica da socialização dos meios de produção e distribuição de riquezas. Assim, as elites viram seu poder político e econômico ameaçado.

O que fazer diante dessa ameaça? A solução encontrada foi a implementação de ações de estímulo à acumulação do capital, utilizando como principal estratégia a privatização de estatais, a contrarreforma do Estado e ações para o fortalecimento do mercado. Destaca-se entre essas ações o processo reestruturação produtiva. Essa reestruturação potencializou a exploração do trabalho pelo capital que se expressa na precarização do trabalho, na ampliação do mercado informal, e também na desregulamentação das relações trabalhistas.

Assim, Harvey entende a neoliberalização como “um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2008, p. 27). Isto é, a neoliberalização foi necessária e eficaz para

---

<sup>7</sup>Tais políticas eram caracterizadas pela intervenção mais direta do Estado na organização econômica de um país e na proteção social, com destaque para o pleno emprego.

que as elites garantissem seu poder, potencializassem a exploração da classe trabalhadora, e, por conseguinte, a impedisse de fazer a temida revolução.

A pressão por salários associado às pressões da classe trabalhadora para maior gasto estatal com políticas sociais eram considerados pelos neoliberais fatores que impediam o lucro das empresas, e ainda corroboravam os processos inflacionários. Assim, a solução mais eficaz seria “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 nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 2).

Logo, a organização e pressão exercida pela classe trabalhadora era um empecilho claro para a manutenção da elite no poder, bem como o aumento dos seus lucros. Daí a necessidade em *quebrar com os sindicatos*.

É claro que para que ocorresse essa *virada neoliberal* foram utilizadas algumas estratégias. Em alguns países a virada se deu com o apoio de golpes militares, como foi o caso do Chile e da Argentina. Mas Harvey (2008) aponta que um elemento importante que permitiu tal virada: o consentimento. Este se deu de formas diferentes, mas foi determinante para a consolidação do neoliberalismo nos mais diversos países.

Não é à toa que o discurso neoliberal está na mídia, na academia, nos mais diversos espaços sendo defendido por vários intelectuais, pois é necessária a formação de uma opinião comum acerca dos benefícios do modelo neoliberal. No momento atual, esse modelo é defendido especialmente para combater a corrupção do estado, visto que esse seria principal mal do Estado brasileiro<sup>8</sup>.

Assim, o discurso da privatização, da diminuição dos gastos do Estado com as políticas sociais, o fortalecimento das políticas de financeirização, bem como a defesa das liberdades individuais em detrimento da coletividade são destaque na mídia corporativa, bem como nos mais diversos espaços sociais. Tais discursos visam fortalecer as iniciativas neoliberais que privilegiam o mercado em detrimento das políticas sociais.

---

<sup>8</sup> O combate à corrupção foi uma das principais bandeiras de campanha do atual presidente da república, no entanto, vê-se que esse discurso não é atual. Na historiografia brasileira alguns autores se dedicaram a estudar as marcas da corrupção no Estado brasileiro, sendo evidenciado seu caráter patrimonialista. Esse caráter do Estado, e por extensão, de toda sociedade brasileira é uma ideia ainda vigente no Brasil, mas que tem sua origem no início do século XX, tendo como principais referências: Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. A noção de Estado patrimonialista está ancorada na ideia de inexistência da divisão entre público e privado. Isso significa dizer que as ligações que são mantidas nas relações pessoais são estendidas para o espaço público, e desta forma, são dados privilégios para todos aqueles que fazem parte das relações pessoais estabelecidas. Em outras palavras, isso remete à famosa frase de Maquiavel: *aos meus amigos a lei, aos meus inimigos, a força da lei*.

Na atualidade, frente ao contexto da pandemia do novo Coronavírus, observa-se que a mídia tem fortalecido o discurso do empreendedorismo. Com uma massa de 14,1 milhões de desempregados no Brasil<sup>9</sup> e sem alternativas que gerem emprego (embora a reforma trabalhista tenha sido aprovada com essa premissa), a tônica agora é que todos se tornem empreendedores.

Os variados meios de comunicação têm dedicado tempo considerável em exemplos de empreendedores bem sucedidos, tentando inculcar na grande massa que o trabalho assalariado com carteira assinada está obsoleto. Assim, de acordo com o ideário neoliberal cabe ao trabalhador desenvolver algumas habilidades, tais como: resiliência, persistência, autoconfiança, coragem, iniciativa, otimismo para então conquistar seus objetivos, e isto inclui o seu emprego. Assim, para enfrentar o problema do desemprego desloca-se das condições econômicas para a esfera privada, ficando o Estado, através da educação, com a incumbência de promover a qualificação voltada para a lógica empreendedora (PERUZZO; VALENTIM, 2018).

Embora, o processo de neoliberalização ocorra de forma diferente e desigual nos países (HARVEY, 2008), vale a pena compreendermos como esse processo se deu no Brasil, sabendo das particularidades brasileiras, especialmente no que se refere a um modelo de economia dependente e de uma sociedade marcada pelo escravismo e clientelismo.

Nota-se que no Brasil a ideologia neoliberal ganhou terreno facilmente, basta ver o cenário atual de privatizações, o sucateamento das políticas sociais, o fortalecimento do mercado e a *onda punitiva* que predomina no país.

Abramides (2017) aponta que as primeiras medidas neoliberais no Brasil se deram no final do governo Sarney (1989), mesmo ano do famoso Consenso de Washington, marco da investida neoliberal na América Latina. Salienta-se que esse marco contribuiu para deslegitimar as conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988.

Lembremo-nos que ainda em 1987, no governo de José Sarney, o ministro da fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira implementou o Plano Bresser, que visava estabilizar a economia brasileira, visto o momento de crise vivenciado na época. Tal plano investiu no congelamento dos salários, preços e câmbio, além do enxugamento do Estado, cortes dos gastos públicos e demissão em massa de servidores públicos.

---

<sup>9</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios referente aos meses de agosto a outubro de 2020, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Mesmo com esses *esforços*, o plano não foi bem sucedido, posto que em pouco tempo houve uma hiperinflação. Embora o plano não tenha perdurado muito tempo (aproximadamente seis meses), foi suficiente para causar prejuízos a grande maioria da população brasileira e perpetrar na elite o desejo de continuidade da política neoliberal.

O governo Fernando Collor de Melo investiu na liberalização comercial, dando continuidade a algumas ações inauguradas anteriormente, como o corte nos gastos públicos, política monetária restritiva e renegociação da dívida externa. Já no governo dos seus sucessores (Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), vimos as contrarreformas do Estado, da previdência, sindical, trabalhista, do ensino superior e a privatização das estatais.

Nesse contexto, Bresser Pereira ressurge como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Dessa vez, suas ações têm mais sucesso com destaque para a reforma gerencial com um claro favorecimento para o grande capital, em especial, o financeiro. O discurso ideológico da época era a ineficiência, a burocracia e a corrupção do Estado, logo, sua reforma era necessária (MONTAÑO, 2007).

Segundo o mesmo autor, a contrarreforma do Estado promovida no governo FHC perseguiu a “flexibilização da acumulação, abrindo fronteiras, desvalorizando a força de trabalho, cancelando (total ou parcialmente) os direitos trabalhistas e sociais, desonerando o capital e desresponsabilizando-o da ‘questão social’” (MONTAÑO, 2007, p.48).

É nesse momento histórico que se viu o fortalecimento de entidades não estatais na execução de serviços, projetos e políticas sociais. De acordo com Montañó (2007), enquanto o empresariado voltou-se para as demandas da previdência social e saúde, as entidades do chamado “terceiro setor”<sup>10</sup> voltaram-se para a assistência social, isto é, para o atendimento da população mais pobre.

Assim, o processo de neoliberalização à brasileira foi determinante para a introdução das entidades do chamado “terceiro setor” no espaço das políticas públicas e sociais, fato que enfraqueceu o serviço público como dever do Estado e direito do cidadão, preconizado na Constituição Federal de 1988. Portanto, houve uma transferência de responsabilidades para a sociedade civil, bem como para as entidades privadas no que tange ao atendimento às demandas da classe trabalhadora.

---

<sup>10</sup> Para o referido autor o termo denota “forte *funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital*, particularmente no que se refere ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de respostas às sequelas da “questão social”, sendo, portanto, um conceito ideológico (como “falsa consciência”) portador da função de encobrir e desarticular o real” (MONTAÑO, 2007, p. 16)

Ora, se por um lado vimos o enfraquecimento do Estado em relação à oferta de políticas que atendessem de forma satisfatória as demandas da classe trabalhadora no tocante à moradia, educação, saúde, trabalho, dentre outros direitos, vimos uma lógica inversa se pensarmos nos ganhos do capital que foram crescentes no Brasil. Isto é, com suas peculiaridades históricas, o que se viu no Brasil foi uma restauração do poder das elites econômicas através de novas formas de acumulação de capital como nos afirmou David Harvey.

Embora no período posterior tenham assumido governos ditos de esquerda, Abramides (2017) aponta que foi dada continuidade ao projeto neoliberal no Brasil. Isso se explica porque as políticas desenvolvidas nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff tinham um caráter de conciliação de classes, visto a aliança com setores da classe dominante. Tais governos foram caracterizados pelo presidencialismo de coalizão<sup>11</sup>.

Os últimos anos do governo Dilma foram ainda mais dramáticos, visto os ataques aos direitos sociais e trabalhistas, cortes em programas sociais, precarização do trabalho, bem como a austeridade dirigida aos movimentos sociais a fim de criminalizá-los que teve sua expressão máxima na lei antiterror aprovada em 2016<sup>12</sup>.

Se pensarmos na reforma trabalhista, previdenciária e administrativa que estão em curso no Brasil, fica ainda mais nítido que o ideário neoliberal deixou marcas deletérias na classe trabalhadora brasileira com a expropriação de direitos, enxugamento do aparelho estatal, fortalecimento do capital financeiro e fortalecimento do braço punitivo do Estado, pois:

Para conter as massas empobrecidas, sem trabalho e jogadas à própria sorte, o neoliberalismo precisa de estratégias globais de criminalização e de políticas cada vez mais duras de controle social: mais tortura, menos garantias, penas mais longas, emparedamento em vida... (BATISTA, 2011, p. 28).

No próximo item veremos como se refletem na prática as estratégias de criminalização citadas pela referida autora, ao compreender a origem e o conceito do Estado penal.

---

<sup>11</sup> Constitui-se na formação de bases de apoio em que se buscam alianças com as bancadas e seus líderes, tendo como moeda de troca a oferta de cargos no governo e aprovação de emendas (IASI, 2014).

<sup>12</sup> “Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista” (Art. 1da Lei 13.260 de 16 de março de 2016).

### 1.3 O Estado Penal e a estratégia de criminalização da pobreza

Está claro que a investida neoliberal tem rebatimentos na forma de gerir do Estado, em todas as esferas da vida em sociedade, nas formas de proteção, e conseqüentemente, nas formas de punição social. Pois, lembremo-nos que modo de produção e punição andam juntos.

Como vimos, o contexto atual é marcado pela retração de direitos sociais, com políticas sociais fragmentadas, focalizadas e com recursos parcos. Em contrapartida, nota-se um aumento exponencial do encarceramento em massa não só no nosso país, como em outros países do globo, inclusive com uma *prosperidade da indústria penal*. Essa relação contraditória e inversamente proporcional não é uma mera coincidência. A estratégia adotada pelo Estado de maior punição às classes subalternas em detrimento de políticas públicas eficazes é denominada de Estado penal.

Com o neoliberalismo, vimos ascender uma nova modalidade de penalidade, especialmente voltada às classes subalternas. Segundo Wacquant, essa penalidade é definida como “um conjunto das práticas, instituições e discursos relacionados à pena, e sobretudo, à pena criminal” (WACQUANT, 2001, p. 4).

O referido autor, em seu livro *As Prisões da Miséria*, aponta que o Estado penal nasce no contexto do Estado neoliberal, especificamente nos Estados Unidos da América, na década de 1970 como uma estratégia de conter o avanço da criminalidade. É certo que seus estudos se baseiam na realidade americana e europeia, no entanto, é preciso considerar que o Estado penal se difundiu por todo o globo e, conseqüentemente, no Brasil.

Vimos no item anterior qual estratégia foi utilizada para que o neoliberalismo fosse adotado por grande parte dos países do globo, isto é, foi necessária a construção de um consenso em torno dos seus benefícios. Órgãos internacionais, universidades e a mídia tiveram um papel importante nessa tarefa. Observa-se que essa mesma estratégia foi utilizada no sentido de eleger o Estado penal como a alternativa eficaz e necessária no combate à criminalidade.

Segundo nosso autor, o Manhattan Institute foi o responsável por essa empreitada nos Estados Unidos. Com o auxílio de vários intelectuais, tal instituto foi responsável por construir um discurso contra a criminalidade baseada na doutrina da Tolerância zero. Mas o que seria essa Doutrina?

---

A doutrina da tolerância zero consiste em reprimir todo e qualquer delito, ainda que considerado leve que interfira na ordem social, visando prevenir a ocorrência de crimes mais graves, tal concepção é baseada na teoria das janelas quebradas<sup>13</sup>. Para alcançar esse objetivo necessita-se do aumento da força policial, bem como de benefícios aos profissionais para que a diminuição e controle da criminalidade sejam alcançados.

Em outras palavras, a partir dessa perspectiva começaram a ser punidos atos de pouca gravidade no sentido de coibir o cometimento de crimes graves. No entanto, o que Wacquant aponta é que a doutrina da tolerância zero não passa de um “instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda — a que se vê, a que causa incidentes e desordens no espaço público, alimentando, por conseguinte, uma difusa sensação de insegurança, ou simplesmente de incômodo tenaz e de inconveniência” (WACQUANT, 2001, p. 30).

Sendo assim, na perspectiva do autor, a doutrina da tolerância zero é um instrumento eficaz de penalização dos pobres com vistas a garantir uma sensação de segurança para a elite que se sente incomodada com a presença deles nos espaços públicos.

Para que a lógica do Estado penal ganhasse terreno na Europa outras instituições tiveram funções semelhantes ao Manhattan Institute. Foram elas: Adam Smith Institute; Centre for Policy Studies; e o Institute of Economic Affairs (WACQUANT, 2001).

Essas instituições com seus intelectuais orgânicos foram responsáveis pela disseminação das ideias neoliberais na Europa. Propagavam ainda a substituição imediata de um *Welfare State* para o *Workfare*<sup>14</sup>, visto a necessidade de imprimir nos pobres a disciplina do trabalho.

Para dar conta da implantação da doutrina de tolerância zero, foi necessária ainda a extensão do sistema prisional, bem como estratégias para reduzir os custos com os presos, posto o aumento considerável desse público nas prisões. Ou seja, foi impulsionada a privatização desses espaços.

---

<sup>13</sup>A teoria das janelas quebradas foi desenvolvida na Escola de Chicago por James Q. Wilson e George Kellingem 1982. Eles defendiam a ideia de que se a janela de um prédio fosse quebrada e não houvesse reparação, a tendência era de que outras janelas do prédio fossem danificadas, pois a desordem é um fator que potencializa a criminalidade. Assim, defendiam que para reprimir atos delituosos, toda atitude de desordem, por menor que fosse deveria ser punida, a fim de se tornar um exemplo para a comunidade.

<sup>14</sup>Há um consenso entre a literatura especializada de que houve uma passagem do *Welfare State* (bem-estar incondicional) para o *Workfare* (bem-estar em troca de trabalho). Sobre esse tema ver a tese *Do Welfare ao Workfare ou da política social keynesiana/fordista à política social schumpeteriana/pós-fordista* de autoria de Ricardo Gonçalves da Silva (2011).

Segundo Wacquant (2001), para dar conta do aumento desse contingente populacional sem aumentar seus custos, o estado penal adota ainda as seguintes estratégias: diminuição do nível de vida e de serviços na prisão; inovação tecnológica; transferência dos custos para presos e famílias; e reintrodução do trabalho desqualificado em massa no seio das prisões.

Assim, há uma lógica de retração do Estado social, aquele que garante acesso às políticas públicas e sociais, e o fortalecimento de um sistema penal com transferência de responsabilidades para o setor privado, e ainda para o próprio preso e sua família.

Outro elemento do Estado penal que precisa ser tratado é sua seletividade, já que a punição não é generalizada, mas focalizada, e no atual cenário conjuntural os alvos prioritários são: imigrantes, mendigos, sem-teto, negros e, claro, pobres. Basta observar as severas leis criadas a fim de coibir a imigração, especialmente nos EUA; o perfil populacional das prisões; e, nos casos brasileiro e estadunidense, a política de combate às drogas.

A doutrina da tolerância zero reitera essa seletividade, apresentando *duas fisionomias diametralmente opostas*: pela população branca e elitizada (beneficiária) ela é vista como benéfica e para esse grupo tal política de fato tem rebatimentos na diminuição da criminalidade, especialmente por higienizar os espaços públicos. Já para aqueles que são alvos da doutrina, a sensação é de terror e na prática sentem na pele o aumento do encarceramento (WACQUANT, 2001).

Assim, o que vivenciamos na atualidade é o combate à pobreza através da criminalização dos pobres, ao invés do estabelecimento de mecanismos que busquem de fato eliminar a pobreza e a desigualdade social. Dito de outra forma, na perspectiva do Estado penal ser pobre é um crime.

Ao explicar como se aplica a punição dos pobres, o autor supracitado elenca dois desdobramentos dessa política de criminalização da pobreza: o primeiro consiste em “transformar os serviços sociais em instrumento de vigilância e de controle das novas classes perigosas” (WACQUANT, 2003, p. 28) e o segundo é a utilização do encarceramento como instrumento maciço e sistemático de contenção dos pobres.

A primeira modalidade visa condicionar o acesso à assistência social à exigência de algumas condicionalidades relacionadas à, por exemplo, assiduidade escolar dos filhos, obrigações no que tange ao cumprimento de normas de conduta e obrigações burocráticas. O que o autor ressalta é que a ação, que a priori aparece como o exercício de um direito, se configura como uma forma de controle e manipulação das classes subalternas, revelando, assim, seu caráter punitivo. Assim, o social e o penal andam juntos e, para o referido autor, o



social é utilizado como *penal disfarçado*, pois funciona como um instrumento de vigilância e disciplina dos beneficiários.

Já no que se refere ao encarceramento, o autor atribui o seu aumento à política de *guerra às drogas*, uma estratégia que não visa a combater a problemática do uso e comercialização de substâncias psicoativas, mas sim, a criminalização do jovem negro de periferia. Isto porque as ações punitivas advindas da *guerra às drogas* não atingem os grandes narcotraficantes, mas sim os mais pobres na sociedade capitalista.

Nesse sentido, concorda-se com o autor, especialmente se analisarmos os dados sobre os crimes relacionados ao tráfico de drogas no Brasil. Os dados do INFOPEN referentes a dezembro de 2019 demonstram que roubo e tráfico de drogas foram os crimes mais punidos no país, este último com um percentual de 29,14%. Segundo a mesma fonte de dados, no ano de 2005, esse percentual era de 8,7%, o que representa um aumento de mais de 300% para este tipo de crime<sup>15</sup> num intervalo de 14 anos. Lembremo-nos que tráfico de entorpecentes não é um crime de violência ou grave ameaça à pessoa, sendo assim, penas alternativas poderiam ser aplicadas, fato que não corresponde à realidade brasileira.

No caso de adolescentes envolvidos na prática de ato infracional, vê-se essa mesma tendência. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) apontou nos dados do Levantamento Anual do SINASE de 2017 que existiam naquele ano, 26.109 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa com privação/restrrição de liberdade. O tráfico de drogas era o segundo ato infracional mais praticado no Brasil com 26,5%, perdendo apenas para o roubo com um percentual de 38,1%.

Logo, os dados apontam que a maioria dos atos infracionais praticados no Brasil são contra o patrimônio, diferentemente do que apontam os discursos baseados no senso comum que sugerem uma predominância de atos contra a vida. No ano de 2017 esse tipo de ato correspondeu a apenas 8,4% dos casos.

Como dito anteriormente, há o entendimento de que atos equiparados ao crime de tráfico de entorpecentes não justificam a imposição de medida mais gravosa, no entanto, o que é observado é uma tendência de maior aprisionamento para esses casos, não só no sistema dos adultos, mas essa lógica também é transferida para o sistema dos inimputáveis.

Logo, o discurso de combate à criminalidade é o pano de fundo que encobre uma estratégia de seletividade e criminalização da pobreza, isto é, os pobres são os responsáveis

---

<sup>15</sup>Com a vigência da Lei de Drogas em 2006, viu-se o aumento gradual do encarceramento de pessoas envolvidas no tráfico de entorpecentes, bem como de usuários de drogas.

pela sua condição e por isso precisam ser contidos (ou eliminados). Não é por acaso que Wacquant considera as prisões como *campos de concentração para pobres*.

Tal cenário contribui para a *prosperidade do estado penal*, prosperidade não só vivenciada nos Estados Unidos, mas também no Brasil, visto o aumento exponencial encarceramento da população brasileira que em quase trinta anos (1990-2019) teve um acréscimo de 900% (CAVALCANTI, 2019).

No sistema socioeducativo, essa realidade não é diferente. Zanella (2014) demonstra que apesar da população total de adolescentes no Brasil não ter oscilado consideravelmente, o número de adolescentes apreendidos mais que triplicou, como pode ser observado na tabela abaixo:

**Tabela 5** – Número de adolescentes apreendidos, em comparação à população de adolescentes no Brasil

<b>Dados da pesquisa</b>	<b>Nº adolescentes apreendidos</b>	<b>Dados IBGE</b>	<b>Nº população de adolescentes</b>
1990	5.855	1991	19.113.711
1999	8.579	2000	21.283.860
2009	16.940	2010	20.666.065

FONTE: Adaptado de ZANELLA (2014).

Assim, pode-se inferir que o sistema socioeducativo brasileiro, apesar de ser apresentado com uma natureza totalmente diversa daquela regida pelas prisões, anda de mãos dadas com o sistema prisional. Isto é, se a população carcerária aumentou consideravelmente nos últimos anos, o sistema socioeducativo também seguiu essa mesma tendência.

Na aparência do fenômeno, temos o discurso do aumento da criminalidade, propagado pela mídia e absorvido por figuras políticas da direita e também da esquerda que levantam a bandeira da segurança. Porém, se compreendermos que o delito não é um fenômeno natural, mas uma construção do sistema de controle será visto que na essência desse fenômeno ocorre o aumento da criminalização como tentativa de controle social das classes subalternas (BATISTA, 2011).

Isto é, a criminalização representa um processo de seletividade e estigmatização da massa empobrecida que, com o avanço neoliberal, vê-se submersa na *onda punitiva*. Assim, há uma divisão definida entre quem tem o poder de criminalizar e quem é o alvo da criminalização (BATISTA, 2011).

Para compreender o processo de criminalização que ocorre com os sujeitos oriundos classes subalternas é importante deslocarmos o olhar sobre a criminalidade e suas causas. Nesse sentido, a criminologia crítica desenvolveu um papel fundamental ao deslocar o

enfoque teórico do autor do crime para as condições objetivas, estruturais e funcionais que estão na origem do desvio. Do mesmo modo deslocou das causas do desvio para os mecanismos de construção da realidade social e de processos de criminalização (BARATTA, 2002; BATISTA, 2011).

Logo, nessa perspectiva de análise, a criminologia não é uma qualidade ontológica, mas um *status atribuído* a determinados indivíduos. Esse processo se dá de uma forma específica em que a priori são selecionados os bens protegidos penalmente, bem como os indivíduos estigmatizados que realizam infrações às normas penalmente sancionadas. Ou seja, a criminalidade é distribuída de forma desigual conforme a hierarquia de interesses. Assim:

As maiores chances de ser selecionado para fazer parte da “população criminosa” aparecem, de fato, concentradas nos níveis mais baixos da escala social (subproletariado e grupos marginais). A posição precária no mercado de trabalho (desocupação, subocupação, falta de qualificação profissional) e defeitos de socialização familiar e escolar, que são características dos indivíduos pertencentes aos níveis mais baixos, e que na criminologia liberal contemporânea são indicados como as causas da criminalidade, revelam ser, antes, conotações sobre a base das quais o status de criminoso é atribuído (BARATTA, 2002, p. 165).

Essa é uma importante análise, pois o que é considerado na criminologia positivista um desvio de caráter, um comportamento transgressor, na criminologia crítica são tratados como *status*. Isto é, são atribuídos certos comportamentos como desviantes, e numa sociedade de classes não é de todo estranho que tais comportamentos sejam atrelados a segmentos da classe trabalhadora.

Ante o exposto, e pensando na realidade brasileira, quem são os alvos da criminalização?

É consenso que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo<sup>16</sup>, e uma das nuances dessa desigualdade está no quesito cor/raça. Seja com relação ao trabalho, educação, renda ou mortalidade, os negros estão sempre em desvantagem em direitos.

A história dos negros no Brasil é marcada por resistências, lutas e violências que persistem até os dias atuais. Apesar de saber que a escravidão no Brasil findou há mais de

---

<sup>16</sup> Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) o Brasil ocupa o 7º lugar no ranking de desigualdade social, ficando atrás apenas de países do continente africano.

cem anos<sup>17</sup>, suas marcas na população negra ainda estão expostas, como se estivessem em carne viva.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referente ao ano de 2017 apontam que na questão salarial há uma diferença gritante entre pretos, pardos e brancos. Os primeiros recebem em média R\$ 1.570 reais; enquanto que o segundo grupo R\$ 1.606 e os últimos R\$ 2.814.

No que tange a educação verificou-se que a taxa de analfabetismo entre pretos e pardos é de 9,9%, já entre os brancos é de 4,2%. O que significa dizer o analfabetismo entre negros e pardos representa o dobro daquela verificada entre os brancos.

Já no que se refere à questão da violência foi verificado no Atlas da violência de 2020 com dados relativos ao ano de 2018, que os jovens negros são a maioria das vítimas de homicídios no Brasil, representando 75,7% dos casos. Enquanto que entre os negros a taxa de homicídios pra cada 100 mil habitantes é de 37,8, entre os não negros essa taxa foi de 13,9<sup>18</sup>. Considerando os dados de Pernambuco a situação é ainda mais alarmante, simplesmente porque a taxa de homicídios entre negros é de 56,0 para cada 100 mil habitantes.

O mesmo Atlas apontou uma redução dos índices de homicídio no Brasil, no entanto, essa diminuição concentrou-se entre o grupo dos não negros. Sendo assim, os homicídios ocorridos no Brasil possuem um alvo de cor.

Ora, os dados nos mostram uma realidade perversa: os negros são as principais vítimas de homicídio no Brasil e nos últimos anos esse percentual apresentou um aumento significativo. Sendo assim, entende-se que o Brasil longe de ser uma democracia racial, está permeado pelo racismo, nas mais diversas formas (institucional, cultural e estrutural).

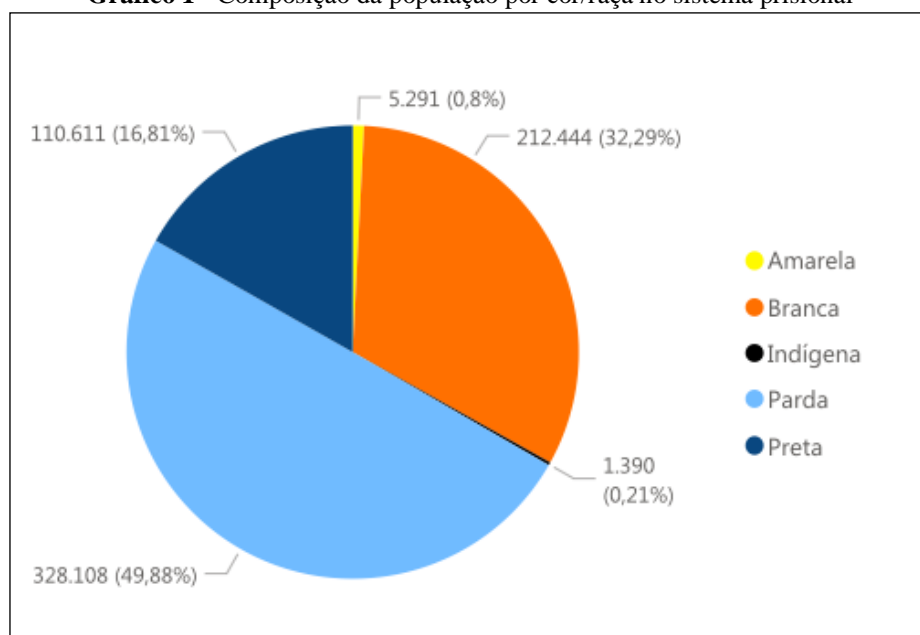
Lembre-mos que esse mesmo grupo populacional que é alvo da violência, também é alvo das políticas de segurança pública. São eles que estão majoritariamente nas prisões, bem como em Unidades do sistema socioeducativo.

Segundo os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias referentes ao segundo semestre de 2019, nas prisões brasileiras há uma prevalência das populações negras, com o seguinte percentual:

---

<sup>17</sup> Vergonhosamente o Brasil foi o último país do mundo a abolir o regime de escravidão.

<sup>18</sup> Na classificação do IBGE consideram-se negros a soma de pretos e pardos, já os não negros são os brancos, amarelos e indígenas.

**Gráfico 1** - Composição da população por cor/raça no sistema prisional

FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (2019).

Salienta-se que os dados apresentados não representam a totalidade da população carcerária, uma vez que o próprio documento aponta a ausência no fornecimento dessa informação de algumas unidades prisionais. O que nos faz inferir que o quesito cor/raça, embora tão emblemático no cenário brasileiro ainda não recebe a atenção devida no que tange a coleta de dados<sup>19</sup>.

Se pensarmos no sistema socioeducativo esse cenário não é muito diferente, visto que o Levantamento Anual do SINASE referente a 2017 apontou naquele ano que a população de adolescentes e jovens considerados pretos/pardos simbolizava um percentual de 56%. Já pensando na realidade pernambucana com dados mais atuais, no mês de setembro de 2020 esse contingente era de 64% para a cor parda e de 20% para a cor preta.

Mas o que esses dados refletem? Que a população negra é maioria nas penitenciárias e Unidades socioeducativas é fato sabido por todos, inclusive alguns naturalizam esses dados sob o argumento de que a maioria da população brasileira é negra, logo nada mais natural que também sejam maioria nesses espaços. Mas o que está por trás desse fenômeno?

Como apontado anteriormente o Brasil é marcado pelo escravismo em sua formação social. Acreditar que a abolição da escravatura ocorrida em 1888 findou com os problemas

---

<sup>19</sup>É importante salientar que o quesito cor/raça deve ser autodeclarado. Isto é, o usuário deve afirmar sua identidade étnico-racial.

dos negros e possibilitou sua inserção na sociedade como detentor de direitos trata-se de um ledor engano. Ao contrário, tal marca da história brasileira guarda relações diretas com a banalização da vida negra, afinal se antes o negro era reduzido a uma mercadoria, hoje ele permanece como *a carne mais barata do mercado*.

Destaca-se que dentre os vários mitos difundidos no Brasil<sup>20</sup>, um é antigo, muito disseminado, porém bem atual: a de que vivemos em uma democracia racial.

A ideia de uma democracia racial foi difundida no Brasil pelo sociólogo Gilberto Freyre ainda no início do século XX. Em sua obra *Casa Grande e Senzala*, o autor procurou explicar as características que definem o povo brasileiro, tendo por base a miscigenação de três raças: branca, negra e índia.

Embora a intenção de Gilberto Freyre fosse enaltecer a mistura racial brasileira, tal obra foi utilizada (e ainda é) para mistificar a violência estrutural dirigida aos negros e índios desde a colonização do Brasil.

Para compreender como o escravismo colonial contribuiu para o cenário atual de criminalização e genocídio da população negra, iremos resgatar traços da nossa formação social. Entende-se que esse resgate é de fundamental importância não só para conhecer o Brasil de ontem, mas especialmente para compreender o Brasil racista, machista e patriarcal de hoje.

Jacob Gorender, autor do livro *Escravidão colonial*, argumenta que a escravidão não é uma categoria que denota um modo de produção, embora tenha uma função produtiva. Na verdade, a escravidão corresponde a um tipo fundamental de relações de produção, sendo a principal característica do escravo sua condição de propriedade de outro ser humano.

Assim, o escravo não tinha o status de pessoa, sequer tinha alma, ele nada mais era do que uma propriedade que pertencia a outrem. Isto é, ele estava na condição de coisa, de objeto. Por esse motivo, era comum na época marcar o corpo do escravo com ferro em brasa como se fazia com o gado. Geralmente a marca registrada na pele do escravo eram as iniciais do nome e sobrenome do seu proprietário.

Essa condição de propriedade e sujeição pessoal se constituía o atributo primário do ser escravo. Desse atributo decorriam ainda atributos secundários que eram sua perpetuidade e

---

<sup>20</sup>No livro *Mito fundador e sociedade autoritária*, a filósofa Marilena Chauí apresenta algumas crenças generalizadas sobre o Brasil baseadas no mito fundador, tais como: O Brasil é um dom de Deus e da natureza; Tem um povo pacífico, ordeiro, generoso, alegre e sensual, mesmo sendo sofrido; É um país sem preconceitos, desconhecendo discriminação de raça e de credo e praticando a mestiçagem como padrão fortificador da raça; É um país acolhedor para todos que nele desejam trabalhar (repúdio à vagabundagem); É um país dos contrastes regionais, destinado por esse motivo à pluralidade econômica e cultural.

hereditariedade. Em outras palavras, ser escravo significava permanecer nessa condição por toda vida, sem nenhuma perspectiva de mudança social, e mais, essa condição era transmitida aos filhos. Nesse caso, a hereditariedade se dava pela linha materna (GORENDER, 2016).

Nosso autor argumenta que o escravo transcendia da sua condição de coisa para pessoa em decorrência de apenas uma situação: o ato criminoso. Ou seja, enquanto propriedade de outro, o escravo era visto e tratado como coisa, era comprado, vendido, marcado. Mas quando realizava um ato criminoso, transcendia à condição de pessoa.

É importante mencionar que o ato criminoso naquele contexto significava atentado contra a vida do seu senhor, bem como a realização de fugas, fato que gerava prejuízos a seu proprietário. Assim, e somente assim, a sociedade escravocrata o reconhecia como pessoa, com uma finalidade específica: puni-lo com a severidade da lei.

Esse ponto nos chama atenção posto que essa lógica ainda persiste, apesar de findada a escravidão. Sabemos que o nosso modo de produção mudou, bem como houve um avanço no que tange ao reconhecimento de direitos, inclusive da população negra. No entanto, observa-se que enquanto detentores de direitos esse segmento ainda é negligenciado no que se refere a oferta de políticas públicas eficazes e afirmativas, mas se analisarmos pela ótica punitiva, esse público é alvo preferencial do Estado. Até porque se criou a partir da criminologia positivista uma associação clara do negro com a criminalidade<sup>21</sup>.

Em outras palavras, em muitos casos, o negro só é reconhecido como detentor de direitos quando está sob o enfoque do Estado penal, isto é, quando está encarcerado. Lembremo-nos que muitos dos apenados no seu contexto social anterior ao crime não tinham acesso à moradia digna, trabalho, saúde, educação, dentre outros direitos. Muitos sequer possuem documentação civil, isto é, sequer existem para o estado. Mas, quando são agentes do crime são facilmente localizados por esse mesmo estado que os negligenciou a fim de que tenham a punição devida.

Outro dado que Gorender (2016) nos menciona é que negros e brancos não eram julgados na mesma proporção no contexto do Brasil colonial. Em geral, as penas direcionadas aos escravos eram mais duras, além do fato de terem contra si julgadores brancos. Já os

---

<sup>21</sup>Cesare Lombroso, considerado pai da criminologia positivista, concentrou seus estudos em identificar a essência do homem delinquente, atribuindo-lhe características físicas, fisiológicas e criminosas. “No que tangia à fisionomia do homem criminoso, afirmava que tais indivíduos apresentavam mandíbulas volumosas, assimetria facial, orelhas desiguais, falta de barba nos homens, pele, olhos e cabelos escuros”. Fonte: Canal Ciências Criminais. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/625021486/cesare-lombroso-e-a-teoria-do-criminoso-nato>.

senhores que cometiam algum crime contra seus escravos, tinham as penas atenuadas posto que tinham o direito de propriedade sobre o escravo.

Ora, qualquer semelhança com os tempos de hoje não é mera coincidência. O judiciário ainda é um espaço de uma elite branca, bem como os crimes cometidos por brancos e negros não são tratados de forma igualitária, especialmente porque além da diferenciação de raça, tem-se ainda a diferença de classe.

Em relatório produzido pelo IPEA em 2015, intitulado *A aplicação de penas e medidas alternativas*, apontou que brancos têm mais acesso a penas alternativas que os negros, o que denota a manutenção dessa lógica escravista em que o branco desfruta de privilégios e conseqüentemente a alternativas mais brandas de punição.

Já em outro estudo feito pela *Pública* em 2017, utilizando quatro mil sentenças referentes ao crime de tráfico de drogas no estado de São Paulo, apontou que entre negros e brancos, o primeiro grupo ganhou punições mais severas mesmo portando substâncias psicoativas em menor quantidade. Dentre as razões para essa diferenciação está a lacuna na lei no que tange a qualificação entre traficante e usuário de drogas, bem como na análise subjetiva das autoridades judiciárias que ainda guardam uma lógica escravocrata. Logo, não podemos negar que o poder judiciário contribui para o encarceramento seletivo da população pobre e negra.

Sendo assim, o que a realidade atual nos mostra é que embora a escravidão tenha sido abolida, sua lógica desigual e excludente permanece bem atual, mas que é agravada por uma desigualdade de classe, fruto do modo de produção capitalista.

Mas, voltando para o nosso autor, ele traz ainda outra característica da economia escravista, que era o alto custo da vigilância. Isto é, esse custo visava obter o máximo de eficiência da força de trabalho escrava, coibir as fugas, bem como capturar os desertores.

Esse estado de vigilância contra a população negra ainda está presente nos dias atuais. Lembremo-nos de Wacquant quando afirma que mesmo o social se reveste de um penal disfarçado. A figura do capitão do mato hoje se transmuta de agentes públicos do Estado que perseguem aqueles que querem *fugir* dos açoites de uma elite que deseja perpetuar sua condição de classe.

Em relação à saúde pública, os negros também são protagonistas nas estatísticas. No cenário caótico nacional da propagação do Coronavírus, em que mais 600 mil vidas foram perdidas, identificou-se que os negros e pobres são os que mais sofrem os rebatimentos da pandemia, seja por falta de trabalho, da impossibilidade de ficar em casa, seja no acesso ao atendimento médico.



Em estudo publicado no *Jornal Britânico de Medicina*, cujo título é *Maior risco de morte por COVID-19 em populações de baixa renda e não brancas de São Paulo, Brasil*, identificou que negros e pobres são mais propensos a morrer em decorrência do novo Coronavírus, devendo esse público ter prioridade na vacinação com vistas a salvar mais vidas.

Os dados utilizados foram de contaminações, internações e óbitos em decorrência do Coronavírus entre março e agosto de 2020, comparando entre regiões ricas e pobres, por condições socioeconômicas e etnia. O estudo concluiu que:

Grupos socialmente desfavorecidos são desproporcionalmente mais propensos a ser hospitalizados e morrer de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG). Os resultados de saúde diferenciais podem ser explicados por injustiças estruturais ligadas à incidência de comorbidades e às condições socioeconômicas. Tais fatores limitam a capacidade das populações de baixa renda e não brancas de se isolar e reduzem seu acesso a serviços de saúde de qualidade (LI SL, PEREIRA RHM, PRETE JR CA, 2021, p. 9).

Assim, claro está, que a população brasileira está longe de viver uma harmonia social, ao contrário, ela está mergulhada no caos, e a população negra ao invés de ser alvo preferencial de políticas públicas que possibilite uma reparação histórica, constitui hoje alvo primordial do Estado penal, fato que nos faz crer que sua condição hoje pouco avançou em comparação à sua condição de outrora, afinal essa população ainda é a mais perseguida, punida e morta no estado brasileiro. Logo, concorda-se com o compositor Marcelo Yuka quando afirma que *todo camburão tem um pouco de navio negroiro*.

Neste capítulo buscou-se refletir com o (a) leitor (a), como o modo de produção social interfere não só nas formas de produção e reprodução social, mas, sobretudo na sua forma de punição. Compreendemos a relação do modo de produção capitalista com o cárcere que desenvolveu um papel fundamental no processo de disciplinamento da força de trabalho para o trabalho fabril.

Refletiu-se ainda que a formação social do Brasil baseada na escravidão possibilitou uma punição voltada para um grupo social específico: o negro. Esse cenário se complexificou com a emergência de um novo modo de produção baseado na exploração de uma classe detentora dos meios de produção sobre outra que possui apenas sua força de trabalho para vender: o capitalismo.

Viu-se ainda que num cenário de desmonte dos direitos sociais, a população pobre encontra-se vulnerável a situações de risco pessoal e social, sendo ainda responsabilizada pelo seu sucesso ou fracasso profissional.

Assim, a punição estabelecida no Brasil tem um recorte claro de raça e classe social. As chamadas “classes perigosas” são vistas assim, por representar de fato um perigo às classes dominantes, que desejam nada mais do que perpetuar seu *status quo*, ou seja, manter a ordem social vigente.

Compreendendo as relações de modo de produção com o modo de punição e os alvos principais dessa política de criminalização, será visto no próximo capítulo o contexto histórico, social e político que possibilitou a criação de uma instituição voltada para o atendimento aos menores em Pernambuco – a Fundação Estadual do Menor (FEBEM). Será visto ainda como essa Instituição foi reconfigurada ao longo dos seus 55 anos, sendo conhecida hoje como a Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (FUNASE).

## **CAPÍTULO 02 – POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM PERNAMBUCO: TRAJETÓRIA, RUPTURAS E CONTINUIDADES**

No presente capítulo busca-se contextualizar o(a) leitor(a) sobre a política direcionada às crianças e adolescentes no estado de Pernambuco. Para tanto, partiremos do surgimento da FEBEM no estado, datada de 1966, articulando com elementos do contexto local e nacional, além do marco regulatório vigente na época.

Tal recurso se faz necessário para compreendermos como se deu a construção da política socioeducativa em nosso estado. Isto é, entende-se que conhecer as determinações históricas, entender o nosso passado, é elemento essencial para compreender o presente. Assim, ao invés de pensarmos na política de atendimento socioeducativo apenas sob o prisma da legislação vigente (o que nos daria uma visão fragmentada do objeto), adotamos a historicidade como elemento primordial de análise, pois se entende que:

Historicidade é também o reconhecimento do movimento, de que tudo está em curso, em processo, logo, que são provisórios, e esta consciência da provisoriedade desestabiliza às vezes, porque se contrapõe aos espaços conquistados de uma vez para sempre, nos coloca diante de nossa finitude, e a provisoriedade não é só de sujeitos e fenômenos, mas também das estruturas, já destacava Marx, razão pela qual concluímos por totalizações provisórias, articulando totalidade e historicidade (PRATES, 2016, p. 90).

Logo, a historicidade e a totalidade são componentes fundamentais para compreendermos o fenômeno estudado. Destaca-se ainda que trabalhar com a ótica da historicidade é diferente de trabalhar com o percurso histórico puro e simples. Isso porque a história não é linear, isto é, ela permeada de determinações e contradições como veremos no percurso do sistema socioeducativo de Pernambuco.

Salienta-se que o percurso histórico que será apresentado trará dados da pesquisa documental realizada pela autora. A escolha pela pesquisa documental se deu por entender que o documento reflete um tempo histórico, um discurso, podendo nos ajudar a compreender o contexto histórico, político e social de uma época.

Assim, neste item foram utilizadas teses e dissertações existentes sobre o tema, legislações e documentos institucionais, publicações do Diário Oficial do Estado (DOE), bem como dados coletados no arquivo da FUNASE que fica localizado no bairro do Cordeiro em Recife.

Destaca-se que em termos de dados quantitativos referentes às décadas de 1980 e 1990 no estado de Pernambuco, há uma visível escassez, especialmente se pensamos em dados

relativos ao menor infrator. Acredita-se que essa lacuna seja fruto da ausência de pesquisas na época, bem como de dados institucionais, que se por ventura existirem, não foram encontrados no arquivo institucional.

Para a obtenção dos dados institucionais, não públicos, foi necessária a submissão desta pesquisa ao Comitê de Ética da UFPE, após apreciação do Comitê, a pesquisa foi devidamente aprovada. A partir de então, o parecer emitido pela UFPE foi encaminhado à presidência da FUNASE juntamente com outros documentos solicitados a fim de apreciação e autorização para coleta de dados. Depois de concedida a autorização, a autora da pesquisa foi encaminhada para alguns setores da FUNASE, a saber: Superintendência Geral de Planejamento e Orçamento (SUPOR); Assessoria Técnica de Tecnologia da Informação (ATTI); e arquivo institucional.

Destaca-se que a acolhida nesses espaços foi bastante satisfatória, visto que os profissionais responsáveis foram muito solícitos no fornecimento dos dados requisitados. A seguir veremos o percurso da Instituição FUNASE que teve sua origem na extinta FEBEM, buscando compreender a partir dos dados coletados como se deu a implementação do atendimento socioeducativo em Pernambuco, num contexto marcado predominantemente por elementos característicos do Estado penal.

## **2.1 FEBEM: origens do atendimento ao menor em Pernambuco**

Nossa história tem início em 1964, nos acordos da ditadura militar no Brasil. Nesse ano viu-se o surgimento da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) através da Lei 4.513 de 1º de dezembro. A referida Fundação tinha por objetivo “formular e implantar a Política Nacional de Bem Estar do Menor, mediante estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política” (BRASIL, 1964, art. 5º).

Recordemos que a FUNABEM substituiu o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, no governo Getúlio Vargas. A priori o Serviço tinha uma ação centralizadora no Distrito Federal, mas a partir de 1944, ganhou abrangência nacional. Como o referido Serviço também foi criado em um contexto de ditadura, não é de se estranhar os contornos repressivos e autoritários de sua atuação.

Pois bem, especialmente a partir da década de 1950, o SAM passou a sofrer duras críticas pela sua ineficiência, corrupção e tratamento degradante junto aos menores, o ex-diretor do órgão, Paulo Nogueira Filho, chegou a caracterizá-lo de *sangue, corrupção e*

*vergonha*. A instituição também era vista como uma escola para o crime, dizia-se que os menores saíam muito piores e formados na escola da criminalidade (RIZZINI; RIZINNI, 2004).

Assim, a criação da FUNABEM representou a constituição de uma lógica Anti-SAM, isto é, a instituição se preocupava com a herança deixada pelo SAM, e buscava princípios e diretrizes diferentes daqueles que tanto criticavam no antigo Serviço. Uma delas era a *doutrina do internamento*, assim a FUNABEM naquele momento visou a integração do menor na família como modelo de ação.

Naquele contexto, o olhar sobre a família em detrimento do internamento era baseado na necessidade de *proteção do instituto da família*. Entendia-se que havia uma conspiração contra essa instituição secular que visava “debilitar a formação das juventudes ou destruir os valores cristãos”. (VOGEL, 2011, p.301).

Portanto, a raiz do problema do menor estava na instituição família que vinha sendo atacada ferozmente, especialmente por ideias anticapitalistas. Sendo assim, ao colocar a família como principal alvo da ação estatal, tinha-se como consequência a proteção dos menores de debilidades morais, e ainda, salvando-os da criminalidade.

Logo, via-se a necessidade de que os objetivos da Política Nacional de Assistência ao Menor atingissem todo o território nacional, com vistas a *salvar* a nação brasileira. Com este intuito a FUNABEM foi responsável pela criação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), órgão com atuação nos estados brasileiros. Segundo Miranda (2020), “ao buscar produzir uma política pública nacional voltada às crianças e aos adolescentes atendidos pelas fundações estaduais, a FUNABEM elaborou uma ‘governabilidade’ diante da ‘questão do menor’”(MIRANDA, 2020, p.156).

Assim, a política da época tinha por objetivo disciplinar os menores a fim de mantê-los sob o controle do Estado. Esse objetivo era coerente com o momento vivenciado, posto que a referida política sofreu influência direta da Lei de Segurança Nacional<sup>22</sup>. Logo, a instituição se moldava ao autoritarismo e à tecnocracia, visto que o momento se referia à ditadura militar no país (FALEIROS, 2011).

---

<sup>22</sup> Lei 314 de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências.

Mas o que justificava a criação dessas instituições<sup>23</sup>, ou melhor, o que justificava a expansão dessas instituições no Brasil sob os ditames do governo militar?

Diante do crescimento e reordenamento das cidades, e o surgimento das *regiões metropolitanas* havia também o crescimento da pobreza, e de um processo de marginalização. Sendo assim, havia a necessidade do controle do Estado sobre certa parcela da população, que em geral não estava inserida no mundo do trabalho, e, sobretudo, precisava internalizar valores éticos e morais voltados à lógica capitalista. Logo, não é de se estranhar que o alvo dessas instituições tenha se dirigido a segmentos, oriundos é claro, da classe trabalhadora.

Segundo Miranda (2014), a situação do menor<sup>24</sup> era destaque nacional nessa época, bem como na mídia escrita pernambucana que cobrava do poder público estratégias para resolver a questão do menor, seja ele, abandonado, em desvalia ou delinquente<sup>25</sup>.

O mesmo autor aponta que os jornais da época denunciavam o aumento alarmante da criminalidade, especialmente nos delitos contra a propriedade, fato que deixava a população exposta a esses menores, pois segundo as notícias veiculadas, o aparato policial não era suficiente para conter tais ações.

Dessa forma, a questão dos delinquentes, abandonados e marginalizados sociais tornou-se preocupação do governo, que tinha por objetivo integrá-los à família e ao trabalho (FALEIROS, 2011). Esse era o discurso oficial a integração social, mas sabemos que para além da chamada integração, “sua missão era velar para que a massa crescente de ‘menores abandonados’ não viesse a transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional” (RIZZINI, 2011, p. 27).

---

<sup>23</sup>Sabemos que a institucionalização de crianças no Brasil tem um marco bem anterior ao período estudado nessa dissertação. Pois, “desde o período colonial, foram sendo criados no país colégios internos, seminários, asilos, escolas de aprendizes artífices, educandários, reformatórios, dentre outras modalidades institucionais surgidas ao sabor das tendências educacionais e assistenciais de cada época” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 22).

<sup>24</sup>Sobre a categoria menor: “O menor é identificado como o alvo privilegiado de políticas paternalistas, voltadas para o controle e a contenção social, especialmente a partir da instauração da República, quando o Estado se volta para a construção de políticas centralizadoras dirigidas a essa população. Foi justamente uma instituição de controle social, a polícia, quem primeiro atuou no esforço de identificação desse grupo social (os menores). As instituições estatais, criadas após a instauração do regime republicano, tiveram papel decisivo na construção jurídica e social da categoria menor” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 68).

<sup>25</sup> A categoria menor tinha subdivisões de acordo com sua condição econômica, vínculo familiar, comportamento social. Em geral os desvalidos eram internados por solicitação da família, e às vezes por solicitação própria; já os delinquentes eram presos contra sua vontade. Sobre este tema ver (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Assim, a política voltada para os menores nessa época foi caracterizada pelo controle social e repressão dos menores, com a intenção de garantir a ordem, e também mantê-los na subalternidade do mundo do trabalho.

Pensando no contexto pernambucano, em 1966, apenas dois anos depois da *Revolução de março*<sup>26</sup>, o governador na época, Paulo Guerra<sup>27</sup> demonstrando alinhamento com a proposta da política nacional, bem como uma “preocupação” com a questão do menor, instituiu em 14 de junho daquele ano a lei nº 5.810 que criava a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM) em Pernambuco, sendo vinculada à Secretaria de Interior e Justiça e ao Juizado de Menores da capital.

Segundo o secretário da pasta na época, João Roma:

Pernambuco é o primeiro estado do Brasil a instalar uma Fundação de amparo ao menor nos moldes da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor. E isso se deve a dois fatores: a ajuda substancial do governo do estado e aos esforços de uma equipe de auxiliares devotados, que deram o melhor de suas energias para concretizar o empreendimento. (PERNAMBUCO, 1966, p. 8322).

Logo, Pernambuco foi o estado pioneiro no Brasil na criação da FEBEM nos moldes da referida política, observa-se ainda que a intervenção voltada aos menores daquela época era permeada por valores guiados pela ajuda e devoção, dando um caráter doutrinário à intervenção com o menor. Assim, observam-se resquícios daquela intervenção exercida por muito tempo pelas entidades religiosas.

A lei que criava a FEBEM apontava que a Instituição deveria adotar além dos princípios constantes em documentos internacionais de que o Brasil tenha aderido (demonstrando clara articulação com o cenário nacional e internacional)<sup>28</sup>, as seguintes diretrizes:

---

<sup>26</sup>Em sua tese de Doutorado (2014), intitulada: *Nos tempos das Febems: memórias de infâncias perdidas (Pernambuco/1964-1985)* o professor Humberto Miranda aponta o alinhamento do estado de Pernambuco com o governo militar, e como os meios de comunicação da época, especialmente os Jornais do Comércio e Diário de Pernambuco se referiam ao Golpe Militar em suas notícias, sendo a *revolução de março*, uma das expressões mais utilizadas.

<sup>27</sup> Apesar de ter sido eleito como vice-governador do estado de Pernambuco em 1962, Paulo Guerra tinha divergências políticas com o então governador da época Miguel Arraes, pois o considerava um radical. Com o golpe militar de 1964 alguns políticos foram destituídos dos cargos através do Ato Institucional nº 1, dentre eles, Miguel Arraes. Assim, Paulo Guerra acabou ocupando o cargo de governador, tendo um alinhamento claro como o governo militar.

<sup>28</sup>Sobre este tema conferir dissertação de mestrado (2014) da professora Maria Nilvane Zanella, intitulada: *A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei: as políticas de socioeducação.*

- I – Assegurar prioridade aos programas que visem a integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e em família substituta;
- II – Incrementar a criação de instituições para menores com características de vida familiar e adaptação a esse objetivo das entidades existentes;
- III – Admitir internamentos por determinação judicial bem como de acordo com a escala de prioridade fixada pelo Conselho Estadual de Menores;
- IV – Incentivar as iniciativas locais públicas e privadas atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção das comunidades (PERNAMBUCO, 1966, art. 6º).

Assim, é evidenciado que o trabalho desenvolvido na FEBEM deveria priorizar a integração do menor na comunidade, bem como a sua família, ou em casos específicos a internação por determinação judicial. Outro ponto importante a destacar é o incentivo à iniciativa privada na atuação com o menor, já sinalizando um afastamento da intervenção estatal.

Porém, foi só em 1968 através da Resolução nº 01 de 11 de janeiro do referido ano que a FEBEM, através do Conselho Estadual de Menores estabeleceu critérios mais específicos para o internamento de menores em instituições sob a responsabilidade da FEBEM Pernambuco. Os critérios eram os seguintes:

- 1 – Decisão judicial;
- 2- Abandono por morte, rejeição, capacidade civil, física ou moral dos pais ou responsáveis, quando não houver possibilidade de atendimento por parentes ou outra solução;
- 3- Casos em que o ambiente familiar e social esteja prejudicando a formação moral ou a integridade física do menor. (FEBEM, 1968, art. 2º).

Cabe destacar que os critérios apresentados acima estão em consonância com a doutrina vigente da época, a Doutrina da Situação Irregular. Isto é, o atendimento da FEBEM era voltado para um público que tinha algumas características bem específicas, atribuídas em geral, à população pobre. Tais características foram devidamente apresentadas no Código de Menores de 1979:

- Art. 2º - Para efeitos deste código, considera-se em situação irregular o menor:
- I - Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
    - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
    - b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis provê-las.
  - II - Vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável.
  - III-Em perigo moral, devido a:
    - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes.
  - IV- Privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável.



V- Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária.

VI- Autor de infração penal (BRASIL, 1979, art. 2º).

O Código de Menores de 1979 sofreu influências da Lei de Segurança Nacional que foi responsável por instituir o sistema de internação de carentes e abandonados até os 18 anos de idade, bem como o tratamento de infratores no sistema prisional.

É importante destacar que a irregularidade reconhecida na legislação não estava na atuação do Estado, sociedade ou no próprio modo de produção capitalista que gera desigualdade, mas sim no menor e sua família que não atendiam a um padrão esperado de comportamento. Em outras palavras, não atendiam às expectativas de moral e bons costumes (família nuclear burguesa), bem como aos padrões de renda para a manutenção de sua própria subsistência.

E o que falar dos bons costumes? Do desvio de conduta? Da inadaptação familiar ou comunitária? Tais denominações abriam um leque de possibilidades de interpretação dos magistrados, reforçando uma lógica moralizadora do atendimento à infância pobre.

Ora, os menores eram responsabilizados por fatores dos quais não tinham responsabilidade alguma, e sua condição de pobreza era o fator determinante de sua institucionalização. Já aqueles que eram acusados de praticar infração penal não eram dados o direito de ampla defesa, bem como não se tinha a comprovação devida da materialidade, isto é, o devido processo legal. Assim, reitera-se que os menores que eram acolhidos na FEBEM pertenciam à classe trabalhadora, numa lógica perversa de criminalização da pobreza.

Nesse sentido,

O “novo” Código de Menores continuou a reproduzir uma legislação de “menores” conservadora, acentuou ainda mais a filosofia menorista antigarantista e o caráter assistencial, preventivo e curativo, de modo a introduzir claramente o paradigma da “situação irregular”. Esse paradigma era resultante da articulação das idéias contidas no “Welfare State” com a filosofia do Código de Menores e da PNB/M/FUNABEM, que impingia um ciclo perverso de institucionalização (aprisionamento) compulsórias de crianças e adolescentes. (SILVA, 2005, p.64).

Assim, a Doutrina da Situação Irregular juntamente com a filosofia menorista fortaleceu a judicialização da questão social, manteve ilimitado o poder decisório dos juízes sobre os menores pobres, bem como possibilitou a ampliação do poder tutelar do estado sobre esse mesmo segmento. O que se tinha na verdade era um controle social das classes subalternas disfarçado de proteção social (SILVA, 2005).

Ante o exposto, fica evidente que o que parecia ser uma preocupação com a situação do menor, era na verdade uma preocupação com a segurança social. Assim, era necessário conter a massa de marginais que crescia em todo o cenário nacional.

No que se refere à realidade local, o bacharel José Carlos de Oliveira apontou que diariamente eram apreendidos aproximadamente 30 meninos delinquentes na faixa de 8 a 14 anos de idade na cidade do Recife (PERNAMBUCO, 1984).

Tal fato gerou grande preocupação, pois segundo ele, era assustador esse quantitativo, especialmente porque “já tivemos, inclusive, caso de menores delinquentes de quatro, cinco anos, acusados de furtos e de terem ferido alguém”. Ele alertava ainda para o gradativo número de meninas envolvidas em algum tipo de delito: “E, para agravar mais ainda, nos últimos meses registramos casos envolvendo também meninas delinquentes” (PERNAMBUCO, 1984, p. 28).

Assim, havia um apelo social para que medidas fossem tomadas, por parte do poder público, bem como da sociedade como um todo, pois “se providências urgentes não forem tomadas, com a efetiva participação das comunidades, dentro de poucos anos teremos um número incontrolável de marginais” (PERNAMBUCO, 1984, p. 28).

Ante o exposto, não é de se admirar a parceria da FEBEM com diversos órgãos e instituições, dentre eles, com a polícia militar. Inclusive, o estado de Pernambuco contou com as chamadas delegacias de menores, cuja principal função era a repressão da criminalidade, bem como ao uso da cola<sup>29</sup>. Nos documentos analisados não se viu a discussão dos direitos dos menores em questão, mas sim a preocupação em controlar o número crescente de marginais que tomavam conta da cidade do Recife.

No que se refere à atuação da FEBEM, no internamento de menores e na ação preventiva nas comunidades, via-se a necessidade de imprimir valores morais e cívicos no sentido de promover a ordem, o ajustamento, e é claro, o progresso. Assim, era comum nas Unidades da FEBEM em Pernambuco no contexto da ditadura militar a utilização do fardamento, das orações e execução do hino nacional reforçando a ideia de que o jovem deve amar e respeitar a pátria, com o objetivo de servi-la. A educação era utilizada nesse contexto como estratégia para “normatização e reprodução da doutrina militar” (MIRANDA, 2014, p. 198).

---

<sup>29</sup>São inúmeras as notícias que atribuem o uso da cola de sapateiro ao cometimento de delitos, bem como a situação de rua. Logo, tinha-se uma ação de caráter preventivo e repressivo ao uso da cola, bem como tentativas de inibir a comercialização, já que era uma substância encontrada facilmente na cidade e de baixo custo aquisitivo. Veremos que na década seguinte essa ação repressora ganha ainda mais força.

É notória essa prática ao nos depararmos com as notícias daquela época que destacavam a participação de menores mantidos pela FEBEM na comemoração do dia da bandeira, em desfiles no dia da independência do Brasil, bem como em referência à *revolução de março*. Eram feitos ainda concursos artísticos sobre os referidos temas, premiando aqueles que melhor expressassem seu amor à pátria.

Assim, o controle institucional era exercido através da padronização de comportamentos considerados satisfatórios, que naquela época remetia a uma boa educação moral e cívica.

Como vimos no início desse item, o foco de atuação da FUNABEM não se resumia aos menores, mas era estendida às suas famílias, consideradas à época *desestruturadas*. Logo, em Pernambuco não podia ser diferente, para exemplificar, consta no Diário Oficial de 1972 a seguinte manchete: *FEBEM promove o casamento de 40 casais em Amaraji*. Segundo a notícia, o fato de crianças não terem seus pais unidos em laço de matrimônio poderia trazer prejuízos ao seu desenvolvimento moral e social. Por isso, “pensando no bem-estar dessas crianças e nas dificuldades que encontrarão mais tarde, na sociedade – como obtenção de bolsas de estudos, documentos, registros, etc., - as assistentes sociais da FEBEM convenceram esses pais de que deveriam casar” (PERNAMBUCO, 1972, p.36).

Ora, é interessante destacar que o grande problema identificado pelas profissionais da época não era a desigualdade social, ou a situação de pobreza vivenciada por essas famílias, mas sim sua situação matrimonial, e assim, tal análise tinha clara relação com o conservadorismo. Nesse sentido, a família era a grande responsável pelo sucesso ou fracasso de seus membros, logo se justificava uma ação no sentido de ajustá-la socialmente, mantendo sua estabilidade e livrando-a de possíveis ameaças. Caso a família não fosse bem sucedida em sua *missão*, não caberia outra alternativa senão o internamento.

Assim, de acordo com Miranda (2014) a FEBEM Pernambuco utilizava como principais estratégias de ação a educação moral, cívica e de valorização do trabalho.

Sobre ao atendimento voltado para a valorização do trabalho, destaca-se que em 1975 a FEBEM foi vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social, visto o entendimento das autoridades da época de que o trabalho seria a solução para o problema da delinquência. Isso fica evidente com a criação dos Núcleos de Produção, tendo como foco principal o trabalho com os chamados meninos de rua.

Em cartilha institucional, a FEBEM Pernambuco afirmava que:

A clientela da FEBEM, na realidade, é produto de uma patologia social e as ações que a instituição desencadeia não têm pretensão de sanar essa patologia, mas dentro

de suas limitações, oferecer uma alternativa de atendimento capaz de despertar uma consciência social e criar novos horizontes, para o menino que, hoje está nas ruas. (FEBEM, 1984, p. 21).

Nesse sentido, a clientela da FEBEM é vista como disfuncional na sociedade, e desta forma são necessários meios para ajustá-la seja na família ou na sociedade de forma satisfatória. A própria FEBEM reconhece que não pode sanar essa patologia, e de fato não podia, pois ela não problematizava a desigualdade que é fundante ao sistema capitalista de produção.

Assim, o que restava para a instituição era amenizar essa patologia ofertando ao menor abandonado e/ou vulnerável socialmente condições mínimas de dignidade, buscando integrá-lo no mundo do trabalho, ainda que de forma precária, bem como promovendo sua integração familiar e comunitária. Por outro lado, a instituição também atendia menores na prática de ilícitos, a fim de “curá-lo” e reintegrá-lo à sociedade. Portanto, o trabalho da instituição se dividia em duas esferas: preventiva e curativa (EDMUNDO, 1987).

Logo, “prevenir é, neste sentido, combater o abandono, o perigo moral e a inadaptação do menor, para transformá-lo, novamente em cidadão útil à sociedade” (ARNO, 2011, p. 301). Essa utilidade à qual o autor se refere está voltada à lógica do trabalho, em que o jovem deve participar de forma satisfatória da órbita da produção e consumo.

A cartilha citada, cujo título é “*Núcleos de produção: uma alternativa de atendimento*” apresenta a intervenção da FEBEM junto aos meninos de rua através da oficina de produção de picolé. Um dos objetivos apresentados era “despertar a consciência da importância de se ter um trabalho como fonte renda para a sua sobrevivência” (FEBEM, 1984, p. 21).

Ao que parece, a Instituição compreendia que os menores não trabalhavam por uma suposta falta de consciência da importância do trabalho, desconsiderando fatores estruturantes da sociedade capitalista. Seguindo essa lógica, a culpa pela ausência de inserção profissional era dos próprios menores.

Para garantir participação no grupo de produção, os menores tinham que obedecer a uma série de critérios, desde o uso obrigatório de fardamento, devida higiene pessoal, obediência de normas institucionais, até o número mínimo de picolés que deveriam ser vendidos por dia<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Os menores deveriam vender, no mínimo, 10 picolés por dia. E deviam pagar os 10 picolés, mesmo que não os vendessem. Os mesmos tinham o direito de consumir um picolé por dia. Salienta-se que os meninos de rua tinham um lucro de 50% das vendas, mas caso não vendessem, o que lhes restava?

Várias notícias veiculadas na época destacam a oficina de picolé como uma iniciativa de sucesso institucional, possibilitando uma fonte de renda para vários menores, e conseqüentemente, sua saída das ruas. Outro curso de destaque na época foi o de panificação<sup>31</sup> que gerou até convênios com padarias da região metropolitana. Apesar do sucesso de tais núcleos de produção, verificou-se que não foi promovida pela Instituição alternativas de qualificação que possibilitassem o efetivo ingresso do jovem no mercado de trabalho.

Naquela época (1987), a historiadora Lygia Pereira Edmundo já apontava que os cursos profissionalizantes ofertados pela FEBEM Pernambuco, em muitos casos, não atendiam a expectativa dos jovens atendidos, pois estavam voltados a atividades manuais, sem oportunizar aos internos o direito de escolha baseado nas suas aptidões. Isto é, os cursos eram pensados de forma verticalizada, sem considerar as aptidões dos menores.

Outro fato a considerar é que boa parte das ações preventivas ofertadas pela FEBEM oportunizava os meninos de rua, bem como aqueles em situação de grande vulnerabilidade social, geralmente oriundos de bairros mais pauperizados. O discurso da época era promover a integração social via inserção produtiva, compreendendo o trabalho como categoria dignificadora e ressocializadora. Segundo Miranda:

No cenário da Ditadura Civil-Militar, a questão da ressocialização através do trabalho assume uma nova roupagem. A investigação nos documentos institucionais da FUNABEM/FEBEM sinaliza que foi neste período que o trabalho foi utilizado no campo da ressocialização e fortemente adotado no plano da prevenção (MIRANDA, 2016, p. 71).

O que o referido autor aponta é de que naquele momento houve o entendimento de que eram necessárias estratégias que viabilizassem a formação do indivíduo para a vida em sociedade. Logo, ações voltadas ao trabalho foram priorizadas por compreender o trabalho como uma *medida terapêutica de regeneração*.

---

<sup>31</sup> Desde essa época até a presente data o curso de Panificação é um dos cursos de destaque ofertados no Centro Atendimento Socioeducativo do Cabo de Santo Agostinho – CASE Cabo, bem como em outras Unidades socioeducativas do estado.

Corroborando essa discussão, a pesquisadora Maria Luduína de Oliveira e Silva identificou em sua tese de doutorado que “criou-se uma patologização da relação violência e adolescência associada ao não trabalho” (SILVA, 2005, p.39). Isto é, aqueles que não estão submetidos ao controle familiar, bem como inseridos de alguma forma no mundo do trabalho estão mais propensos à delinquência juvenil. Assim, são necessários mecanismos que garantam aos jovens a inserção produtiva como forma de afastá-los da criminalidade.

Outra questão que a mesma autora aponta, baseada nos argumentos de Abramo (2003), é a associação recorrente entre jovens nas ruas e desvios sociais. Sendo assim, tais jovens precisam ser vigiados, disciplinados e coibidos, posto que além de expostos ao perigo, podem ainda perturbar a ordem. Assim, não é de se estranhar diversas ações da FEBEM voltadas aos meninos de rua.

Logo, é verificada uma preocupação com a ordem, a higiene social e o controle da criminalidade nas cidades pernambucanas.

Ora, mas será que só a garantia de trabalho (precário) é um mecanismo eficiente para dar enfrentamento a questão da criminalidade? Parece que para a FEBEM essa era uma estratégia eficaz.

Pois, baseada nessa perspectiva, a ação da FEBEM, especialmente a partir dos anos 1980, teve como foco principal a inserção produtiva dos menores, com destaque para atividades artesanais. Isto é, eram atividades que possibilitavam um ganho mínimo de renda e que pouco contribuía para uma formação profissional de fato.

Percebe-se que essa lógica perpassa o tempo e permanece na atualidade. Com a pesquisa foi constatado que a preocupação com a questão do trabalho e o menor não se remete apenas à época da FEBEM, mas será visto adiante que tal questão permeia o atendimento socioeducativo em Pernambuco, durante as décadas seguintes, visto que:

Essa população se encontra – numa linguagem atualizada - em situação de “risco pessoal e social”, podendo “ameaçar” a reestruturação produtiva, as normas sociais e a disciplina, num processo de desestabilização da sociedade, e, até mesmo, provocar um caos social se não for bem cuidada e adaptada à estrutura neoliberal (SILVA, 2005, p.44).

Assim, a ênfase dada às oficinas de produção na época da FEBEM, e posteriormente, com os cursos profissionalizantes obedece a uma lógica de controle sociopenal através da inserção no mundo do trabalho, especialmente na forma de trabalho precário. E os alvos preferenciais dessa ação eram os abandonados e meninos de rua, primeiramente numa ação

preventiva e higienista, mas que também podia desdobrar-se em ações curativas. Isto é, aquele que a priori recebia uma ação preventiva por meio dos Núcleos de Produção, ou nas creches lares, em alguns casos, tornava-se alvo da ação curativa, com o processo de internamento.

Sendo assim, os menores alvos da ação da FEBEM podiam passar anos sob os cuidados da Instituição. Por esse motivo, a FEBEM tinha Unidades com diversos perfis de atendimento, mas muito dos menores atendidos acabavam por conhecer a maioria delas.

Sobre as Unidades voltadas para o internamento de menores na década de 1980, a FEBEM Pernambuco contava com as seguintes Unidades de atendimento (FERREIRA NETO, 2011):

**Quadro 1 – Unidades da FEBEM na década de 1980**

<b>UNIDADE</b>	<b>PERFIL</b>
<b>Casa de Carolina</b> <sup>32</sup>	Localizada em Boa Viagem, acolhia crianças de ambos os sexos abandonados ou em situação de risco pessoal e social de zero a seis anos.
<b>Núcleo de Menores Rodolfo Aureliano</b>	Localizado no bairro do Engenho do Meio, no Recife, acolhia meninas abandonadas ou em risco pessoal e social dos 7 aos 14 anos.
<b>Centro de Educação do Menor Yvone Ribeiro de Vasconcelos</b>	Localizado na cidade de Jaboatão dos Guararapes, acolhia crianças de ambos os sexos abandonados ou em situação de risco pessoal e social de seis a dez anos.
<b>Cidade do Menor – Engenho PACAS</b>	Localizada no município de Vitória de Santo Antão, acolhia meninos abandonados, em situação de risco pessoal e/ou social, bem como autores de “pequenos delitos”, na faixa etária de sete a quatorze anos, transferidos de outras Unidades ou por determinação judicial.
<b>Centro de Recolhimento Provisório (CRP)</b>	Acolhia, em atendimento inicial, menores infratores de ambos os sexos, na faixa etária de 12 a 18 anos. Atualmente funciona a Unidade de Atendimento Inicial – UNIAI.
<b>Centro de Recepção e Triagem (CRT)</b>	Localizado no Bongi, em Recife, acolhia menores do sexo masculino na faixa etária de sete a dezoito anos para encaminhamento às Unidades de internação. Hoje é o espaço do Centro de Internação Provisória – CENIP Recife.
<b>Aprendizado Agrícola de Santa Rosa</b>	Localizado em Garanhuns, era destinado à internação de menores abandonados e/ou autores de atos ilícitos na faixa etária de quinze a dezoito anos, transferidos de outras Unidades (em razão da idade). Na década de 1990

<sup>32</sup>Sobre esta Unidade é interessante destacar que em junho de 1983 houve dezesseis mortes de crianças internas, naquele momento a Unidade tinha capacidade para atender 120 menores, mas possuía 179. A priori suspeitou-se de um surto de sarampo, visto que no âmbito nacional a doença era destaque, mas posteriormente, em relatório produzido por uma comissão do governo foi constatado que das dezesseis crianças, duas tinham como causa morte o sarampo e as demais sofriam de desnutrição grave e outras patologias, que teria ocasionado as mortes. Por fim, o relatório, publicado em 07/07/1983 no DOE, concluiu que “Apesar do número excessivo de crianças internadas na Casa de Carolina, o atendimento é considerado excelente, inclusive do ponto de vista médico. (A comissão) não vê como julgar pessoas ou instituições como responsáveis pelo ocorrido” (PERNAMBUCO, 1983, p. 2).

	a tal Unidade foi doada para uma instituição religiosa, e atualmente é sede da Fazenda Esperança, instituição voltada ao atendimento de usuários de substâncias psicoativas.
<b>Centro de Reeducação de Menores Olga Gueiros Leite (CRM)</b>	Localizado no município do Cabo de Santo Agostinho, era destinado a menores entre quinze e dezoito anos envolvidos em práticas ilícitas graves.
<b>Casa do Egresso</b>	Localizada no Recife atendia jovens recém saídos da FEBEM com dificuldades de reinserção familiar e/ou comunitária.
<b>Lar Santa Luzia</b>	Localizada no bairro da Iputinga, no Recife, tinha o objetivo de acolher menores do sexo feminino na faixa etária de treze a dezoito anos.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Como visto no quadro acima as Unidades da FEBEM voltadas para o internamento de menores dispunham de perfis específicos de atendimento, mas isso não significa que a transferência de menores era impossibilitada, ao contrário, tais transferências eram constantes. Pesquisadores como Edmundo (1987) e Miranda (2014) identificaram que existia um temor em relação a certas Unidades por conta da *fama* de alguns gestores mais rígidos ou pelo distanciamento do município de origem. Assim, o medo dos menores em serem transferidos era constante, e é claro, esse medo era utilizado como forma de controle e disciplinamento<sup>33</sup>. E quando a transferência ocorria, a mudança de município não era a única ruptura na vida daqueles menores, existia outra ruptura ainda mais grave: a dos vínculos familiares.

Em decorrência da condição de pobreza das famílias dos menores, as visitas familiares em muitos casos, eram escassas. Assim, geralmente a transferência favorecia a ruptura dos vínculos familiares, visto que muitos menores quando saíam da FEBEM sequer lembravam onde moravam, ou por vezes, a família mudava-se da localidade, o que impossibilitava sua localização<sup>34</sup>.

Sendo assim, a integração familiar muitas vezes não foi respeitada, ficando apenas no plano do discurso institucional.

---

<sup>33</sup>Ainda hoje algumas Unidades carregam certa fama, seja pelo gestor mais rígido, pela relação com os agentes, ou mesmo em relação aos juízes que são responsáveis pelas varas de execução da medida. Verifica-se ainda o temor dos adolescentes em relação a tais transferências, especialmente pelo distanciamento da família. Há casos de jovens que cumprem todo o período de internação sem ao menos uma visita familiar.

<sup>34</sup>Caso interessante é o de Roberto Carlos Ramos, o Beto pivete, ex-interno da FEBEM em Minas Gerais na década de 1970, relata que passou por todas as Unidades de atendimento daquele estado. Segundo ele, que entrou na Instituição aos seis anos de idade, paulatinamente foi perdendo contato com sua mãe biológica, que não tinha condições financeiras de visitá-lo. Aos treze anos de idade, depois de fugir mais de cem vezes da FEBEM, Roberto Carlos acabou sendo adotado por uma pedagoga francesa e hoje é pedagogo e um dos maiores contadores de histórias do mundo. Sobre sua história, sugere-se a leitura da obra *A arte de construir cidadãos: as 15 lições da pedagogia do amor* e o filme *O contador de histórias*.



Além das unidades de atendimento apresentadas, a FEBEM mantinha um trabalho com 36 núcleos de prevenção existentes no estado, chamados de Centros Sociais Urbanos (CSUs). Tais núcleos, como o próprio nome sugere, visavam prevenir, através do trabalho social, que os menores caíssem no mundo da criminalidade.

Ferreira Neto (2011) evidencia que nessa época a FEBEM já mantinha uma relação estreita com Organizações Não Governamentais, bem como com entidades religiosas e o empresariado, este último no sentido de possibilitar o acesso à profissionalização dos menores, por meio do Programa de Engajamento do Menor no Mercado de Trabalho, datado de 1988.

Ante o exposto, concorda-se com Faleiros quando afirma “a política de repressão da ditadura militar, apesar dos discursos de integrar a criança na família, privilegiou a internação e a centralização tecnocrática, ampliando os convênios como forma de incorporação do setor privado” (FALEIROS, 2011, p. 87).

Será visto no próximo item que tais convênios foram expandidos no decorrer da década de 1990, obedecendo a lógica neoliberal vivenciada no país, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, o atendimento à infância foi paulatinamente sendo deslocada no poder público para a esfera privada.

Sobre dados quantitativos desse período, as informações são escassas. Segundo publicação no DOE em 1980, a FEBEM atuava com aproximadamente 25 mil menores em Pernambuco, dos quais 4.001 estavam em regime de internamento (PERNAMBUCO, 1980). No entanto, sobre esse último quantitativo não é revelado o número de menores infratores dentro desse universo, mas acredita-se que devia ser um número pouco expressivo, visto a ausência de dados e notícias sobre esses menores nessa época. Já em 1982 esse quantitativo aumentou para 40 mil menores, mas não há detalhes sobre o quantitativo de internos nas Unidades da FEBEM (PERNAMBUCO, 1982, p.2).

Verificou-se que a ação da FEBEM incidia mais precisamente sobre os menores de rua, carentes, abandonados ou em situação de risco. Os dados e pesquisas apontam uma preocupação da instituição com a esfera preventiva de ação a fim de conter futuros delinquentes, bem como realizar uma higiene social ao retirar os meninos das ruas.

Foi observado ainda, especialmente a partir das notícias constantes no Diário Oficial do Estado, que no final da década de 1980 a FEBEM Pernambuco começou a problematizar o atendimento ofertado ao menor, tendo clara sintonia com os movimentos da época que reivindicavam direitos para esse segmento. Foram seminários, reuniões e encontros que

buscaram refletir a prática e pensar nas prescrições contidas na mais nova Constituição, bem como nos documentos internacionais.

Sabe-se que diferente do planejado, as ações da FUNABEM em muitos aspectos reproduziram a lógica do SAM, inclusive na continuidade dos internamentos. Isso se deu muito provavelmente pelo fato da FUNABEM ter herdado toda a estrutura física e de recursos humanos do SAM, bem como pelo fato de ambas as estruturas terem sido gestadas em governos autoritários. Logo, concorda-se que:

[...] assim como a extinção do SAM significou o apagamento de uma instituição que representava as políticas da Era Vargas, a criação da FUNABEM tornou-se um marco do regime militar, que perdurou enquanto se manteve o seu poder governamental. A fundação, que durou pouco mais de duas décadas e meia, chegou a custear a institucionalização de 600 mil menores para a qual recebeu, do regime militar, expressivo orçamento. (ZANELLA, 2018, p. 412).

Portanto, nesse contexto, frente às críticas direcionadas à FUNABEM, dava-se início a discussão de vários temas, dentre eles a permanência dos menores no seu seio familiar, medidas de proteção aos menores para além do internamento, parcerias com as entidades da sociedade civil organizada, reconhecimento dos direitos da infância, enfim, era o processo embrionário de um novo paradigma: o da proteção integral.

Nessa breve contextualização feita sobre o atendimento ofertado aos menores pela FEBEM Pernambuco são feitas as seguintes considerações:

- ✓ Pernambuco foi pioneiro no Brasil a estruturar o atendimento de menores em consonância com a Política Nacional do Bem Estar do Menor;
- ✓ A FEBEM Pernambuco atuou de mãos dadas com os valores cívicos, militares e repressivos disseminados na época, em harmonia com o regime militar;
- ✓ A Doutrina da Situação Irregular e o Menorismo foram determinantes nas ações da Instituição, bem como do judiciário em determinar a institucionalização de menores;
- ✓ A FEBEM trabalhou com medidas de caráter preventivo e curativo, mas ao examinar os documentos nota-se uma ênfase no caráter preventivo da intervenção;
- ✓ O foco privilegiado de atuação era com menores abandonados e meninos de rua, entendendo esse público como uma patologia social;

- ✓ A profissionalização era compreendida como uma estratégia eficaz no combate à delinquência e essencial para a formação moral dos menores. Nesse contexto inexistia o debate sobre o trabalho infantil;
- ✓ Os cursos ofertados na época privilegiavam atividades manuais e de baixa remuneração, o que não gerava impacto significativo na realidade vivenciada pelos menores;
- ✓ Ao contrário do propagado, sua atuação muitas vezes favorecia o rompimento do vínculo familiar, em detrimento da chamada “integração familiar”.

Acredita-se que com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, e a mudança de paradigma (situação irregular – proteção integral) houve uma mudança no atendimento ofertado aos menores, especialmente daqueles considerados infratores. Isto porque a nova legislação teria feito uma ruptura com os pressupostos defendidos no modelo anterior, no entanto nossa hipótese é que essa ideia é falsa ao se considerar o projeto de sociedade a que a nova legislação está vinculada, bem como a permanência do mesmo perfil do público atendido, ou seja, os pobres.

## **2.2 A proteção integral e a Fundação de Atendimento da Criança e do Adolescente – FUNDAC**

A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país, das mobilizações em prol dos direitos sociais, bem como em prol dos direitos da infância. É importante destacar que esse movimento acompanhou um movimento internacional que pregava naquele momento a desinstitucionalização de crianças e o incentivo a convivência familiar e comunitária como um mecanismo de controle da crise econômica vivenciada na década. Logo, o que se viu no Brasil foi o reflexo de uma mobilização de cunho internacional<sup>35</sup>.

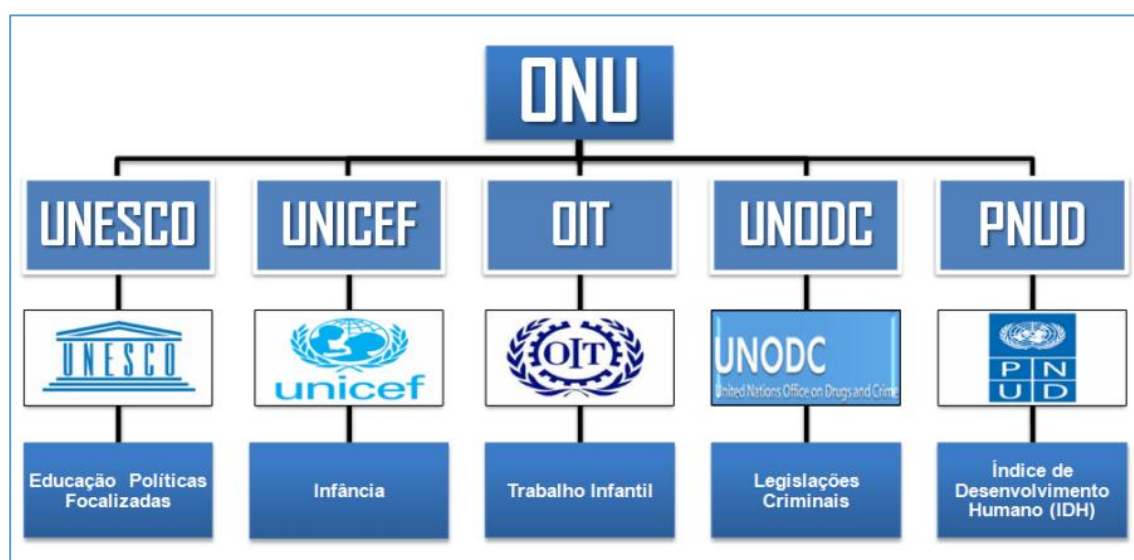
---

<sup>35</sup>Recomenda-se a leitura da tese de doutorado da pesquisadora Maria Nilvane Zanella, cujo título é *da institucionalização de menores à desinstitucionalização de crianças e adolescentes: os Fundamentos ideológicos da extinção da FUNABEM como solução neoliberal*. A pesquisadora conclui que “O movimento contrário de desinstitucionalização ocorreu orientado pelos organismos internacionais, dentre eles, o UNICEF e a CEPAL que utilizaram justificativas econômicas e ideológicas de diminuição de custos para convencer os governos, os profissionais e as instituições a aceitarem a mudança durante o período de crise econômica da década de 1980” (ZANELLA, 2018, p. 524).

A primeira grande vitória para a área da infância foi a inclusão do artigo 227<sup>36</sup> na Constituição Federal de 1988. Tal inclusão contou com a mobilização de vários setores sociais, em especial a Igreja Católica, Movimentos Sociais, jornalistas, organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (FERNANDES; LARA, 2020).

A pesquisadora Nilvane Zanella (2014) identificou a influência de Organismos Internacionais com as suas normativas internacionais para a elaboração de legislações brasileiras voltadas para a infância. A referida pesquisadora nos apresentou a seguinte figura:

**Figura 1** – Os Organismos e as políticas de juventude



FONTE: Zanella (2014).

Assim, é preciso situar a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente ao contexto mais geral da sociedade, a nível nacional e internacional. É importante entender, por exemplo, que naquele momento histórico (década de 1980) vários documentos foram produzidos a nível internacional pensando num público específico: a infância. Portanto, o Estatuto possui como herança as leis que o antecederam “[...] e as normativas da ONU, em especial a Declaração de 1959 e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), além das

<sup>36</sup> “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (CF, 1988, art. 227).

Regras de Beijing (1985), que foi adotada na década anterior a sua promulgação (ZANELLA, 2014, p. 113).

Por isso, em 13 de julho de 1990 foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, legislação que marcou a inauguração do modelo de proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil. Tal modelo veio substituir a chamada doutrina da situação irregular que como foi visto no item anterior subsidiou as ações da FEBEM não só em Pernambuco, mas em todo o Brasil.

A mudança da legislação trouxe ainda mudanças no que tange a própria nomenclatura da instituição. Com a lei complementar nº 03 de 22 de agosto de 1990, a FEBEM ganhou um novo nome: Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC).

É importante ressaltar que a pesquisa documental referente a esse período (especialmente década de 1990) não obteve um número significativo de documentos. Foi percebida uma ausência no próprio arquivo institucional, bem como no site da FUNASE, ou referentes a trabalhos acadêmicos sobre essa época. Dessa forma, foi predominante portarias e informações constantes no DOE que dispõe de um acervo riquíssimo, que remonta ao ano de 1936<sup>37</sup>.

Desse modo, com base no acervo teve-se acesso a notícias veiculadas naquela década, bem como alguns dados e sobre as ações desenvolvidas na FUNDAC. Presume-se que a ausência de dados sobre a década seja por conta do momento peculiar de implementação do Estatuto, em que se buscava adequar o atendimento ofertado aos menores daquela época, bem como pela escassez de mecanismos de controle democrático que pudessem fiscalizar e apresentar dados consubstanciais.

Foram examinados todos os Diários Oficiais do Estado da década de 1990 que continham notícias sobre a FUNDAC e foi notória a escassez de informações no que tange ao atendimento ao menor infrator, evidenciando que o grande investimento estatal na época era com a infância carente e abandonada não envolvida na prática de ato infracional, característica também da década de 1980.

---

<sup>37</sup> Por se tratar de uma fonte governamental, entende-se que há um direcionamento das informações com vistas a convencer o(a) leitor(a) sobre a eficiência da Instituição citada. Ainda assim, no exame cuidadoso dos documentos e orientado teoricamente por uma perspectiva crítica, foi possível encontrar críticas, contradições, avanços e continuidades da política de atendimento socioeducativo de Pernambuco em relação ao período anterior.

Foi visto no item anterior que o Código de Menores era regido por uma perspectiva tutelar, baseada no menorismo penal, conceito este que foi utilizado para institucionalizar crianças e adolescentes da classe trabalhadora. A partir da doutrina da proteção integral diferentemente da doutrina precedente, a criança e o adolescente ganha status de sujeitos de direitos.

Mas o que de fato mudou com a nova legislação? E mais, houve mudanças na vivência dos adolescentes autores de ato infracional em Pernambuco?

Segundo Miriam Guerra<sup>38</sup>, presidente da FUNDAC em 1990, a principal mudança era em relação à família do menor, visto que a partir do Estatuto seriam priorizadas ações para que a criança ficasse em seu núcleo familiar, já no que tange àquelas que permaneciam institucionalizadas as ações voltadas à profissionalização seriam potencializadas.

Outra diferença que a referida presidente apontou é no que se refere à questão processual envolvendo o adolescente. Ela considerou relevante o fato de o adolescente ter direito a um advogado, e acompanhar todo o seu processo com a justiça, dessa forma, ela entendia que a partir do Estatuto crianças e adolescentes seriam vistos como cidadãos (PERNAMBUCO, 1990).

É inegável que o ECA imprimiu mudanças significativas no que se refere à elaboração de políticas públicas e o atendimento ofertado a crianças e adolescentes. O que a presidente da FUNDAC aponta como ganho em relação à questão processual merece destaque, pois é a partir do Estatuto que será visto a inauguração de um sistema de garantias, desaparecendo a figura do juiz *protetor*, dando espaço ao juiz  *julgador* (SILVA, 2005).

A nova legislação propôs o atendimento diferenciado para aqueles que estão em situação de pobreza e vulnerabilidade social e aqueles que cometeram ato infracional. Assim, são grupos diferenciados que devem receber atendimento especializado de acordo com o seu perfil de atendimento, e conseqüentemente, devem ser atendidos por instituições diferentes<sup>39</sup>.

Assim, é percebido que as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social passam a ser atendidas majoritariamente por entidades vinculadas à assistência social,

---

<sup>38</sup> Primeira presidente do gênero feminino a assumir a presidência da Instituição. Presidiu a FUNDAC de abril de 1990 a março de 1991.

<sup>39</sup> Na atualidade, é que denominamos de medidas protetivas direcionadas àqueles em situação de risco/vulnerabilidade social e medidas socioeducativas direcionadas ao adolescente que comete ato infracional. Mas será essa uma reatualização dos termos preventivo e curativo?

bem como por ONG's. Já aqueles em conflito com a lei devem ser atendidos por entidades específicas de atendimento, em geral, vinculadas à secretaria de Justiça<sup>40</sup> (SILVA, 2005).

No que se refere ao autor de ato infracional, é importante frisar que este só cumprirá medida socioeducativa<sup>41</sup>, se verificada a prática de ato infracional<sup>42</sup>, sendo garantido a ampla defesa e o contraditório. Segundo o artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente são aplicáveis as seguintes medidas quando verificada a prática de ato infracional:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI (BRASIL, 1990, art. 112).

Embora o Estatuto tenha inaugurado o termo medida socioeducativa, com uma natureza garantista, respeitando o devido processo legal, é importante frisar que a mesma legislação “manteve todas as medidas do Código de Menores, acrescentando apenas as de ‘obrigação de reparar o dano’ e de ‘prestação de serviços à comunidade’, que, por sua vez, já faziam parte das penas alternativas do Código Penal” (SILVA, 2005, p. 170).

Assim, fica evidente que nesse aspecto o ECA trouxe continuidades com o modelo anterior, bem como se aproxima do Código Penal, que em nada possui um caráter pedagógico. Logo, infere-se que “nas medidas socioeducativas coexistem características tutelares das medidas assistenciais do Código de Menores e características punitivas do Código Penal” (SILVA, 2005, p. 200).

Ora, se a doutrina é outra por que utilizar as mesmas medidas aplicadas anteriormente? Se a medida é socioeducativa por que utilizar penas alternativas do Código Penal? Essa é apenas uma das contradições que encontramos ao examinarmos a legislação de forma detalhada.

Por outro lado, diferente do modelo anteriormente adotado, na aplicação das medidas socioeducativas, a autoridade judiciária deverá levar em consideração a capacidade do

---

<sup>40</sup> No caso de Pernambuco a secretaria responsável pelas ações nessa década foi a Secretaria de Trabalho e Ação Social.

<sup>41</sup> Termo inexistente nos Códigos de 1927 e 1979. Sobre esse tema, sugere-se a leitura da Tese de Doutorado intitulada “A invenção das medidas socioeducativas” (2014) do pesquisador Édio Raniere.

<sup>42</sup> De acordo com o artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente: Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

adolescente em cumprir a medida imposta, bem como as particularidades do sujeito em questão (condição física e intelectual) pelo menos na letra da lei.

Sobre a medida privativa de liberdade, ela está sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento de acordo com o artigo 121 presente na mesma legislação. Isto é, a medida é excepcional, entendendo excepcional como algo fora do comum, raro, singular.

Embora a legislação aponte essa excepcionalidade, dados do CNJ (2012) apontavam que Pernambuco, dentre os estados do Nordeste, apresentava o maior número de Unidades socioeducativas voltadas para a internação, totalizando treze na época. Segundo o mesmo Órgão, “praticamente uma em cada quatro unidades de internação na porção nordestina do país está localizada no Estado de Pernambuco” (CNJ, 2012, p. 77).

Assim, vê-se que o Estado de Pernambuco não obedecia à risca o princípio da excepcionalidade. Bem como, na referida pesquisa era o segundo estado com maior índice de lotação, com uma taxa de 178%.

Ainda sobre a medida de internação, o ECA estabelece que a medida não poderá exceder o prazo máximo de três anos, bem como não poderá ultrapassar a idade de 21 anos do jovem em questão. Nas legislações anteriores, além de não existir o devido processo legal, os menores poderiam ficar internados durante anos, sem prazo limite, nem ao menos prazo de reavaliação.

Logo, é percebido que o Estatuto inaugura um novo olhar sobre o autor de ato infracional, compreendendo que ele tem direitos e garantias processuais que devem ser respeitadas pela autoridade judiciária e pelas Unidades de atendimento, o que outrora não ocorria, posto que essa noção de sujeitos de direitos inexistia. Há o entendimento de que o adolescente em conflito com a lei goza de todos os direitos previstos na legislação, ficando privado apenas do direito de liberdade.

Apesar dos avanços, é ilusório pensar que o ECA fez uma ruptura com o projeto de sociedade presente nos Códigos de Menores. Ele possui avanços consideráveis sim, especialmente no campo jurídico, no entanto, está situado num dado momento histórico permeado por valores neoliberais, e de alguma forma perpetua valores e práticas baseadas no paradigma anterior. Assim, concorda-se com Silva (2005) quando afirma:

Portanto, o ECA passa da tradição de uma “lei protetora tutelar” e do informal controle sócio-penal para uma “lei responsabilizadora penalmente”, aderente do formal controle sócio-penal. Isso é paradoxal, pois, ao mesmo tempo que a legislação saiu de um extremo da “tutela do livre arbítrio do juiz” caiu no outro extremo da “tutela jurídica penal do Estado”. Em ambos os direitos - menorista ou



penal juvenil - estão contidas as concepções de punição e de prevenção social como um sintoma da inadaptação social, que continua criminalizando a pobreza e julgando os adolescentes pobres como marginais em potencial. (SILVA, 2005, p.71).

Isto é, apesar da mudança da legislação, a lógica da responsabilização ainda é pautada por uma ideia de inadaptação social, e nesse sentido, ainda são os filhos da classe trabalhadora os principais alvo da intervenção estatal, afinal eles são os que não se adaptam tão facilmente ao sistema de exploração e se rebelam contra ele. Isso significa dizer que apesar do argumento de que o Estatuto abarca todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição de classe e sem fazer distinção de qualquer espécie, quando pensamos naqueles que cumprem medidas socioeducativas insistimos no mesmo público de legislações anteriores: os pobres.

Segundo Machado (2016), apesar de, sob um ponto de vista legal, a medida socioeducativa apresentar um caráter pedagógico, na sua essência permanece o caráter sancionatório, pois:

Do ponto de vista da essência, a medida socioeducativa é uma sanção, especialmente porque só emerge após a prática de um ato ilícito. É uma reação estatal, inclusive com coerção física para a sua aplicação, pois são unilaterais (não cabe ao adolescente querer cumprir ou não, tem que subordinar-se) e obrigatórias. (MACHADO, 2016, p. 533)

Assim, para a referida autora, existe uma confusão entre a natureza da medida (ontologia) e os seus objetivos (teleologia), sendo esta confusão um paradoxo na socioeducação.

Mas é claro que naquele momento, e diante da situação de total negação de direitos o Estatuto é celebrado e defendido, sem o aprofundamento de tais análises. Afinal, ante a negação de garantias processuais, o reconhecimento desses sujeitos foi um passo importante e necessário.

Assim, no início da década, mais especificamente após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, notou-se através dos documentos um movimento de formação acerca da nova legislação. Foram encontros e seminários com o objetivo de conhecer a nova legislação, bem como adequar o serviço ofertado pelo estado aos novos parâmetros de intervenção.

Assim, em 04 de março de 1991 é aprovado o Estatuto da FUNDAC, que tinha como finalidade

[...] executar, no âmbito estadual, a política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de abandono ou envolvido em ato infracional, visando sua assistência, promoção, proteção e defesa de direitos, através de ações articuladas com órgãos governamentais e não-governamentais (PERNAMBUCO, 1990, art.5º).

Observa-se no estatuto da Instituição a perspectiva de proteção e defesa de direitos, elemento que não era evidenciado nos documentos institucionais anteriores. O artigo também deixa claro, a articulação com órgãos governamentais e não governamentais, o que significa uma abertura gradual de entidades vinculadas ao chamado “terceiro setor” na atuação voltada a infância pernambucana.

Com base nas informações veiculadas no DOE foi observado que apesar da mudança de nomenclatura, a FUNDAC permaneceu durante quase toda a década vinculada à Secretaria de Trabalho e Ação Social, mudando de secretaria em 1999, quando foi vinculada à secretaria de Justiça e Cidadania.

O fato de estar vinculada à Secretaria de Trabalho e Ação Social fez com que a FUNDAC permanesse focada na questão da qualificação dos menores visando sua inserção produtiva. O perfil do menor constante nos documentos são os carentes, os que vivem na rua, abandonados e em mendicância. Logo, o foco da ação ainda permanecia com resquícios da intervenção feita pela FEBEM, isto é, uma ação preventiva.

Sobre os cursos profissionalizantes ofertados na época, foram destaques: fabricação de vassouras, panificação, arte em cerâmica, artesanato e reciclagem<sup>43</sup>. Ficou evidente ainda a prevalência das parcerias público/privadas, bem como com entidades não-governamentais para que os jovens da época pudessem ser “qualificados” e inseridos no mundo do trabalho.

Assim, em 1991, foram beneficiadas 137 entidades que atuavam em Pernambuco com a questão da infância e 27.700 menores atendidos. Já sobre aqueles que foram *engajados* no mercado de trabalho somavam 1.262 adolescentes. No ano seguinte, o número de entidades beneficiadas com incentivo dos cofres públicos subiu para 181.

Salienta-se que o aumento expressivo de entidades chamou atenção do judiciário na figura do juiz da 2ª Vara da Infância e Juventude, Luiz Carlos Figueiredo. O mesmo pregou “maior rigor com entidades que amparam menores”. Pois, segundo ele, havia denúncias de

---

<sup>43</sup>Tais cursos ainda são ofertados na atualidade revelando que no viés da profissionalização ainda permeiam atividades de cunho manual e sem a necessidade de escolaridade específica. Assim, tal “qualificação” não possibilita uma mudança significativa nos aspectos socioeconômicos que permeiam a vida do adolescente e sua família.

entidades que ao trabalhar na causa do menor visavam “obter lucros e apoio financeiro oficial”. (PERNAMBUCO, 1992, p. 2).

De acordo com os dados obtidos é notório que ao longo da década de 1990 o número de entidades que trabalhavam com a temática da infância aumentou significativamente, o que denota que a ação voltada para a infância pernambucana não esteve isenta de interesses empresariais e filantrópicos.

É importante lembrar que essas parcerias estão regulamentadas no ECA, bem como estão em consonância com o momento histórico vivenciado na década de 1990: a investida neoliberal que possibilitou o fortalecimento de tais parcerias. Lembremo-nos que a tônica naquele momento é o estado mínimo, a necessidade de corte nos gastos públicos, especialmente na área das políticas sociais.

Apesar de o Estatuto prever a descentralização das ações voltadas para a infância, isto é a municipalização, notou-se que a FUNDAC continuava a centralizar as ações voltadas em ações *preventivas* e *curativas*, tanto na capital quanto no interior.

Foi noticiado que a meta institucional para ano de 1993 era o estabelecimento de convênios com os municípios, na tentativa de descentralização das ações, no entanto, o que se observou é que a FUNDAC ainda atuava na execução de ações de caráter preventivo, e em outros momentos ofertou assessoria aos municípios para a execução das medidas de meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade).

Apesar de tais iniciativas buscarem concretizar a municipalização, na época outro objetivo vigente era manter os jovens no seu município de origem, evitando assim, o deslocamento para a capital pernambucana, e o conseqüente agravamento da pobreza e criminalidade. Assim, constata-se que a descentralização ocorrida foi apenas no âmbito de responsabilidades para outros setores da sociedade.

Foi percebida que a ação da FUNDAC era desenvolvida especialmente através de programas e projetos financiados pelo poder público, bem como por entidades estrangeiras. Países como Canadá e Itália investiram na causa da infância em Pernambuco na década de 1990. No quadro abaixo serão apresentados projetos de destaque financiados na época:

**Quadro 2 – Projetos desenvolvidos pela FUNDAC**

<b>PROJETO</b>	<b>OBJETIVO</b>
<b>ADOLESCENTE CIDADÃO</b>	Inserção no mercado de trabalho.
<b>APOIO FAMILIAR</b>	Assistência voltada às famílias dos menores.
<b>APRENDER FAZENDO</b>	Profissionalização de jovens.
<b>ARTE EDUCAR</b>	Sensibilizar a criança e o adolescente por meio da arte.
<b>ATLETA DO AMANHÃ</b>	Parceria com o clube de futebol Santa Cruz para

	atividade de futebol de campo.
<b>BRIGADA ECOLÓGICA</b>	Voltado à preservação do meio ambiente.
<b>COMPROMISSO COM A VIDA</b>	Voltado aos “meninos drogados” do centro do Recife.
<b>COMPROMISSO JOVEM</b>	Inserção dos jovens no mercado de trabalho.
<b>CRIANÇA CIDADÃ</b>	Inserção de menores carentes no mercado de trabalho.
<b>ENGAJAMENTO DE MENORES NO MERCADO DE TRABALHO</b>	Profissionalização de menores.
<b>ESCOLA DE CIRCO</b>	Disseminação da cultura circense.
<b>MÃO AMIGA</b>	Ações de educação e profissionalização aos menores que vivem nas ruas.
<b>MEU PRIMEIRO EMPREGO</b>	Inserção produtiva de jovens.
<b>PROJETO PADARIA-ESCOLA</b>	Profissionalização de jovens na área de panificação.
<b>PROJETO RECREIO</b>	Arte-educação.
<b>RENASCER</b>	Reintegrar meninos de rua ao contexto familiar e social.
<b>RETOME A SUA VIDA</b>	Integração social ao menor de rua.
<b>RUMO À CIDADANIA</b>	Integração social do menor de rua.
<b>SINAL VERDE</b>	Retirar meninos da rua.
<b>SOS CRIANÇA</b>	Parceria com a secretaria da saúde a fim de atender os menores no que tange ao direito à saúde.
<b>VAMOS MELHORAR DE VIDA</b>	Profissionalização de jovens com foco na costura.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

A maioria dos projetos apresentados tinha como foco de intervenção a profissionalização de menores carentes, aquele de maior destaque nos documentos foi o projeto Renascer que buscava reintegrar os meninos de rua ao seu núcleo familiar. Assim, observa-se uma continuidade das ações desenvolvidas na FEBEM que tinham como público prioritário o menino de rua e o menor carente.

É notória ainda uma diversidade de projetos com objetivos similares, mas que diferem no tempo de execução, bem como na entidade executora. Segundo Baptista (2000), o projeto estabelece a produção de algum bem ou serviço, com emprego de algumas técnicas, cujo objetivo é obter resultados definidos em um determinado período de tempo e de acordo com um determinado limite de recursos.

A partir dessa definição pode-se inferir que o projeto tem um objetivo pontual, breve, diferente de uma ação que gera continuidade no processo formativo. Assim, nota-se que a FUNDAC atuava especialmente através de projetos, em sua maioria em articulação com as entidades da sociedade civil, bem como com entidades privadas. O que gerava por vezes uma atuação focalizada, sem a possibilidade de um trabalho continuado e articulado.

Como percebido, desde a década anterior, existia uma preocupação dos governos do estado com a situação do menino de rua, considerado um problema social e, não à toa, alvo de vários projetos e ações governamentais e não-governamentais.

Diante dessa problemática, no ano de 1997 a FUNDAC realizou uma pesquisa cujo objetivo era traçar o perfil da criança na rua. Tal pesquisa ocorreu em 55 pontos da cidade do Recife e Região Metropolitana (PERNAMBUCO, 1997). O universo da pesquisa foi constituído de 777 meninos e meninas. Sendo destaque o seguinte perfil:

- ✓ 55% do público pesquisado estava fora do ambiente escolar naquele momento;
- ✓ 56% não sabiam ler nem escrever;
- ✓ 80% desse público iam às ruas para trabalhar ou ajudar no sustento da casa;
- ✓ 34% eram pequenos vendedores;
- ✓ 9% atuavam como flanelinha;
- ✓ 7% informaram que estavam “vadiando” ou furtando.

Sobre a renda familiar, 40% dos entrevistados informaram que era de até um salário mínimo, que naquela época correspondia ao valor de R\$120,00 reais.

No que tange ao uso de substâncias psicoativas 25% do público confirmaram que já usaram ou que estavam usando drogas naquele momento. Sobre esse grupo específico, 85% declararam uso de cola e 75% também a maconha. Entre os usuários de drogas 42% eram pedintes; 32% praticantes de furto; 14% pequenos trabalhadores<sup>44</sup> e 2% prostitutas.

Essa pesquisa foi importante para conhecer e delimitar ações de atenção aos menores de rua, como também de mecanismos de repressão ao uso e comercialização da cola de sapateiro. Assim, foram feitas ações juntamente com entidades não-governamentais e com a polícia militar a fim de atingir esse objetivo.

É interessante relatar que a FUNDAC realizou ações no sentido de sensibilizar esse grupo juntamente com a polícia militar como consta em notícia veiculada no DOE de 10 de março de 1999. Segundo informação, em uma ação emergencial que ia ser realizada em todas as Regiões Políticas Administrativas (RPAs) da cidade do Recife, “uma equipe de 30 técnicos da FUNDAC ficará responsável pela *abordagem e retirada da cola das mãos dos menores*”. Sobre o papel da polícia, seria o de atuar na identificação e punição de aliciadores, bem como agir com os menores, caso resistissem a atuação dos técnicos (PERNAMBUCO, 1999).

O objetivo era encaminhar essas crianças aos conselhos tutelares, localizar suas famílias, e na ausência delas, conduzir os menores aos abrigos públicos do estado. Segundo o

---

<sup>44</sup> A pesquisa não deixa claro o que seria essa categoria de pequenos trabalhadores.

secretário da pasta na época (Justiça e Cidadania), Humberto Vieira de Melo, a principal finalidade era “solucionar em definitivo o problema das crianças que vivem nas ruas”.

De acordo com a pesquisa realizada essa não teria sido a única ação da FUNDAC em conjunto com a Polícia Militar. Ainda em 1992 foi realizada a operação Criança Traquina em que a polícia feminina deveria abordar os meninos que ficavam perambulando na cidade do Recife.

Tais ações revelam o caráter punitivo da intervenção junto aos menores de rua, pois suas ações em nada tinham a ver com a proteção desses sujeitos, mas com a repressão e, como fim último, a condução dos menores à institucionalização.

Assim, fica evidente uma política higienista que visava limpar as ruas do Recife, e institucionalizar os menores de rua.

No que tange a dados quantitativos, pouco se coletou sobre essa década, pelas dificuldades já apontadas no início desse item<sup>45</sup>. Ainda assim, destaca-se que:

**Quadro 3** – Dados quantitativos sobre a FUNDAC na década de 1990

Ano	Observações
1995	Dados apontam que nesse ano havia em Pernambuco o quantitativo de 450 crianças institucionalizadas, das quais 150 tinham deficiência mental.
1996	Nesse ano a FUNDAC ofertou atendimento a 7.000 crianças e adolescentes, tanto nas medidas protetivas quanto nas socioeducativas.
1999	Nesse ano 376 adolescentes cumpriam a medida socioeducativa de internação no estado.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Em relação aos jovens em cumprimento de medida socioeducativa em Pernambuco, no ano de 1999 é que se faz referência a esse público específico em termos quantitativos. Outras notícias encontradas fazem referência a mutirões judiciais, episódios de motim e tumulto, especialmente nas Unidades do Complexo de Paratibe e no Centro de Acolhimento Provisório.

Por fim, foi constatado que na década de 1990, o trabalho desenvolvido pela FUNDAC, foi mais de continuidade com as práticas anteriores do que de rupturas, apesar da nova legislação. Isso porque as práticas tinham foco no caráter preventivo; o público atendido

---

<sup>45</sup> Importante mencionar que outros pesquisadores apontam a dificuldade de dados dessa década. A pesquisadora Maria Nilvane Zanella (2014) ao pesquisar dados a nível nacional alertou sobre a metodologia e confiabilidade dos dados quantitativos da época.

era basicamente o mesmo da FEBEM (carentes, meninos de rua, menor abandonado); a profissionalização ainda era o foco principal de intervenção sem articulação com as políticas sociais existentes na época; a atuação na esfera preventiva era pontual, levando-se em consideração que tal atuação se dava especialmente através de projetos com tempo definido de duração.

Porém, acredita-se que naquele momento tudo era muito novo em termos de legislação e de parâmetros de atuação, e sabemos que as mudanças são processuais e não instantâneas. Assim, infere-se que a ausência de dados e documentos institucionais seja reflexo desse processo de adaptação, afinal foram anos atuando com um viés punitivo, considerando a perspectiva da situação irregular e de forma tutelar.

Consideremos ainda que esse momento deve ter sido permeado de discussões, discordâncias e contradições, tanto no campo jurídico como interventivo, que devem ter interferido diretamente na atuação protetiva e socioeducativa com base na recente legislação.

Nos anos seguintes, veremos uma mudança substancial no que se refere à elaboração de documentos institucionais e sistematização de dados. Assim, paulatinamente a instituição buscou moldar-se à legislação vigente e construiu parâmetros da ação socioeducativa que foi materializada em planos, projetos de ação e relatórios institucionais.

### **2.3 Anos 2000: documentos, sistematização de dados e práticas institucionais**

Diferente do que fora observado na década anterior, é possível perceber que a partir dos anos 2000 tem-se um acesso maior a dados e documentos institucionais produzidos pela FUNDAC. Acredita-se que o processo de informatização ocorrido no final da década, a necessidade de coleta e sistematização de dados, assim como a produção de relatórios e documentos afins para nortear a prática institucional foram elementos fundamentais para a produção de diversos materiais.

Sobre esse período o arquivo institucional possui material relevante entre cartilhas, relatórios de gestão, planos de ação e planos pedagógicos. Destaca-se ainda que o site institucional também dispõe de alguns materiais, embora com dados a partir do ano de 2008.

Salienta-se que nessa década o trabalho desenvolvido pela Instituição ainda estava dividido em medidas protetivas e socioeducativas. Eram mantidas oito Unidades para atendimento protetivo e treze Unidades voltadas para o atendimento socioeducativo (FUNDAC, 2004).

Em 2003 a FUNDAC estava vinculada à Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais, mas no mesmo ano a secretaria foi renomeada, e então denominada de Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (FUNDAC, 2003). Nesse mesmo ano foi elaborado o Plano de Atendimento Socioeducativo da FUNDAC, embora o documento aponte planos anteriores, salienta-se que tais documentos não foram encontrados no arquivo institucional.

O plano estava previsto para o período de 2003-2006, indicava objetivos e eixos estruturadores da ação pedagógica, bem como estabelecia algumas metas. Destaca-se que o plano previa ações nas medidas socioeducativas de semiliberdade, internação e liberdade assistida, posto que a Instituição ainda prestava assessoria aos municípios em relação à medida de liberdade assistida.

O referido Plano tinha como principais ações:

1. A consolidação e ampliação da rede de execução das medidas socioeducativas;
2. A instalação imediata de duas Unidades de internação nas regiões de desenvolvimento;
3. A implementação do Programa de apoio à família;
4. O apoio e a implementação de ações inovadoras como o Projeto de Proteção à criança e ao adolescente com risco de vida e a Ouvidoria da FUNDAC;
5. A implantação dos programas de preparação e de apoio ao egresso;
6. Apoio à instalação de Unidade de Atendimento Inicial – UNIAI na região de desenvolvimento agreste central, município de Caruaru e na região de desenvolvimento do sertão do São Francisco no município de Petrolina.

Ressalta-se que naquele momento a capital pernambucana ocupava destaque no cenário nacional, pois era considerada uma das regiões mais violentas do país. Com base nesse cenário violento, na ineficácia das políticas públicas e na falta de acesso a serviços e bens de consumo, o documento reconhecia a situação de pobreza e exclusão social vivenciada no estado, apontando ainda que os adolescentes atendidos pela Instituição eram oriundos desse contexto de violência e desigualdade. Dito de outra forma houve o reconhecimento formal de que sua atuação estava voltada para os adolescentes pobres do estado.

O documento sinalizou que no ano de 2002, 707 adolescentes cumpriam medidas socioeducativas de internação e semiliberdade em Pernambuco, mas sem discriminar os



quantitativos separadamente<sup>46</sup>. Se lembrarmos que em 1999 havia 376 adolescentes em cumprimento de internação, infere-se que num intervalo de três anos o número de adolescentes em cumprimento de medida aumentou.

Quanto ao índice dos atos infracionais foi identificado que roubo e furto protagonizavam as estatísticas, com 39% e 15%, respectivamente.

Depois de caracterizar a situação vivenciada em Pernambuco no que se refere à socioeducação, o plano apresenta os eixos estruturadores do processo sociopedagógico institucional, apresentando os seguintes princípios:

- ✓ Protagonismo juvenil;
- ✓ Democracia e construção coletiva;
- ✓ Educação emancipadora;
- ✓ Respeito mútuo e crença na pessoa;
- ✓ Ética;
- ✓ Transparência;
- ✓ Incompletude institucional e funcional.

É importante destacar que tais princípios não foram identificados em documentos anteriores, sendo assim são evidenciados princípios condizentes com aqueles preconizados na legislação vigente e em consonância com os direitos humanos. Já os eixos operacionais são:

- ✓ Educação;
- ✓ Saúde;
- ✓ Profissionalização;
- ✓ Família;
- ✓ Integração social e comunitária.

Ao que parece, o plano visava uma ação institucional mais estruturada para o atendimento da FUNDAC, com delimitações claras de ação, fato que não foi encontrado em referência à década anterior. Como visto nos itens precedentes a ação era muito voltada para a

---

<sup>46</sup>Se recorrermos à pesquisa do IPEA, intitulada *Mapeamento da situação das unidades de execução de medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei* realizada em 2002, veremos que naquele ano 450 jovens cumpriam medida de internação no estado.

profissionalização. Eixos como a educação e saúde não aparecem nos documentos da época, logo a instituição começa a imprimir um caráter pedagógico nas suas ações.

Destaca-se a permanência do Eixo família como importante para o trabalho da Instituição por compreendê-la como basilar, no entanto, seu olhar sobre ela ainda é carregado de estigmas ao afirmar que existe uma “tamanho desordem sócio-familiar” (FUNDAC, 2003, p. 11).

Sobre o Plano apresentado é importante destacar alguns pontos. O primeiro é que dentre as ações e metas pactuadas estava a Instalação de Unidades, ampliação de vagas, bem como a reforma de algumas Unidades, o que denota mais uma medida de ampliação do encarceramento juvenil do que uma ação de diminuição de superlotação do sistema.

Outro ponto se refere ao princípio da incompletude institucional, o documento se embasa no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>47</sup>, denominando esse princípio como uma ação articulada com organizações governamentais e não-governamentais, visando uma gestão compartilhada, bem como uma ação complementar das referidas entidades (FUNDAC, 2003).

Neste item o plano deixa muito claro através da chamada gestão compartilhada o favorecimento das parcerias público/privadas, que já ocorria nas décadas anteriores. Nesse processo, o estado deixa de ser executor da política e passa a ser o financiador.

Outro item que nos chama a atenção é sobre o conselho disciplinar<sup>48</sup> como parte estruturante do trabalho. Para a FUNDAC o referido conselho “é composto por profissionais e adolescentes, em caráter paritário, objetiva deliberar sobre aplicação de medidas punitivas, a partir da reivindicação do adolescente penalizado” (FUNDAC, 2003, p. 22).

---

<sup>47</sup> “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990, art. 86).

<sup>48</sup> Hoje o entendimento da Instituição é de que “O Conselho Disciplinar aparece como instância formal para apuração de falta disciplinar, que, de forma individualizada, assegurará o direito de fala ao (à) adolescente/jovem, a ampla defesa e o contraditório” (FUNASE, 2020, p. 37).

É interessante mencionar que a Instituição reconhecia que o conselho disciplinar era medida punitiva contra adolescente, mas é de se estranhar que a Instituição envolva outros adolescentes nessa atribuição. Hoje o conselho apresenta outra estrutura de funcionamento que não inclui outros adolescentes<sup>49</sup>, mas acredita-se que ao incorporar adolescentes na *tarefa* de punir outros internos, tenha se favorecido uma cultura de lideranças dentro da Instituição.

Apesar dessa natureza punitiva, a Instituição acreditava que “pela sua formação e operacionalidade o conselho é um dos mais importantes instrumentos democráticos para dirimir confrontos e insatisfações em relação às normas disciplinares, estruturantes ao convívio interno dos educandos com os educadores” (FUNDAC, 2003, p. 23).

Ao que parece a relação dos educandos com os educadores foi um fato que chamava a atenção dos gestores da Instituição, posto a ação da FUNDAC na elaboração de cartilhas institucionais voltadas tanto para o adolescente interno e sua família como para os educadores. Tais cartilhas buscavam estabelecer um convívio harmonioso entre os próprios internos, bem como na relação com os trabalhadores.

Para além dessa harmonia institucional, percebe-se que o material visava o consenso, bem como o disciplinamento dos internos em questão. Em uma das cartilhas, intitulada “Direito do socioeducando”, o documento parece confundir direitos, deveres e recompensas. Segundo referido documento, são recompensas do educando:

Elogios verbais registrados em prontuário;  
Participação em eventos que tratam de temas ligados à adolescência;  
Atividades externas, se não houver interdição judicial: em passeios educativos, recreativos, competições esportivas e culturais ou quaisquer outras por iniciativa da direção (FUNDAC, 2004, p. 4).

No nosso entendimento o que o documento caracteriza como recompensa, na verdade faz parte do rol de direitos dos socioeducandos, sendo assim, a proposta institucional reveste os direitos dos adolescentes sob o jugo das recompensas o que associa direitos a benevolência de gestores.

---

<sup>49</sup> “O conselho disciplinar será composto por três membros efetivos e três substitutos, sendo estes: um representante dos gestores (coordenações geral, técnica, administrativa e operacional); um representante da equipe técnica; um representante dos agentes ou assistentes socioeducativos. O advogado deverá atuar na defesa técnica do(da) adolescente/jovem nesse procedimento” (FUNASE, 2020, p. 37). Destaca-se que a participação de representante da equipe técnica tem gerado várias discussões, inclusive com a categoria de assistentes sociais, pois diferente de “assegurar o direito de fala”, essa instância tem funcionado como mais um mecanismo de punição para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Outra evidência dessa camuflagem está num dos tópicos da cartilha, intitulado *Semiliberdade: como você vai conquistar o direito de visitar sua família*. Ora, a semiliberdade pressupõe o direito do jovem em visitar sua família nos finais de semana, mas para a FUNDAC esse direito precisaria ser conquistado com base em critérios de comportamento e respeito às normas institucionais.

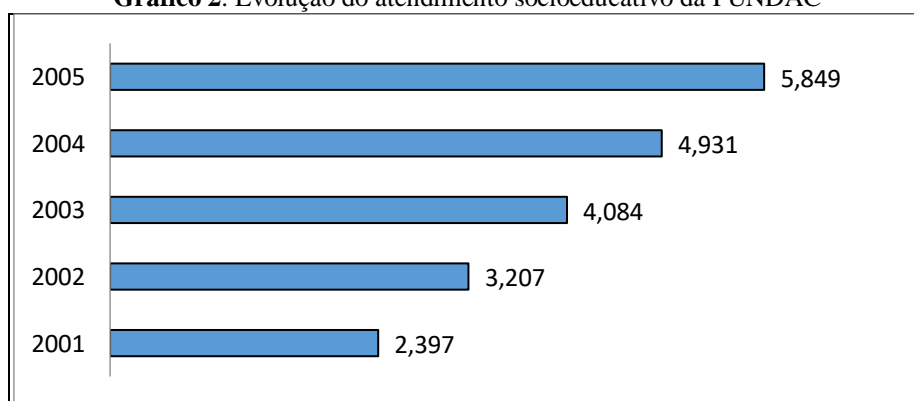
Assim, tais cartilhas apontam uma direção disciplinadora da Instituição, e pior, condicionava direitos ao comportamento do adolescente. Logo, se ele contestasse uma norma, ou se rebelasse contra o sistema, seria punido com a subtração de um direito, garantido por lei. Ao que tudo indica, não apenas no senso comum, mas também no meio institucional, privar da liberdade era pouco para punir o adolescente pelos seus atos.

Outro documento que merece destaque na nossa análise é o relatório institucional elaborado em 2005 que tinha por objetivo registrar os principais avanços previstos no Plano Plurianual (2004-2007). Naquele momento a Instituição estava vinculada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos.

Nesse documento, a Instituição apontou uma eficácia de 90% de execução das atividades propostas. Na área protetiva, o relatório descreve o atendimento de 796 crianças e adolescentes distribuídas em nove abrigos no estado.

Em relação às medidas socioeducativas, o grande destaque são as reformas estruturais das Unidades, bem como a ampliação de vagas no sistema. São evidenciadas ainda as parcerias com diversas instituições para os atendimentos aos adolescentes atendidos, bem como capacitações voltadas para os profissionais da área. Verifica-se ainda, pela primeira vez uma compilação de dados em relação ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei, como podemos constatar no gráfico a seguir:

**Gráfico 2:** Evolução do atendimento socioeducativo da FUNDAC



FONTE: Adaptado pela autora com base em FUNDAC (Relatório 2005).

Com base no gráfico apresentado podemos constatar que no período de 2001 a 2005 houve um aumento relevante no número de adolescentes atendidos pela FUNDAC, o que representa um acréscimo de mais de 100% do público atendido.

Sobre os atos mais praticados pelos adolescentes, novamente foi constatada a prevalência de roubo e furto com um percentual de 45% e 15%, respectivamente.

É importante frisar que enquanto em décadas anteriores o atendimento voltado ao menor infrator é baixo, se comparado ao conjunto de outros menores, ao que parece, com o passar dos anos essa lógica se inverte, sendo os infratores os principais alvos da instituição.

Outro fato que chama atenção é que uma mesma instituição era responsável pelas medidas protetivas e socioeducativas, assim como anteriormente era responsável por medidas preventivas e curativas. Mas, como pode a mesma Instituição ser responsável por ações de proteção e punição?

Será possível proteger e punir ao mesmo tempo? Aparentemente essa fórmula teve sucesso nas ações da FEBEM e FUNDAC, mas chegara o momento em que a Instituição precisava rever seus valores, missão e público alvo.

Veremos no capítulo seguinte que mudanças substanciais ocorreram na política socioeducativa do estado. Uma delas foi o reordenamento institucional da FUNDAC ocorrido em 2008, outra foi a ampliação das Unidades de internação do Estado. Acredita-se que tais mudanças se deram em decorrência da conjuntura internacional e nacional, bem como por escolhas governamentais, logo a necessidade de estudar o período compreendido entre os anos de 2007 a 2014, anos do governo Eduardo Henrique Accioly Campos.

### **CAPÍTULO 3: A SOCIOEDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO NOS GOVERNOS EDUARDO CAMPOS: AVANÇOS DE UMA POLÍTICA PENAL**

Neste capítulo serão apresentados e analisados os dados quantitativos e qualitativos referentes à pesquisa realizada no período do Governo Eduardo Henrique Accioly Campos–PSB, no que se refere à política de atendimento socioeducativo no estado de Pernambuco. Mas antes de apresentarmos tais análises, iniciaremos o capítulo contextualizando o(a) leitor(a) sobre o cenário político pernambucano no período de 2007 a 2014.

Essa contextualização faz-se de extrema importância para compreendermos as forças políticas envolvidas nesse período, bem como para entendermos as escolhas governamentais em relação à área socioeducativa.

Vimos no capítulo introdutório os impactos do neoliberalismo na sociabilidade das pessoas, bem como nas políticas sociais que hoje são focalizadas, fragmentadas e com recursos ínfimos. Pois bem, frente ao cenário de caos social, vimos nos anos 2000 uma possibilidade de mudança, afinal de contas, pela primeira vez na história do Brasil, chegara à presidência do país um representante não oriundo das classes dominantes.

O ano foi 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Ainda em seu primeiro governo a figura do político Eduardo Campos aparece como ministro da Ciência e Tecnologia.

No entanto, sua passagem pelo Ministério foi breve. Eduardo Campos ocupou o cargo por apenas um ano (2004 -2005), isso porque no ano seguinte formalizou sua candidatura para o governo do estado de Pernambuco.

Eduardo Campos foi eleito com 65,36% dos votos válidos no segundo turno, disputado com Mendonça Filho, na época do Partido da Frente Liberal (PFL). Naquele contexto sua ida ao segundo turno foi uma surpresa, visto que Eduardo Campos ocupava o 3º lugar nas pesquisas de intenção de voto, atrás do favorito Humberto Costa do PT.

Embora não fosse do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Campos era da base aliada do partido, logo seu governo foi alinhado com os governos de centro-esquerda. E assim como Lula foi reeleito no ano de 2006, Eduardo também foi com uma popularidade alta que lhe garantiu uma vitória com mais 80% dos votos.

Um dos destaques do programa de governo de Eduardo Campos foi a questão da segurança pública e o combate à violência. Naquele momento Pernambuco ocupava os piores

índices no que se refere à taxa de homicídios. Destaca-se ainda que seu plano de governo evidenciou uma situação alarmante no estado: “a piora das condições dadas aos adolescentes em medida privativa de liberdade” (PERNAMBUCO, 2006, p. 59).

Assim, ao que parece houve uma preocupação no que se refere aos adolescentes em cumprimento de medidas privativas de liberdade. Veremos adiante como essa preocupação foi materializada em ações governamentais.

O objetivo deste capítulo é, portanto, descortinar o fenômeno do adolescente envolvido na prática de ato infracional, buscando evidenciar como essa política foi operacionalizada no estado sob a égide do estado penal no período mencionado.

Assim, nessa seção serão utilizados documentos de origem governamental, como também aqueles oriundos de entidades não governamentais, relacionando os dados com o quadro teórico utilizado na pesquisa e com todo o marco regulatório existente – ECA e SINASE.

Para chegar ao objetivo proposto, as nossas análises serão pautadas no método dialético, pois concordamos que:

A opção pelo método dialético crítico de inspiração marxiana é, portanto, uma opção política, que se pauta no reconhecimento de que a ciência não é neutra e suas posições defendem interesses que privilegiam a dominação de alguns, seja pela via econômica, de subjugação, de poder, de sedução, de acesso ou não a informação, acesso ou não a riqueza socialmente produzida ou de todos esses elementos articulados tendo como contraponto a defesa de novas formas de sociabilidade que tem na emancipação humana sua finalidade (PRATES, 2016, p. 72).

Isso significa que a escolha metodológica também é uma escolha de valores. Logo, tendo por base uma formação de uma universidade pública, numa profissão com um posicionamento ético-político a favor da classe trabalhadora e em defesa de uma nova ordem social, não caberia à autora dessa pesquisa outra escolha metodológica.

### **3.1 Pacto Pela Vida: construção da primeira política de segurança pública do estado de Pernambuco**

Nos primeiros anos do novo século, Pernambuco vivenciou um dos seus períodos mais delicados relacionados à violência e também à criminalidade. Dados da Secretaria de Segurança Pública divulgados no ano de 2003 revelaram que a taxa nacional para homicídios dolosos era de 23,0 por grupo de cem mil habitantes. Em Pernambuco essa taxa era de 35,2,

sendo o segundo maior no Nordeste. E em Recife essa taxa atingiu 46,3, colocando a capital pernambucana no 4º lugar no ranking das capitais mais violentas do Brasil (PERNAMBUCO, 2006).

Diante desse cenário, o então candidato ao cargo de governador do estado apontava preocupação com a questão da segurança no estado, sendo esse tema um dos destaques do seu plano de governo.

Assim, a principal questão levantada pelo candidato Eduardo Campos em seu plano de governo era sobre a gestão dos recursos, ao invés do volume de gastos destinados à segurança pública (PERNAMBUCO, 2006). No referido documento, eram defendidos os seguintes eixos estratégicos:

- ✓ Reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública;
- ✓ Modernização das Instituições de Segurança Pública;
- ✓ Valorização dos Profissionais de Segurança Pública;
- ✓ Inteligência Policial e Produção de Informação;
- ✓ Controle Externo, Participação Social e Valorização das Ouvidorias;
- ✓ Desenvolvimento de Programas de Prevenção da Violência;
- ✓ Valorização de Ações Municipais de Prevenção à Violência.

Devidamente eleito, o governador Eduardo Campos iniciou uma série de encontros e reuniões com o Fórum Estadual de Segurança Pública a fim de materializar sua proposta eleitoral. Tais encontros resultaram no primeiro Plano Estadual de Segurança Pública (PESP) do estado de Pernambuco, elaborado em 2007. Tal plano é diretamente vinculado ao Pacto Pela Vida (PPV), política de segurança pública implantada no estado que tinha como principal objetivo a redução Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) que compreendem os crimes de homicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio. A meta proposta na época era uma redução de 12% desse tipo de crime ao ano (PERNAMBUCO, 2007).

Embora pouco evidenciado, o plano também visava a diminuição de Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) que considera o número de ocorrências de todas as modalidades de roubo (exceto latrocínio), sequestro relâmpago e extorsão mediante sequestro (PERNAMBUCO, 2014).

Desse modo, o plano foi a resposta estatal utilizada para dar enfrentamento a questão da violência no estado de Pernambuco e foi a primeira estratégia formulada pelo Pacto Pela Vida (PERNAMBUCO, 2007).



Para a elaboração do documento, foram realizadas 16 câmaras técnicas com participação de pesquisadores, gestores públicos e militantes da sociedade civil. O conteúdo foi organizado nas seguintes linhas de ação:

1. Repressão qualificada da violência – Entende a violência como força legítima do estado na garantia de direitos individuais, portanto a coerção seria o eixo estruturador da política de segurança pública do estado, associada aos direitos humanos, especialmente ao direito à vida e à liberdade. O documento reconhece ainda que as sociedades contemporâneas não renunciam das forças policiais nem dos presídios, isto é, entende essas instituições como fundamentais. Nessa linha de ação são compreendidas as dimensões de inteligência, informação, tecnologia e gestão. Foi verificado maior foco no trabalho das polícias civil e militar, sua articulação e a criação de delegacias especializadas.
2. Aperfeiçoamento institucional – Essa linha de ação visava reestruturação do sistema de segurança pública por meio do aprimoramento das organizações policiais e prisionais, tendo como finalidade modernizar os processos de trabalho. Tem como alvo principal o programa de valorização das polícias, política de recursos humanos, planos de cargos e carreiras policiais.
3. Informação e gestão do conhecimento – Tinha por meta o diagnóstico, planejamento, gestão e avaliação das ações. Assim, tinha como foco a criação de banco de dados sobre presos, tipos de violência e informações relevantes sobre grupos minoritários.
4. Formação e capacitação – Formação e capacitação dos profissionais que compõem o sistema de segurança pública do estado, visando compor um perfil técnico das organizações.
5. Prevenção social do crime e da violência – Com uma perspectiva de intersetorialidade, visava diminuir os fatores de risco da violência.
6. Gestão democrática – Participação e controle social na formulação e monitoramento do plano. Uma das propostas dessa linha de ação foi a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública.

É importante destacar que cada linha de ação proposta contava com programas e projetos específicos – com um quantitativo total de 138 – o que tornava o plano extenso e em

alguns aspectos de difícil execução. Oliveira resume o plano como “amplo, impreciso, complexo e impraticável, ou voluntarista” (OLIVEIRA, 2016, p.72). Por ser muito extenso, o plano apresentou imprecisões quanto a parcerias, financiamento e os prazos de execução, fato que impossibilitou a implementação de vários projetos no tempo previsto.

Como vimos, além de ações de repressão qualificada, o plano previu ainda ações preventivas, com foco no Plano de Combate ao Crack que possibilitou a criação de Centros de Referência de Acolhimento ao Usuário de Drogas (CRAUD); Centros de Atendimento ao Usuário de Drogas (CAUD); Consultórios de rua; e o pagamento de benefícios de aluguel social (PERNAMBUCO, 2012).

Outro destaque no campo da prevenção foi o Programa Governo Presente que tem por objetivos:

[...] a promoção da intersetorialidade das políticas públicas para superação das vulnerabilidades sociais nos Territórios Especiais de Cidadania (TEC), a identificação de oportunidades de inserção social e/ou produtiva para inclusão dos segmentos em situação de vulnerabilidade individual ou coletiva, criação de espaços de diálogo em torno do tema cultura de paz e prevenção social à violência dos TECs, acompanhamento das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos; contribuição para a redução dos índices de violência e criminalidade, mobilização para garantir o exercício de direitos sociais e de cidadania; e organização do Modelo de Gestão Compartilhada e Democrática com órgãos e entidades estaduais diretamente envolvidos com programas e projetos nos TECs (PERNAMBUCO, 2012, p.1).

Assim, podemos constatar que o PPV é de fato uma proposta muito ampla, corroborando as análises feitas por Oliveira (2016) no que tange a complexidade e dificuldade de implementação.

Sobre os valores basilares presentes no Plano Estadual Segurança Pública, temos:

- a) Articulação entre Segurança Pública e Direitos Humanos, em que a garantia do direito à vida é a principal meta;
- b) Compatibilização da qualificação da dimensão repressiva e coercitiva - baseada na incorporação de inteligência, informação, tecnologia e gestão - com uma forte ênfase sobre os aspectos de prevenção social e específica da criminalidade violenta;
- c) Transversalidade e integralidade das ações de segurança pública, a serem executadas por todas as secretarias de Estado de forma não fragmentada;
- d) Incorporação, em todos os níveis de execução das Políticas Públicas de Segurança, de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação;
- e) Participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de segurança pública (PERNAMBUCO, 2007, p. 13).

De fato, o plano inaugura um novo olhar sobre a segurança pública no estado com uma proposta intersetorial e de participação social, no entanto, não podemos deixar de apontar as contradições presentes na proposta. A principal delas é a relação clara que o documento traz entre coerção qualificada e direitos humanos. Parece-nos estranha tal associação e nessa perspectiva refletimos: direitos humanos para quem?

O documento justifica que a coerção se faz necessária com a finalidade de preservação do direito à vida, mas questionamos mais uma vez: vida de quem? Embora o plano proponha melhorias no sistema prisional e socioeducativo, além de medidas de prevenção de violência, veremos que para o público do sistema prisional e socioeducativo de Pernambuco, os direitos humanos não passaram de uma quimera.

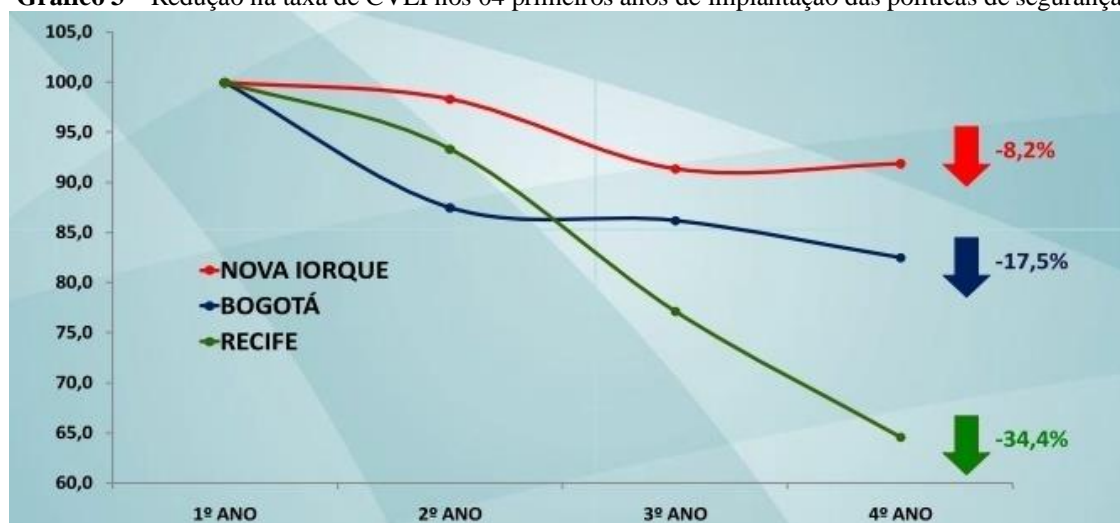
Assim, no próximo tópico iremos aprofundar essas contradições ao analisar os resultados dessa política pública, mas com uma perspectiva específica: a do aumento dos mecanismos de punição para os mais pobres.

### **3.2 Principais resultados do programa Pacto Pela Vida**

Nesse item serão apresentados alguns dados relevantes sobre o Pacto Pela Vida que a priori cumpriu o seu papel na diminuição das taxas de CVLI. Entende-se que essa resposta satisfatória se deu, sobretudo, porque utilizou estratégias consideradas eficazes, baseada na gestão por resultado. Mas numa perspectiva crítica a eficácia do programa guarda uma clara relação com mecanismos de repressão e vigilância da população pobre.

No gráfico a seguir veremos que o índice de CVLI em Recife diminuiu consideravelmente, chegando a patamares superiores do que os verificados em Bogotá e Nova York:

**Gráfico 3** – Redução na taxa de CVLI nos 04 primeiros anos de implantação das políticas de segurança



FONTE: Pernambuco (2012).

Notas: 1º Ano Nova Iorque: 1990 (Taxa: 14,5); 1º Ano Bogotá: 1993 (Taxa: 80); 1º Ano Recife: 2007 (Taxa: 67,41).

Na época, tal estatística foi destaque em vários meios de comunicação, pois enfim era possível mensurar de forma positiva o impacto do programa. Isso porque no primeiro ano de programa o decréscimo desse tipo de crime não foi tão significativo. É importante destacar ainda que a comparação feita com a cidade de Nova York não é aleatória. Simplesmente porque o Pacto Pela Vida foi inspirado no Programa COMPSTAT<sup>50</sup> criado na referida cidade americana.

É Consenso entre a maioria dos autores de que o PPV teve seu ápice entre os anos de 2008 a 2013, entrando em declínio em 2014 (OLIVEIRA, 2016); (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014), as análises centram no fato de que a questão da segurança foi tratada como prioridade e teve a intervenção direta do governador da época, fato que corroborou numa resposta efetiva das instituições. No entanto, Oliveira nos alerta:

Os anos compreendidos entre o fim de 2008 e 2013 foram os períodos de maiores reduções na taxa de homicídios, especialmente nos anos 2009-2010 e 2012-2013. Contudo, uma observação deve ser feita para esse período: a melhoria nas taxas de criminalidade foi circunscrita à taxa de homicídios. Outros crimes tiveram aumentos na sua incidência, como roubos, tráfico de entorpecentes, porte ilegal de arma de fogo, tentativa de homicídio e lesão corporal dolosa. Assim, se o PPV- PE for considerado uma “política de sucesso”, deve-se restringir essa afirmação à diminuição dos homicídios, descontadas as mortes por causas indeterminadas (OLIVEIRA, 2016, p. 77).

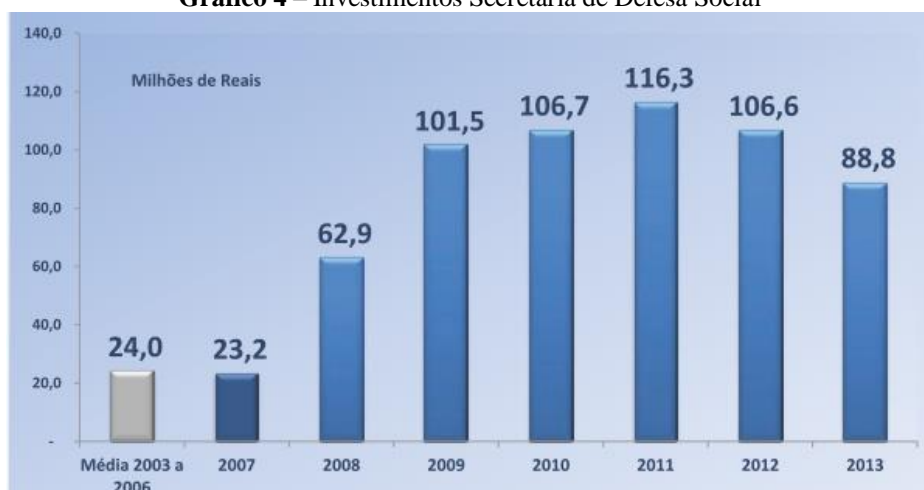
<sup>50</sup>Para lutar contra os pequenos delitos a polícia de Nova York utilizou um sistema estatístico informatizado denominado COMPSTAT – abreviação de *computer statistics* que permitia “a cada comissário e a cada patrulha distribuir suas atividades em função de uma informação precisa, constantemente atualizada, e geograficamente localizada, sobre os incidentes e as queixas de um setor” (WACQUANT, 2001, p. 27).

Logo, ao considerar o PPV exitoso em seus objetivos, devemos situá-lo em um determinado lapso temporal, bem como a diminuição de um tipo de crime específico: homicídio. A partir do ano de 2014 é observado um aumento da taxa de homicídios. Tal fato segundo alguns autores se deu pelo afastamento do governador na liderança do programa, bem como à falta de dinamicidade do PPV que não incorporou novas demandas.

Aqui pontuamos que a vontade política de um representante é algo importante para a efetivação de políticas públicas, no entanto, a política ficar dependente da presença de um governante é algo perigoso e pode ser prejudicial para a população. Por isso, a importância em investir em políticas de estado em detrimento das políticas de governo.

Uma dimensão de extrema relevância quando pensamos em um programa de governo é o impacto financeiro que ele terá aos cofres públicos. No gráfico a seguir observa-se um aumento substancial do montante orçamentário investido na segurança pública:

**Gráfico 4 – Investimentos Secretaria de Defesa Social**



FONTE: Pernambuco (2014).

Claro está que houve um aumento substancial no orçamento, mas em que ele foi empregado?

Veremos que houve um investimento massivo em reformas estruturais – delegacias, presídios - tecnologia, bem como aumento do efetivo policial. Na tabela a seguir, veremos os gastos com obras concluídas até o ano de 2013:

**Tabela 6 – Investimento em infraestrutura**

<b>Obras concluídas 2007 a 2013<sup>51</sup></b>	
Construção sedes AIS/UIS	09
Reformas Delegacias	45
Outras obras	14

FONTE: Pernambuco (2014)

Além das obras, destacam-se ainda as seguintes aquisições/locações:

**Tabela 7 – Aquisições e locações diversas**

	<b>Aquisições 2007 a 2013</b>	<b>Locações 2007 a 2013</b>
Helicópteros	02	-
Automóveis	94	1.973
Caminhonetes	71	405
Motos	687	200
Outros	141	11

FONTE: Elaborado pela autora (2021). Adaptado de Pernambuco (2014).

Saliente-se que em 2012 foi adotada a Patrulha no bairro. Tal patrulha visava atender 288 bairros de todo o estado. Esse modelo foi baseado na Polícia comunitária, e por esse motivo o grande número de motos e veículos adquiridos.

Em relatório produzido pelo governo do estado é apresentado ainda o investimento na área tecnológica. Foi criado um centro de monitoramento e implantado o seguinte quantitativo de câmeras:

**Tabela 8 – Câmeras instaladas**

AIS 1	<b>205</b>
AIS 2	71
AIS 3	127
AIS 4	61
AIS 5	55
AIS 7	16
Convênio com particulares	153
Programa de proteção às escolas	18
<b>TOTAL</b>	<b>688</b>

FONTE: PERNAMBUCO (2014).

<sup>51</sup> O relatório de avaliação do PPV apresentou ainda as obras em andamento naquele momento: construção de um Centro Integrado; reforma e ampliação de três presídios; e a construção de nove cadeias.

A sigla AIS significa Área Integrada de Segurança. Assim há uma divisão do território em várias áreas de segurança. Na tabela apresentada podemos observar que a AIS 1 foi a área “mais contemplada” com as câmeras. Essa área corresponde à boa parte do município de Recife, abrangendo bairros como os Coelhos e Joana Bezerra.

Chama atenção o fato de que no bairro de Boa Viagem foram pensadas estratégias específicas tanto de monitoramento da violência com a implantação de câmeras, como em monitorar os crimes contra o patrimônio que no decorrer do período apresentaram um déficit naquele bairro. Sabendo que Boa Viagem concentra boa parte da elite pernambucana, voltamos a indagação: o PPV prevê a defesa da vida de quem?

Outro fator que gerou gasto substancial com a pasta de segurança foi a contratação de novos agentes de segurança, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 9 – Ampliação do efetivo de Segurança**

Posses 2007 a 2013	
Polícia Militar	8.030
Polícia Civil	2.911
Bombeiros Militares	1.571
Policiais Científicos	269
<b>Total</b>	<b>12.781</b>

FONTE: Pernambuco (2014)

Wacquant (2001) já apontava que uma das estratégias para ampliação do Estado penal é o investimento em equipamentos tecnológicos de segurança, além de aumento do quantitativo de agentes de segurança. Ora, ao que parece Pernambuco seguiu a receita estadunidense, utilizando como pano de fundo o discurso de modernização das polícias e do sistema de segurança pública. No entanto, o mesmo autor, refletindo a realidade americana no que tange a reorganização do trabalho policial, nos alerta que:

O objetivo dessa reorganização: refrear o medo das classes médias e superiores por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos (ruas, parques, estações ferroviárias, ônibus, metrô, etc.). Usam para isso três meios: aumento em 10 vezes dos efetivos e dos equipamentos das brigadas, restituição das responsabilidades operacionais aos comissários de bairro com obrigação quantitativa de resultados, e um sistema de radar informatizado (com arquivo central sinalético e cartográfico consultável em microcomputadores a bordo dos carros de patrulha) que permite a distribuição contínua e a intervenção quase instantânea das forças da ordem, desembocando em uma aplicação inflexível da lei sobre os delitos menores tais como a embriaguez, a jogatina, a mendicância, os atentados ao costume, simples ameaças e “outros comportamentos anti-sociais associados aos sem-teto”, segundo a terminologia de Kelling. (WACQUANT, 2001, p. 26).

Logo, cabe-nos refletir sobre os reais objetivos da chamada “modernização” das polícias, bem como da segurança pública, pois ao que parece a estratégia adotada pelo estado de Pernambuco reforçou a ampliação dos mecanismos de punição.

Acredita-se que um importante elemento para essa ampliação foi incentivo ofertado aos policiais por meio das gratificações. O estado de Pernambuco através do PPV instituiu várias gratificações, bônus e prêmios para incentivar o cumprimento de metas de apreensão de drogas, armas e mandados de busca e apreensão, obedecendo a um modelo de governança para a obtenção de resultados baseado na meritocracia<sup>52</sup>.

No ano de 2010 o Pacto pela Vida se desenvolveu muito por meio do fortalecimento da meritocracia. Junto à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e ao Comitê Gestor, a Secretaria de Defesa Social (SDS) desenvolveu o Prêmio de Defesa Social, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado (ALEPE). A premiação passou a ser um grande estímulo para a ação policial. Nesse ano, o Pacto pela Vida atinge sua meta e reduz a violência e a criminalidade do Estado, pelo segundo ano consecutivo (PERNAMBUCO, 2014, p. 19).

Segundo documento elaborado pela Superintendência de Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG), Pernambuco adotou três alternativas para o fortalecimento da meritocracia na gestão de recursos humanos:

- Bônus por arma apreendida: premiação por apreensão de armas de fogo industrial. A apuração é feita mensalmente.
  - Gratificação Pacto pela Vida: premia os policiais de acordo com sua produtividade, considerando os indicadores de processos: apreensão de drogas (PC e PM), cumprimento de mandados de prisão Malhas da Lei (PC e PM) e expedição de mandados (PC). A apuração é mensal.
  - Prêmio de Defesa Social: criado em 2010, pela legislação nº 14.024, a iniciativa é uma premiação por resultados, destinada a policiais civis, militares e corpo de bombeiros do Estado, em função de seu desempenho no processo de redução semestral dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI). Havendo a redução do CVLI no Estado, todo o conjunto é premiado proporcionalmente ao resultado de sua AIS.
- Observação: Vale ainda ressaltar que é comum que os policiais locados nas AIS de melhores resultados sejam destacados para a promoção na carreira. (PERNAMBUCO, 2014, p. 63).

---

<sup>52</sup>“Baseada na gestão para resultados, em que se valoriza o trabalho realizado e seu executor, a fim de estimular a geração constante de mais e melhores resultados” (PERNAMBUCO, 2014).



Logo, o que o governo denominou de incentivo baseado na meritocracia, se concretizou na prática como uma perseguição aos mais pobres, dessa vez favorecendo prisões arbitrárias e fortalecendo a estigmatização voltada para grupos específicos: negros e traficantes/usuários de drogas.

Infelizmente o processo de modernização incentivado pelo PPV esteve mais atrelado a mudanças estruturais dos equipamentos de segurança; constante monitoramento estatístico; e valorização do corpo funcional. Contudo, no tocante à situação dos presos no estado, o que se viu foi um tratamento bem arcaico.

O plano de segurança pública previu o aumento de vagas no sistema prisional visando uma melhoria nas condições de vida dos encarcerados, bem como elaborou estratégias para a reinserção de egressos, no entanto:

As vagas criadas não acompanharam o aumento do encarceramento e a razão passou de cerca de 1,9 preso por vaga em 2005 para algo próximo a 2,6 em 2013. Ainda que essa razão não seja definitiva para avaliar a situação dos presídios no estado, podemos intuir que houve uma deterioração no sistema prisional após 2007 (OLIVEIRA, 2016, p.99).

Outras análises contribuem para essa afirmação, posto que “a superlotação nas prisões do estado de Pernambuco é especialmente cruel – elas abrigam três vezes mais detentos do que a sua capacidade, em condições perigosas, insalubres e desumanas” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, p.3). Segundo o mesmo órgão, no ano de 2015, Pernambuco ocupava o primeiro lugar no ranking do país em relação à superlotação do sistema prisional. E continua:

O número de pessoas presas em Pernambuco aumentou em 68 por cento desde a implementação do Pacto Pela Vida, ao final de 2007, enquanto a capacidade penitenciária aumentou apenas 26 por cento. Um resultado não previsto no Pacto Pela Vida, portanto, foi o agravamento da já severa superlotação das prisões pernambucanas. Antes do lançamento do programa, eles abrigavam o dobro do número de presos para sua capacidade; desde então, passaram a abrigar o triplo (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, p.10).

Assim, os encarcerados em Pernambuco longe de desfrutarem dos direitos humanos viram sua situação piorar ainda mais depois do PPV, e a superlotação dos presídios foi apenas uma dimensão dessa piora.

Segundo dados do relatório produzido pela Organização Internacional não governamental Human Rights Watch, a situação de saúde dos presos era ainda mais preocupante e a superlotação tem relação direta com esse cenário. Posto que infecções pelo

vírus HIV entre os presos do estado naquele momento eram 42 vezes maior que a verificada na população brasileira em geral, chegando a 870 casos por 100.000 presos. Já sobre a tuberculose a taxa era 100 vezes maior daquela verificada na média da população brasileira (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015).

Outra questão relevante é que dados da época apontavam que 60% dos presos no estado eram provisórios, e estes ficavam no mesmo espaço dos presos definitivos. No entanto, sabe-se que tal prática é proibida pelo direito internacional. O relatório identificou ainda vários presos que estavam há anos nos presídios pernambucanos sem sequer terem sido ouvidos pela autoridade judiciária.

A superlotação verificada nos presídios unida à escassez de profissionais corroborou as práticas em que a gestão carcerária fica sob responsabilidade dos presos, os chamados chaveiros. Sua função perpassa a locação de espaços para dormir, alimentação, tráfico de entorpecentes, além da administração da tortura institucionalizada.

Em 2015, Pernambuco contava com menos de um agente penitenciário para cada 30 presos – a pior relação do Brasil – onde a média é de um guarda para cada oito presos, de acordo com dados oficiais, embora o ideal seja 1 agente para 5 presos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015).

Assim, a falta de recursos humanos fortaleceu a manutenção dos chaveiros no sistema, que em muitos casos têm o apoio da gestão da Unidade penitenciária<sup>53</sup>.

Diante desse cenário do sistema prisional em Pernambuco em 2015, infere-se que houve um encarceramento massivo promovido pelo PPV. Esta política contou com ações por resultados imediatos e que utilizou a repressão em detrimento de ações de prevenção à violência.

Assim, precisamos reiterar que o cárcere, longe de uma função ressocializadora, contribui para a manutenção da desigualdade social. E, portanto, contribui para a manutenção da ordem do capital.

O sociólogo e jurista italiano, Alessandro Baratta, alertou-nos sobre essa funcionalidade do cárcere. Segundo ele, a prisão pode ser considerada uma instituição falida para os objetivos a que se propôs – educação, reinserção social– no entanto, se levarmos em

---

<sup>53</sup>Importante frisar que em 2011 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pediu ao estado de Pernambuco que eliminasse o sistema de chaveiros, com a alegação de que as “funções de segurança, controle e disciplina” é de responsabilidade dos agentes penitenciários, mas a resposta estatal foi a mudança de nomenclatura - de chaveiro para representante – permanecendo sua funcionalidade ao sistema carcerário (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015). Saliente-se aqui que representante é a nomenclatura utilizada pela FUNASE para nomear adolescentes que possuem funções semelhantes as do chaveiro.

consideração as funções que ela de fato desempenha para a manutenção das desigualdades sociais, seu triunfo é incontestável (BARATTA, 2002).

Isso significa dizer que a prisão historicamente não tem contribuído para o processo de ressocialização dos seus presos, ao contrário, ela contribui muito mais para a manutenção do status de criminoso através do processo de “desculturação”<sup>54</sup>. Assim, concorda-se que:

O cárcere é contrário a todo moderno ideal educativo, porque este promove a individualidade, o auto-respeito do indivíduo, alimentado pelo respeito que o educador tem dele. As cerimônias de degradação no início da detenção, com as quais o encarcerado é despojado até dos símbolos exteriores da própria autonomia (vestuários e objetos pessoais), são o oposto de tudo isso. A educação promove o sentimento de liberdade e de espontaneidade do indivíduo: a vida no cárcere, como universo disciplinar, tem um caráter repressivo e uniformizante (BARATTA, 2002, p. 184).

Logo, a partir de uma perspectiva crítica de análise compreende-se que a função ressocializadora da pena não passa de uma ideologia. Pois, ao analisarmos os dados à luz da criminologia crítica identificamos uma função perversa do cárcere: a manutenção das desigualdades e da sociedade de classes.

Isso porque o cárcere participa ativamente na “produção e controle da classe operária”, contribuindo para a manutenção do exército industrial de reserva e favorecendo a supressão dos salários dos trabalhadores em geral. (BARATTA, 2002).

Assim, ao analisar a implementação do PPV no estado de Pernambuco é necessário refletir como essa política de segurança pública contribuiu para o aumento do encarceramento, bem como colabora para a manutenção da desigualdade social no estado.

Como já sinalizamos anteriormente, o sucesso do PPV se deteve a um período específico (2008 – 2013), bem como interferiu em um tipo específico de crime: homicídio. No quadro a seguir podemos ver que a partir de 2014 houve um aumento considerável em quase todos os tipos de crimes:

---

<sup>54</sup>Segundo Baratta, o termo supõe “a desadaptação às condições necessárias para a vida em liberdade (diminuição da força de vontade, perda do senso de auto-responsabilidade do ponto de vista econômico e social), a redução do senso da realidade do mundo externo e a formação de uma imagem ilusória deste, o distanciamento

**Tabela 10** – Percentual de criminalidade no estado de Pernambuco

Ocorrência	Número absoluto 2017	Taxa de crescimento 2014-2017
<b>Mortes Violentas Intencionais</b>	5.426	54,7%
<b>Homicídios dolosos</b>	5.139	51,8%
<b>Latrocínio</b>	250	202,3%
<b>Lesão corporal seguida de morte</b>	37	-4,6%
<b>Vitimização policial</b>	24	41,2%
<b>Letalidade das polícias</b>	123	315,4%
<b>Morte de mulheres</b>	316	-
<b>Veículos furtados ou roubados</b>	26.531	91%
<b>Carga roubada</b>	677	135%

FONTE: Elaborado pela autora (2021). Adaptado Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018)

De acordo com a tabela apresentada, o único tipo de crime que apresentou decréscimo no período compreendido entre 2014 e 2017 foi o de lesão corporal seguido de morte. Os demais apresentaram aumento alarmante, com destaque para a letalidade das polícias que apresentou um aumento de 315,4%. Com base nesse dado, infere-se que as gratificações ofertadas a esses profissionais contribuiriam para que também participassem mais ativamente no ciclo da violência e do extermínio da população pobre.

Outro ponto que merece destaque é a ausência de dados de morte de mulheres, o que sugere um recorte de gênero na obtenção e disponibilidades dos dados referentes a homicídios. As pesquisadoras Portela e Nascimento (2014) refletiram sobre os impactos de gênero na redução da mortalidade violenta e concluíram que há impactos diferentes nas ações do PPV sobre os homicídios entre homens e mulheres. As autoras atestam que é maior a diminuição no primeiro grupo, enquanto que é menor ou inexistente a redução em casos em que as vítimas são mulheres. Logo, afirmam que:

[...] apesar do contexto de sucesso do PPV, deve-se reconhecer que os homicídios de mulheres permanecem como uma lacuna importante na área de segurança pública, exigindo maior esforço por parte dos entes governamentais para a redefinição das estratégias e das ações comuns (PORTELA; NASCIMENTO, 2014, p. 66).

Assim, é preciso destacar que embora o PPV tenha previsto ações de combate à violência para vários grupos considerados minoritários, na prática ele teve um impacto significativo para apenas um grupo específico: homens.

Apesar de todas as críticas apontadas até o momento, é inegável que o governo de Pernambuco inaugurou um novo modelo de segurança pública. Afinal, um tema tão renegado

historicamente no Brasil ganhou visibilidade e ações concretas que repercutiram em alguma melhoria nos índices de CVLI – ao menos durante um tempo.

É importante destacar ainda que no ano de 2009 foi realizada a I Conferência Estadual de Segurança Pública (CESP-PE), que representou um marco na política de segurança do estado. Saliente-se que umas das deliberações da referida Conferência foi a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública. No entanto, o referido Conselho nunca saiu do papel. Assim, embora elogiado sob o ponto de vista de articulação entre os poderes do executivo e a sociedade, representantes da sociedade civil organizada apontam uma ruptura com a sociedade civil, especialmente no que se refere ao controle social da política (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

Portanto, nota-se que embora premiado internacionalmente<sup>55</sup>, o PPV deixou a desejar sob alguns aspectos. A seguir destacamos alguns deles:

- ✓ Foco no caráter repressivo em detrimento das medidas de prevenção da violência;
- ✓ Foco nas taxas de CVLI em detrimento de outros tipos de crimes;
- ✓ Desarticulação do programa após a saída do então governador Eduardo Campos;
- ✓ Desarticulação com a sociedade civil organizada;
- ✓ Não criação do Conselho Estadual de Segurança Pública;
- ✓ Não cumprimento de metas e prazos estabelecidos no PESP;
- ✓ Ausência de mecanismos de controle social.

Após análise dos principais resultados causados pelo PPV, no próximo tópico daremos destaque às propostas do PPV voltados, especificamente para o sistema socioeducativo de Pernambuco.

---

<sup>55</sup>O Prêmio das Nações Unidas de Serviço Público (UNPSA), na categoria “Melhoria na Entrega de Serviços Públicos”.

### 3.3 O Pacto Pela Vida e o Sistema Socioeducativo

Alguns trabalhos apontam uma relação direta entre a implantação do PPV em Pernambuco e a diminuição de alguns índices de crimes, especialmente aqueles contra a vida. Por outro lado, também ficou comprovado como essa estratégia piorou a situação dos presos de Pernambuco. No entanto, pouco se sabe sobre a relação desse Pacto com o sistema socioeducativo. Afinal o que o plano de segurança previa para a FUNDAC? Quais mudanças são observadas a partir da implementação do Pacto Pela Vida para os adolescentes privados de liberdade?

O plano de segurança do estado colocou como meta a reorganização da FUNDAC, bem como a estruturação do sistema socioeducativo em consonância com o SINASE e o ECA. Assim, o plano de segurança já previa o reordenamento institucional, fato que veio a ser concretizado no ano seguinte.

No plano, a FUNDAC é contemplada em duas linhas de ação, sendo elas: a Repressão qualificada da violência e o aperfeiçoamento institucional. O programa vinculado a primeira linha de ação visou reorganizar a FUNDAC, e o projeto específico foi intitulado “Estruturação do Sistema Socioeducativo com a implementação do Sistema Nacional de Atendimento (SINASE)”. O referido projeto visava tornar eficiente as ações de promoção dos direitos dos(as) adolescentes e jovens, aperfeiçoando o atendimento socioeducativo prestado pela FUNDAC, adequando-o ao modelo definido pelo SINASE, além de considerar faixa etária, tipo de ato infracional praticado e compleição física (PERNAMBUCO, 2007). Considerava ainda a construção de Casas de Semiliberdade (CASEM) e Centros de Atendimento Socioeducativo (CASE).

Já a linha de ação aperfeiçoamento institucional a FUNDAC foi contemplada com a sua reestruturação institucional que visava definir a missão institucional, a estrutura organizacional. Previa ainda a municipalização das medidas protetivas e a criação do cargo de agente socioeducativo<sup>56</sup>.

Outro projeto desenvolvido foi o banco de dados sobre violência envolvendo crianças e adolescentes.

Assim, podemos ver que o PPV foi o processo embrionário que possibilitou no ano seguinte o reordenamento institucional da FUNDAC. Mas por que reordenar a instituição?

---

<sup>56</sup>O cargo hoje conhecido por Agente Socioeducativo (ASE), outrora era chamado de Agente de Desenvolvimento Social (ADS).

Qual a importância de adequá-lo ao modelo SINASE? Afinal o que preconizava o ordenamento jurídico? É o que veremos no próximo item.

### **3.4 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: novo modelo de ação para o atendimento socioeducativo**

Os anos 2000 simbolizaram um marco importante, não só para o cenário político e social do país, como para a área socioeducativa. Neste item, daremos destaque ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) por entender que no contexto nacional o SINASE simbolizou um avanço significativo (pelo menos na perspectiva de diretrizes, e posteriormente de normativa legal), contribuindo para alguma melhoria do sistema socioeducativo brasileiro.

O SINASE foi formulado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) como um guia para administração e execução das medidas socioeducativas, através da resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006. O documento apresentava os princípios adotados para o atendimento socioeducativo, os parâmetros arquitetônicos, a gestão pedagógica, a organização do sistema, financiamento, monitoramento e avaliação.

O SINASE é orientado pelas normativas nacionais (CF e ECA) e internacionais das quais o Brasil é signatário, tais como: Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (CONANDA, 2006).

O Sistema de Atendimento Socioeducativo tem como perspectiva o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), inaugurado com a doutrina da proteção integral que tem três eixos básicos: Promoção, defesa e controle social que deve ser executado pelo poder público nas suas três esferas de atuação, bem como pela sociedade civil.

Assim, o SGD compreende:

**Figura 2** – Sistema de Garantia de Direitos

FONTE: CONANDA (2006).

Logo, entende-se que o atendimento ofertado ao adolescente em conflito com a lei deve ser articulado com outros sistemas e políticas sociais. Nesse sentido, o SINASE simbolizou um avanço na área da socioeducação, posto que o atendimento ao adolescente é percebido como um sistema e, desta forma, como “uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais”. (CONANDA, 2006, p.23).

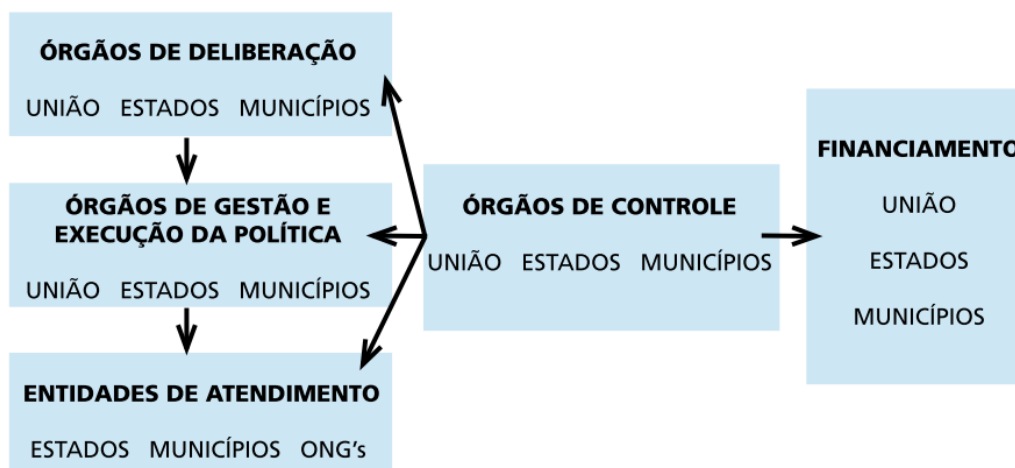
Essa articulação é o que denominamos de incompletude institucional, um dos princípios norteadores do SINASE. O que significa dizer que essa política não atua de forma isolada, como uma instituição total, mas sim articulada com as demais políticas públicas e sociais, como saúde, educação, cultura, profissionalização e lazer, na perspectiva da intersetorialidade.

É claro que quando estamos falando de diretrizes, normas e leis, estamos pensando no dever ser, isto é, no plano ideal. O que não significa dizer que na realidade concreta, tais normas sejam obedecidas. É importante esse destaque pois sabemos que em muitos casos, as Unidades socioeducativas ainda operam numa lógica diferente daquela prevista no marco regulatório.

Sobre a composição do SINASE temos a seguinte ilustração:



**Figura 3** – Composição do SINASE



FONTE: CONANDA (2006).

Segundo o documento, os órgãos de deliberação são os conselhos de direitos, estes devem ter suas responsabilidades compartilhadas entre sociedade civil e poder executivo. Já os órgãos de gestão são vinculados diretamente à administração pública (Ministério, Secretaria, Departamento, Fundação Pública, etc), e são responsáveis pela coordenação do sistema socioeducativo na sua área de abrangência. Um dado interessante é que o documento sugere que tais órgãos estejam “vinculados, necessariamente, a área responsável pela Política de Direitos Humanos” (CONANDA, 2006, p. 38). No entanto, sabe-se que na prática tal vinculação não acontece, visto que no Brasil os órgãos de gestão do atendimento socioeducativo estão ligados a secretarias diversas<sup>57</sup>.

As entidades de atendimento são aquelas responsáveis pela execução da medida, pelos recursos humanos e pelos materiais necessários ao desenvolvimento de suas ações. No que se refere aos órgãos de controle, temos a seguinte ilustração:

<sup>57</sup> Com base nos dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019), a pesquisadora Anabella Pavão da Silva em sua tese de Doutorado afirma que “Dos 26 estados e Distrito Federal, 10 concentram o lócus da gestão em meio fechado na pasta responsável pela política de assistência social, 07 na pasta relativa aos direitos humanos, 04 estados na pasta da segurança pública, 03 estados situam o sistema na pasta da justiça e cidadania, 01 estado configura o sistema socioeducativo na educação, 01 estado na pasta de desenvolvimento humano e 01 estado na pasta de trabalho e justiça” (SILVA, 2020, p. 319).

**Figura 4** – Órgãos de controle

ENTE FEDERATIVO	ÓRGÃOS DE CONTROLE
UNIÃO	Conanda; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.
ESTADO	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
DISTRITO FEDERAL	Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA); Órgãos de controle interno à Administração Distrital; Poder Legislativo Distrital; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
MUNICÍPIO	CMDCA; Órgãos de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

FONTE: CONANDA (2006).

A responsabilidade do financiamento do SINASE é compartilhado nas três esferas de governo. Embora, saibamos que atualmente o sistema socioeducativo tem sido financiado exclusivamente pelos governos estaduais<sup>58</sup>.

O documento prevê ainda a adequação física e de recursos humanos tanto no meio aberto com as medidas de liberdade assistida e Prestação de Serviço à comunidade, bem como nas medidas de restrição e privação de liberdade.

Nesse quesito é interessante mencionar que o que o SINASE estabeleceu em 2006 está bem longe da realidade mesmo em 2021. Isso porque a questão da estrutura física ainda é precária em vários estados do país, bem como há um descompasso entre o quantitativo de profissionais e adolescentes atendidos, pois o SINASE prevê um técnico para cada 20 adolescentes, na prática institucional vê-se profissionais responsáveis por quase o triplo desse quantitativo.

Os parâmetros da ação socioeducativa previstos no SINASE estão organizados pelos seguintes eixos estratégicos: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual; cultura, esporte e lazer; saúde; escola; profissionalização/trabalho/previdência; família e comunidade; e segurança.

É importante salientar que tais eixos contemplam questões invisibilizadas durante décadas do sistema socioeducativo, com destaque para o eixo: diversidade étnico-racial, gênero e orientação social.

---

<sup>58</sup>Em Pernambuco, segundo informações da Superintendência Geral de Planejamento e Orçamento – SUPOR da FUNASE não há mais repasse orçamentário do governo federal, fato também vivenciado em outros estados. De acordo com a responsável pela Superintendência, os últimos recursos oriundos do governo federal foram destinados exclusivamente para construção de Unidades Socioeducativas.

O eixo destacado mostra um avanço, mas também um desafio, posto que questões relacionadas a gênero e orientação sexual ainda são vistos como tabu em nossa sociedade, logo não poderia ser diferente no meio socioeducativo. Portanto, trazer à tona essa discussão é de extrema importância para tentar dirimir estigmas e preconceitos.

É claro que tais avanços não necessariamente foram sentidos na prática (veremos nos relatórios de avaliação de vários órgãos), assim como vimos que o ECA não simbolizou um ruptura com o sistema neoliberal.

Mas é importante destacar que o SINASE veio suprir uma lacuna que o ECA havia deixado em aberto. Era necessário naquele momento uma série de diretrizes que orientasse a prática socioeducativa de forma que estados e municípios tivessem uma base mínima de atuação com os adolescentes em conflito com a lei.

Logo, as entidades que executam as medidas socioeducativas devem (ou deveriam) levar em consideração tais parâmetros, visando a construção de uma rede que possibilite a reinserção social do adolescente em conflito com a lei.

Infelizmente sabemos que a realidade é bem diferente. As instituições socioeducativas se assemelhavam e muito aos ditames da doutrina da situação irregular, e para que o SINASE pudesse efetivamente ser cumprido em 18 de janeiro de 2012 foi instituída a lei federal 12.594 – a lei do SINASE.

Com a promulgação da lei entende-se que o rol de direitos desses sujeitos foram ampliados, pois o que antes era uma diretriz ganha o status de lei, sendo assim passível de monitoramento e responsabilização, em caso de descumprimento. A seguir destacaremos as principais iniciativas que a lei propõe para a execução de medidas socioeducativas.

A lei 12.594 “institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional” (BRASIL, 2012, art. 1º). A mesma legislação conceitua o SINASE da seguinte forma:

Entende-se por SINASE o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012, art. 2º).

Ou seja, a legislação reforça a ideia de um sistema articulado para a execução da política como vimos anteriormente com a resolução do CONANDA de 2006. Sobre os princípios que devem reger as medidas socioeducativas, temos:

- I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e
- IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, 2012, Art. 35).

Sobre os princípios destacamos que eles dialogam com os direitos humanos e com aqueles princípios propostos no ECA, contudo veremos na análise dos documentos que na maioria das vezes os princípios ficam apenas no marco legal, fazendo com que a realidade vivenciada por aqueles que cumprem alguma medida socioeducativa seja de violação de direitos.

A referida lei busca regulamentar a execução, e para tanto sugere a elaboração de alguns documentos:

- ✓ Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – cujo objetivo era orientar o planejamento, a construção a execução dos planos estaduais. Sua construção foi efetivada no ano de 2013. (BRASIL, 2013);
- ✓ Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo – no caso de Pernambuco foi elaborado em 2015<sup>59</sup> com previsão de execução entre 2015 e 2024;
- ✓ Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo – sua formulação deve estar em conformidade com os planos nacional e estadual;

---

<sup>59</sup>De acordo com a lei do SINASE os planos estaduais deveriam ser elaborados em até 365 dias após a formulação do plano nacional. Como o plano nacional é datado de 2013, o que significa que Pernambuco elaborou seu plano estadual dois anos depois.

- ✓ Regimento interno com o objetivo de regular o funcionamento da Unidades que executam o atendimento socioeducativo. No caso da FUNASE, tal documento foi elaborado no ano de 2015.

A legislação prevê ainda o processo de avaliação e acompanhamento do atendimento socioeducativo, visando averiguar o cumprimento das metas, melhorar o atendimento ofertado, e ainda socializar informações sobre o sistema socioeducativo brasileiro.

Outro ponto que merece destaque é sobre o Plano Individual de Atendimento (PIA), que na legislação é considerado como um “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente” (BRASIL, 2012, art. 52). A sua elaboração deve contar com a participação dos profissionais que compõem o atendimento socioeducativo, o adolescente e sua família no sentido de traçar estratégias para o cumprimento da medida socioeducativa.

A proposta coloca o adolescente no centro do plano respeitando sua autonomia e decisões, bem como possibilita a participação da família nesse processo. No entanto, como vimos no capítulo anterior muitas vezes essa articulação não é possível, visto a ausência familiar no processo socioeducativo, bem como pelo entendimento de alguns profissionais que concebem o PIA como mero instrumento burocrático do fazer profissional. Assim, o que deveria ser um documento particular e individual como o próprio nome sugere, se torna um elemento que contribui para a generalização do atendimento.

Salienta-se que a legislação dá visibilidade a grupos minoritários, como é o caso do atendimento ao adolescente com transtorno mental e com dependência de álcool e substância psicoativa, compreendendo que o adolescente nesse perfil deve ter um atendimento personalizado, ao considerar suas demandas no campo da política de saúde. A articulação deve ser feita com o município onde está localizada a Unidade socioeducativa, garantido assim, a famosa incompletude institucional.

Sobre a qualificação para o trabalho, a legislação prevê a oferta de vagas para adolescentes do sistema socioeducativo, com preferência para aqueles órgãos que compõem o sistema S – nesse caso o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

A legislação não traz outras especificações sobre essa qualificação, talvez seja por esse motivo que ainda identificamos cursos criados na década de 1970 presentes na instituição FUNASE, bem como uma predominância de atividades artesanais.

Alguns pontos da referida lei são bem polêmicos, vamos a eles. O primeiro é sobre o direito a visita íntima. Embora a lei do SINASE reconheça os direitos sexuais e reprodutivos dos(as) adolescentes – sendo este um avanço importante – seu usufruto ainda é permeado de tabus e preconceitos. A legislação ao mesmo tempo que reafirma esse direito, o restringe aos casados ou que vivam comprovadamente em união estável<sup>60</sup>.

O segundo é sobre os Conselhos disciplinares que são previstos no SINASE, mas alvo de várias discordâncias, especialmente por parte das categorias profissionais de Psicologia e Serviço Social. No primeiro caso, há uma normativa que proíbe a participação de psicólogos em conselhos disciplinares por compreender que o conselho disciplinar está mais associado a um instrumento de punição do que de garantia de direitos, fugindo assim do compromisso ético com o usuário estabelecido pela profissão. Já sobre o Serviço Social, ao menos em Pernambuco não há um entendimento unívoco por parte da categoria profissional sobre sua participação nesse conselho<sup>61</sup>.

É inegável que o SINASE do ponto de vista normativo-legal representou um avanço significativo ao estabelecer parâmetro para a ação socioeducativa, visto que havia uma lacuna no ECA ao referir-se a esse campo. No entanto, ainda assim, alguns autores apontam lacunas no SINASE que dificultam a sua concretização, posto que:

Falta ao SINASE a mesma estrutura que o SUAS, SUS, Educação e Justiça, dentre outras políticas possuem: lócus de gestão padronizado consoante aos postulados do Estatuto da Criança e do Adolescente, infraestrutura e recursos humanos direcionados exclusivamente à sua execução, orçamento próprio, conselho específico para o controle social e participação popular, revisando e consolidando seus dispositivos norteadores (SILVA, 2020, p.318).

Concorda-se com a autora e acredita-se que tal dificuldade se deve, sobretudo, a ausência de vontade política dos governantes que na prática repassam recursos ínfimos para a socioeducação, contribuindo assim para a precariedade do sistema.

Portanto,

---

<sup>60</sup>Não existe a regulamentação da visita íntima em nenhuma das Unidades socioeducativas do estado de Pernambuco. A discussão é polêmica, permeada de tabus e preconceitos inclusive por parte do Ministério Público do estado que proibiu de distribuição de preservativos para os (as) adolescentes internos (as).

<sup>61</sup>Uma parcela da categoria profissional acredita que a participação do(a) assistente social poderia inibir excessos por parte da gestão da Unidade, e assim, garantir o direito do adolescente. Essa compreensão abre margem para a legitimação da participação do profissional de Serviço Social nesses conselhos, no entanto, acredita-se que essa visão é equivocada, pois como visto no capítulo anterior o conselho disciplinar surge com uma natureza punitiva, e por esse motivo é completamente incoerente a participação do (a) assistente social.

O SINASE não obterá resultado satisfatório no atendimento ao adolescente, se o próprio Estado, a sociedade, a família e o mercado (pensando em trabalho, renda e consumo digno) não cumprirem suas responsabilidades constitucionais (SILVA, 2020, p.315).

Assim, o nosso grande desafio é trazer para esse debate diferentes atores com o compromisso social de zelar pelos direitos dos adolescentes autores de ato infracional, compreendendo que eles são parte da sociedade, e, portanto, nossa responsabilidade.

Como já sinalizado, o SINASE enquanto diretriz em 2006 e enquanto lei em 2012 simbolizou um marco importante para a concretização de direitos dos adolescentes autores de ato infracional. É justamente nesse contexto de avanço do marco legal que veremos mudanças significativas na política socioeducativa executada em Pernambuco.

Assim, no próximo item veremos como esse marco legal influenciou no reordenamento institucional da FUNDAC.

### **3.5 Reordenamento Institucional da FUNDAC**

Vimos no capítulo anterior que a trajetória do sistema socioeducativo de Pernambuco é de longa data. Em 14 de junho de 2021 a instituição completou 55 anos de existência, mas com a denominação FUNASE ela está há apenas 13 anos. Isso significa dizer que faz pouco tempo que seu trabalho foi redimensionado para o atendimento do público adolescente envolvido na prática de ato infracional.

No item anterior vimos que o marco legal previa normas específicas para o funcionamento e o atendimento socioeducativo. Pernambuco necessitava se adequar ao novo modelo de atendimento, pois ainda tinha uma atuação híbrida, bem como atuava com resquícios da doutrina menorista.

O reordenamento institucional ocorreu em 2008 através da lei complementar nº132 que modificou a nomenclatura da instituição passando a ser chamada de Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE). Naquele momento a FUNASE foi vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSH), mas em 2011 através da Lei nº 14.264 passou a ser atrelada à Secretaria da Criança e Juventude (SCJ).

O plano de reordenamento institucional começou a ser elaborado no segundo semestre desse mesmo ano, no entanto, sua materialização se deu apenas em 2010 com a Resolução nº

31 de 24 de novembro de 2010. Sua execução deveria ser processual com final previsto para 2015.

Assim, a partir do seu reordenamento institucional a FUNASE passou a ter como missão:

Executar, no âmbito estadual, a política de atendimento a adolescentes/jovens envolvidos(as) e/ou autores(as) de atos infracionais, com privação e restrição de liberdade, visando à garantia dos seus direitos fundamentais, através de ações articuladas com outras instituições públicas e a sociedade civil organizada, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e com a lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (FUNASE, 2008, p.1).

O reordenamento em Pernambuco não ocorreu por acaso. No âmbito nacional sabe-se que na década de 2000 vários estados fizeram seus planos de reordenamento, por exemplo: Rio Grande do Sul em 2002; Paraná em 2004; Santa Catarina em 2004; e São Paulo em 2006. O documento reconhecia a necessidade de reordenamento, pois entendia que o modelo de gestão de Pernambuco ainda era influenciado pelo código de menores – especificamente nos modelos arquitetônicos e no baixo investimento no meio aberto (FUNASE, 2010).

No estado de Pernambuco, observa-se um tensionamento de vários órgãos no sentido de que o estado também adequasse seu atendimento socioeducativo. O fórum Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco (DCA), ainda em 2006 na campanha eleitoral para o governo do estado, entregou aos candidatos da época proposta para o reordenamento do atendimento institucional e socioeducativo de Pernambuco (FUNASE, 2010).

Isso porque na época Pernambuco estava no segundo lugar no ranking de internamento no Brasil, perdendo apenas para o estado de São Paulo como podemos ver no quadro a seguir:

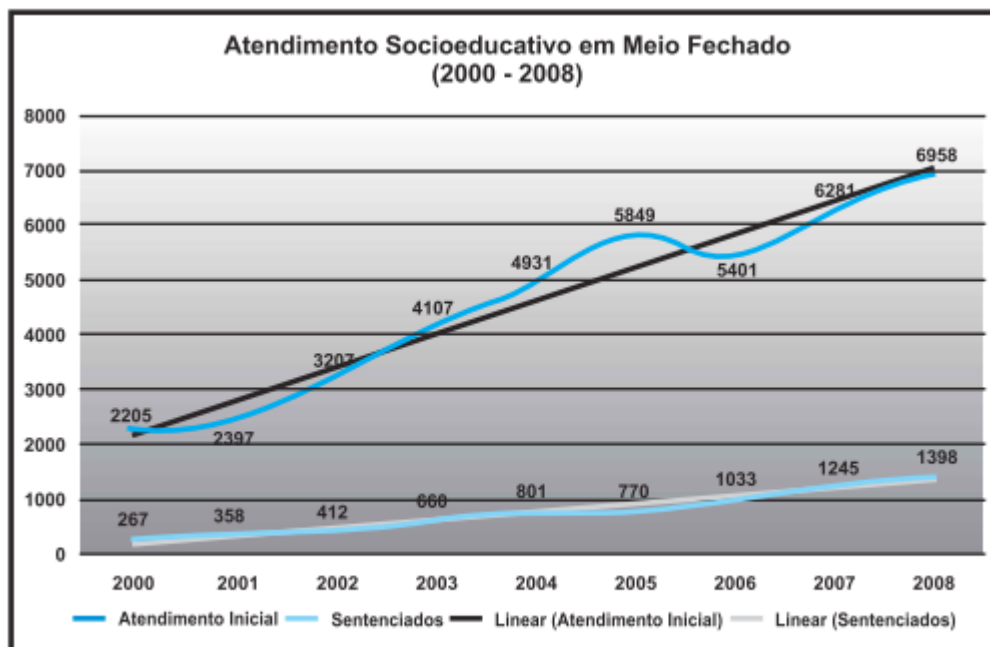


**Quadro 04** – Medidas privativas/restritivas de liberdade no Brasil (10 estados)

Estado	Medidas privativas de liberdade						Total
	Internação		Internação Provisória		Semiliberdade		
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	
S. Paulo	4.567	202	913	44	472	28	6.226
Pernambuco	965	37	303	27	130	9	1.471
Minas Gerais	735	29	211	11	144	10	1.140
R. Grande do Sul	824	23	111	9	42	0	1.009
Paraná	670	31	186	15	57	09	968
Ceará	600	15	237	10	73	08	943
Rio de Janeiro	293	10	167	15	139	9	633
Distrito Federal	372	11	139	04	73	0	599
Espírito Santo	317	07	95	13	11	0	443
Santa Catarina	160	04	213	10	100	11	498

**Fonte:** Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – SEDH – 2009

O referido plano institucional reconhecia o aumento considerável de adolescentes no sistema socioeducativo, e apresentava preocupação com os altos índices de internamento que o estado poderia atingir em pouco tempo. No gráfico a seguir, esse aumento é visível:

**Gráfico 5** – Atendimento socioeducativo em meio fechado (2000-2008)

**Fonte:** COTEC / UNTEG, Formulário Estatístico da Unidade, FUNASE - julho de 2009.

O plano deveria ser executado entre os anos de 2010 e 2015 e previa a expansão do meio aberto. Porém, o meio fechado deveria também ser expandido, tendo as seguintes metas:

- I. Formação continuada para 500 profissionais/ano da FUNASE (2010-2015);
- II. Realizar/efetivar concurso público para a equipe permanente da FUNASE em 2011;
- III. Locar e estruturar o espaço físico para 04 (quatro) Casas de Semiliberdade - CASEM (2010-2012);
- IV. Construir e estruturar o espaço físico de 10 (dez) Unidades de Internação Provisória e Privação de Liberdade (CASE/CENIP) entre 2010 e 2015, em consonância com os parâmetros do SINASE, em local próximo à família e comunidade origem;
- V. Garantir que os adolescentes e jovens tenham suas sentenças no prazo determinado de 45 dias;
- VI. Articular a Defensoria Pública e a equipe jurídica da FUNASE para a defesa técnica dos adolescentes visando a progressão de medida; (FUNASE, 2010, p. 33).

Sobre as metas apresentadas destaca-se que o concurso público previsto só foi efetivado em 2013 para as especialidades de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social. Os demais profissionais que compõem o quadro da instituição são terceirizados ou trabalham por Contrato por Tempo Determinado.

Sobre a construção de novas Unidades de internação é interessante mencionar que o documento previa a construção de 10 CASES com capacidade de 90 adolescentes/jovens por Unidade. Portanto, a meta estipulada era a criação de 900 vagas no sistema socioeducativo.

Essa necessidade tinha como justificativa o índice de lotação identificado nas Unidades, como podemos constatar no quadro a seguir:

**Quadro 5** – Relação capacidade x atendimento

Região	Unidades	Internação		Semiliberdade		Internação Provisória	
		Capacidade	Atendidos	Capacidade	Atendidos	Capacidade	Atendidos
RDM	CENIP - Recife	-	-	-	-	90	181
	CENIP - Santa Luzia	-	-	-	-	10	25
	CASEM - Recife I	-	-	20	51	-	-
	CASEM - Recife II	-	-	20	55	-	-
	CASEM - Santa Luzia	-	-	20	22	-	-
	CASE - Santa Luzia	10	39	-	-	-	-
	CASE - Abreu e Lima	98	278	-	-	-	-
	CASE - Cabo de Santo Agostinho	166	373	-	-	-	-
	CASE - Jaboatão dos Guararapes	32	63	-	-	-	-
Mata Norte	CASEM Timbaúba	-	-	40	16	-	-
Agreste Meridional	CASE/CENIP- Garanhuns	53	45	-	-	18	5
	CASEM - Garanhuns	-	-	20	13	-	-
Moxotó	CASE/CENIP - Arcoverde	26	40	-	-	26	1
São Francisco	CENIP Petrolina	-	-	-	-	12	19
	CASE Petrolina	40	48	-	-	-	-
Agreste Central	CASE/CENIP - Caruaru	100	116	-	-	100	56
	CASEM - Caruaru	-	-	20	17	-	-

**Fonte:** Boletim Estatístico – FUNASE em 31/07/2010.

Assim, o referido reordenamento contemplava quatro dimensões:

- ✓ Jurídico-organizacional: o atendimento foi direcionado exclusivamente para os adolescentes em conflito com a lei no cumprimento das medidas restritiva e privativa de liberdade, além da internação provisória;
- ✓ Modelo de Gestão: focou na municipalização do atendimento protetivo que ainda era ofertado pela Instituição;
- ✓ Cultura pedagógica: buscou atualizar e revisar a proposta pedagógica da entidade à luz do SINASE, além da criação da Escola de Formação Permanente;
- ✓ Orçamentária: previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e no Plano Plurianual (PPA).

Logo, o reordenamento previsto era amplo contemplando várias áreas como a questão estrutural, a política pedagógica, o modelo de gestão e a previsão orçamentária. Veremos no próximo item que fazer com que o plano saísse do papel foi uma luta árdua dos movimentos em defesa da criança e do adolescente.

É interessante mencionar que a FUNASE não dispõe de nenhum instrumento de avaliação do plano de reordenamento, sugerindo uma falta de monitoramento da instituição no que se refere às metas pactuadas<sup>62</sup>. Na pesquisa documental foi encontrada uma dissertação de mestrado que se propôs a fazer essa avaliação cujo título é *Entre o proposto e o executado: uma análise da execução do plano de reordenamento do Sistema socioeducativo do estado de Pernambuco nas unidades de internação da FUNASE/PE nos anos de 2012 a 2014*.

Considerando a situação alarmante das Unidades de Internação de Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho que naquele contexto eram as Unidades com maior índice de superlotação e mortes no sistema socioeducativo de Pernambuco, a referida autora ao fim do seu estudo comparativo afirmou em suas conclusões que:

[...] os princípios e diretrizes do Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco constituem-se elementos importantes para a ressocialização dos adolescentes privados de liberdade nos CASEs, embora sua

---

<sup>62</sup>A superintendente de Planejamento e Orçamento da FUNASE alegou a inexistência de relatórios avaliativos do processo de reordenamento institucional. A Fundação justificou em e-mail institucional que “Logo após o Plano de Reordenamento foi construído o Plano Estadual do Sistema Socioeducativo - PEDAS 2015-2024. Este sim vem sendo avaliado pelo CEDCA e pela CIS. Na verdade o PEDAS retoma as metas do Plano de Reordenamento” (FUNASE, 2021).

execução não tenha ainda encontrado eco no que se refere aos padrões de atendimento socioeducativo que se almeja, e que as expressões de violência e violação dos direitos humanos dos adolescentes privados de liberdade são a consequência do descompasso entre o proposto e o executado no que tange às políticas de atendimento para adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação (SCHULER, 2015, p. 119).

Como já afirmamos anteriormente, leis, normas, regimentos não são capazes por si só de efetivar direitos, por isso a necessidade do controle democrático com vias a cobrar das autoridades responsáveis o cumprimento do disposto legal.

No próximo item, veremos através da análise documental como a FUNASE e outros órgãos pensaram e avaliaram o sistema socioeducativo de Pernambuco num contexto de encarceramento em massa promovido em escala global e reproduzido em nível local através do PPV.

### **3.6 Análise dos dados do Sistema Socioeducativo de Pernambuco entre os anos de 2007 e 2014**

Ficou evidente a partir dos itens introdutórios deste capítulo uma preocupação por parte do governo de Pernambuco com a questão da segurança, o que gerou várias iniciativas governamentais na época.

Vimos ainda que tais iniciativas geraram impactos significativos no aumento do encarceramento de adultos, bem como na piora das condições das prisões pernambucanas. No entanto, ainda são desconhecidos os impactos no sistema socioeducativo. A hipótese é de que o sistema feito para os adolescentes seguiu a mesma tendência do que foi observado para o público adulto, no entanto, torna-se indispensável a análise de dados para saber se tal hipótese é verdadeira.

Assim, neste tópico apresentaremos os dados desse período com suas análises ancoradas no quadro teórico apresentado no primeiro capítulo.

Para fins didáticos separamos os documentos em dois grupos: *documentos FUNASE* – produzidos pela instituição; e *outros documentos* - produzidos por órgãos diversos, por compreender que a intencionalidade das informações contidas nesses documentos se difere ao considerar quem são os autores que os formulam. Logo, o pesquisador deve estar atento às armadilhas que possivelmente pode encontrar pelo seu percurso, devendo avaliar a credibilidade dos documentos, a sua representatividade, além de buscar o sentido da

mensagem. Sendo assim, diferentemente do que muitos imaginam, a pesquisa documental não é fácil, visto que não se resume apenas a ler dados, mas, sobretudo, implica a interpretação, contextualização e escolha de documentos baseados em critérios éticos que atendam a necessidade da pesquisa proposta.

O processo de análise e interpretação de dados de uma pesquisa documental apresenta como vantagem a eliminação, em parte, da influência exercida pela presença ou intervenção do pesquisador. Mas por outro lado, pode suscitar questões do tipo: o documento utilizado é fiel aos fatos? Cellard (2010) apresenta cinco dimensões para a realização da análise documental:

- 1) A análise do contexto político, econômico, social – parte crucial para a compreensão das particulares do documento, o autor salienta que há uma tendência em querer traduzir os dados sob valores modernos, desconectando do momento histórico em que o autor do documento estava inserido;
- 2) O conhecimento do autor e dos autores – esse passo possibilitará entender as motivações e os interesses dos autores dos documentos a serem analisados;
- 3) A autenticidade e confiabilidade do texto – visa assegurar a qualidade da informação transmitida e a procedência do documento;
- 4) A natureza do texto – pretende-se avaliar se o documento se configura de natureza médica, teleológica, jurídica, bem como se responde a demandas institucionais ou pessoais;
- 5) A análise – Momento de reunir todas as partes do processo, elementos do quadro teórico, conceitos-chave, autores e seus interesses, confiabilidade do texto, análise do contexto, natureza do texto. São elementos fundamentais para o processo de análise, a escolha crítica do pesquisador acerca dos documentos, bem como um rico arsenal de informações devidamente orientado pela perspectiva teórica do pesquisador.

Ante essas informações, passemos aos documentos.

**Quadro 6:** Documentos da FUNASE selecionados para análise

<b>Planejamento</b>	<b>Relatório</b>
Planejamento Institucional 2011	Relatório Anual 2008
Planejamento Institucional 2012	Relatório de Gestão 2007/2010
Planejamento Institucional 2013	Relatório Anual 2013
Planejamento Institucional 2014	Relatório Anual 2014

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Já os *Outros Documentos* são oriundos de Conselhos tutelares e de Direitos, bem como de organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente, dentre outros órgãos. Como podemos ver no quadro abaixo:

**Quadro 7:** Outros documentos selecionados para análise

<b>Documento</b>	<b>Órgão</b>
<b>Relatório de visita Institucional aos CASES Abreu e Lima e Cabo (2011)</b>	Associação Metropolitana dos Conselheiros e ex-conselheiros Tutelares do Estado de Pernambuco (AMCONTEPE)
<b>Relatório de visita Institucional aos Centros de Internação Provisória Recife e Santa Luzia (2011)</b>	Associação Metropolitana dos Conselheiros e ex-conselheiros Tutelares do Estado de Pernambuco – (AMCONTEPE)
<b>Panorama Nacional – A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação-2010/2011</b>	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
<b>Relatório Final do Programa Justiça ao Jovem no Estado de Pernambuco (2011)</b>	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
<b>Publicação “É de direito” (2013)</b>	Fundação ABRINQ/CENDHEC/CEDCA
<b>Dossiê SINASE (2013)</b>	Escola de Conselhos de Pernambuco
<b>Educar ou punir (2017)</b>	GECRIA/UFPE e CENDHEC

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Como dito anteriormente, faremos a análise dos dados de forma separada entre os documentos produzidos pela FUNASE e outros documentos. Sendo assim, começaremos pelo primeiro grupo.

Vimos no capítulo anterior que só a partir dos anos 2000 foi que a FUNASE – na época FUNDAC – começou uma sistematização qualificada das informações referentes às suas práticas pedagógicas, bem como do público atendido. É importante salientar que com o passar dos anos, a metodologia de coleta de dados foi aprimorada. Sendo assim, hoje a compilação, sistematização e análise dos dados é feita de forma diferente dos anos iniciais do século.

O critério para a seleção dos documentos foi o lapso temporal, isto é, foram selecionados documentos produzidos pela instituição nos anos compreendidos entre 2007 e 2014. Dentre os documentos selecionados, dois tipos se destacaram: o planejamento institucional e o relatório de gestão.

Tais documentos têm finalidades diferentes, visto que o primeiro se preocupa em estabelecer metas e estratégias de ação institucional, já o segundo é pautado em relatar as ações ofertadas num determinado lapso temporal, no nosso caso de um ano.

Sobre os planejamentos institucionais foi percebido que sua elaboração data de 2011, tal dado sugere que o ato de planejar as atividades é recente na Instituição<sup>63</sup>.

Os planejamentos institucionais analisados são estabelecidos por metas, como por exemplo, aumento dos atendimentos às famílias; acompanhamento de egressos; maior inserção profissional e escolar dos adolescentes/jovens; aumento do quantitativo de equipamentos informacionais; contratação e capacitação de profissionais, etc.

No entanto, sentimos dificuldade em analisar se tais metas foram efetivamente cumpridas, posto que os relatórios de avaliação não fazem uma relação direta com o planejamento e as metas pactuadas. Dito de outra forma, os relatórios de gestão apresentam os resultados obtidos naquele ano do órgão de gestão, sem fazer relação com o que foi planejado naquele mesmo ano.

Então, por exemplo, no planejamento estratégico de 2013 tinha-se como meta “Executar o Programa de Egressos em parceria com o Governo Presente” (FUNASE, 2013, p.11). No entanto, ao analisar o relatório de gestão do mesmo ano, o documento não faz nenhuma referência ao cumprimento dessa meta. Logo, há uma incongruência entre o que se coloca como meta e o que é executado.

Uma hipótese a ser pensada é que a ausência de dados que mensurem se as metas foram alcançadas ou não, pode indicar o ocultamento do fracasso da meta proposta.

Assim, os planejamentos institucionais feitos nesse período se constituíam de propostas vagas, visto que não apresentavam indicadores de avaliação dessas metas, bem como não há registro do sucesso ou fracasso da meta proposta. Isto é, o planejamento pensava numa meta, no responsável e no tempo de execução sem apontar estratégias de monitoramento e avaliação da meta proposta.

Sobre os relatórios de gestão, em geral, estes apresentam as ações exitosas da instituição, como: articulações com órgãos diversos; projetos executados; ampliação do atendimento aos internos e familiares; melhorias na estrutura física das Unidades, registro de festividades, etc. Embora os relatórios não apontem as dificuldades de execução do

---

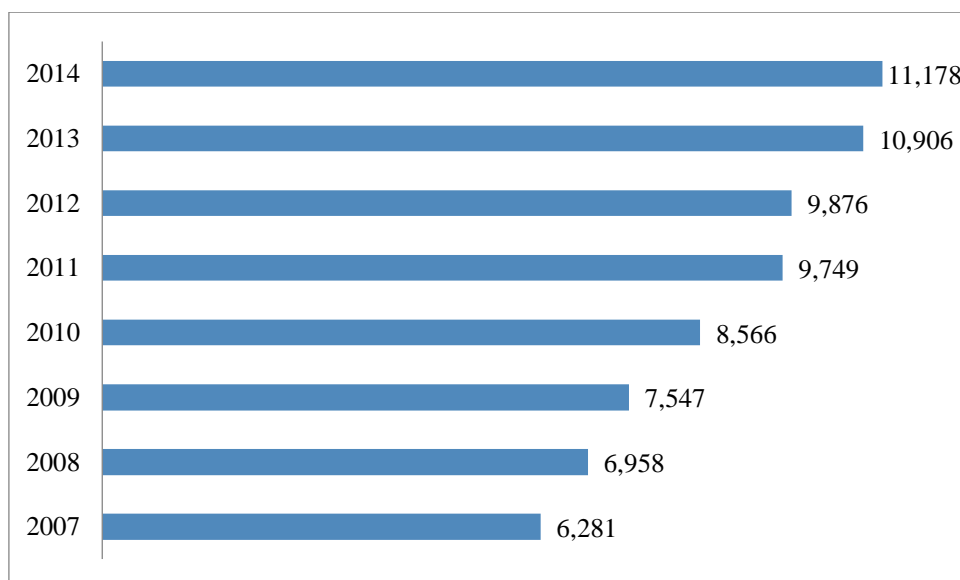
<sup>63</sup>Tal dado foi confirmado pela Superintendente de Planejamento e Orçamento da FUNASE durante visita institucional realizada em 20 de agosto de 2020.

atendimento, bem como episódios de fugas, motins e rebeliões, ainda assim, esses documentos trazem questões importantes para a problematização.

Destaca-se que foi percebida a ausência de relatório dos anos 2011 e 2012<sup>64</sup>, no entanto, nos relatórios posteriores são resgatados alguns dados desses anos. Dessa forma, foi possível analisar dados importantes referentes aos anos de 2007 a 2014.

Quanto ao aumento dos jovens atendidos pela Instituição temos um dado alarmante: o número de adolescentes/jovens em cumprimento de medida socioeducativa com restrição/privação de liberdade ou internação provisória quase dobrou nesse período como podemos ver no gráfico abaixo:

**Gráfico 6:** Evolução do atendimento socioeducativo da FUNASE (2007-2014)



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Portanto, identificamos que assim como ocorreu com o sistema prisional de Pernambuco, o sistema socioeducativo teve um aumento expressivo do seu contingente populacional.

Acredita-se que esse aumento seguiu a mesma lógica que identificamos no sistema dos adultos, isto é, com gratificações a polícia foi incentivada a promover um maior

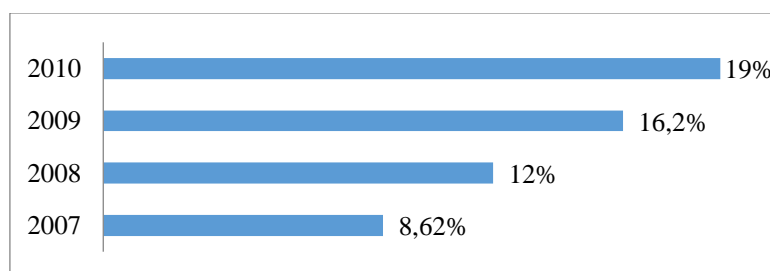
---

<sup>64</sup> Tais relatórios não foram encontrados no site, nem no arquivo institucional. Os mesmos foram solicitados via e-mail, no entanto, só foram disponibilizados os dos anos 2013 e 2014. Logo, infere-se a ausência desses relatórios.



encarceramento da população pobre, especialmente daquela envolvida no tráfico de entorpecentes, visto que também foi identificado um aumento significativo de adolescentes/jovens apreendidos sob essa tipificação.

**Gráfico 7:** Evolução das apreensões por tráfico de drogas



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Saliente-se que o relatório de gestão do ano de 2013 apontou um aumento ainda mais alarmante, visto que o percentual de adolescentes/jovens apreendidos por tráfico de entorpecentes naquele ano chegou a 30%.

Ao analisar os dados nacionais da época observa-se que Pernambuco seguiu a tendência nacional. Dados do Levantamento Anual do SINASE indicaram que houve um aumento da taxa de restrição e privação de liberdade: de 4,5% em 2010 para 10,6%, em 2011. Sobre os atos infracionais relacionados ao tráfico de drogas também foi verificado um aumento: de 7,5% em 2010 para 26,6% em 2011 (BRASIL, 2013).

Logo, concorda-se com Wacquant (2001) quando afirma que a *guerra às drogas* tem sido uma estratégia eficaz para a criminalização da população pobre, jovem, negra e periférica.

É necessário destacar que o Brasil é signatário de diversos tratados e Convenções internacionais, dentre elas, a Convenção nº182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata sobre a *proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para a sua eliminação*. Para o referido órgão uma das piores formas de trabalho infantil compreende a “utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes” (OIT, 1999, art. 3º).

Assim, o Estado signatário deverá incentivar ações que promovam a retirada da criança dessas condições dispensando “a necessária e apropriada assistência direta para retirar

crianças das piores formas de trabalho infantil e assegurar sua reabilitação e integração social” (OIT, 1999, art. 7º).

Ao que parece o Brasil, e no nosso caso, o estado de Pernambuco, vão de encontro a essa Convenção, posto que as ações direcionadas para esse público vão no sentido de puni-los pela sua participação na atividade do tráfico em detrimento de ações preventivas que o afastem dessa modalidade de trabalho tão prejudicial aos nossos jovens.

Pensar no ato infracional tipificado como tráfico de drogas implica relacioná-lo ao acesso e usufruto do direito do trabalho, direito esse negado a grande massa de jovens, oriundos das periferias. Assim, o tráfico de drogas se constitui como uma possibilidade de acesso à renda a uma população que em sua maioria não tem meios de prover sua subsistência. Pois,

Negócio transnacional, componente da economia global, o tráfico de drogas encontrou em comunidades de baixa renda das cidades brasileiras espaço para instalar pontos de venda no varejo. A atividade no tráfico de drogas tem se apresentado como uma importante alternativa laboral para uma parcela de jovens residentes nos territórios onde esse tipo de comércio varejista se instala (GALDEANO; ALMEIDA, 2018, p. 43).

Isto é, o público que é apreendido pelo ato de tráfico de drogas é oriundo de locais com acentuada precariedade no que tange à oferta de serviços, renda e moradia. E ainda com maior concentração da população negra (GALDEANO; ALMEIDA, 2018).

Embora no senso comum a ideia do tráfico de drogas se contraponha a lógica da ética do trabalho, pesquisas apontam que o trabalho está presente na vida desses jovens desde muito cedo (GALDEANO; ALMEIDA 2018); (NAPOLIÃO; MENEZES; LYRA, 2020). Isto é, em sua maioria os adolescentes envolvidos no tráfico de entorpecentes já vivenciaram outras experiências laborais precárias ainda crianças, alertando-nos de que o seu envolvimento no tráfico de drogas é uma continuidade do trabalho infantil já presente na vida desses jovens.

Destaca-se ainda que diferentemente do que é propagado, esses jovens são submetidos a jornadas de trabalho exaustivas, em geral com plantões de 12 horas por dia, os seis dias da semana. Alguns necessitam fazer uso de cocaína para conseguirem permanecer acordados. Além do risco cotidiano que passam tanto em perseguições policiais, quanto no que se refere a perseguições de organizações criminosas (NAPOLIÃO; MENEZES; LYRA, 2020).

Logo, o trabalho do tráfico não é um trabalho sem esforço, e menos ainda um trabalho bem remunerado, visto a hierarquia existente nas “bocas de fumo”. Acredita-se que os que

realmente lucram com esse mercado ilegal estão longe das comunidades periféricas, no entanto, são os mais vulneráveis que estão na mira do Estado penal e acabam por compor as unidades socioeducativas, prisionais e os cemitérios do país. Logo, concorda-se que o tráfico de drogas:

Trata-se de um mercado extremamente arriscado e fortemente combatido pelas forças repressivas. Os adolescentes são recorrentemente expostos à violência policial, situações vexatórias e à possibilidade do confinamento. O enfoque da repressão está justamente no pequeno operador, mais marginalizado e vulnerável. São esses adolescentes os mais visados pela polícia, na prática, por serem os mais expostos no varejo da droga. Também estão expostos à violência física e simbólica, inclusive com armas de fogo, tanto por parte da polícia quanto de seus superiores na estrutura do tráfico. Eles são constantemente submetidos a sanções, ameaças e pressões psicológicas (GALDEANO; ALMEIDA 2018, p.65).

Logo, acredita-se que o combate ao tráfico de drogas exige para além de ações repressoras – com o encarceramento em massa dos jovens negros da periferia –, ações de fortalecimento das políticas sociais, especialmente com efetivo acesso ao trabalho digno que propicie aos jovens e suas famílias condições reais de subsistência.

Exige ainda por parte do judiciário brasileiro a compreensão que este ato é considerado de menor potencial ofensivo. Portanto, medidas de meio aberto devem ser priorizadas em detrimento das medidas em meio fechado, como o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu: “O ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente” (STJ, 2012).

No tocante à escolaridade os dados apontam prevalência do ensino fundamental, dado também verificado como predominante nos espaços destinados aos adultos. Sobre este tema alerta-se que é preciso compreender as relações intrínsecas entre a seletividade do sistema educacional e a seletividade do sistema de punição. Ou então, recorreremos no erro em associar a prática da criminalidade às camadas mais pobres e menos instruídas da população.

Segundo Baratta (2002), o sistema escolar desenvolve a mesma função de seletividade e marginalização desenvolvida pelo sistema penal, isto é, conservar a realidade social. Desde a educação básica até a superior, o sistema escolar reflete a verticalidade social e contribui para conservá-la através “de mecanismos de seleção, discriminação e marginalização” (BARATTA, 2002, p. 172).

Isto é, o atendimento ofertado aos estudantes provenientes das camadas mais baixas é diferenciado, e geralmente revestido de preconceitos e estereótipos negativos, condicionando uma seleção negativa através dos critérios de mérito escolar. Assim,

O nexos funcional entre os dois sistemas, no âmbito de um mecanismo global de reprodução das relações sociais e de marginalização, está provado pela existência de uma ulterior série de mecanismos institucionais, os quais, inseridos entre os dois sistemas, asseguram a sua continuidade e transmitem, através de filtros sucessivos, uma certa zona da população de um para outro sistema. Trata-se de mecanismos diversos, mas funcionalmente idênticos que, nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas, cumprem as tarefas de assistência social, de prevenção e de reeducação em face do desvio de menores. A passagem da reação informal para a instituição formal rompe uma linha de resistência devida ao fato, posto recentemente em relevo, de que a aplicação de sanções ou de mecanismos de controle exerce também, frequentemente, a função de preservar os indivíduos submetidos a estas sanções de caírem sob os mecanismos e as sanções do sistema institucional (BARATTA, 2002, p. 181).

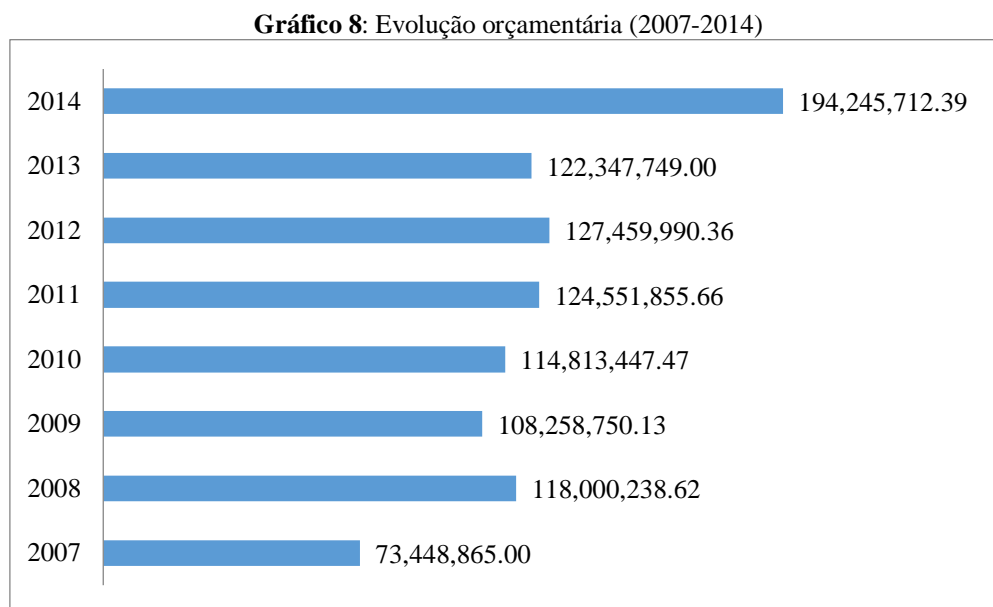
O que o autor nos alerta é que os mecanismos de seleção e discriminação do sistema escolar voltados às classes subalternas permitem a passagem de uma parcela do público submetido a sanções disciplinares informais para o sistema de instituição formal. Daí a relação entre sistema escolar e sistema penal. Em geral, os discriminados e estigmatizados do sistema escolar que não atendem aos critérios de mérito e disciplina compõe o público pertencente das prisões. Dito de outra forma, as classes subalternas experimentam desde cedo o sistema seletivo do Estado penal.

Outro elemento que merece destaque nos relatórios analisados é que nenhum deles apresentou dados sobre o quesito cor/raça. Embora seja evidente que o alvo do encarceramento é um alvo de cor como vimos no capítulo introdutório, tal questão foi invisibilizada pela instituição. Apenas a partir do ano de 2018 é que o quesito cor/raça entrou no perfil do público atendido pela FUNASE. Naquele ano, a raça negra correspondeu a 89% do público.

Fator importante a considerar na análise dos documentos é o destaque dado pela instituição no que concerne a adequação da infraestrutura física com “construções, ampliações, reformas, recuperações e manutenções corretivas e preventivas” (FUNASE, 2008, p. 3). Em todos os relatórios foram evidenciadas reformas, ampliações e construções de forma que em 2007 eram 17 Unidades socioeducativas de restrição/privação de liberdade e em 2014 esse número subiu para 23 Unidades.

Lembremos que o plano de reordenamento institucional previa a construção de 10 Unidades, logo, pode-se concluir que a instituição cumpriu 60% da meta proposta.

Sobre a questão orçamentária, temos o seguinte gráfico:



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Embora com algumas oscilações, podemos constatar que o recurso financeiro destinado à instituição mais que dobrou ao longo de oito anos, o que impactou significativamente na construção de Unidades, na contratação de profissionais especializados, bem como em um número maior de adolescentes/jovens encarcerados.

Ante o exposto, podemos concluir que embora os documentos careçam de melhor detalhamento das ações, especialmente no que se refere ao cumprimento das metas propostas nos planejamentos estratégicos. E ainda, não reflitam integralmente as condições vivenciadas pelos adolescentes na Instituição, pode-se inferir que a política implementada pelo PPV também gerou grandes impactos no sistema socioeducativo em Pernambuco. Isto é, no período entre 2007 e 2014 foi verificado o aumento massivo dos jovens encarcerados; aumento da repressão às drogas, fato materializado no aumento dos índices de apreensões por este tipo de ato; e aumento do orçamento voltado para a política socioeducativa em meio fechado.

A seguir veremos como outros órgãos refletiram esse momento. Quais as análises e avaliações que fizeram da FUNASE no período compreendido entre 2007 e 2014?

A seleção dos documentos se deu pelo mesmo critério, documentos produzidos no lapso temporal utilizado nesta pesquisa. Nesta análise iremos adotar uma separação dos documentos de acordo com o órgão que produziu o estudo, a pesquisa ou o relatório.

A seguir, fizemos alguns quadros a fim de facilitar a observação de alguns dados:

**Quadro 8** – Documento 1 e 2

<b>Documento</b>	<b>Órgão</b>	<b>Objetivo</b>
Relatório de visita Institucional aos CASES Abreu e Lima e Cabo (2011)	Associação Metropolitana dos Conselheiros e ex-conselheiros Tutelares do Estado de Pernambuco (AMCONTEPE)	Avaliar os níveis de efetivação dos direitos deferidos aos adolescentes e jovens na condição de privação, denunciar as violações, suscitar o debate e propor ações relevantes futuras.
Relatório de visita Institucional aos Centros de Internação Provisória Recife e Santa Luzia (2011)	Associação Metropolitana dos Conselheiros e ex-conselheiros Tutelares do Estado de Pernambuco (AMCONTEPE)	Avaliar os níveis de efetivação dos direitos deferidos aos adolescentes e jovens na condição de privação, denunciar as violações, suscitar o debate e propor ações relevantes futuras.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Os referidos documentos foram produtos das visitas institucionais realizadas em 2011 nas Unidades citadas. Em 09 de agosto de 2011 conselheiros tutelares visitaram a Unidade de Abreu e Lima e identificaram que naquele momento a Unidade tinha o quantitativo de 311 jovens quando sua capacidade era de 98. Já na Unidade do Cabo de Santo Agostinho a capacidade era de 160, mas na ocasião tinha 371.

Sobre a estrutura da segunda Unidade apontam “a estrutura da unidade, embora tenha sido dito pela direção que já foi muito pior, é de espantar. Tem aspecto de presídio com todos os requisitos, com muitas infiltrações e falta de iluminação e com os adolescentes dormindo em tapetes” (AMCONTEPE, 2011, p. 8).

O CENIP/Recife na ocasião contava com 214 jovens quando sua capacidade era para 90. E o CENIP feminino tinha capacidades para 12 internas, mas na ocasião contava com 28.

A AMCONTEPE justifica no documento que o número de rebeliões nas Unidades de internação, bem como às denúncias recebidas pelos conselhos tutelares em relação a castigos, torturas e abuso sexual foram fatores que impulsionaram a realização das visitas.

Segundo os conselheiros as principais reclamações dos internos na ocasião das visitas estavam relacionadas à comida, estrutura física, prática de castigos e acesso à assistência médica. Assim, constataram que os direitos preconizados na legislação passaram longe de uma prática pedagógica e humanizadora.

Na ocasião, foram identificadas condições insalubres nas Unidades, com mau cheiro e presença de ratos; vários internos com doenças de pele; ausência de ações em saúde; jovens

com sinais de espancamento; insuficiência de cursos profissionalizantes; e baixa inserção escolar.

Ante o cenário de violações de direitos humanos encontrado pelos conselheiros, foram sugeridas ações no sentido de que o poder público tomasse providências na direção de garantir os direitos preconizados em lei para esse público. O órgão sugeriu ainda ações de descentralização como estratégia para dirimir a superlotação constatada em todas as Unidades visitadas.

Os documentos apresentaram contradições importantes entre a normativa legal e a realidade vivida entre os jovens, com fotos, falas dos adolescentes e relatos de várias denúncias corroborando o entendimento de que naquele momento (2011) Pernambuco estava bem longe do cumprimento das normativas legais.

Ante os documentos analisados que contaram com riqueza de informações e detalhamento sobre os problemas vivenciados nas Unidades visitadas, entende-se que a AMCONTEPE desenvolveu um papel importante ao visitar, denunciar, questionar e cobrar do poder público o cumprimento efetivo dos dispositivos legais voltados para o atendimento dos adolescentes em regime de internação em Pernambuco.

**Quadro 9** – Documentos 3 e 4

<b>Documento</b>	<b>Órgão</b>	<b>Objetivo</b>
Panorama Nacional – A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação – 2012	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Traçar panorama da situação dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil, buscando conhecer o perfil social destes, dos processos de execução de medida em tramitação e as condições de atendimento deles nas estruturas de internação.
Relatório Final do Programa Justiça ao Jovem no Estado de Pernambuco (2011)	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Apresentar as principais considerações sobre o sistema socioeducativo de Pernambuco com as devidas recomendações para os diversos órgãos envolvidos na execução da política.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão público que tem por objetivo aperfeiçoar o sistema de justiça brasileiro, e desde sua criação em 2005 tem atuado de forma a monitorar e avaliar o sistema socioeducativo no país.

O documento intitulado *Panorama Nacional – A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação* é resultado de uma pesquisa nacional realizada entre julho de 2010 e outubro de 2011 para conhecimento do perfil dos adolescentes e a execução da medida

de internação nos estados brasileiros. Sobre o sistema socioeducativo de Pernambuco o documento apontou que o estado tinha uma taxa de superlotação de 178% que figurava o segundo maior do país. Outro dado importante é que Pernambuco apresentava o maior percentual de Unidades de internação no Nordeste, sendo 13 no total.

Já no relatório do Programa justiça ao jovem no estado de Pernambuco o mesmo órgão evidenciou a superlotação das Unidades pernambucanas, afirmando que com a exceção da UNIAI e dos CENIPs Caruaru e Petrolina, todas as outras Unidades do estado apresentavam superlotação (CNJ, 2011).

O referido relatório constatou ainda que a superlotação corroborou diretamente o tratamento indigno para os adolescentes no cumprimento de medida de internação, ferindo assim sua dignidade humana.

O documento é um relato minucioso da situação das Unidades de internação do estado no que concerne à estrutura física, atividades ofertadas, equipe de trabalho, bem como a violação de direitos. Dentre várias medidas propostas pelo órgão, destacamos:

Outra medida que se propõe é o fechamento gradual do CASE Cabo e do CASE Abreu e Lima, que representam de longe a pior situação em termos de superlotação, dinâmicas viciadas e absolutamente inadequadas (no CASE Cabo há o controle das várias alas por “representantes de pavilhão” escolhidos pelos próprios adolescentes; no CASE Abreu e Lima, a administração não tem meios efetivos para o controle das rixas entre os adolescentes, que não realizam qualquer atividade coletiva), assim como arquitetura inadequada (CNJ, 2011, p.20).

Sobre as Unidades supracitadas, destaca-se que a Unidade de Abreu e Lima foi definitivamente fechada em janeiro de 2020, isto é, nove anos depois da recomendação feita pelo CNJ. Já a Unidade do Cabo de Santo Agostinho continua em funcionamento, embora com inúmeras denúncias quanto às violações de direitos humanos, e por isso, alvo de uma ação civil pública.

Embora, o CNJ reconheça a inadequação do atendimento socioeducativo ofertado em Pernambuco e a necessidade da interrupção do atendimento nas duas Unidades supracitadas, por outro lado, reforça a lógica do encarceramento ao recomendar a ampliação de vagas no sistema com a criação de novas Unidades socioeducativas de forma regionalizada.

O documento não problematiza, por exemplo, a estruturação do meio aberto a fim de que sejam priorizadas as medidas de liberdade assistida e Prestação de Serviços à comunidade, bem como o papel do judiciário no crescente encarceramento observado no estado.



Como o órgão é vinculado ao sistema de justiça, compreende-se que exista certa dificuldade de fazer a autocrítica no que tange ao papel da justiça ao favorecer uma lógica de maior encarceramento da população pobre e negra.

**Quadro 10** – Documento 5

<b>Documento</b>	<b>Órgão</b>	<b>Objetivo</b>
É de direito: uma incursão pela Proteção, Atendimento e Justiça de Adolescentes e Jovens no Sistema Socioeducativo de Pernambuco	Fundação ABRINQ/ Save the Children /CENDHEC/CEDCA	Compartilhar o aprendizado acumulado e contribuir no sentido de dar subsídios que apontem os caminhos a serem trilhados a partir da mudança dos atuais paradigmas e da construção de novas perspectivas e alianças

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

A referida publicação é fruto dos resultados obtidos do projeto *É de direito: uma incursão pela Proteção, Atendimento e Justiça de Adolescentes e Jovens no Sistema Socioeducativo de Pernambuco* executado entre 2010 e 2013 numa parceria entre instituições de âmbito local, nacional e internacional. Tal projeto visava “provocar mudanças no sistema de proteção e justiça de Pernambuco a fim de garantir os direitos essenciais das crianças e dos adolescentes institucionalizados” (ABRINQ; SAVE THE CHILDREN, 2013, p.20).

Assim, o projeto tinha uma abrangência mais ampla. No âmbito socioeducativo, a pesquisa visava:

Compreender o funcionamento do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e fazer um levantamento de suas vulnerabilidades e possibilidades, com o objetivo de indicar caminhos estratégicos para o seu fortalecimento;  
 Analisar a eficácia do SGDCA em assegurar os direitos dos adolescentes de uma maneira geral e, em especial, daqueles que cumprem medida em meio fechado: identificar se os adolescentes privados de liberdade têm acesso a esse Sistema;  
 Aprofundar o conhecimento acerca das condições de vida dos adolescentes do Socioeducativo em meio fechado, buscando a melhoria de sua qualidade de vida dentro das unidades de internação e o combate rigoroso a violações de seus direitos, bem como uma maior compreensão acerca de suas expectativas de futuro fora do Case (ABRINQ; SAVE THE CHILDREN, 2013, p.64).

O documento remete aos relatórios produzidos pelo CNJ e afirma que “praticamente não houve avanços”, denunciando que a situação do sistema socioeducativo de Pernambuco naquele momento estava “no limite do caos” (ABRINQ; SAVE THE CHILDREN, 2013, p.65).

A pesquisa apontou que a fragilidade das medidas socioeducativas de meio aberto fortalece as internações indevidas no estado, além do fato de uma prevacente cultura menorista por parte do judiciário que prioriza o meio fechado e desacredita do meio aberto.

Um ponto importante que foi identificado nesse estudo foi a ausência de recursos humanos e financeiros por parte das entidades de fiscalização. Logo, se há uma fragilidade no controle democrático e na fiscalização das entidades de atendimento a probabilidade de violações nesses espaços é ainda maior e tendem a ser invisibilizadas. Sobre a Instituição FUNASE informou ainda:

No âmbito da FUNASE identifica-se, também, a reprodução da cultura patriarcal classista e racista, arraigada no passado histórico colonial escravocrata de Pernambuco e do Brasil, que aparece aliada à continuidade da percepção dos adolescentes como “marginais” e “perigosos” (ABRINQ; SAVE THE CHILDREN, 2013, p.83).

Essa afirmação adveio da reclamação dos adolescentes da época sobre o tratamento dispensado a eles, e de alguma forma fomentado pela Instituição, posto a ausência de cursos de capacitação para os trabalhadores do sistema.

O documento estudado traz uma rica contribuição, pois faz uma análise do sistema socioeducativo a partir dos vários atores envolvidos, trazendo a percepção dos adolescentes, trabalhadores, judiciário, órgãos de defesa, e por fim, conclui que:

A realidade em Pernambuco está na contramão do que preconiza o ECA e o SINASE. As medidas de privação de liberdade ainda se destacam enquanto opção judiciária determinante, em detrimento das medidas em meio aberto que, em muitos casos, observa-se serem possível enquadrar. Por outro lado, é um dos Estados brasileiros com maior índice de violação de direitos de adolescentes atendidos em instituições de internamento – mais perto de se parecerem a centros de detenção do que a unidades socioeducativas –, além do quadro recorrente de superlotação extrema, onde já foram registrados casos graves, tais como tortura, espancamento, humilhação e exposição a ambientes insalubres (ABRINQ; SAVE THE CHILDREN, 2013, p.17).

Desse modo, a pesquisa evidenciou o papel determinante do judiciário que prioriza as medidas de privação de liberdade, o que acaba favorecendo a superlotação das Unidades socioeducativas, bem como a violação de direitos.

Quadro 11 – Documento 6

Documento	Órgão	Objetivo
Dossiê SINASE	Escola de Conselhos de Pernambuco	Veicular as produções acadêmicas e as experiências que se dedicam à defesa dos direitos da criança e do adolescente.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

O referido documento publicado em 2013 pela *Revista Infância Hoje* se constitui em uma reunião de artigos e relatos de experiências sobre o sistema socioeducativo de Pernambuco daquela época que se encontrava em um cenário alarmante de violação de direitos.

O Dossiê apresenta uma diversidade de temas das mais diferentes áreas de conhecimento. Os temas perpassam questões de gênero, família, maternidade, orientação sexual, qualificação profissional dos adolescentes, atuação das equipes profissionais, dentre outros. Daremos destaque ao relato de experiência intitulado *O Fórum Estadual DCA/PE e a problemática do sistema socioeducativo de Pernambuco* de autoria de Reginaldo José da Silva na época coordenador do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco - Fórum DCA/PE.

O referido autor caracteriza o sistema socioeducativo como um caos, deixando clara a necessidade de mudanças urgentes, especialmente no que tange ao cumprimento do plano de reordenamento institucional elaborado no ano de 2010.

Silva (2013) apresentou em seu relato de experiência a atuação do Fórum DCA desde a apresentação da proposta de reordenamento entregue aos candidatos ao governo do estado em 2006, dentre eles, Eduardo Campos. O autor evidencia então que as discussões e lutas pela melhoria do sistema socioeducativo de Pernambuco coincidem com a chegada de Eduardo Campos ao cargo de governador e se intensificam durante seus dois governos.

Como em outros documentos o autor também apontou a situação dramática das Unidades de Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho que naquele ano como resultado de rebeliões tiveram cinco jovens assassinados, considerando assim, o sistema socioeducativo do estado ineficaz no sentido a efetivar o que está nos dispositivos legais, bem como na execução do plano de reordenamento institucional<sup>65</sup>.

Segundo o autor, embora o plano de reordenamento tenha sido elaborado em 2010, no ano de 2012 ele ainda não tinha saído do papel, sinalizando assim que o reordenamento institucional não era uma prioridade para o estado de Pernambuco (SILVA, 2013).

---

<sup>65</sup>Dados institucionais e outros documentos apontam sete mortos nesse ano de 2012.

Frente a esse cenário, o Fórum DCA, juntamente com outras entidades da sociedade civil promoveu *Vigílias pelo fim da violência no Sistema Socioeducativo em Pernambuco*. O encontro era mensal em diferentes espaços públicos, cujo objetivo era sensibilizar a sociedade e o poder público sobre a situação de violência e negação de direitos dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas no estado, bem como denunciar a não execução do plano de reordenamento institucional.

O autor finaliza seu relato de experiência ratificando o compromisso pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e salientando a importância do papel de controle social exercido pelo Fórum DCA de Pernambuco ao fiscalizar e denunciar as violações voltadas para o público em atendimento socioeducativo.

De forma geral o Dossiê evidenciou a importância dos mecanismos de controle social e da sociedade civil organizada na defesa e garantia de direitos desse público, destacou ainda a necessidade de um investimento público na educação para os Direitos Humanos junto aos mais diversos setores da sociedade, no sentido de construir novos valores que possibilitem enxergar os adolescentes envolvidos na prática de ato infracional como seres humanos.

**Quadro 12** – Documento 7

<b>Documento</b>	<b>Órgão</b>	<b>Objetivo</b>
Educar ou punir? A realidade da internação de adolescentes em Unidades Socioeducativas no estado de Pernambuco	GECRIA/UFPE; CENDHEC	Verificar se as instituições do Sistema de Justiça Juvenil de Pernambuco executavam as medidas da internação provisória e internação, considerando a proteção e responsabilização do adolescente em conflito com a lei e o marco legal nacional.

FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Documento é fruto de uma pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Política da Criança e do Adolescente (GECRIA), vinculado à UFPE, sob a coordenação da professora Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça e o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC). Embora este documento tenha sido publicado em 2017, seus dados se referem aos anos de 2013 e 2014, e por esse motivo entrou no rol de documentos a serem analisados nessa pesquisa.

Destaca-se que a pesquisa apontou dificuldades no acesso de algumas informações institucionais, sugerindo que não há um alinhamento geral da coleta de informações, isto é, ao que parece na época da pesquisa cada Unidade socioeducativa trabalhava os instrumentos e a

coleta de dados à sua maneira, fato que dificultou a mensuração de alguns indicadores de análise.

O documento assinalou um grave cenário de negligência do estado frente ao atendimento dos adolescentes e jovens no cumprimento de medidas socioeducativas, tendo como consequência a denúncia de vários órgãos ao alto comissariado da ONU para os direitos humanos em 2013<sup>66</sup>.

A pesquisa também identificou a superlotação que é histórica no estado. Na época a situação de Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho se destacaram em virtude da distorção entre capacidade e público atendido. Na primeira Unidade a capacidade era de 98 e na ocasião tinha 218 jovens. No segundo caso a capacidade era de 166, no entanto, a Unidade atendia na época 400 adolescentes e jovens (CENDHEC, 2017).

Assim, não é de se estranhar que em todos os documentos analisados essas duas Unidades protagonizem episódios de rebeliões e mortes no sistema socioeducativo de Pernambuco.

Sobre mortes de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, a pesquisa apontou que no ano de 2012 Pernambuco ocupava o primeiro lugar dessa triste estatística, sendo esse o grande reflexo do descumprimento das normativas nacionais e internacionais (CENDHEC, 2017).

Ao contextualizar o cenário pernambucano sobre o cumprimento das normativas internacionais e nacionais, identificando o funcionamento do Sistema de Justiça Juvenil de Pernambuco e ao fazer recomendações no que tange ao atendimento e às medidas de prevenção, o estudo trouxe contribuições importantes para a elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo (PEDAS) elaborado em 2015.

Dentre os resultados da pesquisa, destacamos a fragilidade na fiscalização das entidades de atendimento, fato já verificado em outro documento. De acordo com a publicação:

A inspeção não acontece de forma regular nas unidades de internamento de Pernambuco, apesar de sua fortaleza no campo jurídico. O resultado também é preocupante na medida em que fragiliza a situação de violação dos adolescentes, no próprio ambiente da unidade de internação (CENDHEC, 2017, p.69).

---

<sup>66</sup> Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED; Defesa de Niños y Niñas Internacional (DNI); Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC; Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP; e Fundação Abrinq – Save The Children.

Já apontamos anteriormente que essa fragilidade tende a agravar e mascarar as violações cometidas contra esse público dentro das Unidades socioeducativas. Mas a pesquisa aponta outro dado preocupante: a fragilidade de mecanismos de denúncia por parte dos adolescentes.

Ora, se são sujeitos de direitos por que dessa fragilidade? Diante desse resultado o estudo recomendou a participação efetiva de adolescentes e jovens tanto na proposta pedagógica institucional quanto nos processos de denúncias no interior das Unidades socioeducativas.

A pesquisa nos trouxe outro dado alarmante: uma falha nos mecanismos de prevenção, isto é, não existe em nível nacional ou estadual um plano que trace estratégias de prevenção no envolvimento de adolescentes na prática de ato infracional. Assim,

A ausência de um plano específico de prevenção, aliada ao pouco investimento na política de educação e demais políticas sociais para esses adolescentes, faz com que as propostas pensadas pelo Governo para a área, muitas vezes não passem da reprodução de antigos modelos já conhecidos pelo seu fracasso. (CENDHEC, 2017, p.76).

Logo, mesmo com todo o avanço do marco legal, naquele momento o modelo de intervenção estatal estava ancorado em modelos anteriores de intervenção.

Por fim, a pesquisa evidencia o alto investimento na ampliação das Unidades de internação em detrimento das medidas de meio aberto e das medidas de prevenção, recomendando assim o fortalecimento do meio aberto como forma de diminuir o número de internos nas Unidades de internação.

O título da publicação é uma pergunta: Educar ou punir? Após a análise dos dados não nos resta dúvidas de que o caminho da educação é o mais viável e eficaz para crianças e adolescentes, no entanto, o que ficou evidente é que o estado de Pernambuco tem investido fortemente em mecanismos de punição. Punição esta que é anterior ao processo socioeducativo, pois lembremo-nos de que o não acesso e usufruto de direitos básicos como educação, saúde, trabalho, moradia e lazer também se configura como uma punição aos mais pobres.

Após a análise dos documentos selecionados, teceremos algumas considerações sobre os achados da pesquisa.

No que tange aos documentos produzidos pela FUNASE, percebe-se uma ênfase nos critérios de eficácia e efetividade das ações, mas sem dialogar com a realidade institucional, pois se mascara o cenário de violência e negação de direitos vivenciados pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Embora os documentos reafirmem os preceitos contidos no ECA e no SINASE, em muitos momentos nota-se o foco das ações voltadas para festividades, eventos religiosos, deixando de lado o aspecto pedagógico e os eixos estruturadores do atendimento socioeducativo.

Ainda assim, a partir dos dados primários fornecidos pela Instituição pudemos verificar que a hipótese de que o PPV também impactou consideravelmente e negativamente o sistema socioeducativo foi confirmada. Especialmente com o aumento do encarceramento dos jovens, o aumento de apreensões por tráfico de drogas e o aumento orçamentário empregado no meio fechado.

Por outro lado, os documentos produzidos por outros órgãos procuram dar voz aos adolescentes do sistema e as suas famílias. Todos os documentos apontaram a superlotação e a precária estrutura física das Unidades socioeducativas de Pernambuco, a violação de diversos direitos, bem como a negligência do estado na condução da política socioeducativa, ao considerarem o alto índice de mortos do sistema.

Logo, os documentos ao apresentarem o perfil dos jovens atendidos, a estrutura das Unidades, as atividades ofertadas, as condições de trabalho dos trabalhadores envolvidos na ação socioeducativa mostram-se como um importante instrumento de denúncia de violação de direitos.

As Unidades de Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho são destaque em todos os documentos, evidenciando que ambas têm os piores índices de superlotação, bem como de violações, denúncias e conseqüentemente de mortes no sistema socioeducativo pernambucano.

Evidencia-se que apenas um dos documentos fez referência ao plano de reordenamento institucional, afirmando sua inoperância, visto que em 2012 ele ainda não tinha saído do papel. Talvez esse seja o motivo da inexistência de relatórios institucionais sobre o reordenamento institucional.

Outro ponto comum na maioria dos documentos – com a exceção daqueles produzidos pelo CNJ – é o entendimento da necessidade de fortalecimento das medidas em meio aberto como uma estratégia de diminuição de entrada de adolescentes no meio fechado. Nesse

sentido vê-se a necessidade de maior investimento no meio aberto, bem como uma mudança de perspectiva do judiciário que ainda privilegia as ações em meio fechado.

Saliente-se ainda que nenhum documento produzido na época (2007-2014) fez qualquer relação do PPV com a situação do sistema socioeducativo pernambucano. Isto é, as análises estavam mais voltadas para o marco legal nacional e internacional, mas desconectadas com o cenário local, ao menos no que tange a política de segurança pública.

Tal dado nos revela a importância de fazer as devidas mediações, considerando não apenas as determinações mais gerais, mas também as expressões locais que interferem diretamente no sucesso ou fracasso de uma política pública.

Após a análise documental, vê-se que diferentemente do que foi proposto no plano de governo do estado, no PPV e no reordenamento institucional a situação dos jovens privados de liberdade piorou consideravelmente ao examinar o aumento do número de internos, a precariedade das condições de atendimento, e ainda o número expressivo de mortos no sistema.

Em suma, pudemos constatar que diferentes atores sociais percebem os problemas sociais a partir de lentes distintas. Logo, não é surpresa que os documentos produzidos pela instituição enalteçam sua prática e ocultem a rotina institucional permeada por violações de direitos. Ora, seria incoerente o próprio estado reconhecer sua falha na execução da política socioeducativa.

Por outro, vimos a atuação de atores e órgãos comprometidos com a defesa intransigente dos direitos de crianças e adolescentes, e, portanto, tecendo uma crítica séria na construção de uma política socioeducativa eficaz não só na normativa legal, mas, sobretudo, na prática.

Por fim, cientes de que família, estado e sociedade são co-responsáveis na proteção de crianças e adolescentes, o nosso desafio é imprimir esforços conjuntos nessa atribuição para que crianças e adolescentes não sejam alvos das políticas de criminalização da pobreza.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o começo é difícil, e isso vale para toda ciência.  
(Prefácio Primeira Edição d'O Capital, 1859, Karl Marx)

Embora o tópico deste item tenha o título de considerações finais, entendemos que o fruto dessa pesquisa simboliza apenas o começo. Pois nenhum trabalho está acabado ou definitivamente concluído. Assim essa pesquisa é apenas o começo de uma longa jornada acadêmica em busca do conhecimento.

E como “Todo começo é difícil”, não poderia ter sido diferente nesse trabalho. Essa dificuldade perpassou todo o processo da pesquisa, como a escolha do tema, definição do problema, objetivos, metodologia, bem como ultrapassou os limites acadêmicos. O cenário político, econômico, social e sanitário impactou direta e indiretamente nesse processo.

Lembremo-nos que o ano de 2020 foi muito peculiar na história da humanidade: vivemos e ainda estamos vivendo em meio a uma pandemia. Se o percurso de uma pesquisa já é difícil, essa dificuldade foi agravada pela incerteza, ansiedade, tristezas e perdas que tal cenário imprimiu no contexto mundial.

No tocante à pesquisa, sem dúvidas o acesso às informações, documentos, livros, dissertações e teses foi prejudicado. O acesso aos arquivos e órgãos, o fechamento da Universidade, e conseqüentemente de suas bibliotecas foi um fator dificultador para o estudo que trouxe impactos diretos não só para esta pesquisa, mas para todos aqueles que estavam em processo de pesquisa, coleta e sistematização dos dados.

Afinal, pesquisar em casa não foi tarefa fácil, além da dificuldade de demarcar os horários de trabalho, estudo, lazer, a pandemia deixou ainda mais evidente a desigualdade de gênero do nosso modelo de produção. Estudos apontam que o grupo mais impactado no que tange à produção acadêmica são o das mulheres negras com ou sem filhos, e em seguida as mulheres brancas com filhos (PARENT IN SCIENCE, 2020). Logo, sabendo que a pesquisadora em questão trata-se de uma mulher negra, infere-se que foram muitas as dificuldades para esta produção. Mas apesar de todos os problemas vivenciados no processo de pesquisa, podemos celebrar ao ver que ela foi devidamente concluída.

Esta pesquisa preocupou-se em compreender a política de atendimento socioeducativo em um contexto de implementação do Estado penal no Brasil, a partir da análise da experiência do PPV como política pública de segurança implementada pelo governador Eduardo Campos, compreendendo o período entre 2007 e 2014.

Assim, a partir da teoria crítica foram analisados diversos documentos de origem governamental e não governamental, legislações, dissertações, teses e bibliografia especializada no sentido de descobrir como essa política de segurança pública impactou o sistema socioeducativo do estado.

Para tanto, no nosso primeiro capítulo partimos do modo de produção capitalista por compreender que o modo de produção é o motor da sociedade, ou nas palavras de Jacob Gorender o modo de produção é o “fundamento ontológico da sociedade humana”. Isto é, ele é o fator que determina as formas de reprodução social, sociabilidade, e claro, as formas de punição em uma dada sociedade.

Isso porque há uma relação intrínseca entre modos de produção e punição, separar tais sistemas é um equívoco. Não à toa, pudemos constatar que a prisão tal como conhecemos hoje é fruto do modo de produção capitalista.

E por esse motivo não podemos considerar os encarcerados como excluídos do sistema capitalista de produção, ao contrário, eles não só estão incluídos como participam ativamente dos mecanismos de supressão dos salários, da reprodução da desigualdade social, e da manutenção do exército industrial de reserva.

Como esse modo de produção está baseado na exploração de uma classe sobre outra, não é de se estranhar de que a classe trabalhadora tem sido historicamente alvo preferencial da punição. E com o neoliberalismo essa mesma classe viu sua situação piorar ainda mais, posto o surgimento de uma doutrina que visava o livre mercado, colocando como incompatíveis liberdade e igualdade. Nesse cenário vimos o desmonte dos direitos sociais e das políticas públicas e em contrapartida o fortalecimento do capital.

Como foi constatado, o neoliberalismo trouxe ainda uma nova modalidade de penalidade, voltada especialmente para as classes subalternas caracterizada de Estado penal. A estratégia utilizada é simples: criminalizar a pobreza.

Nesse contexto, o cárcere tem sido a principal resposta estatal de combate à criminalidade ao incentivar medidas de punição em detrimento da oferta de políticas públicas e sociais. Na teoria quanto maior o número de encarcerados menor seria o índice de criminalidade de uma dada sociedade. Mas na prática o que vemos é que mesmo com altos índices de encarceramento, os índices de violência e criminalidade não diminuem. Logo, o encarceramento em massa como solução para a questão da criminalidade é uma falácia.

Pensando na realidade brasileira que tem por base uma formação social escravocrata, de capitalismo dependente, e que absorveu tão bem os valores neoliberais percebemos que os alvos preferenciais da punição, são os pobres, negros e periféricos. Ao compreender os

elementos da nossa formação social e o lugar do negro das relações sociais brasileiras, não é de se estranhar que esses sujeitos estejam majoritariamente nos presídios, nas Unidades socioeducativas, bem como nos cemitérios do país.

Assim, ao final do primeiro capítulo pudemos compreender como o Estado penal seleciona seus alvos a partir da criminalização da miséria, e pensando na realidade brasileira pudemos compreender que a punição tem um alvo de cor e classe específicos.

Compreendendo o processo de seleção engendrado pelo modelo capitalista de produção partimos para o segundo capítulo recuperando a história da política de atendimento socioeducativo do estado de Pernambuco que teve sua origem em 1966 com a criação da FEBEM. No decorrer do capítulo pudemos acompanhar os avanços do marco legal, no entanto, ficou evidente que esse avanço não acompanhou a realidade daqueles que passaram na Instituição.

Embora com a inauguração de nova doutrina – proteção integral – ficaram explícitas relações de continuidade com o modelo menorista que buscou o controle sociopenal dos pobres. Apesar das mudanças na Instituição de atendimento ao longo de 55 anos – FEBEM/FUNDAC/FUNASE – salienta-se que as mudanças apresentadas se pautaram muito mais no âmbito das nomenclaturas do que efetivamente numa mudança de paradigma.

E essa afirmação não se resume às mudanças no nome da Instituição responsável pelo atendimento socioeducativo. Isso porque ao substituir o termo menor por adolescente em conflito com a lei, e mais atualmente denominá-lo de adolescente envolvido na prática de ato infracional não mudou sua condição de subalternidade e sua vivência institucional permeada de violações de direitos humanos.

Dizer que eles estão apreendidos ao invés de presos não muda as condições objetivas das unidades socioeducativas que mais se assemelham às prisões. E mais, chamá-los de sujeitos de direitos nem de longe simboliza que eles são tratados como sujeitos e tampouco que seus direitos são garantidos.

Logo, termos como *adolescente envolvido na prática de ato infracional*, *sujeitos de direitos*, *Unidades de atendimento socioeducativo*, *medidas socioeducativas*, entre outros, soam como eufemismos. Isto é, como estratégias de “suavizar” uma situação considerada mais grave. Por esse motivo, vimos no capítulo 2 que a autora optou por utilizar os termos vigentes da época, mas que hoje carregam uma conotação negativa.

Dito isso, não queremos defender a exclusão dos “termos politicamente corretos”, mas a reflexão crítica de que mudanças semânticas não simbolizam necessariamente mudanças de

paradigmas. Para que tais mudanças ocorram se fazem necessárias ainda mudanças culturais e conjunturais. E estas, infelizmente, não ocorreram.

No terceiro capítulo discorremos sobre o Pacto Pela Vida, política de segurança pública implementada no governo de Eduardo Campos, sendo essa política o principal destaque do seu governo. Verificamos que o PPV trouxe resultados na diminuição de homicídios, no entanto, foi verificado que em relação a outros crimes as taxas cresceram, especialmente a partir de 2014.

Com uma estratégia de gestão por resultados e baseado na meritocracia essa política possibilitou um incremento das corporações de segurança, de equipamentos tecnológicos e de investimento em medidas repressivas. Tais investimentos impactaram diretamente no aumento da população carcerária, bem como na precariedade das condições das prisões do estado.

A hipótese pensada foi de que assim como no sistema prisional pernambucano, o sistema socioeducativo sofreu rebatimentos da política de segurança pública implementada no estado, especialmente com o aumento do encarceramento e piora nas condições de cumprimento da medida.

Vimos que tal hipótese é verdadeira, posto que o número de adolescentes sob a acusação de prática de ato infracional quase dobrou ao longo dos governos Eduardo Campos ao passo que foram fortalecidas estratégias de maior vigilância e punição dirigidas aos mais pobres.

Foi verificado aumento nas Unidades de internação, grande volume de recursos no meio fechado, o aumento das apreensões voltadas para aqueles envolvidos no tráfico de drogas, bem como um perfil de jovens negros e de baixa escolaridade oriundos das classes subalternas.

Ficou evidente que essas estratégias fazem parte da lógica do Estado penal inaugurado nos Estados Unidos, disseminado na Europa, e também na América Latina. No Estado penal são valorizadas ações punitivas em detrimento de políticas públicas eficazes de combate à pobreza e a desigualdade social.

Assim, pensando nas mediações entre o local e o cenário nacional e internacional, constata-se que Pernambuco seguiu a receita estadunidense na estratégia de criminalização da pobreza, visto que o PPV tinha uma intencionalidade clara em encarcerar um segmento específico da sociedade.

Ao pensar nas reflexões de Wacquant ao afirmar que nas sociedades neoliberais os mecanismos de proteção social não passam de um penal disfarçado, chegamos à conclusão de

que o sistema socioeducativo de Pernambuco reproduz a mesma lógica, e, portanto, o consideramos como um sistema penal disfarçado.

Concordamos com Baratta (2002) ao afirmar que a educação liberta e o cárcere tem uma lógica inversa da educação. Sendo assim, como pode educação e violência coexistirem no mesmo espaço? Como é possível ressocializar encarcerando pessoas? E mais, que cultura de paz é possível em uma instituição estruturalmente violenta?

Lembremo-nos que a Instituição surge nos acordos da ditadura militar e tem uma relação intrínseca com a mesma. Logo o autoritarismo, a repressão e a violência são estruturais desse sistema. Apesar de tais análises, não podemos atribuir o fracasso das medidas socioeducativas a um único órgão, é necessário refletir sobre a totalidade social e suas determinações na interferência desse processo. Assim, voltamos ao fundamento, isto é, ao modo de produção social.

Não à toa iniciamos a dissertação com essa discussão, pois a partir dela podemos compreender que “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram” (MARX, 2011, p.25).

Mas então, o que fazer? Devemos nos conformar diante de tal cenário?

A resposta é NÃO. Um dado relevante que essa pesquisa apontou foi o papel dos diferentes atores sociais na fiscalização e controle democrático da política de atendimento socioeducativo. E é a partir dos documentos produzidos por esses atores que podemos pensar nas estratégias de enfrentamento frente ao crescente encarceramento da população pobre.

A primeira medida necessária é inverter a lógica dos fatores. Isto é, no Estado penal são incentivadas estratégias de criminalização em detrimento de políticas sociais como medidas eficazes de prevenção. Portanto, a lógica é de mais grades e menos direitos, pois quanto mais aparatos repressivos do estado, menos direitos são garantidos à população. Assim, precisamos enquanto trabalhadores, pesquisadores e sociedade civil organizada lutar e fiscalizar pelo direito constitucional ao acesso às diversas políticas públicas, para então mudar a ordem dos fatores: por mais direitos e menos grades.

Faz-se necessário ainda potencializar as medidas em meio aberto. Essa seria uma estratégia interessante para evitar que adolescentes lotassem as Unidades socioeducativas. No entanto, esse não deve ser apenas um dever dos municípios, mas, sobretudo, do judiciário. Isso parte da compreensão de que o judiciário brasileiro tem papel determinante no encarceramento dos mais pobres, pois infelizmente, a lógica que perpassa a subjetividade dos magistrados é a do menorismo penal.

Como falamos no início deste item, nenhum trabalho é acabado. Logo, vê-se a necessidade de que as pesquisas na área continuem como estratégia de fomentar a discussão e dar visibilidade a um público historicamente menosprezado. Assim, sugere-se que outras pesquisas possam avançar nas seguintes discussões:

- ✓ Avaliação do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco buscando analisar o que foi possível avançar nessa conjuntura de recrudescimento do neoliberalismo;
- ✓ Estudo da oferta das medidas em meio aberto no estado como forma a potencializar suas ações e visibilizar sua atuação;
- ✓ Análise das sentenças emitidas pelo poder judiciário a fim de conhecer as motivações e subjetividades contidas nas decisões judiciais;
- ✓ Estudo das organizações da sociedade civil na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e especificamente qual sua atuação na defesa dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa;
- ✓ Estudos que evidenciem o atendimento ofertado pela FUNASE no que tange às áreas de educação, profissionalização e atendimento ao público egresso.

Por fim, é necessário salientar a importância da pesquisa em tempos tão sombrios. No cenário atual a ciência se tornou motivo de descrédito e o ensino superior público está sendo sucateado como parte de um projeto ultraneoliberal. Assim, pesquisar é mais que produzir conhecimento, pesquisar é um ato de resistência, coragem e rebeldia.

É necessário resistir às investidas neoliberais, conservadoras e reacionárias; coragem para assumir um posicionamento contrário a toda essa lógica ao adotar novas metodologias e perspectivas de análise; e por fim, rebeldia, afinal sem ela não será possível construir um novo modelo de sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. Lutas sociais e desafios da classe trabalhadora: reafirmar o projeto profissional do serviço social brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. nº 129, p. 366-386, maio/ago. 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

AMORIM, Raíssa Teles Duarte. **O efetivo é o afeto: o Centro de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco e o direito do adolescente ao afeto**. 2017. 131p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos – UFPE, Recife, PE.

ASSOCIAÇÃO METROPOLITANA DOS CONSELHEIROS, EX-CONSELHEIROS TUTELARES DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Relatório de visita Institucional aos CASES Abreu e Lima e Cabo**. Recife: [s.n.], 2012.

ASSOCIAÇÃO METROPOLITANA DOS CONSELHEIROS, EX-CONSELHEIROS TUTELARES DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Relatório de visita Institucional aos Centros de Internação Provisória Recife e Santa Luzia**. Recife: [s.n.], 2012.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 3ªed., Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARRETO, Flávia Cavalcanti. **Tecendo “nós”**: um estudo psicanalítico sobre a amizade entre jovens em contexto de violências extremas. 2019. 142p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica – UNICAP, Recife, PE.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 1ª Ed. – Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual SINASE 2017**. Brasília: DF, 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Senado Federal. Brasília: DF, 1990.

BRASIL. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**: Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006. Brasília: SEDH/CONANDA, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – atualização dezembro de 2019. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2020.

BRASIL. **Lei 4.513 de 1 de dezembro de 1964**: cria a Fundação Nacional do Bem estar do Menor. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14513.htm) > . Acesso em: 15/jun/2021.

BRASIL. **Lei 314 de 13 de março de 1967**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 06/set/2021.

BRASIL. **Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979**: institui o Código de Menores. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm)>. Acesso em: 03/jun./2021.

BRASIL. **Lei 13.260 de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 19 de mai de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula nº 492**. O ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente. Brasília, DF, 2012. Disponível em :<[https://www.stj.jus.br/internet\\_docs/biblioteca/clippinglegislacao/S%C3%BAmulas\\_491a493\\_STJ.pdf](https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/S%C3%BAmulas_491a493_STJ.pdf)>. Acesso em: 26 de set de 2021.

BRASIL. **Lei 12.594, 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 14 jun. 2021.

CAVALCANTI, Gênesis Jácome Vieira. **A crise estrutural do capital e o grande encarceramento**: o caso brasileiro. 2019. 164p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas – UFPB, João Pessoa, PB.

CELLARD, André. Análise documental. In: POUPART, Jean et al (Org.). **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2010. Pp. 295-316.

CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. **Educar ou punir?**: a realidade da internação de adolescentes em Unidades Socioeducativas no Estado de Pernambuco / Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Conselho Estadual de



Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/PE; Texto Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça. Recife: Via Design Publicações, 2017.

CÉSAR, Isaura de Albuquerque. **A FUNASE e a formação cidadã**. 2014. 126p. Dissertação de Mestrado. Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – UFPE, Recife, PE.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de ética profissional do/a assistente social**. Resolução n.273, de 13 de março de 1993.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Panorama Nacional**: a execução de medidas socioeducativas de internção. Programa Justiça ao Jovem, Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama\\_nacional\\_justica\\_ao\\_jovem.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf)>. Acesso em: mar de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Final do Programa Justiça ao Jovem no Estado de Pernambuco (2011)**. Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pernambuco.pdf>>. Acesso em: 20 de ago de 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório de visita temática Segurança Pública e Sistema Prisional Pernambuco**. Brasília, 2019.

EDMUNDO, Lygia Pereira. **Instituição: escola da marginalidade?** São Paulo: Cortez, 1987.

ESCOLA DE CONSELHOS DE PERNAMBUCO. Dossiê SINASE. **Revista Infância hoje**. Verônica Mafra e Milton Bezerra (Org.). 2ª Ed. Recife, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

FEBEM. **Resolução nº 1 de 11 de janeiro de 1968. Recife, 1968**. Disponível em:< [http://200.238.101.22/docreader/DocReader.aspx?bib=DO\\_196801](http://200.238.101.22/docreader/DocReader.aspx?bib=DO_196801)>. Acesso em: 20 de out de 2020.

FEBEM. **Núcleos de produção: uma alternativa de atendimento**. Recife, 1984.

FERNANDES, Maria Nilvane; LARA, Angela Mara de Barros. A inserção do artigo 227 na Constituição Federal de 1988: os movimentos sociais, os atores políticos e a causa do menor. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 56, 6, N. 3, p. 289-302, set/dez 2020.

FERREIRA NETO, João Constantino. **Dificuldades na escolarização dos adolescentes privados de liberdade em Pernambuco**. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches, 2011.

FONTES, Virgínia. A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade. In: **Expropriação e direito no capitalismo**. Ivanete Boschetti (Org.). São Paulo: Cortez, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2014 a 2017. São Paulo, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FUNDAÇÃO ABRINQ- SAVE THE CHILDREN; CENTRO DOM HÉLDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. **Projeto "É de Direito"**: uma incursão pela Proteção, Atendimento e Justiça de Adolescentes e Jovens no Sistema Socioeducativo de Pernambuco. São Paulo: Fundação Abrinq, 2013. Disponível em:  
<<http://www.policiacivil.pe.gov.br/images/media/T-DPCA-E-DE-DIREITO.pdf>>  
Acesso em: 23 de set de 2021.

FUNASE. **Fundação de Atendimento Socioeducativo**. Disponível em:  
<<http://www.funase.pe.gov.br>>. Acesso: 28 de jan. 2020.

FUNASE. **Planejamento institucional 2011**. Recife, 2011.

FUNASE. **Planejamento institucional 2012**. Recife, 2012.

FUNASE. **Planejamento institucional 2013**. Recife, 2013.

FUNASE. **Planejamento institucional 2014**. Recife, 2014.

FUNASE. **Relatório de Gestão 2007-2010**. Recife, 2010.

FUNASE. **Relatório Anual 2013**. Recife, 2013.

FUNASE. **Relatório Anual 2014**. Recife, 2014.

FUNASE. **Projeto político-pedagógico**. Recife, 2020.

FUNDAC. **Plano de Atendimento Socioeducativo da FUNDAC**. Recife, 2003.

FUNDAC. **Fundação da Criança e do Adolescente**. Recife, 2004.

FUNDAC. **Cartilha Direito do Socioeducando**. Recife, 2004.

FUNDAC. **Cartilha Semiliberdade**: como você vai conquistar o direito de visitar sua família. Recife, 2004.

FUNDAC. **Relatório 2005**. Recife, 2005.

FUNDAC. **Relatório 2008**. Recife, 2008.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GALDEANO, Ana Paula; ALMEIDA, Ronaldo. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social**. – São Paulo: CEBRAP, 2018.

GORENDER, Jacob. **Escravidão colonial**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **Os fundamentos da liberdade**. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo. Visão, 1983.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. **“O Estado Deixou o Mal Tomar Conta”**: A Crise do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco. USA, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 23 ed., 2012.

IASI, Mauro. As manifestações de massa e a dimensão estratégica. IN: **Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária**. Maria Beatriz Abramides, Maria Lúcia Duriguetto, (org.). – São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2017**. Disponível: <em:&lt;  
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&amp;t=quadro-sintetico&gt;>>. Acesso em: 02 de jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2020**. Disponível em:<  
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 12 de fev de 2021.

IPEA. **Mapeamento da Situação das Unidades de Execução de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei**. Brasília – DF, 2003.

IPEA. **A aplicação de penas e medidas alternativas**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP\\_Aplica%3%a7%c3%a3o\\_2015.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP_Aplica%3%a7%c3%a3o_2015.pdf)>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.

IPEA. **Atlas da Violência 2019**. Brasília, 2019. Disponível em:<  
<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>>. Acesso em: 10 de jan de 2021.

IPEA. **Atlas da Violência 2020**. Brasília, 2020. Disponível em:< <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em: 21 de mai de 2021.

Li SL, Pereira RHM, Prete Jr CA, *et AL* Maior risco de morte por COVID-19 em populações de baixa renda e não brancas de São Paulo, Brasil. *BMJ Global Health*, 2021.

LIRA, Jaqueline Alves de. **A educação na socioeducação: um olhar para as ações educativas no contexto da medida socioeducativa de internação numa unidade de privação de liberdade**. 2017. 156p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas – UFPB, João Pessoa, PB.

LUCENA, José Estácio de. **Qualificação Profissional na trajetória de vida dos jovens que passaram pela FUNASE**. 2011. 136p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia – UFPE, Recife, PE.

MACHADO, Erica Babini Lapa do Amaral. **Medida socioeducativa de internação - do discurso (eufemista) à prática judicial (perversa) e à execução (mortificadora): um estudo do *continuum* punitivo sobre adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei na cidade do Recife, PE**. 2014. 421p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito – UFPE, Recife, PE.

MACHADO, Erica Babini Lapa do Amaral. Socioeducação: da ontologia à teleologia – uma ambiguidade teórica. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**. Rio Grande do Sul, v. 11, n. 2, pp. 531-557, 2016.

MARTINS, Lígia Márcia. As aparências enganam: divergências entre o materialismo histórico dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa. In: TULESKI, Silvana; CHAVES, Marta; LEITE, Hilusca A. **Materialismo histórico-dialético como fundamento da psicologia histórico-cultural: método e metodologia de pesquisa**. Maringá: EDUEM, 2015. Disponível em [https://social.stoa.usp.br/articles/0016/4005/As aparA\\_ncias enganam - divergencias entre o mhd e as abordagens qualitativas.pdf](https://social.stoa.usp.br/articles/0016/4005/As_aparA_ncias_enganam_-_divergencias_entre_o_mhd_e_as_abordagens_qualitativas.pdf). Acesso em 01 fev de 2020.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. [tradução e notas Nélio Schneider; prólogo Herbert Marcuse]. - São Paulo: Boitempo, 2011.

MELO, Normando Jorge de Albuquerque. **“Suspeitei desde o princípio” – a construção da identidade entre os internos da FUNASE-PE**. 2013. 178p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo; **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX)**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

MIRANDA, Humberto da Silva. **Nos tempos das Febems: memórias de infâncias perdidas (Pernambuco / 1964-1985)**. 2014. 348p. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em História – UFPE, Recife, PE.

MIRANDA, Humberto da Silva. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e a Aliança para o Progresso. **Conhecer**: debate entre o público e o privado, Vol. 10, nº 25, p. 143-158, ago. 2020.

MIRANDA, Humberto da Silva. A FEBEM, o Código de Menores e a “Pedagogia do Trabalho” (Pernambuco, 1964-1985). **Projeto História**, São Paulo, n.55, pp.45-77, Jan.-Abr. 2016.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NAPOLIÃO, Paula; MENEZES, Fernanda; LYRA, Diogo. **Ganhar a vida, perder a liberdade**: tráfico, trabalho e sistema socioeducativo. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2020.

NOLASCO, Anabel Guedes Pessôa. **Adolescentes em cárceres contemporâneos invisíveis, quem se interessa?** Um estudo da FUNASE - Unidade Jaboatão dos Guararapes – PE. 2010. 161p. Dissertação de Mestrado. Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – UFPE, Recife, PE.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 182 sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação**. 1999. Disponível em:< [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236696/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236696/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 22 de out. de 2021.

OLIVEIRA, Jocsã Carlos Leite de. **Avaliação dos resultados do pacto pela vida e a dinâmica dos homicídios nos municípios de Pernambuco**. 2016. 108p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFPE, Recife, PE.

PARENT IN SCIENCE. **Produtividade acadêmica durante a pandemia**: Efeitos de gênero, raça e parentalidade. 2020. Disponível em:< [https://www.adusp.org.br/files/covid/parent\\_science.pdf](https://www.adusp.org.br/files/covid/parent_science.pdf)> Acesso em: 02 de out. de 2021.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco - CEDCA. **Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco 2010-2015**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco/ CEDCA, out. 2010.

PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida**: Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2007.

PERNAMBUCO. **Um novo Pernambuco**: programa de governo Eduardo Campos. Recife, 2006.

PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida**: prevenir a violência e reduzir a criminalidade. Recife, 2012.

PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida**: prevenir a violência e reduzir a criminalidade. Recife, 2014.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Coleção cadernos de boas práticas e gestão: Pacto Pela Vida**. Volume V. Recife, 2014.

PERNAMBUCO. **Estatuto da Fundação da Criança e do Adolescente**. Recife, 1991. Disponível em:< [http://200.238.101.22/docreader/DocReader.aspx?bib=DO\\_199103&pesq=fundac](http://200.238.101.22/docreader/DocReader.aspx?bib=DO_199103&pesq=fundac)> Acesso em: 04 nov de 2020.

PERNAMBUCO. **Lei 5.810 de 14 de junho de 1966**. Autoriza a criação da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor e dá outras providências. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 1966. Disponível em:< [https://www.funase.pe.gov.br/images/legislacao/Lei\\_que\\_criou\\_a\\_Febem.pdf](https://www.funase.pe.gov.br/images/legislacao/Lei_que_criou_a_Febem.pdf)>. Acesso em: 14 de nov de 2020.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 16 de setembro de 1966.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 27 de abril de 1972.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 16 de dezembro de 1980.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 17 de junho de 1982.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 04 de agosto de 1984.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 11 de setembro de 1990.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 29 de setembro de 1992.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 11 de dezembro de 1997.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 10 de março de 1999.

PERUZZO, Juliane Feix; VALENTIM, Erika Cordeiro do Rêgo Barros. O empreendedorismo nas políticas públicas de trabalho e geração de renda. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 261-275, jan./abr. 2018.

PORTELA, Ana Paula; NASCIMENTO, Marília Gomes do; Impactos de gênero na redução da mortalidade violenta: reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, 48-68 Fev/Mar 2014.

PRATES, Jane Cruz. O método e a teoria marxiana. In: **Marx hoje: pesquisa e transformação social**. Isabel Fernandes de Oliveira, Ilana Lemos de Paiva, Ana Ludmila Freire Costa, Felipe Coelho Lima, Keyla Amorim (Org.). São Paulo: Outras Expressões, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. EUA, 2019. Disponível em:< [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf)>. Acesso em: 27 de ago. de 2021

PUBLICA. **Como a Justiça paulista sentenciou negros e brancos para tráfico.** 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2018/12/como-a-justica-paulista-sentenciou-negros-e-brancos-para-trafico/>. Acesso em: 21 de mai de 2021.

RAMOS, Roberto Carlos. **A arte de construir cidadãos: as 15 lições da pedagogia do amor.** São Paulo: Celebris, 2004.

RANIERE, Édio. **A invenção das medidas socioeducativas.** 2014. 196p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional – UFRS, Porto Alegre, RS.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. **Instituto Igarapé.** Rio de Janeiro, n.8, p.10-28, ago. 2014.

RIZINNI, Irene; RIZINNI, Irma. **Institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente.** São Paulo: Loyola, 2004.

RIZINNI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milena de Oliveira Santos. **A agenda da (des)proteção integral: o Plano Individual de Atendimento e a redução de dor na execução infracional.** 2018. 187p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – UNICAP, Recife, PE.

SCHULER, Fernanda Rangel. **Entre o proposto e o executado: uma análise da execução do plano de reordenamento do sistema socioeducativo do estado de Pernambuco nas unidades de internação da FUNASE/PE nos anos de 2012 a 2014.** 2015. 132p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos – UFPE, Recife, PE.

SILVA, Maria Linduina de Oliveira e. **O controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo: entre a ‘proteção’ e a ‘punição’.** 2005. 267p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PUC, São Paulo, SP.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do Welfare ao Workfare ou da política social keynesiana/fordista à política social schumpeteriana/pós-fordista.** 2011. 222 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Política Social – UNB, Brasília, DF.

SILVA, Jamires Pereira da. **Tempo da tranca, tempo da sala: a educação escolar de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em um centro de internação de Pernambuco.** 2018. 225p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades – UFRPE, Recife, PE.

SILVA, Karla Crístian. **A garantia do direito à educação para adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação.** 2019. 207 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação – UFPE, Recife, PE.

SILVA, Anabella Pavão. **Os novos “capitães da areia” e a atualidade do Estado penal: uma análise sobre os fundamentos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais do**

Sistema Socioeducativo brasileiro. 2020. 560p. Tese de Doutorado. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP, Franca, SP.

SILVA, Reginaldo José da; O Fórum Estadual DCA/PE e a problemática do sistema socioeducativo de Pernambuco. In: Dossiê SINASE. **Revista Infância hoje**. Verônica Mafra e Milton Bezerra (Org.). 2ª Ed. Recife, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **Parecer Consubstanciado do CEP**. Parecer número 4.193.994 de 05 de agosto de 2020.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

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

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZANELLA, Maria Nilvane. **A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei: as políticas de socioeducação**. 2014. 272p. Dissertação de mestrado – Programa de Pós Graduação em Educação. Universidade Estadual de Maringá, PR.

ZANELLA, Maria Nilvane. **Da institucionalização de menores à desinstitucionalização de crianças e adolescentes: os fundamentos ideológicos da extinção da FUNABEM como solução neoliberal**. 2018. 583p. Tese de doutorado - Programa de Pós Graduação em Educação. Universidade Estadual de Maringá, PR.