

Sobre o que silencia e o que se dá a ver:  
obstáculos e aberturas para uma experiência  
pública crítica e transformadora  
do sistema socioeducativo

Emiliano R. Brunet\*

Resumo

O presente ensaio oferece uma análise sobre algumas possibilidades e vieses de transformação do sistema socioeducativo. Para tanto, a reflexão aqui proposta estrutura-se em torno da noção de “*problema público*” e de sua abordagem sob ao menos duas perspectivas teóricas distintas, mas que dialogam entre si. Empiricamente, parte-se da observação de indicadores e relatos que apontam o progressivo aumento das medidas restritivas e privativas da liberdade de adolescentes, bem como a degradação das suas condições de cumprimento. Indagamos, a partir destes dados, o que explicaria a configuração atual destes problemas. Argumentamos que um dos óbices à publicação de uma reflexão crítica sobre tais aspectos prende-se a uma determinada formulação do “problema social” da *delinquência juvenil* na arena pública. Em contrapartida, avaliamos que a possibilidade de uma experiência transformadora da socioeducação enquanto

---

\* Mestre em Ciência Política – IESP/UERJ. Doutorando em Ciência Política – IESP/UERJ.

política pública pode ser ativada por uma *dinâmica de problematização* dos aspectos antes mencionados, cujas origens e potencialidades procuraremos esboçar.

Palavras-chave: socioeducação, problemas públicos, pragmatismo, responsividade.

Abstract

The present essay offers, with regard to the socio-educative system, an analytical approach to its transformation possibilities and biases. To do so, the critical reflection here proposed builds on the *public problem* notion, which is analytically treated under two distinct but complementary theoretical frames. Empirically, we underscore the data and the reports that show both the increasing number of arrests and detentions aimed on controlling juvenile delinquency and the deterioration of the conditions under which the penalties are imposed. We question what could explain the resilience of those aspects. We shall argue that the capacity of blocking or either hampering a critical reflection over these problems is closely related to the way the “social problem” of *juvenile delinquency* is formulated and presented in the public sphere. Notwithstanding, we may posit that the emergence of a public experience of those problems, capable of exposing the contradictions and flaws of the policy under question, can be activated by a public inquiry whose origins and paths we will try to sketch.

Keywords: socio-educative system, public problems, pragmatism, responsiveness.

## Apresentação

A partir de uma perspectiva crítica, baseada em dados que sugerem o exponencial crescimento das medidas restritivas da liberdade de adolescentes e a degradação das condições de cumprimento das medidas socioeducativas a eles aplicadas, o presente ensaio pretende examinar os obstáculos e aberturas para uma experiência pública transformadora do sistema socioeducativo, aí incluídas não somente as políticas públicas a ele vinculadas, mas também as próprias percepções e expectativas acerca de seu funcionamento e de seu papel. Para tanto, adota-se como categoria analítica central a noção de *problema público*, mobilizando-a a partir de referenciais teóricos distintos, mas complementares. Utilizando como recurso narrativo e analítico o cotejo de quadros teóricos que, não obstante vertebrados pela noção de *problema público*, o fazem sob ângulos opostos, espera-se colocar em tensão os *obstáculos* à experiência crítica dos problemas atuais da socioeducação no Brasil e as *aberturas* à sua transformação, estas últimas referidas àquilo que identificaremos como *dinâmicas de problematização*.

O ensaio estrutura-se em três seções. A primeira delas baseia-se em um sucinto histórico das transformações do sistema de proteção à infância e à adolescência no período pós-democratização, sendo esta transformação simbólica e ordinariamente identificada na literatura pela substituição de uma abordagem baseada na doutrina da *situação irregular* por uma aproximação pautada pelo vetor axiológico da *proteção integral*. Em síntese, sob uma perspectiva pragmática – em função da qual a ideia de *substituição* de uma *doutrina* por outra explica pouco sobre o processo a ser examinado –, procuraremos iluminar brevemente o que de fato tornou possível o tensionamento de uma abordagem baseada na *situação irregular* sem, contudo, deixar de explorar as pistas que apontam para a reminiscência de

alguns dos seus elementos simbólicos nos dias atuais. A este propósito, apresentaremos alguns dados que não só apontam o recrudescimento no uso de medidas restritivas da liberdade de adolescentes e a degradação das suas condições de cumprimento, como também sugerem uma perda de especificidade das medidas destinadas aos adolescentes em comparação com o sistema e as práticas de encarceramento em vigor relativamente ao mundo dos adultos.

A segunda seção do trabalho, nessa toada, buscará explorar, a partir de uma perspectiva crítica à manipulação da categoria *problema social*, os mecanismos de produção de consenso que, em alguma medida, respaldam expressa ou tacitamente o quadro antes descrito. Assim, procuraremos debater como determinadas formulações discursivas acerca do *problema social* da delinquência juvenil participam do apagamento, do bloqueio ou da deslegitimação – seja pelo fomento à indiferença, seja pela mobilização do medo correlato às políticas baseadas no confronto – de experiências como, por exemplo, as dos adolescentes privados de liberdade ou de suas famílias.

A terceira e última seção, estruturada em uma perspectiva teórica também focada na centralidade da noção de *problema público* e adotando um ângulo de análise oposto e complementar ao anterior, procurará mapear as *dinâmicas de problematização* da socioeducação no Brasil de hoje, discutindo de que maneira atores – institucionais ou não – tem participado e podem participar da definição dos problemas socioeducativos, publicizando e legitimando narrativas que prefiguram a possibilidade de uma experiência transformadora da política pública em questão.

### 1. Da situação irregular à proteção integral: avanços e reminiscências

Caracterizado por intensa mobilização social e tendo constituído uma das frentes de luta no âmbito da redemocratização do país,

remonta à década de 1980 o processo de tensionamento do vetusto paradigma de intervenção estatal com relação à infância e à adolescência e de introdução da *proteção integral* como vetor axiológico da atuação do Estado brasileiro nesta matéria. A identificação e denúncia da pedra angular da atuação estatal com relação à infância e à adolescência durante a ordem ditatorial – orientada ao suposto restabelecimento da *ordem social* quando caracterizada a *situação irregular* do menor, servindo esta última como fundamento de uma intervenção hierárquica, centralizada e altamente discricionária –, assim como sua bem-sucedida problematização na esfera pública, foram peças fundamentais para a construção de alternativas baseadas em um novo paradigma, o da *proteção*, que tem a criança e o adolescente, fundamentalmente, como sujeitos de direitos.

Enquanto um dos resultados tangíveis desse processo, a tessitura de um compromisso político fundamental em torno da proteção integral da infância e da adolescência – bem assim em torno de princípios e novos dispositivos de atuação institucional correlatos – encontrou uma primeira expressão normativa e simbólica no art. 227 da Constituição de 1988, tendo este sido incorporado ao texto magno pela Assembleia Nacional Constituinte após o encaminhamento de proposta de emenda popular que ficou então conhecida como “*Criança Prioridade Nacional*”, dada sua identificação com a campanha de mesmo nome que a precedeu. Como marcos referenciais da ampla mobilização na qual se encartou a referida proposta, podem-se mencionar, dentre outros, o surgimento do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e a realização de seu primeiro encontro nacional, o que se deu durante os anos de 1985/86, ou ainda o surgimento, em 1988, do Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), congregando diversos atores que haviam se envolvido na mencionada campanha (COSTA, 1990; GOHN, 1997).

Após a promulgação da Constituição de 1988, referidos atores, notadamente o Fórum DCA, além de juristas e especialistas na matéria, estiveram ainda engajados na regulamentação do texto constitucional, o que se deu com a edição, pelo Congresso Nacional, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90), cuja abordagem e conteúdo, mais do que redutíveis à materialização da denominada *doutrina da proteção integral*, configuraram uma tentativa de aportar respostas e soluções a determinados problemas identificados no âmbito da experiência pública das idiossincrasias atribuídas à política até então praticada<sup>1</sup>.

Sustentamos, portanto, que, para a compreensão do processo através do qual a proteção integral da infância e da adolescência se torna um tema compartilhado de preocupação e atenção na arena pública durante a redemocratização brasileira, é preciso ter em conta a dinâmica – que se intensifica e expande ao longo dos anos 1980 – de problematização e publicização de algumas das mazelas decorrentes da aplicação da até então vigente *doutrina da situação irregular do menor*. Como observa Burgos (2014), a *doutrina da situação irregular*, enquanto produto de um modelo de modernização autoritária, cindia a adolescência em dois grupos, reservando ao primeiro grupo, focado no eixo escola-família-comunidade, a assimilação a um projeto de formação de força de trabalho instrumental ao esforço de modernização da economia, ao passo que ao segundo grupo, fortemente associado à imagem do *menor em situação irregular* – leia-se o miserável, o abandonado e o infrator –, eram reservadas e aplicadas, com grande margem de discricionariedade, a vigilância e a segregação.

Assim, no contexto enfocado, isto é, durante a transição democrática no curso da qual foi posta em xeque a *doutrina da situação irregular*, um dos aspectos relevantes da dinâmica de problematização das políticas então voltadas à adolescência consistiu na exitosa identificação e sensibilização de diversos atores públicos acerca da

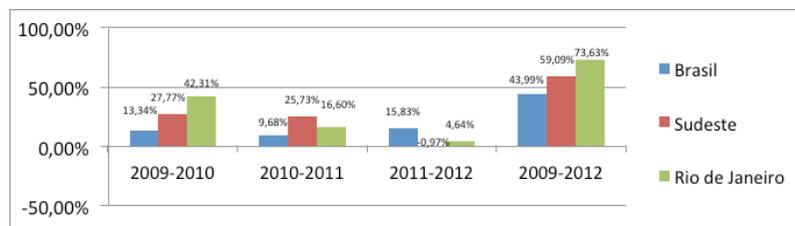
clivagem acima mencionada, por força da qual se punham em marcha dispositivos de vigilância e repressão reservados a uma parcela específica da infância e da adolescência. De acordo com Carneiro (2014), alguns dos traços que caracterizavam a aplicação de políticas baseadas no pressuposto da *situação irregular* eram a penalização da pobreza, a percepção do adolescente sobretudo como *objeto* das medidas judiciais, a centralização dos mecanismos institucionais corporificada em organismos como a FUNABEM e as FEBEMs ou, ainda, a ampla discricionariedade de que gozava a figura do *Juiz de Menores*.

Decorridos quase vinte e cinco anos da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos vemos diante de dados que sugerem, no mínimo, uma avaliação crítica acerca do funcionamento do sistema socioeducativo e de seus avanços e retrocessos. Isto porque, a despeito das indiscutíveis mudanças do quadro normativo e institucional, não só cresce vertiginosamente o número de adolescentes privados de liberdade em razão do cometimento de atos infracionais como também se mostram consistentes os indícios de que, a despeito de sua peculiar condição, aqueles vêm se defrontando com uma realidade muitas vezes semelhante à experiência da já degradada realidade prisional do mundo adulto.

Um primeiro conjunto de dados que chama atenção, neste contexto, diz respeito ao número total de adolescentes sujeitos a medidas socioeducativas que envolvem privação ou restrição de liberdade no Brasil. De acordo com o *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2012*, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR, 2013), havia, em 30/11/2012, um total de 20.532 adolescentes cumprindo alguma medida socioeducativa que importasse em restrição ou privação de liberdade<sup>2</sup>, sendo certo que, em 1996, este número era de 4.245 adolescentes. Tal variação, eloquente por si só, representa um expressivo aumento de 483,67% no período.

Mesmo tendo sido observada uma estabilização entre os anos de 2006 e 2009, quando o número de adolescentes em privação ou restrição de liberdade oscilou entre 15.426 e 16.940, pode-se constatar, de acordo com os dados da Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR, 2013), que o número voltou a aumentar forte e consistentemente nos períodos 2009-2010 (4,5%), 2010-2011 (10,5%) e 2011-2012 (4,7%). Desagregando-se as hipóteses de privação/restrrição de liberdade, constata-se que, em todos os casos, a oscilação é positiva, embora o número de adolescentes em semiliberdade tenha aumentado menos, se comparado com o de adolescentes internados provisória ou definitivamente, o qual incrementou sensivelmente.

Especificamente quanto à internação provisória, nota-se que, apesar do esperado caráter excepcional da medida, sua aplicação foi a que experimentou maior incremento percentual no período. Este fenômeno, aliás, pode ser notado tanto em âmbito nacional quanto em âmbito regional, reproduzindo-se no Estado do Rio de Janeiro de forma bastante saliente. O quadro abaixo, por nós elaborado com base nos dados do *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2012*, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR, 2013), revela o aumento do número de adolescentes em internação provisória no Brasil, na Região Sudeste e no Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2012, apresentando-se a taxa de crescimento de internações provisórias para os períodos de 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 e também recobrando todo o período enfocado (2009-2012):



Outro aspecto merecedor de destaque diz respeito ao número de adolescentes que, devido ao tempo de duração das medidas aplicadas, têm contato com a experiência de privação ou restrição de liberdade sem que os números acima apresentados deem a medida exata desse quantitativo. Isso ocorre porque os dados apresentados nos levantamentos acima citados revelam, ano a ano, o quantitativo de adolescentes em cumprimento de cada uma das medidas *na data em que os números são coletados*, mas não o número total de adolescentes que, *ao longo daquele ano*, estiveram em qualquer momento e por qualquer período sujeitos àquelas medidas. Quanto a este ponto, segundo o *Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura – 2012* (ALERJ/MEPCT, 2012, p. 85-86), embora o Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro – DEGASE/RJ informasse um total de 827 adolescentes em situação de privação/restrrição de liberdade no Rio de Janeiro no final de 2011, o fato é que, ao longo daquele ano, um vultoso quantitativo de 8.204 adolescentes haviam passado por internação, internação provisória ou semiliberdade.

Ao lado dos dados até aqui apresentados, há outras características relevantes da atual conformação do sistema de socioeducação – seja no plano da configuração mesma de seus dispositivos, seja no plano de suas práticas – que alertam para pontos de assimilação entre sistema de socioeducação e determinados aspectos do sistema prisional.

Assim, utilizando por base os relatórios do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (ALERJ/MEPCT, 2012 e 2013), ou ainda os do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2011), poderiam ser exemplificativamente mencionados como ilustrativos do fenômeno acima referido: a superpopulação das unidades de internação de adolescentes; a proximidade física entre unidade de internação de adolescentes e as instalações de um complexo penitenciário; a utilização de instalações adaptadas de presídios; a separação de adolescentes, den-

tro das unidades, de acordo com o suposto pertencimento a facções criminosas; separação, mesmo daqueles adolescentes em relação aos quais não há suspeita de pertencimento a facção, com base na lógica de pertencimento a comunidades tidas como dominadas por tal ou qual organização criminosa; a ociosidade; a retenção de objetos pessoais fornecidos pelos familiares, identificados pejorativamente como “sucata”, dentre outros.

A esta altura, caberia indagar quais são os obstáculos para o enfrentamento de tais questões na arena pública. Noutros termos, trata-se de tentar mapear os principais aspectos que explicariam a persistência da dificuldade em se introduzir a perspectiva da *proteção* do adolescente como um vetor axiológico do sistema socioeducativo.

## 2. A formulação de um problema público como mecanismo de produção de consensos e de bloqueio de determinadas experiências

Acreditamos que uma abordagem analítica a partir da sociologia dos problemas públicos pode encaminhar a compreensão não só da recrudescência, nos dias atuais, da lógica segregacionista que permeava o discurso de legitimação das intervenções estatais durante o período da doutrina da *situação irregular*, como também dos indícios de um processo de perda da especificidade do atendimento prestado pela Administração Pública ao adolescente infrator e sua gradual assimilação no que diz respeito à privação/restrição de liberdade, à realidade e às práticas verificadas no universo prisional.

Um tema central para a sociologia dos problemas públicos é, como explicitam Cefai e Terzi (2012), aquele que diz respeito à questão da publicidade<sup>3</sup>. Segundo esta concepção, *problematização* (entendida como definição de uma situação problemática) e *publicização* (dada a partir da constituição de um conjunto de instituições, organizações e pessoas tocadas direta ou indiretamente pela percep-

ção compartilhada das consequências de uma situação problemática e por algum grau de engajamento na sua elucidação e resolução) representam duas faces de uma mesma dinâmica. Por esta via, o processo de publicização de uma questão constitui o próprio elemento e o meio da disputa política em torno das atividades voltadas a dar conta do que é tido como problemático e a aportar as soluções tidas como adequadas.

Seguindo este raciocínio, o processo de publicização de uma situação problemática, além de indissociável da própria dinâmica de problematização, e exatamente por isso, se espalha e se desenvolve em contextos nos quais estão compreendidas as disputas pela definição, categorização, mensuração, explicação e interpretação dos problemas públicos, aí incluídos o diagnóstico acerca de suas causas e responsabilidades e o prognóstico sobre o seu enfrentamento.

Em consonância com esta lógica, no âmbito de um esforço de elucidação dos mecanismos de constituição dos problemas públicos, seria possível, de acordo com Cefai e Terzi (2012), identificar dois grandes grupos de abordagens. Tais abordagens não seriam necessariamente excludentes, podendo se combinar de acordo com as situações. De um lado, haveria análises que, segundo os autores, se aproximam da ênfase na emergência do *problema público* (isto é, na deflagração de uma dinâmica de problematização/publicização) como processo condutor ao florescimento de novos mundos sociais, à configuração de novas instituições, novas regras de direito ou, ainda, ao aparecimento de novos dispositivos de ação pública. De outra banda, encontram-se análises igualmente fecundas que chamam a atenção para os mecanismos que silenciam, negam ou, simplesmente, contestam o caráter público de determinadas experiências ou, ainda, que bloqueiam ou restringem a formação de um campo de experiência acerca de uma situação problemática. Neste último campo de análises, um dos temas passíveis de investigação é o da

manipulação da categoria *problema público* como dispositivo retórico destinado à *recondução de uma ordem simbólica* e à fabricação do consenso moral e político acerca de determinados temas.

Retomaremos o grupo de abordagens que enfatizam as promessas democráticas contidas na emergência de um problema público na seção seguinte, quando investigaremos as possibilidades de configuração de um campo de experiência fecundo acerca dos problemas atuais do sistema socioeducativo. Em contrapartida, na presente seção, procuraremos demonstrar que a contribuição teórica de Joseph Gusfield – referência clássica dentro do segundo grupo de abordagens acima mencionado – pode fornecer pistas interessantes sobre a recrudescência de uma política socioeducativa segregacionista do adolescente infrator e, em determinados aspectos, assemelhada à política prisional.

Segundo Gusfield (1996), a *cultura dos problemas públicos* seria uma das características das sociedades modernas, tendo sido fortemente impulsionada pelo Estado-providência. A difusão de uma assim denominada *cultura de problemas públicos* teria tornado o “problema social” uma categoria de pensamento, o que vale dizer, uma maneira de enxergar determinadas situações como portadoras, em si mesmas, de uma reivindicação de mudança por meio da ação estatal. Em razão de tal fenômeno, o sucesso em se identificar os contornos de uma determinada situação como pertencente à categoria “problema social” implicaria, nas sociedades modernas, não só a sua percepção como algo indesejável, mas também a necessidade de uma ação pública, normalmente executada pelo Estado, para equacioná-la. Assim, dar nome a um problema social como, por exemplo, o da *“delinquência juvenil”* (o exemplo é do próprio Gusfield), implicaria reconhecer ou propor uma determinada estrutura organizada para dar conta dele de acordo com um determinado *standard*.

O aspecto-chave da argumentação de Gusfield consiste em que o processo de nomeação de um “problema social”, enquanto disposi-

tivo retórico, é concomitante ao processo através do qual são forjados os *standards* que lhe dão contornos e definem a necessidade e os meios de remediá-lo. Neste particular, a propósito, o pensamento de Joseph Gusfield se diferencia de uma abordagem de tipo funcionalista, na medida em que o quadro normativo e os critérios de apreciação e julgamento não são prévios à designação de um problema social. Por conseguinte, ao operar segundo esta lógica, o ato de dar o nome de “problema social” a uma determinada situação seria parte integrante do processo através do qual – bloqueando, ocultando ou erradicando a pluralidade e o conflito moral e político – se fabricaria o consenso sobre a necessidade de remediá-lo de acordo com determinado *standard*.

Por esta via, o discurso político, o artigo de jornal ou a divulgação massiva de imagens ou notícias que, pretendendo retratar uma situação representativa de determinado “problema social”, fazem apelo a reações emocionais simples, fortes e constantes podem ser citados como exemplos de atuação dos mecanismos de produção de consenso a que se refere Gusfield. Aquele que assim age se representaria, para além de sua própria condição, como portador de um consenso acerca da necessidade e dos meios de controlar ou erradicar determinada situação apontada como indesejável socialmente. A situação, uma vez assim representada, não seria mais uma questão política que mobiliza perspectivas e interesses divergentes, mas tão somente um problema social acerca do qual se espera o consenso. Nessa toada, enfim, ter a “propriedade” de um “problema social” não é outra coisa senão ter a autoridade de enunciar aquilo que é problemático e, mais que isso, de apontar o que precisa ser feito para remediá-lo.

Eis aí, a nosso juízo, um interessante veio analítico para se debater a questão da *apropriação* de temas afetos à socioeducação por uma determinada formulação discursiva dos problemas de segurança pú-

blica. São inúmeros e incontáveis os exemplos de apelos públicos – na mídia impressa ou eletrônica, em pronunciamentos parlamentares etc. – visando à identificação da situação do adolescente infrator como problema predominantemente de segurança pública. A elaboração de um padrão de designação do problema passa, com grande frequência, pela ênfase que é dada ao protagonismo ou à participação de adolescentes no cometimento de atos extremamente violentos contra a pessoa, em si mesmos dotados de forte apelo emocional. A associação subliminar, enquanto peça-chave do esforço de produção de um consenso, é quase imediata: a violência e a brutalidade dos atos infracionais cometidos por adolescentes seria “epidêmica”.

Assim, em um duplo movimento, ao mesmo tempo em que as instituições e dispositivos de atuação estatal na área de segurança pública se veem às voltas com a percolação do discurso do confronto, da vigilância e do controle, as instituições e dispositivos afetos à socioeducação convivem com a ameaça da perda de sua especificidade, haja vista que, de acordo com o consenso assim fabricado, a necessidade de controle e erradicação da violência – bem entendida, não a *violência estatal*, mas a violência dos ditos “*marginais*”, isto é, daqueles que são apontados como portadores do “problema social” – passaria ao largo da distinção entre adultos criminosos e adolescentes infratores.

O ponto que desejamos sublinhar assenta, conforme propõe Gusfield, na necessidade de expor e evidenciar como as instituições são afetadas pelas interpretações, discursos e símbolos que pretendem fazer ver uma determinada situação como problema social – aí incluídos os efeitos da produção do consenso sobre os *standards* que não só definem os contornos de uma situação apresentada como problemática, mas também apontam, com ares de inevitabilidade, os meios de enfrentá-la. Relativamente a este ponto e como consequência dos mecanismos a que acabamos de nos referir, são inú-

meros os dados que demonstram que a modelagem institucional, os dispositivos e as práticas do sistema socioeducativo sofrem forte impacto de um discurso estruturado na suposta precedência das questões da violência e da segurança. Um sucinto recenseamento poderá confirmar o que se vem de afirmar.

Iniciando pelo lócus institucional em que são tratados os temas afetos à socioeducação, constata-se que em apenas três das 27 unidades da Federação – incluído o Rio de Janeiro nesta exceção – a gestão do sistema socioeducativo encontra-se vinculada à pasta da educação ou a alguma pasta especificamente destinada ao público infantojuvenil. Em contrapartida, confirmando o processo a que nos referíamos linhas acima, de tratamento inespecífico do tema, em 19 unidades da Federação a socioeducação aparece vinculada a pastas relacionadas à assistência social em sentido amplo ou à segurança pública/justiça. Destas últimas 19, em pelo menos sete unidades a vinculação às pastas de segurança pública/justiça é explícita (SDH/PR, 2013).

Caso se passe ao exame das práticas, o cenário descrito pelo Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura – MEPCT/ALERJ em seus relatórios anuais corrobora a percepção do processo ora descrito. De acordo com o relatório anual de 2012, “*a lógica punitiva é o fio condutor da relação de tratamento e ofusca, sem sombra de dúvidas, a lógica da socioeducação. A reiterada utilização de algemas em quaisquer deslocamentos externos dos adolescentes, o uso recorrente de spray de pimenta, armas de eletrochoque, a ritualização da ‘cabeça baixa e mãos para trás em fila indiana’, a identificação dos jovens por números e a obrigatoriedade do corte de cabelo que ocorre em algumas unidades remetem a uma lógica militarizada, disciplinadora e punitiva (...)*” (MEPCT/ALERJ, 2012, p. 100-101).

O trecho destacado, elaborado a partir das visitas realizadas pelo MEPCT, condensa e ilustra o fenômeno de apagamento da especi-

ficidade da socioeducação, o que, de acordo com a chave analítica aqui adotada, se prende a uma formulação do “*problema social*” da segurança pública que tende a – na medida em que erradica a questão moral e política implicada na especificidade do tratamento a ser dado aos adolescentes – bloquear ou tornar invisível a experiência acima descrita.

Ainda no plano das práticas adotadas no âmbito do sistema socioeducativo, e na mesma linha do fenômeno acima mencionado, o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura – MEPCT/ALERJ anota, em seu relatório anual de 2012, ter-se observado, dentro das unidades de cumprimento de medida de internação, um critério de separação dos jovens idêntico àquele largamente difundido no sistema prisional. Segundo o relatório, “*os adolescentes são separados de acordo com certo pertencimento a facção de drogas ilícitas, cuja divisão remete à lógica do sistema penitenciário. Os adolescentes das diversas regiões do Estado, embora não necessariamente tenham vinculação com o tráfico, são separados de acordo com a facção do local de origem*” (MEPCT/ALERJ, 2012, p. 95). Relativamente a este ponto, as constatações do MEPCT não discrepam do que foi constatado pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme se lê do primeiro relatório elaborado no âmbito do Programa Justiça ao Jovem: “*nas unidades não se faz divisão dos jovens por gravidade do fato, idade ou compleição física. A divisão é feita por facção criminosa ou comunidade a que pertence o jovem (...). Quem não participava do crime organizado passa a ser obrigado a fazê-lo. Tal situação gera o aprofundamento das relações internas dos grupos, reproduzindo de forma indevida o modelo penitenciário (...)*” (CNJ, 2011, p. 8).

Já no plano infraestrutural, a ameaça de perda da especificidade da socioeducação se expressa na constatação da persistência de problemas relacionados à inadaptação arquitetônica das unidades, sua proximidade de complexos penitenciários e superlotação. Com

relação à inadaptação arquitetônica, veja-se que, conforme relatório do MEPCT, embora inauguradas as novas instalações do Centro de Socioeducação Dom Bosco em substituição ao antigo Instituto Padre Severino – condenado em relatório do CNJ após a constatação de que, nesta última, os jovens dormiam “*amontoados, mais de um em cada cama e, por vezes, sem sequer um colchão*” (CNJ, 2011) –, o problema fora resolvido apenas parcialmente. Isto porque, segundo o MEPCT, devido à superpopulação, “*os antigos alojamentos, ainda da época da FUNABEM, permaneceram de pé, alojando a maioria dos adolescentes que se encontram na unidade (...). Isso significa dizer que 183 adolescentes permanecem nas condições insalubres e degradantes condenadas tanto pelo CNJ quanto pelo Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU<sup>4</sup>*” (MEPCT/ALERJ, 2012, p. 93). Tal situação, apontada no relatório de 2012 conforme acima destacado, se mantinha quando da elaboração do relatório 2013 do MEPCT (MEPCT/ALERJ, 2013, p. 92).

Completando este breve recenseamento, caberia mencionar, ainda, a situação do Educandário Santo Expedito, igualmente ilustrativa da impregnação da socioeducação pela temática da segurança pública e dos mecanismos de apagamento da especificidade da experiência de restrição de liberdade do adolescente infrator. Segundo o MEPCT, “*outro aspecto observado no tocante à estrutura arquitetônica das unidades é a profunda semelhança de algumas delas com unidades do sistema prisional. Além disso, o sistema socioeducativo do Rio de Janeiro convive com uma unidade de internação (Educandário Santo Expedito) situada ao lado do maior complexo penitenciário do Estado<sup>5</sup>, surgido na estrutura de um presídio*” (MEPCT/ALERJ, 2012, p. 91). Tal cenário permanecia inalterado no ano seguinte, conforme relatório anual de 2013 do mesmo mecanismo (MEPCT/ALERJ, 2013, p. 94).

O ângulo de análise aqui proposto – baseado na hipótese de que os fenômenos acima recenseados se relacionam, em grande parte,

com os fatores de disseminação de um consenso de acordo com o qual o “problema social” da delinquência juvenil frequentaria primordialmente o campo da segurança pública – permite, finalmente, observar que o discurso da redução da maioria penal não é estranho ao processo que acabamos de descrever. Pelo contrário, algumas linhas de continuidade podem ser desde logo apontadas. Assim, na medida em que se dissemina a perspectiva de que o problema em questão é de controle da violência, e na mesma medida em que, colocada em primeiro plano a suposta necessidade de segregação do convívio social como principal remédio, vão se esmaecendo as linhas divisórias entre o cumprimento de uma medida socioeducativa de internação e de uma pena de prisão.

Ante tal esmaecimento, restaria como uma das derradeiras linhas divisórias entre a segregação do adulto e a do adolescente o fato de que, quanto a este último, a possibilidade de exclusão do convívio social não poderá, de acordo com a Constituição de 1988, em hipótese alguma se estender para além dos 21 anos. É essencialmente da remoção ou deslocamento desta linha divisória que se trata quando vem à baila o tema da redução da maioria penal. Dito isto, veja-se o primeiro parágrafo da justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 223/2012, uma dentre as diversas que pretendem reduzir a maioria penal<sup>6</sup>: *“pela legislação brasileira, um menor que comete um crime não pode ficar mais que três anos internado”*. O trecho destacado fala por si mesmo: resgata o termo “menor”, bastante estigmatizado no contexto do extinto “Código de Menores”; atribui ao menor a capacidade de cometer crime – quando, pela legislação brasileira, o adolescente não comete crime, em sentido técnico, mas sim *ato infracional* – e, finalmente, deixa claro que o foco do problema é a limitação temporal do período de segregação do convívio social.

Embora sejam apresentadas outras justificativas – como, por exemplo, aquelas baseadas no discernimento e na capacidade biop-

síquica de entender o caráter criminoso da conduta e de por ela responder, o que, segundo os defensores da reforma constitucional, ocorreria antes dos 18 anos –, um fio condutor comum entre a PEC 223/2012 e inúmeras outras propostas de reforma da Constituição com o mesmo escopo assenta na alegada necessidade de se remover o óbice hoje representado pela impossibilidade de, em se tratando de ato infracional praticado por adolescente, a segregação do convívio social se estender por mais de três anos, não podendo exceder o limite de 21 anos<sup>7</sup>.

Dado seu caráter emblemático, merece breve transcrição o seguinte trecho do discurso do Deputado Onofre Santo Agostini, referindo-se a uma mensagem eletrônica que recebera em defesa da aprovação da PEC 223/2012<sup>8</sup> (os grifos não constam do original): *“Vejam V. Exas. que o clamor já é popular. Não dá mais para suportar o que está acontecendo. Ainda ontem, Deputado, aqui em Brasília, um jovem foi assaltado por outro jovem, que amanhã completará 18 anos, para roubar um celular, Deputada Carmen Zanotto. Com arma em punho, ele exigiu desse jovem estudante a entrega do celular. A pobre vítima, o jovem estudante, em frente a sua casa, entrega o celular ao jovem bandido, que, sem dó e sem piedade, depois de receber o celular, dá um tiro na cabeça do jovem estudante (...) imagine o que sente a família desse jovem que tombou na mão de um menor delinquente, porque é protegido por essa lei burra do Brasil que não quer diminuir a idade penal (...). Chega! É momento de tomarmos providências. Eu conversei há pouco com o Deputado Osmar Terra e disse-lhe: o ser humano precisa ter medo de alguma coisa. Se não tiver medo vão acontecer essas barbaridades diariamente.”*

O excerto acima destacado é eloquente na medida em que reúne alguns dos elementos do processo de nomeação de um problema social, tal como descrito por Gusfield, reatualizando, aliás, a antiga cisão da infância e da adolescência nas figuras do *jovem estudante/trabalhador* e do *jovem delinquente*.

### 3. A emergência de um problema público sob uma perspectiva transformadora

À vista do conjunto de fenômenos descrito na seção anterior, é cabível indagar sobre a possibilidade de – para além da retórica da violência e da segurança que sustentam as tentativas de produção de um consenso sobre a delinquência juvenil a partir dos *standards* acima explorados – outras perspectivas e experiências relevantes poderem desencadear ou acelerar uma dinâmica de problematização/publicização das mazelas da socioeducação em outras bases.

Noutros termos, quais seriam os elementos a indicar a possibilidade de reenergização do conflito moral e político sobre aspectos relevantes do atual quadro do sistema socioeducativo, como aqueles mencionados nos relatórios do MEPCT anteriormente transcritos? É possível mapear fenômenos que apontam para a aparição ou aprofundamento de uma experiência pública dos problemas ali suscitados? Quais caminhos se apresentam concretamente para uma dinâmica de emergência de problemas públicos – em um sentido renovador das instituições e dos dispositivos de ação pública – acerca dos temas, por exemplo, da superpopulação das unidades de internação, da inadequação de algumas dessas instalações ou da ociosidade dos jovens internados? É desta questão que pretendemos tratar na presente seção, para o que mobilizaremos a categoria *problema público* a partir de leituras que valorizam a sua emergência como fator de transformação social.

Conforme mencionamos no início da seção anterior, dentre os estudos que se debruçam sobre a constituição dos problemas públicos no âmbito de uma comunidade política, Cefaï e Terzi (2012, p. 33) descrevem um conjunto de análises que, agrupadas em torno de uma “*visão emergentista dos problemas públicos*”, se interessam em mapear e examinar mais de perto, por exemplo, o surgimento de artefatos técnicos, a formação de novas redes sociais e interinsti-

tucionais, a publicização de determinadas experiências localizadas, a institucionalização de uma determinada reivindicação, além de todo um conjunto de fenômenos que, catalisados em torno da definição e resolução de um problema público, podem participar do florescimento de novos dispositivos de ação estatal, da reinterpretção ou surgimento de princípios e regras de direito ou da reconfiguração de instituições.

Afastando-se de teorias que põem ênfase nos processos de designação ou etiquetagem e que, a seu ver, não dariam a devida relevância analítica à questão da *experiência*, a abordagem adotada por Cefaï e Terzi, em diálogo com a filosofia de Dewey, se debruça sobre os processos concretos de associação, deliberação e experimentação que visam a circunscrever uma situação, a determinar progressivamente suas características, seus componentes e seus desafios e, ao mesmo tempo, a definir os atores por ela concernidos, focalizando sua atenção e orientando sua ação. A emergência de uma situação problemática, nestes termos, seria correspectiva ao engajamento dos públicos por ela tocados (instituições, órgãos, associações, pessoas) em um processo de perquirição (“*enquête*”) do problema. Recobrin-do não só a definição do problema como ainda a sensibilização em torno dele, sua objetivação e legitimação na esfera pública, a estipulação de causas e responsabilidades e a busca exploratória dos meios de enfrentá-lo, tal processo teria a propriedade de organizar um *campo de experiência* em torno de temas compartilhados.

Um aspecto absolutamente relevante a ser destacado no âmbito de uma abordagem que valoriza a constituição de um campo de experiência em torno de um problema público consiste na não naturalização dos papéis e funções dos atores nela engajados, o que vale dizer, na sua não redução a interesses pré-constituídos ou a propriedades sociais ou institucionais previamente dadas. Tem-se aqui um ponto original e agudo na abordagem teórica de Cefaï e Terzi: os

atores engajados em uma dinâmica de problematização (instituições, órgãos, movimentos sociais, pessoas etc.) se constituem *nos e pelos* processos através dos quais uma situação problemática é identificada, seus contornos definidos e as soluções alvitradas.

Por esta via, Cefaï e Terzi relativizam uma oposição clássica, presente no pragmatismo, entre *experimentação* e *instituição*, que nessa tradição filosófica envolvia uma valorização da primeira em desfavor da segunda. Como contraponto à ideia de que as instituições estatais seriam, em princípio, infensas ao campo da experiência, entrando em cena apenas no momento da rotinização do tratamento de uma questão, os autores ponderam que: “*a operação rotineira dos procedimentos melhor institucionalizados se choca frequentemente com dificuldades, incitando regularmente os agentes do Estado a se mostrar inventivos, a explorar caminhos alternativos, a inventar novos arranjos.*” (2012, p. 28).

Sob esta moldura analítica e retornando à questão empírica ora examinada, caberia indagar, com relação ao funcionamento dos dispositivos afetos ao sistema socioeducativo, quais são os obstáculos e quais os caminhos que se desenham para a ignição de uma experiência pública crítica dos problemas da socioeducação acima recenseados, notadamente quanto às medidas de internação e semiliberdade. Em outros termos, no caso concreto ora examinado, uma questão relevante que se coloca consiste, primeiramente, em verificar em quais meios ou ambientes são suscitados temas compartilhados de preocupação com relação aos problemas do sistema socioeducativo.

Mas, para além disso, é relevante também identificar nesses mesmos ambientes, inclusive institucionais, quais são os desafios, as barreiras e as aberturas para o desenrolar de processos não só de *mediação* do problema – leia-se, de apropriação, atribuição de causas e responsabilidades –, mas, antes disso, também de *expressão* ou *simbolização*<sup>10</sup>, na arena pública, da experiência de uma situação problemática indesejável ou que não pode ser suportada.

O esforço acima mencionado envolve, portanto, um olhar atento a algumas das rotinas que integram o funcionamento do sistema socioeducativo. Uma das principais rotinas, à vista dos dados coligidos na parte inicial deste ensaio, é aquela através da qual o adolescente “*ingressa no sistema*”. Tomando por base a descrição feita pelo MEPCT em seu relatório anual de 2012 (MEPCT/ALERJ, 2012, p. 87-88), o “*fluxo de apuração de ato infracional que culmine em internação provisória consiste na apreensão [do adolescente] em unidade policial (DPCA), apresentação ao Ministério Público e autoridade judiciária e, após a aplicação da medida socioeducativa, encaminhamento a unidade de atendimento*”. Oferecida representação pelo Ministério Público visando à aplicação de medida socioeducativa em razão do cometimento de ato infracional, estabelece-se um processo de natureza judicial protagonizado, além do Ministério Público, pelo próprio adolescente – este último, na esmagadora maioria das vezes, assistido pela Defensoria Pública, dado o viés socioeconômico que, em si mesmo, constitui um elemento evidentemente importante para a configuração de uma experiência crítica sobre a socioeducação.

Relativamente ao seu desfecho, o objeto do processo assim estabelecido – dado seu foco no *indivíduo* e na *conduta* que caracteriza o *ato infracional* – se subsume à aplicação ou não de medida socioeducativa, nele não se tratando precipuamente das questões que dizem respeito ao próprio sistema e às suas eventuais con(tra)dições. Em outras palavras, a rotina deste dispositivo de ação institucional, por sua natureza e características, oferece oportunidades mais restritas de problematização de aspectos transindividuais do sistema socioeducativo, operando, no que diz respeito à sua permeabilidade à participação de outros atores, sob um paradigma de acesso limitado pelos procedimentos estabelecidos, nesse particular conjugando um dos traços do *direito autônomo*, conforme a categorização proposta por Nonet e Selznick (2010).

Sucedem que a rotina descrita linhas acima, além de suas limitações como mecanismo de tematização dos problemas coletivos do sistema socioeducativo, responde, caso tomemos a capital do estado do Rio de Janeiro como exemplo, pela quase totalidade da demanda de trabalho da única Vara de Infância com competência específica em matéria infracional<sup>11</sup>. O Ministério Público, por seu turno, peça fundamental da rotina em tela, dispõe de quatro Promotorias de Justiça que acompanham a fase de aplicação da medida socioeducativa e duas Promotorias de Justiça que acompanham o cumprimento das referidas medidas, o que, a despeito do maior volume da força de trabalho, não ilide o fato de que tais órgãos são esmagadoramente absorvidos pela rotina de tratamento dos casos da forma acima descrita<sup>12</sup>.

Caberia, então, mapear onde estão concretamente colocadas as aberturas, situações e oportunidades de engajamento e configuração de uma experiência pública dos problemas coletivos do sistema socioeducativo. Sendo este o propósito, mostra-se metodologicamente apropriado conduzir este mapeamento agrupando e sinalizando os fenômenos que parecem relevantes de acordo com os elementos que compõem uma dinâmica de problematização/publicização. Aqui se faz necessário um esclarecimento. Estudos clássicos da sociologia dos problemas públicos, como os de Herbert Blumer (1971) ou de Spector e Kitsuse (2012), ao tratar da *carreira* ou da *história natural* de um problema público, adotavam uma perspectiva diversa daquela aqui proposta.

Incorporamos, quanto ao ponto, a perspectiva de Cefaï e Terzi (2012), para quem a emergência e definição de um problema público não pressupõem nenhuma sucessão particular e predeterminada de eventos, o que, para os propósitos do presente ensaio, permite reter um aspecto bastante relevante, qual seja, o da possibilidade de a execução de uma rotina já institucionalizada poder configurar em si

mesma o lócus a partir do qual pode ser deflagrada uma dinâmica de problematização. Assim, arrematam os autores citados, “*pode ocorrer de o tratamento [de um problema público] pelos poderes públicos preceder as iniciativas cívicas*”, o que de modo algum ilide o fato de que estes mesmos poderes públicos, aqui em uma função representativa, possam “*igualmente estar submissos a uma forma de vigilância democrática e exercer um papel de condensadores e catalisadores de uma experiência pública*” (2012, p. 24-30).

Sob esta perspectiva teórica, passamos a procurar mapear as aberturas e os eventos que indicam a existência de uma dinâmica de problematização de temas relevantes acerca do funcionamento do sistema socioeducativo e que poderiam ser agrupados em torno da recuperação da perspectiva da *proteção da adolescência* em oposição à dominância de uma perspectiva na qual predomine um viés sancionatório, este último prenhe de consequências, como já visto.

Neste passo, a experiência concreta – e dotada de forte apelo estético, como se vê dos relatórios do MEPCT – da *desproteção*, bem assim a experiência da perda de especificidade do sistema socioeducativo, jogam um papel fundamental na dinâmica acima descrita. Uma das características singulares de uma abordagem que assume a influência do pragmatismo repousa na valorização do que Cefaï e Terzi denominam *componente passivo da experiência*. Com efeito, a valorização desta dimensão implica, analiticamente, em dar a devida atenção ao “*ser afetado*” pela experiência de um problema cujas consequências não são desejadas ou não podem ser suportadas. A inquietação, incômodo ou desconforto (“*trouble*”<sup>13</sup>) experimentados por aqueles que são inicialmente tocados por uma situação são, portanto, peças-chave na configuração da experiência pública de um problema.

Por conta disso, a emergência, a definição e a legitimação dos problemas relacionados ao sistema socioeducativo na arena pública não

pode prescindir da valorização do modo como esta experiência se apresenta, é claro, aos adolescentes, e também, por exemplo, às suas famílias, aos agentes socioeducadores e aos professores que lecionam em escolas situadas em unidades de internação. Quanto a este ponto, isto é, quanto ao trabalho de escuta, valorização e disseminação do “*sentir*” ou “*sofrer*” esta experiência, caso se queira ir além da denúncia de fatos objetivos no cerne de uma dinâmica de problematização da socioeducação, sem deixar de assinalar o avanço claro que representam, ainda há bastante o que evoluir em relatórios como os elaborados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência, pelo Mecanismo de Prevenção ou Combate à Tortura da ALERJ ou pelo Ministério Público.

Por outro lado, o fato mesmo de instituições como o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura da ALERJ ou o Ministério Público estarem presencialmente nas unidades de internação a fim de produzirem seus relatórios regularmente – este último obrigatoriamente a cada dois meses<sup>14</sup> –, representa, para seus membros, a ocasião e a oportunidade de “*ser afetado*” – em uma dimensão fenomênica e estética – por problemas como a insalubridade, a violência ou a ociosidade nas unidades de internação e de semiliberdade. O componente passivo da experiência toca, portanto, atores que, no âmbito do arcabouço institucional, ocupam posições-chave no trabalho de expressão, simbolização e mediação dos problemas do sistema socioeducativo. Na medida em que uma abordagem pragmática não naturaliza papéis e propriedades institucionais, a movimentação de tais atores será fortemente influenciada pela maneira como elaborarem esta experiência.

Quanto ao trabalho de elaboração acima referido – enquanto parte do processo de configuração de uma experiência pública crítica acerca de problemas como os da superpopulação, da insalubridade, da ociosidade ou do deslocamento do viés socioeducativo por

uma abordagem de segurança pública –, pode-se observar muito claramente, em relatórios como os do MEPCT ou em séries estatísticas novas, como as elaboradas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência, uma preocupação de tradução e simbolização da experiência dos problemas acima mencionados. Tais esforços de simbolização e expressão se dão a ver tanto na compilação de dados que oferecem a possibilidade de uma percepção renovada do problema quanto na narrativa nua e crua, e de forte conteúdo imagético, de situações de violação de direitos.

Na mesma linha, os relatórios elaborados regular e obrigatoriamente pelo Ministério Público desde a relativamente recente edição da Resolução nº 67 do CNMP, são portadores, por sua estrutura mesma, da preocupação em inventariar e tematizar os aspectos problemáticos da experiência da internação. Em última análise, todos os relatos que vimos de mencionar, em seu conjunto, se combinam, se interrogam mutuamente e se completam, participando fundamentalmente do processo de configuração de uma experiência pública crítica, o que vale dizer, de um trabalho de definição e legitimação dos problemas públicos acima mencionados.

Dado que a experiência *pública* de um problema não é em si mesma subjetiva nem objetiva, seu processo de legitimação na arena pública conta ainda com a disseminação e a publicização do mosaico narrativo formado a partir desses diferentes relatos, os quais estão sujeitos à apreciação e avaliação dos auditórios aos quais são expostos (CEFAÏ, 2013). A tessitura desta narrativa, por seu turno, é influenciada por processos de associação, articulação e deliberação entre os atores que atuam na definição e tradução das experiências, produzindo imagens, símbolos e argumentos acerca dos contornos do problema e do que precisa ser feito (e por quem) para enfrentá-lo.

A este respeito, e voltando-nos à dinâmica aqui examinada, os relatórios do MEPCT dão conta de esforços de associação e delibe-

ração junto a instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Conselhos Tutelares, como se vê no seguinte trecho do relatório anual de 2012: “em relação ao sistema de justiça, o MEPCT realizou encontro com o Centro Operacional das Promotorias [de Justiça] da Infância e da Juventude do Rio de Janeiro, além de articulações com a Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública (CDEDICA). Além disso, apresentou contribuições e sugestões à consulta pública do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público acerca da resolução que dispõe sobre normas gerais de controle e execução de medidas socioeducativas.” (ALERJ/MEPCT, 2012, p. 89).

A recepção dos relatos assim elaborados na arena pública – com seus elementos de dramatização, categorização e descrição dos fenômenos definidos como problemáticos – pode ter, por seu turno, o efeito de tensionar, expor contradições ou tornar insustentáveis os referenciais de uma narrativa rival sobre determinado problema. Bem a este propósito, notadamente quanto à possibilidade de recuperar o valor axiológico da *proteção integral* da adolescência e à capacidade de deslocar os atuais referenciais de experiência, oferecendo uma afiada perspectiva crítica, pode-se ainda mencionar, enquanto tema compartilhado de preocupação que perpassa transversalmente boa parte das mazelas da socioeducação, a questão da *educação em contextos de privação de liberdade* como potente operador de *problematização* do sistema socioeducativo.

A discussão acerca das condições e características do processo educativo em contextos de encarceramento perpassa agudamente temas como a superpopulação, a inadequação arquitetônica, a ociosidade do jovem e mesmo a violência no interior das unidades de internação e semiliberdade. Dada a não linearidade dos processos que estamos a descrever, a configuração de uma experiência pública acerca destes últimos problemas pode beneficiar-se da intensificação

de uma dinâmica de problematização/publicização de aspectos críticos da educação de pessoas em contexto de privação de liberdade, tema que, aliás, já constitui objeto de mobilização e articulação entre profissionais da educação, academia e Ministério Público<sup>15</sup>.

Deve-se registrar, em arremate, que a emergência e configuração de uma experiência pública crítica sobre problemas como, por exemplo, a superpopulação das unidades de internação, a insalubridade ou a escassez de perspectivas educacionais e profissionais certamente envolve um movimento de abertura e interpelação do caráter discricionário com que as políticas do setor são hoje formuladas e executadas. Uma brecha relevante nesse sentido se abriu com a edição da Lei Federal nº 12.594/2012 (Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE), ao estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade de a Administração Pública editar, de acordo com as responsabilidades de cada nível federativo, um plano de atendimento socioeducativo a ser elaborado com o acompanhamento do respectivo Conselho da Criança e do Adolescente. Evidentemente, para além da previsão formal de participação dos Conselhos, a abertura e a democratização da formulação das políticas do setor não advirá pura e simplesmente do comando legal, mas sim do êxito que puderem alcançar os esforços de definição e legitimação na esfera pública dos problemas a serem enfrentados e equacionados, processo no qual os Conselhos são atores relevantes, mas não os únicos.

Outra abertura importante – cujo potencial transformador dependerá da capacidade que tiverem os atores portadores da mudança de interpretá-la – advém da previsão contida na Lei nº 12.594/2012, de formalização, divulgação e implementação de um programa de atendimento específico para os regimes de internação e semiliberdade. Nada garante que tal previsão, por si só, evitará a formulação “a partir de cima”, por uma burocracia autonomizada, de tais programas e de suas respectivas prioridades. Não obstante esse risco, a

emergência na arena pública dos problemas do sistema socioeducativo, notadamente nos regimes que envolvem privação ou restrição de liberdade, poderá ser um fator decisivo de modulação da discricionariedade administrativa na formulação de tal política.

Na mesma linha, a institucionalização de um Sistema de Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo, se levada a efeito à maneira do *new public management*, pode se tornar o instrumento de uma falsa promessa de democratização, propiciando o fechamento burocrático e a produção de dados e séries estatísticas que não revelam as múltiplas perspectivas do problema. Também aqui, a possibilidade de interpelar e interpretar democraticamente a criação de mecanismos de *avaliação da gestão* dependerá da capacidade que tiverem as instituições e órgãos de controle e, sobretudo, os portadores da experiência das mazelas do sistema socioeducativo de fazerem da *avaliação* um espaço de escuta e expressão de outras perspectivas.

Em suma, a superveniência destas relevantes e numerosas normas no campo da socioeducação atualiza e ilustra um fenômeno que já fora argutamente interpretado por Werneck Vianna, ao observar que a profusa legislação reguladora do social no Brasil acarretara, considerando a necessidade de agilidade e competências específicas para intervir oportunamente em matérias cada vez mais complexas, “a *ultrapassagem do Poder Legislativo pelo Executivo*”, trazendo com isso o “*mundo do direito, suas instituições e procedimentos para o interior da administração pública*” (WERNECK VIANNA, 2008, p. 95).

Assim, tanto no controle da implementação da Lei nº 12.594/2012 quanto na garantia da participação dos demais atores do processo de definição do problema público aqui examinado, as instituições do direito serão, em alguma medida, convocadas. A progressiva utilização de instrumentos judiciais e extrajudiciais de proteção de interesses coletivos e difusos e a percepção dos mesmos, pela sociedade,

enquanto mecanismos de controle dos poderes públicos, constituem fenômenos relevantes neste processo (VIANNA e BURGOS, 2002).

Considerando-se que, nesse cenário, a relevância da atuação das instituições do direito, como o Ministério Público, não advirá de características ou propriedades apriorísticas da instituição ou de seus instrumentos de atuação, a sua inserção democrática nas dinâmicas de problematização/publicização descritas no presente ensaio será dada em concreto. Ela será dada, enfim, pela capacidade que tiverem aquelas instituições de fazer uso criativo e responsivo de ferramentas como, por exemplo, o inquérito civil e as audiências públicas enquanto mecanismos de escuta, expressão, simbolização e mediação de experiências que podem ser constitutivas da formulação da política, assegurando-se de que não sejam bloqueadas ou ocultadas.

#### 4. Conclusão

Como demonstram os dados empíricos apresentados ao longo do presente ensaio, a materialização do vetor axiológico da *proteção integral* não é imune – muito pelo contrário – à maneira como são concretamente definidos na arena pública os problemas relativos ao funcionamento do sistema de socioeducação. Assim, se alguns progressos puderam ser feitos em relação à vetusta abordagem baseada na *situação irregular do menor*, deve-se reconhecer que tanto naquele momento de redemocratização quanto hoje – face a desafios delicados e complexos, tais como o de fazer vicejar uma abordagem baseada na garantia e ampliação de direitos em um ambiente fortemente impregnado pela retórica da violência e do confronto –, a valência e os sentidos do processo de transformação se mostram indissociáveis da maneira como são publicamente configuradas as experiências da adolescência, da “delinquência” ou, ainda, da socioeducação, esta como valor e como política.

Procuramos, ao longo do texto, identificar como *obstáculos* determinadas formulações do “*problema social*” da *delinquência juvenil* que podem exercer um efeito notável sobre a configuração da experiência. De forma expressa ou tácita, a onipresença de tais formulações na arena pública tende a, em alguma medida, rebaixar ou deslegitimar perspectivas que se pretendam alternativas ou que simplesmente agreguem outros matizes àquela vertebradora de um discurso predominantemente pautado pelas questões da segurança e do controle da violência. De outra banda, tentamos mapear dinâmicas que alargam o campo de experiência dos problemas relativos à socioeducação, como, por exemplo, o aparecimento de novas séries estatísticas, novas normas ou, ainda, de novos dispositivos institucionais que podem dar curso à expressão e objetivação de vivências como as dos adolescentes internados que experimentam, sob o prisma das práticas institucionais, situações bastante semelhantes às do encarceramento de adultos, como, por exemplo: o uso de algemas com os braços para trás do corpo, o agrupamento nos ambientes de restrição de liberdade em função do suposto pertencimento a facção criminosa (ou pelo simples fato de morar nessa ou naquela comunidade) ou, ainda, a ociosidade naqueles mesmos ambientes.

Relativamente a este último ponto, a perspectiva teórica aqui adotada, a despeito de seu declarado diálogo com o pragmatismo, estabelece, em relação a este último, uma inflexão importante: *experiência* e *instituição* não são aqui fenômenos antitéticos. Em outras palavras, seguindo a perspectiva teórica de Cefaï e Terzi (2012), mesmo a operação dos dispositivos mais institucionalizados não é infensa à dimensão da experiência, como aliás demonstram, nos exemplos empíricos aqui colacionados, a deflagração e propagação de dinâmicas de problematização do sistema socioeducativo a partir do trabalho rotineiro de produção de levantamentos pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Nesse mesmo diapasão, instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública ou o Poder Judiciário não são, em igual medida, mesmo quando operam dispositivos já altamente rotinizados, impermeáveis às narrativas e experiências que problematizam os fundamentos com base nos quais a política de socioeducação é concretamente conduzida. Quanto a essas – ou quaisquer outras – instituições, todavia, uma análise de cepa pragmatista não estabelecerá jamais qualquer assunção ou naturalização prévia relativamente ao sentido e ao tipo de participação que aquelas podem ter em uma dinâmica de problematização.

Isto quer dizer, em outras palavras, que instituições como as mencionadas operam e participam de múltiplos dispositivos de atuação institucional, tomando contato com o mesmo problema a partir de ângulos diversos: veja-se, por exemplo, que o Poder Judiciário e o Ministério Público, através de agentes e dispositivos distintos, tomam contato com o sistema de socioeducação tanto através dos procedimentos individuais que redundam na aplicação de medidas em concreto a adolescentes específicos quanto através de mecanismos de controle do sistema e da política como um todo e que, por isso mesmo, não podem desconsiderar os direitos dos adolescentes sob uma perspectiva coletiva.

Assim sendo, tais instituições podem fazer entradas muito variadas na construção de um problema público. Quer-se com isto dizer que, no caso concreto, sua atuação pode ser menos permeável ou mesmo indiferente a determinadas experiências, como também pode configurar-se mecanismo de catalisação de uma dinâmica de problematização, criando espaços de escuta, objetivação e abertura da discussão sobre um problema público sob uma perspectiva inaudita, o que dependerá da conjugação das forças e dos atores em presença caso a caso. Com esta ressalva em mente, pode-se esperar, contudo, que o processo aberto e democrático de implementação da

Lei nº 12.594/2012, o aprofundamento e o refinamento de séries de dados como os produzidos pelo MEPCT, a realização obrigatória de inspeções *in loco* do sistema socioeducativo pelo Ministério Público, determinadas pela Res. nº 67/2011 do CNMP, a mobilização dos profissionais envolvidos com a educação em contextos de privação ou restrição de liberdade, ou, ainda, o fundamental intercâmbio entre estes e outros atores e a ampliação dos mecanismos de escuta dos adolescentes e de suas famílias representem, ao menos, uma promissora oportunidade para a configuração de novas e transformadoras experiências.

## Notas

1 Embora seja bastante frequente a menção a este momento como sendo o de adoção da “*Doutrina da Proteção Integral*” no Brasil, acreditamos que, embora válida enquanto recurso heurístico – na medida em que deixa entrever os referenciais teóricos –, a ideia de adesão a uma *doutrina* pode não fazer justiça à rica experiência pública dos temas que foram, pouco a pouco, identificados, nomeados e problematizados na esfera pública com relação à ordem anterior, notadamente quanto a dois aspectos centrais: primeiramente, quanto ao princípio justificador da intervenção, que era o da manutenção da ordem sempre que presente a *situação irregular*; além disso, o caráter altamente seletivo da condição legitimadora, isto é, da *situação irregular*, destinada a deixar claro que o alvo da intervenção eram os miseráveis, os abandonados, os vadios e os infratores.

2 O número abarca adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de *internação* e de *semiliberdade*, bem como os que se encontram em situação de *internação provisória*. A *internação provisória* pode ser aplicada no curso do procedimento judicial que visa à aplicação de uma medida socioeducativa, enquanto não houver decisão definitiva, não podendo exceder, segundo a Lei 8069/90, o prazo de 45 dias.

3 Sob diferentes formulações, tal tema também aparece, como apontam os autores citados, na noção habermasiana de *Öffentlichkeit* (em português normalmente traduzido como “esfera pública”) ou ainda na noção goffmaniana de *visibilidade*.

4 A referência, aqui, é ao extinto Instituto Padre Severino, cuja desativação fora recomendada em relatórios da ONU e do CNJ.

5 O complexo em questão é o *Complexo Penitenciário de Gericinó/Bangu*.

6 Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_most\\_rarintegra;jsessionid=75EED62E706AEC68CCD60BF591A3DA26.proposicoesWeb1?codteor=1042328&filename=PEC+223/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_most_rarintegra;jsessionid=75EED62E706AEC68CCD60BF591A3DA26.proposicoesWeb1?codteor=1042328&filename=PEC+223/2012)> (consultado em 29/12/2014)

7 Para que se tenha ideia do universo de pessoas que se tem em mira no âmbito das referidas propostas de reforma constitucional, veja-se que 24% dos jovens em cumprimento de medida socioeducativa de privação ou restrição de liberdade têm entre 18 e 21 anos, ao passo que outros 54% têm entre 16 e 17 anos (SDH/PR, 2013).

8 Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_discursos?idProposicao=560839&nm=ONOFRE+SANTO+AGOSTINI&p=PSD&uf=SC#](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_discursos?idProposicao=560839&nm=ONOFRE+SANTO+AGOSTINI&p=PSD&uf=SC#)> (consultado em 29/12/2014)

9 Com relação ao termo “*enquête*”, utilizado no texto original em francês, cabe observar que o vocábulo admite tradução como *pesquisa* ou *sondagem*, ou ainda como *investigação*, *instrução*. Considerando que os autores utilizam o termo “*investigation*” como uma das atividades que podem estar compreendidas em um processo de “*enquête*”, optamos por não traduzir este último vocábulo como *investigação*, a fim de não estabelecer uma restrição que o texto original não comporta. Por outro lado, dado o sentido mais comum dos termos *pesquisa* e *sondagem* em português, pareceu-nos que, no contexto, *perquirição* exprimiria melhor o processo a que se referem os autores.

10 As noções de *mediação*, *expressão* e *simbolização* são, nesta passagem e adiante, tomadas de empréstimo do trabalho de Widmer (2010).

11 Em relatório do *Programa Justiça ao Jovem* no ano de 2012, o Conselho Nacional de Justiça destacou como ponto de atenção o acúmulo de demanda de trabalho na vara única que responde pela matéria infracional e de execução de medidas socioeducativas na capital (CNJ, 2012).

12 Após a apresentação da primeira versão deste artigo, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através da Resolução GPGJ nº 1980/15, criou uma promotoria de justiça voltada especificamente ao tratamento destas questões sob o prisma coletivo, assim abrindo mais uma frente de inserção daquela instituição em uma dinâmica de problematização das questões afetas à socioeducação.

13 Tanto em francês quanto em inglês, as formulações “*être trouble*” ou “*to be troubled*”, na voz passiva, indicam o fenômeno de ser tocado ou afetado

Sobre o que silencia e o que se dá a ver: obstáculos e aberturas para uma experiência pública crítica e transformadora do sistema socioeducativo

por uma situação ou experiência problemática. Já o substantivo abstrato “*trouble*”, em francês, expressa no texto original, a nosso juízo, a experiência da situação, e não o problema em si, tendo sido, por isso, traduzido como “*inquietação*”, “*desconforto*” ou “*incômodo*”.

14 No caso do Ministério Público, desde a alvissareira edição da Resolução nº 67/2011 do Conselho nacional do Ministério Público (CNMP), tornou-se obrigatória a realização de inspeções bimestrais nas unidades de cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade.

15 A este propósito, veja-se, exemplificativamente, a recente realização, entre os dias 3 e 5 de novembro de 2014, do Encontro Latino-Americano de Educação para Jovens e Adultos em situação de restrição e privação de liberdade, ocorrido no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com ampla participação de pesquisadores de diversos países, profissionais do sistema socioeducativo, educadores e gestores. Averbese-se, ademais, que o tema já congrega especialistas de diversos países em torno da *Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro* (<<http://www.redlece.org>>). Ainda com relação ao ponto suscitado nesta passagem do texto, registre-se que, relativamente à temática da educação de pessoas em contexto de privação ou restrição de liberdade sob uma perspectiva coletiva, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro já conta com órgão de atuação especializada, a 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Educação da Capital. Neste particular, quanto aos demais aspectos do sistema socioeducativo como um todo, o acompanhamento sob uma perspectiva coletiva ainda não é feito por órgão especializado.

## Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (ALERJ/MEPCT). *Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura – 2012*.

\_\_\_\_\_. *Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura – 2013*.

- BLUMER, Herbert. Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, vol.18, n.3, p. 298-306, 1971.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Afirmção institucional da escola democrática e o mundo do aluno. In: BURGOS, Marcelo Baumann. (Coord.). *A escola e o mundo do aluno*. Estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- CARNEIRO, Aristóteles Vandelli. Conselho Tutelar: histórico, características e atribuições. In: BURGOS, Marcelo Baumann. (Coord.). *A escola e o mundo do aluno*. Estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- CEFAÏ, Daniel. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 1996, vol.14, n°75, p. 43-66, 1996.
- \_\_\_\_\_. L'expérience des publics: institution et réflexivité. *Espace.Temps.net. Travaux*. Disponível em: <<http://www.espacestemp.net/articles/lexperience-des-publics-institution-et-reflexivite/>> Acesso em: 04 mar. 2013.
- CEFAÏ, Daniel e TERZI, Cédric. Présentation. In: CEFAÏ, Daniel e TERZI, Cédric (coords). *L'expérience des problèmes publics*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Relatório Final do Programa Justiça ao Jovem no Estado do Rio de Janeiro*, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Visita*. Programa Justiça ao Jovem – Fase 2 – Rio de Janeiro, 2002.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes. *De menor a cidadão*. Belo Horizonte: Ministério da Ação Social/Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), 1990.
- GOHN, Maria da Glória M. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

Sobre o que silencia e o que se dá a ver: obstáculos e aberturas para uma experiência pública crítica e transformadora do sistema socioeducativo

- GUSFIELD, Joseph. *Contested meanings: the construction of alcohol problems*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1996.
- NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH/PR). *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa* – 2012.
- SPECTOR, Malcom e KITSUSE, John I. Sociologie des problèmes sociaux. Un modèle d'histoire naturelle. In: CEFAÏ, Daniel e TERZI, Cédric (coords). *L'expérience des problèmes publics*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2012.
- WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo B. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva. In: VIANNA, L. Werneck. (Coord.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- WERNECK VIANNA, Luiz. O Terceiro Poder na Carta de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores. ANPOCS, 2008.
- WIDMER, Jean. La drogue comme problème public. In: WIDMER, J. *Discours et cognition sociale. Une approche sociologique*. Paris: Éditions des Archives Contemporaines, 2010.

Recebido para publicação em 20 de abril de 2015.