



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Psicologia
Departamento de Psicologia Clínica
Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura

IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERSUBJETIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura do Departamento de Psicologia Clínica do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Psicologia Clínica e Cultura, sob a orientação da Professora Doutora Maria Fátima Olivier Sudbrack

GUSTAVO CAMILO BAPTISTA

Brasília
2013



GUSTAVO CAMILO BAPTISTA

IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERSUBJETIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL
DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Comissão julgadora:

Profa. Dra. Maria Fátima Olivier Sudbrack - Presidente

Departamento de Psicologia Clínica, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília (PCL/IP/UnB)

Prof. Dr. Rogério de Andrade Córdova – Membro

Departamento de Planejamento e Administração, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (PAD/FE/UnB)

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa – Membro

Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília (SOL/ICH/UnB)

Profa. Dra. Sandra Eni Fernandes Nunes Pereira – Membro Externo

Curso de Psicologia, Universidade Católica de Brasília (UCB)

Profa. Dra. Maria Aparecida Gussi - Membro

Departamento de Enfermagem, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília (DE/FAS/UnB)

Tese defendida e aprovada em _____



AGRADECIMENTOS

Aos meus filhos Arthur e Erik, que, apesar de terem tido alguma dificuldade para entender o porquê de eu ainda estar na escola apesar da idade (em algo como a 23ª série) e terem vez por outra se divertido destruindo meus livros rabiscando-os, cortando-os, encharcando-os e de outras formas curiosas destruindo-os (o que me sugeria que era o momento de tentar reequilibrar minha relação com eles e com os meus estudos), constituem a experiência humana mais gratificante que pude ter.

À minha esposa, Tatiana Regina Criscuolo, por ter me apoiado no transcorrer de mais este percurso acadêmico.

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Fátima Olivier Sudbrack, pelo estímulo e encorajamento no decorrer do percurso desta Tese de Doutorado. Sua abertura para a interdisciplinaridade deste estudo foi um fator decisivo para sua consecução.

Aos Professores Doutores Maria Inês Gandolfo Conceição, Rogério de Andrade Córdova, Walter Ude Marques e José Newton Garcia Araújo pelas valiosas contribuições apresentadas por ocasião do exame de qualificação.

Aos Professores Doutores Arthur Trindade Maranhão Costa, Sandra Eni Fernandes Nunes Pereira, Rogério de Andrade Córdova e Maria Aparecida Gussi por terem apreciado o meu trabalho e composto sua comissão julgadora.

Ao Professor Doutor Rogério de Andrade Córdova, pelas importantes lições de Cornelius Castoriadis e de outros autores franceses.

Aos colegas do PRODEQUI e a outras pessoas que foram de grande auxílio nesta jornada, em especial Luciana Leite, Gilson Braga, Tiago Rizzotto, Hamilton Barreto e Sheila Braga, pelas diferentes formas de apoio na consecução deste trabalho.

Aos entrevistados e demais colaboradores na coleta de dados, pela coragem de enfrentar suas próprias contradições pessoais ao contribuir para este trabalho.



RESUMO

O tema da presente tese é a análise dos aspectos intersubjetivos que influenciam a implementação das políticas públicas relativas à execução das medidas socioeducativas previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), hoje regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Fazendo uso de um referencial teórico que combinou subsídios da Psicossociologia, da Psicodinâmica do Trabalho, da Criminologia e da Psicologia da Adolescência (destacando-se autores como Eugène Enriquez, Jaqueline Barus-Michel, Cornelius Castoriadis, Jacques Selosse e Christopher Dejours), bem como de uma pesquisa documental acerca da história da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo e de sua implementação no Distrito Federal, este estudo estabeleceu como problema de pesquisa a questão de como a intersubjetividade dos principais grupos do SINASE influencia na implementação desta Política Nacional. Buscou-se, deste modo, verificar se os vínculos grupais existentes no SINASE impedem a efetiva implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo. Para verificar esta hipótese, foi realizada uma análise da implementação do SINASE no Distrito Federal, sendo utilizados para a coleta de dados métodos de coleta de dados voltados para as especificidades da captação de aspectos intersubjetivos. A análise dos dados permitiu perceber que a atividade laboral dos profissionais que compõem o sistema socioeducativo no Distrito Federal causa um significativo sofrimento psíquico. Este fator foi agravado pelo fato de existirem disputas pelo poder entre os diferentes grupos que compõem o sistema. Para lidar com este sofrimento, os grupos profissionais fazem uso de diversas estratégias coletivas de defesa, que limitam drasticamente a implementação desta política pública. São feitas considerações relacionadas à melhoria do desenho da execução de medidas socioeducativas e sobre a utilização dos referenciais teóricos aqui tratados para a análise de outras políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas – Intersubjetividade – Adolescência – Psicossociologia – Estado



ABSTRACT

The theme of this thesis is the analysis of intersubjective aspects that influence the implementation of public policies on the implementation of educational procedures delivered by the Child and Adolescent Law (ECA), currently regulated by the National Socio-Educational Services (SINASE). Making use of a theoretical framework that combined subsidies of Social Psychology, Psychodynamic Work, Criminology, and Psychology of Adolescence (highlighting authors such as Eugène Enriquez, Jaqueline Barus-Michel, Cornelius Castoriadis, Jacques Selosse and Christopher Dejours) as well as a documentary research on the history of the National Socio-Educational Services and its implementation in the Federal District, this study considered as a research problem the question of how intersubjectivity major groups SINASE influence in the implementation of the National Policy. We sought to thus verify whether the existing group connected to SINASE obstructs the effective implementation of the National Socio-Educational Services. To verify this hypothesis, we performed an analysis of the implementation of the Federal District SINASE, being used for data collection methods of data collection focused on the specific uptake intersubjective aspects. The analysis allowed to realize that the work activities of the professionals who make up the childcare system in the Federal District cause significant psychological distress. This factor was compounded by the fact that there are disputes between the different groups that make up the system of power. To deal with this suffering, professional groups make use of different strategies of collective defense, which drastically limit the implementation of this policy. Considerations are made to improve the design and implementation of educational procedures on the use of theoretical here treated for analysis of other public policies.

Public policy - Intersubjectivity - Adolescence – Psychosociology- State



Sumário

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE QUADROS.....	8
LISTA DE TABELAS	8
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE SIGLAS	9
INTRODUÇÃO	11
1 – CONSTRUÇÕES TEÓRICAS.....	17
1.1 – REVISÃO DE ELEMENTOS TEÓRICOS DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
1.1.1 – <i>Revisão de aspectos conceituais e históricos do campo das Políticas Públicas.....</i>	19
1.1.2 – <i>Revisão dos modelos teóricos da Análise de Políticas Públicas.....</i>	27
1.2 – REVISÃO DE ELEMENTOS TEÓRICOS DOS CAMPOS DA PSICOLOGIA E DA SOCIOLOGIA	43
1.2.1 – <i>Revisão de aspectos introdutórios da Teoria Psicanalítica</i>	44
1.2.2 – <i>Revisão de elementos teóricos da Psicossociologia.....</i>	50
1.2.3 – <i>Revisão de elementos teóricos da Psicodinâmica do Trabalho.....</i>	62
1.2.4 – <i>Revisão de elementos teóricos da Psicologia relacionados à adolescência</i>	64
1.2.5 – <i>Revisão de elementos teóricos da Psicologia relacionados à adolescência em conflito com a Lei</i>	67
1.2.4 – <i>Revisão de elementos teóricos da Sociologia</i>	74
1.3 – REVISÃO DE ELEMENTOS HISTÓRICOS E ADMINISTRATIVOS RELATIVOS ÀS POLÍTICAS PARA ADOLESCENTES	76
1.3.1 – <i>Revisão de elementos históricos e administrativos relativos às políticas para adolescentes</i>	77
1.3.2 – <i>Revisão de elementos históricos e administrativos do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal....</i>	111
2–OS CAMINHOS METODOLÓGICOS	122
2.1 – A ACULTURAÇÃO, O PROBLEMA E A HIPÓTESE	122
2.1.1 – <i>A aculturação.....</i>	122
2.1.2 – <i>O problema</i>	125
2.1.3 – <i>A hipótese</i>	134
2.2 – OS OBJETIVOS	134
2.2.1 – <i>O objetivo geral e central</i>	135



2.2.2 – Os objetivos específicos e correlatos.....	136
2.3– RECURSOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DE DADOS.....	139
2.3.1 –A observação participante.....	141
2.3.2 – Registro audiovisual de oficinas de Sociodrama.....	142
2.3.3 –Entrevistas semiestruturadas.....	144
2.3.4 – Análise dos dados coletados.....	146
3 -RESULTADOS	147
3.1 – OS VÍNCULOS GRUPAIS DOS AGENTES E DE PROFISSIONAIS SIMILARES	148
3.1.1 – Os vínculos grupais dos agentes e de profissionais similares com os adolescentes.....	148
3.1.2 – Os vínculos grupais dos agentes com os técnicos.....	164
3.1.3 – Os vínculos grupais dos agentes e de profissionais similares com superiores hierárquicos.....	168
3.1.4 – O trabalho e a identidade do agente.....	171
3.2 – OS VÍNCULOS GRUPAIS DOS TÉCNICOS.....	183
3.2.1 – Os vínculos grupais dos técnicos com os adolescentes.....	183
3.2.2 – Os vínculos grupais dos técnicos com os agentes.....	187
3.2.3 – Os vínculos grupais dos técnicos com superiores hierárquicos.....	193
3.2.4 – O trabalho e a identidade dos técnicos.....	195
3.3 – OS VÍNCULOS GRUPAIS DOS CHEFES, GERENTES E GESTORES.....	207
3.3.1 – As relações de poder intrassistêmicas.....	207
3.3.2 –Os vínculos entre os servidores do sistema socioeducativo e seus dirigentes políticos.....	217
4–CONCLUSÕES	221
4.1 – IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERSUBJETIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SINASE NO DISTRITO FEDERAL.....	221
4.1.1 – O PIA e a (des)articulação intrassistêmica e intersetorial.....	221
4.1.2 – Gestão e avaliação do Sistema Socioeducativo.....	230
4.1.3 – A formação.....	232
4.1.4 – A Segurança, a Disciplina e a Garantia de Direitos.....	234
4.2 – CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO SINASE E À ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	238
4.2.1 – Onde está o socioeducador?.....	238
4.2.2 – Quando uma política pública fica doente.....	246
4.2.3- Contribuições para estudos futuros sobre políticas públicas.....	248
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	251
ANEXO 1 – TERMOS DE ESCLARECIMENTO.....	265
ANEXO 2 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....	268



LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipologia de organizações conforme a natureza das relações organizacionais.....	41
Quadro 2: Dimensões das equipes socioeducativas por medida ou contexto.....	101
Quadro 3: Correspondência entre as denominações das categorias profissionais.....	119
Quadro 4: Tipologia de objetivos de um trabalho acadêmico.....	133
Quadro 5: Métodos de coleta de dados utilizados e suas relações com os objetivos.....	139
Quadro 6: Fontes de texto utilizadas na apresentação dos dados.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Recursos orçamentários do Programa Nacional de Atendimento Socioeducativo (PROSINASE) ao Adolescente em conflito com a Lei e de suas ações orçamentárias para o ano de 2011.....	110
--	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.....	117
--	-----



LISTA DE SIGLAS

ABRINQ: Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ATRS: Atendente de Reintegração Social
CAJE: Centro de Atendimento Juvenil Especializado
CERE: Centro de Reclusão do Adolescente Infrator
CESAMI: Centro Socioeducativo Amigoniano
CETRAM: Centro de Tratamento de Menores
CETRO: Centro de Triagem e Observação de Menores
CFP: Conselho Federal de Psicologia
CIAGO: Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras
CIAMF: Centro Integrado de Atendimento ao Menor e à Família
CIAP: Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina
COMEIA: Comunidade de Educação, Integração e Apoio aos Menores e Família
CONANDA: Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
COTEME: Comunidade de Terapia e Educação de Menores
CREPOP: Centro de Referência em Psicologia e Políticas Públicas
DCA: Departamento da Criança e do Adolescente
DEM: Democratas
DENARC: Departamento de Investigações sobre Narcóticos
DNCr: Departamento Nacional da Criança
ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente
ENAP: Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FEBEM: Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FCBIA: Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
FÓRUM DCA: Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FSS: Fundação de Serviço Social
FUNABEM: Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GDF: Governo do Distrito Federal
CGU: Controladoria Geral da União
CF: Constituição Federal
DVD: *Digital Versatile Disc*
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA: Liberdade Assistida
LOA: Lei de Orçamento Anual
MJ: Ministério da Justiça
MPDFT: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS: Ministério da Saúde
MSE: Medida Socioeducativa / MSEs: Medidas Socioeducativas
NEI: Nova Economia Institucional
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil
OEA: Organização dos Estados Americanos
PBF: Programa Bolsa Família
PFL: Partido da Frente Liberal
PIA: Plano Individual de Atendimento



PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBEM: Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PPS: Partido Popular Socialista
PRODEQUI: Programa de Atenção à Dependência Química
PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSC: Prestação de Serviço à Comunidade
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
PT: Partido dos Trabalhadores
RPG: *Rule played games*
SAM: Serviço de Atendimento ao Menor
SASE: Sistema de Atendimento Socioeducativo
SBP: Sociedade Brasileira de Pediatria
SDH: Secretaria de Direitos Humanos
SEAS: Secretaria de Assistência Social
SECRIA: Secretaria de Estado da Criança do DF
SEDEST: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF
SEDH: Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEJUS: Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF
SER: Sistema Educativo de Ressocialização
SINASE: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIPIA: Sistema de Informações sobre a Criança e o Adolescente
SPDCA: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPM: Secretaria de Políticas para Mulheres
SUS: Sistema Único de Saúde
SUAS: Sistema Único de Assistência Social
SUSP: Sistema Único de Segurança Pública
TCU: Tribunal de Contas da União
UAMA: Unidade de Atendimento de Meio Aberto
UIP: Unidade de Internação de Planaltina
UIPP: Unidade de Internação do Plano Piloto
UIRE ou UNIRE: Unidade de Internação do Recanto das Emas
UISS: Unidade de Internação de São Sebastião
VEMSE: Vara de Execução de Medidas Socioeducativas
VIJ: Vara da Infância e Juventude



INTRODUÇÃO

O tema da presente tese é a análise dos **aspectos intersubjetivos que influenciam a implementação das políticas públicas** relativas à execução de medidas socioeducativas previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), hoje regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Optou-se por situar esta análise em um estudo de caso realizado no Distrito Federal. Assumo o pressuposto de Turato (2003), segundo o qual escrever de modo impessoal constitui uma forma de criar uma ilusão de cientificidade. Seria como se a ciência fosse um ente abstrato e pudesse ser um autor, ou como se o que está sendo escrito fosse resultado de uma observação tão neutra que o autor pudesse assumir de antemão que qualquer pessoa, de posse dos mesmos elementos teórico-metodológicos e dos mesmos dados, chegaria às mesmas conclusões.

Deste modo, em meu entender, a pesquisa acadêmica, especialmente em Psicologia, exige que o pesquisador tanto revele aspectos de sua biografia visando justificar suas motivações e o recorte do problema, quanto assuma, em seu texto, a responsabilidade por suas postulações e transparência de suas motivações (Turato, 2003).

Isto posto, convém esclarecer que as motivações que resultaram na definição de tal objeto de pesquisa se enraízam em minhas atividades profissionais e acadêmicas progressas. Antes de me graduar em Psicologia na Universidade de São Paulo, em 2002, ingressei, em 1999, durante o terceiro ano do curso, na carreira de investigador da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Nesta carreira permaneci por aproximadamente sete anos, exercendo atribuições tanto relativas à atividade policial quanto atinentes à Psicologia.

Minha experiência nesta carreira foi idiossincrática em seu princípio. Após o curso de formação, pela minha condição de estudante de Psicologia fui lotado no Departamento de Investigações sobre Narcóticos (DENARC). No âmbito desta unidade especializada trabalhei em diversos lugares, o que me conferiu uma experiência atípica para um profissional formado em Psicologia. Realizei atividades de investigação tanto em inquéritos relativos a microtraficantes quanto atinentes ao crime organizado. Também participei de atividades conhecidas na Segurança Pública como “operações especiais” (operações de risco, tais como entradas táticas, gerenciamento de crises, dentre outras) e de gestão de assuntos carcerários. No DENARC existia, ademais, uma Divisão de Prevenção, na qual pude participar de ações de prevenção e de encaminhamento de dependentes de drogas.



Tais experiências fizeram surgir o interesse pela pós-graduação, e, considerando em especial a aproximação com a área de prevenção, ingressei no programa de Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Minha dissertação, intitulada *Adolescência e drogas: um estudo exploratório na Cidade de São Paulo*, realizada sob orientação da Professora Livre-Docente Maria de Lourdes Ramos da Silva, objetivou levantar novas hipóteses sobre a gênese da dependência de drogas, por meio da escuta do que estes “*adolescentes tinham a dizer sobre suas vidas, suas expectativas, como se iniciaram no mundo das drogas, como se tornaram dependentes e como se percebem neste momento de suas vidas*” (Baptista, 2005, p. 3).

A falta de espaço para o desenvolvimento profissional na Polícia Civil, bem como o gosto pelo serviço público, me levaram a prestar outros concursos, tendo sido aprovado para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à qual “*compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia*” (Brasil, 2013).

Esta carreira, que é conhecida pela sigla EPPGG, apesar de ser gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é descentralizada. Os EPPGG podem trabalhar em qualquer ministério em atividades atinentes ao cargo. Uma das grandes virtudes da carreira, deste modo, é a de se organizar em “redes”, facilitando a gestão de informações e de conhecimento na Administração Pública Federal.

O curso de formação de minha carreira, realizado na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, levou-me a observar que a área de avaliação de políticas públicas, que constitui uma das atribuições dos EPPGG, era permeada de técnicas econométricas e sociométricas que refletiam uma predominante abordagem racionalista. Houve poucas menções aos outros referenciais de análise de políticas públicas abordados neste trabalho.

Após este período de formação, fui designado para o Ministério da Justiça, sendo lotado na Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parte devido à minha experiência como ex-policial. Passei a tratar da implementação das ações de segurança dos Jogos Pan-Americanos de 2007, em especial no que tange ao planejamento orçamentário e de aquisições de bens e serviços. Passei em seguida um curto período no planejamento do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Este programa foi formulado no decorrer da gestão do Ministro Tarso Genro, buscando articular ações de prevenção com ações de repressão qualificada, visando atingir as causas da violência.



Estas duas experiências na área de Segurança Pública do Ministério da Justiça tornaram mais profunda a minha visão de políticas públicas. Quando policial civil, observava ações de repressão apresentadas pelas autoridades policiais com ares de eficácia que encobriam muitas vezes uma notável ausência de racionalidade. O papel estritamente operacional reservado aos investigadores de polícia, todavia, não me permitia entender os elementos presentes nas opções por determinadas estratégias em detrimento de outras, a não ser pelas evidentes conjecturas teóricas. Ao assumir o papel de técnico responsável pela implementação de políticas públicas, por outro lado, passei a conseguir observar mais de perto o processo de tomada de decisões acerca destas políticas, e percebi que parte significativa das teorias que davam suporte às atribuições de meu cargo se distanciava da prática, em especial de áreas como a Segurança Pública.

Entre 2007 e 2010, por meio de um processo seletivo interno do Ministério da Justiça assumi o cargo comissionado de Coordenador de Classificação Indicativa do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Pela primeira vez passei a ter um papel mais forte na gestão de uma política pública, visto que a incipiente política de Classificação Indicativa era gerida em um Departamento com um leque diversificado de competências. Passei, deste modo, a ter uma parcela de responsabilidade não apenas pela implementação, mas também (até pela falta de recursos humanos nesta área) pelo planejamento, monitoramento e avaliação desta política pública.

A Classificação Indicativa é uma política pública sistêmica de proteção à formação de crianças e adolescentes dos riscos originados pelo contato com obras audiovisuais, tais como programas de televisão, obras audiovisuais para cinema e DVD, jogos eletrônicos e jogos de RPG por meio de uma classificação etária. Ela foi criada com o advento da Constituição de 1988, e regulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990. Inserida em uma seção de “prevenção especial” do estatuto, ela combina elementos de regulação de conteúdos audiovisuais (limitação de horários para exibição de obras em televisão, restrição de acesso a cinemas para crianças e adolescentes) com elementos de prevenção propriamente ditos (conscientização dos pais acerca dos riscos presentes nas obras audiovisuais para a formação de crianças e adolescentes, publicidade das classificações e dos conteúdos não recomendados presentes em obras audiovisuais).

A unidade que assumi era responsável pela classificação de cerca de 4 mil obras audiovisuais por ano e pelo monitoramento do cumprimento dos atos normativos da classificação pelas cerca de quatro mil emissoras de televisão brasileiras. Apesar da consolidação dos atos normativos da classificação, anteriores à minha gestão, existiam diversos problemas administrativos que comprometiam a efetividade desta política pública, dentre os quais se destacavam: falta de estrutura de monitoramento televisivo, falta de homogeneidade e de critérios técnicos nas



classificações, ineficácia dos processos administrativos de reclassificação de programas televisivos, falta de publicidade da política de Classificação Indicativa. Em conjunto com a diretoria do departamento, desta forma, tive que tomar diversas decisões que contrariaram os interesses comerciais das empresas reguladas no sentido de dotar esta política pública de um mínimo de eficácia para que ela tivesse consolidada a sua legitimidade.

As ações/decisões que tive que tomar/desenvolver como Coordenador de Classificação Indicativa levavam-me a refletir sobre as questões subjetivas que envolvem a gestão de políticas públicas, em especial aquelas que envolvem crianças e adolescentes. Para onde olhava, observava que o sucesso desta política, como de todas as outras com as quais lidei no decorrer de minha trajetória, era influenciado por questões intersubjetivas tais como disputas pelo poder, angústias, dentre outras.

Esta experiência, bem como as seguintes, de Coordenador Geral de Revisão de Benefícios e de Coordenador Geral de Logística de Pagamento de Benefícios do Departamento de Benefícios da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (secretaria que é responsável pelo Programa Bolsa Família), levaram-me a observar que o aludido ciclo de políticas públicas (o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas) que circunscreve as atribuições da carreira em que estou inserido, bem como os diversos referenciais teóricos que as referendavam, refletiam um modelo sobre as relações do Estado com a sociedade característico de um momento histórico. Em que pese este modelo ter bastante relevância no planejamento orçamentário-financeiro dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, o que se reflete nos instrumentos que direcionam a ação estatal (no âmbito federal, o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual, dentre outros), ele também vem sendo alvo de questionamentos, em especial pela sua identificação com os modelos racionais de administração.

Minha busca por uma nova pós-graduação, por conseguinte, se relaciona com a necessidade de compreender o papel exercido pela intersubjetividade na implementação de políticas públicas, em especial daquelas voltadas para as crianças e os adolescentes. Estes fatores me motivaram a buscar o ingresso no Programa de Pós-Graduação de Psicologia Clínica e Cultura, bem como em um de seus laboratórios, que nesta época era responsável por diversos projetos de formação profissional para os operadores do sistema socioeducativo do Distrito Federal.

O interesse inicial pelo Sistema Socioeducativo do Distrito Federal se originou do pressuposto de que a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo era afetada por aspectos subjetivos similares aos que afetavam as outras políticas públicas com as quais lidei no decorrer da minha carreira profissional.



Com base neste interesse, optei por realizar um trabalho de aculturação, que buscou assimilar ideias, linguagem e costumes dos profissionais do Sistema Socioeducativo, de forma a criar condições para a busca por subsídios teóricos e o delineamento de métodos de coleta de dados (Turato, 2003). Isto foi feito em 2008 em um curso realizado pelo Programa de Atenção à Dependência Química (PRODEQUI), vinculado ao Instituto de Psicologia da UnB. Tratava-se de um curso de adaptação de funcionários da Secretaria de Saúde e do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal ao disposto na Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004, elaborada pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Este ato normativo estabelece diretrizes, estruturas físicas, recursos materiais e humanos para ações de saúde voltadas a adolescentes em conflito com a lei. Passei a frequentar uma parte destas aulas como observador participante.

Este trabalho de aculturação permitiu-me identificar as organizações e os grupos relevantes na execução da política pública, tais como os técnicos, denominação dada aos profissionais das áreas de Psicologia e Assistência Social e Pedagogia, inseridos no sistema; os atendentes de reintegração social (ATRS) (também conhecidos como agentes, agentes sociais e socioeducadores), que atuam nas atividades administrativas, socioeducativas e de segurança das unidades; e os ocupantes de cargos comissionados (chefes, gerentes, gestores e assessores).

A partir desta experiência de aculturação, bem como de outras observações participantes, foi sendo construído o problema de pesquisa desta tese, que busca investigar as articulações e o impacto das relações intersubjetivas entre os grupos que compõem o Sistema Socioeducativo na implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo. Ele ficou assim definido: *“como a intersubjetividade dos principais grupos do sistema socioeducativo influencia na implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a Lei?”*.

Deste modo, a percepção de que as relações intersubjetivas entre estes grupos eram caracterizadas por tensões me levou à busca de modelos teóricos que permitissem uma compreensão de seus vínculos e da relação destes com a Administração Pública e a implementação de políticas. Isto me aproximou de autores associados à Psicossociologia, tais como Eugène Enriquez, Jaqueline Barus-Michel, Cornelius Castoriadis e Jacques Selosse, bem como à Psicodinâmica do Trabalho, notadamente Christopher Dejours. As contribuições destes autores permitiram interpretar e compreender os dados obtidos e suas ligações com os problemas relativos à implementação de políticas públicas.

Também foi possível por meio deste trabalho de aculturação identificar alguns temas conexos à execução de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei, tais como: a própria adolescência, as instituições totais, o uso e a dependência de drogas, a delinquência



juvenil, o processo de socialização, a pedagogia social, as vulnerabilidades sociais, a exclusão social.

Desta forma, o primeiro capítulo desta tese, no qual são descritos seus referenciais teóricos, ficou amplo, pois incluiu uma seção para a apresentação dos modelos teóricos do campo das Políticas Públicas, uma segunda para referenciais da Psicossociologia e da Psicodinâmica do Trabalho, e uma terceira para os temas conexos à política de atendimento socioeducativo. Neste capítulo, temos uma apresentação das políticas para adolescentes infratores no decorrer da história brasileira e no âmbito do Distrito Federal. É dado um destaque especial ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao SINASE, pois constitui um dos objetivos desta tese entender como os vínculos entre os grupos afetam a implementação das diretrizes destas duas leis e de suas normatizações.

Nos dois capítulos seguintes tratei do desenho da pesquisa, sendo que no segundo capítulo são descritos a ambientação, o problema, a hipótese e os objetivos de pesquisa, e no terceiro, por sua vez, são descritos os recursos metodológicos e realizadas uma descrição e uma análise dos resultados dos trabalhos de coleta de dados. No quarto capítulo são apresentadas as conclusões desta tese.



1 – CONSTRUÇÕES TEÓRICAS

A teoria ajuda-nos a suportar a ignorância dos fatos.

George Santayna

Este capítulo tem como primeiro objetivo fazer uma apresentação dos elementos teóricos que subsidiam esta tese. Mas ele não se reduz a isto, pois introduzi aqui a apresentação de algumas teorias do campo da Análise de Políticas Públicas. Parto do entendimento de que, para a compreensão do desenho de uma política pública (que constitui o objeto deste trabalho), é necessário entender também as teorias que a sustentam, tanto sob a perspectiva setorial (isto é, as políticas para a criança e para o adolescente) quanto sob a perspectiva do campo da Análise de Políticas Públicas. Por conseguinte, os referenciais teóricos descritos neste capítulo, em que pese terem sido utilizados em diferentes momentos da elaboração deste trabalho, em especial para entender o desenho da política de atendimento socioeducativo tal como preconizada pelo ECA e pelo SINASE, não são necessariamente aqueles adotados por mim como arcabouço teórico da presente tese.

Deste modo, na primeira seção, expus alguns dos referenciais teóricos mais utilizados no campo da Análise de Políticas Públicas, fazendo uma breve reflexão ao final sobre suas limitações. Constitui o objeto da segunda seção a apresentação dos elementos teóricos da Psicossociologia e da Psicodinâmica do Trabalho– Eugène Enriquez (1994, 1997, 2001, 2003, 2007a, 2007b), Jaqueline Barus-Michel (2004), Cornelius Castoriadis (1982) e Christopher Dejours (1999)– bem como dos referenciais teóricos ligados à infração penal cometida pelos adolescentes, incluindo a descrição de alguns elementos da Criminologia, da Psicologia da Adolescência e da Dependência de Drogas – Goffman (1988, 2010), Selosse (1997), Marty (2010), Sudbrack (2003). A terceira seção trata da revisão de elementos históricos que levou tanto ao desenho da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, e, por conseguinte do ECA e do SINASE, bem como à formação do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal. É interessante destacar que nesta terceira seção são privilegiados não apenas os aspectos formais que levaram a mudanças na legislação federal e em sua implementação por parte do Governo do Distrito Federal, mas também aspectos contextuais e históricos implícitos do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal, obtidos em



pesquisas em fontes secundárias através da análise documental de textos, tais como documentos e notícias impressas e virtuais (Barus-Michel, 2004).

Este conjunto de referenciais também reflete meu pressuposto de que os profissionais dos dois campos de conhecimento que tento aqui articular – a Análise de Políticas Públicas e a Psicologia– poderiam superar diversas limitações em suas atividades aplicadas por meio dos conhecimentos do outro. De um lado, a falta de conhecimentos acerca da intersubjetividade por parte dos profissionais que atuam em diferentes esferas de governo, em meu entender, tem levado a problemas de desenho e de implementação de políticas públicas que se relacionam de forma mais estrita com questões intersubjetivas. A desconsideração de aspectos intersubjetivos das pessoas responsáveis pela implementação ou dos beneficiários de uma ação governamental, aqui entendidos como os vínculos grupais entre os diferentes atores, equipes, organizações e sistemas de políticas públicas que determinam contextos de significados e de significações atrelados às suas identidades grupais e organizacionais leva ao planejamento de um grande número de ações que não conseguem atingir seus objetivos. Destaco também que utilizo neste trabalho os referenciais teóricos da Psicossociologia e da Psicodinâmica do Trabalho, mas que é possível que outras abordagens da Psicologia também possam contribuir para a construção de conhecimentos e para os processos de tomada de decisão relacionados às políticas públicas.

Os psicólogos, por outro lado, bem como outros profissionais que compõem as equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas públicas, mesmo com sua crescente inserção no serviço público, muitas vezes desconhecem que a Análise de Políticas Públicas constitui uma ciência aplicada distinta e que subsidia o processo de tomada de decisões dentro dos governos. Como uma parte significativa destes profissionais tem assumido cargos e atribuições em diferentes órgãos responsáveis pelo planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, é relevante que estes conhecimentos sejam assimilados e analisados de forma crítica pelos psicólogos e por outros profissionais.

Deste modo, como se trata de uma tese que articula dois campos de conhecimento distintos, houve uma preocupação na elaboração de seu texto com a descrição minuciosa de conceitos, de forma a contemplar os pesquisadores de um dos campos com subsídios do outro de forma suficiente para permitir o diálogo interdisciplinar. Trata-se, desta forma, de um texto didático que visa favorecer a compreensão e a articulação dos conceitos básicos dos dois campos.

1.1 – Revisão de elementos teóricos do campo das Políticas Públicas



O intento de aproximar os temas da subjetividade e das políticas públicas exige uma significativa reflexão teórica, porquanto todos estes temas se caracterizam notoriamente pela pluralidade de referenciais e abordagens. Diversos trabalhos que contemplam uma ampla gama de abordagens teóricas da Psicologia têm apontado que esta ciência possui bastante a oferecer nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. O próprio Conselho Federal de Psicologia tem organizado eventos e criado instâncias para subsidiar o ingresso da categoria nestas discussões, tal como o Centro de Referência em Psicologia e Políticas Públicas – CREPOP (Cruz e Guareschi, 2009; Ferreira, 2007; Gonçalves, 2010; Scarparo e Poli, 2009).

Poucos estudos, todavia, atentam para o fato de que as políticas públicas, por se situarem na interface entre o Estado e a sociedade, têm sido caracterizadas como um campo de conhecimento próprio, com referenciais teóricos e metodológicos de uma ciência aplicada, que, apesar de usar sobejamente subsídios da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, é distinta destas. Estes marcos teóricos foram de diferentes formas apropriados e utilizados na elaboração das principais políticas públicas federais, visto que todas estas, para obterem orçamento, têm o seu desenho adequado aos procedimentos exigidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Deste modo, esta seção faz uma revisão de elementos teóricos do campo das Políticas Públicas, fundamentando o objeto desta tese. Apresenta-se, assim, uma análise crítica destes referenciais teóricos visando a compreensão das relações intersubjetivas presentes na implementação de uma política pública.

1.1.1 – Revisão de aspectos conceituais e históricos do campo das Políticas Públicas

Deste modo, cumpre assinalar inicialmente que as dificuldades referentes à abrangência e aos significados da expressão “política pública” se relacionam inexoravelmente com a necessidade de estabelecer diferenciações e ressaltar complementaridades com a palavra “política”. Isto porque o uso da expressão “política pública”, por si só, parece pleonástico, afinal, em suas acepções originais na Grécia Clássica, a palavra “política” é associada intrinsecamente ao conceito de “público”, se diferenciando, assim, quase como um antônimo, da concepção de “privado” (Heidemann, 2009).

A palavra política, entretanto, adquiriu, nestes vinte e cinco séculos após o apogeu da democracia ateniense, um expressivo número de outras acepções. As sintéticas definições constantes no Dicionário Aurélio, por exemplo, constituem apenas um indício da complexidade e da abrangência deste termo.



- **Política** [Fem. substantivado de político] S. f. **1.** Ciência dos fenômenos referentes ao Estado; ciência política. **2.** Sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos. **3.** Arte de bem governar os povos. **4.** Conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução. **5.** Princípio doutrinário que caracteriza a estrutura constitucional do Estado. **6.** Posição ideológica a respeito dos fins do Estado. **7.** Atividade exercida na disputa dos cargos do governo ou no proselitismo partidário. **8.** Habilidade no trato das relações humanas, com vista à obtenção dos resultados desejados. **9.** P. ext. Civilidade, cortesia. **10.** Fig. Astúcia, ardil, artifício, esperteza (Cf. política, do verbo politicar). (*Ferreira, 1986, p. 1358*)

A palavra política é originalmente uma adjetivação da palavra “polis” (πολις) que ao mesmo tempo se referia às cidades-estado da Grécia Clássica e seus modelos de organização administrativa e social. Os serviços públicos, assim como todo o espaço público, seriam parte do aspecto político do ser humano, que se contrapunha à sua natureza animal. *Polis* queria dizer cidade, assim todos os cidadãos livres eram chamados de *politai* (Nay, 2007).

Segundo Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998), a palavra política foi difundida pelo livro de Aristóteles, *Política*. Este filósofo conceitua esta palavra como a “ciência que tem por objeto a felicidade humana”. Em sua obra, ele comparou sistemas de governo das diferentes cidades-estado gregas com outras nações, tentando mostrar as vantagens e desvantagens de cada modelo.

A influência desta percepção da política e do Estado como associados a um meio de busca do bem comum e da sociedade como um sistema, no qual as partes dependem uma das outras, transpassou os séculos, influenciando os filósofos iluministas que contribuíram teoricamente com o desenho do Estado Moderno, tais como Rousseau e Locke (Nay, 2007).

Um segundo conjunto de acepções relaciona o termo com uma doutrina, ciência ou área do conhecimento relacionada ao Estado, e para a qual hoje se emprega com maior frequência o nome de disciplinas ou de áreas específicas, tais como “Ciência Política”, “Filosofia Política”, “Direito Constitucional” ou a “Teoria Geral do Estado”. Nesta acepção, encontramos também suas raízes históricas na filosofia grega, porquanto é neste período que surgem as primeiras obras relacionadas ao papel do Estado e do governante como algo distante da esfera religiosa, e que incluem tanto as obras de Aristóteles quanto as de Platão (Heidemann, 2009).

Um terceiro grupo de acepções relaciona “política” com um conjunto de ações para influenciar, conquistar e manter o poder. Esta acepção se aproxima mais dos postulados de Maquiavel, visto que este autor traça um interessante paradoxo no sentido de considerar que o



comportamento do governante deve seguir uma ética diferente daquela presente na sociedade (Heidemann, 2009).

Assim, expressões como “entrar no submundo da política”, “politicagem” e “politiqueiro” denotam um conjunto de ações que têm por característica a busca pelo atendimento de interesses particulares e conjunturais que podem corromper as instituições (Heidemann, 2009).

Em meu entender, pode ser incluído neste grupo um conjunto de acepções ligadas às relações humanas, civilidade e cortesia. Em parte estes conceitos se vinculam com o próprio surgimento do Estado, visto que uma das primeiras funções deste foi garantir a segurança e a civilidade em seus territórios. Por outro lado, é comum chamar uma pessoa de “política” não apenas quando ela adota ações com o objetivo de influenciar, conquistar e manter o poder, mas também quando ela não realiza ações que podem vir a comprometê-la mais tarde diante de pessoas que possuem poder. Conforme será analisado mais tarde, o poder não se relaciona apenas com a força, mas também com formas mais sutis de se obtê-lo e mantê-lo.

Por derradeiro, a acepção de “política” que mais se aproxima dos significados que são atribuídos à expressão “política pública” é a de “um conjunto de objetivos que direcionam a ação governamental em determinada área”. É com esta acepção que se fala acerca de “política de saúde”, “política de educação”, “política de transportes”, etc.

É interessante sobrelevar também que, em inglês, existe uma palavra específica para esta acepção, *policy*, que se distingue da *politics*, palavra esta mais próxima das acepções citadas anteriormente, e de *polity*, que se refere à estrutura organizacional do Estado. Ressalva-se também que o termo *policy* não é usado apenas para os objetivos da ação estatal, pois existe a expressão *private policy*, que abrange o que é conhecido como terceiro setor e também as empresas que atendem demandas de serviço público, tais como empresas de seguros. Usa-se *public policy*, desta forma, para destacar a característica estatal.

É a partir desta acepção que se inicia a difusa fronteira que distingue “política” de “política pública”. Alguns autores, como Dye (2002), consideram que este conceito engloba tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer. Em outras palavras, a ausência de ações estatais também seria parte do campo de estudos das políticas públicas.

Outros autores, entretanto, consideram que uma política pública passa a existir quando o Estado passa para a ação propriamente dita, o que é estabelecido não com a existência de objetivos vagos, mas sim de elementos que mostrem ações concretas por parte do Estado. O estudo dos processos envolvidos na tomada de decisão por parte dos gestores públicos, e em especial das “boas intenções e discursos formais” faria, por conseguinte, parte do campo da política, e não das políticas públicas. Deste modo, Política Pública seria o estudo do “Estado em ação” com vistas a atingir



metas, objetivos e propósitos definidos (Rua, 1998; Höfling, 2001; Saravia, 2006; Heidemann, 2009).

Existem algumas expressões correlatas que merecem considerações, tais como “políticas de Estado” e “políticas de Governo”. Consideram-se as “políticas de Estado” como mais inflexíveis ou perenes, o que se relaciona com serem previstas nas constituições ou em leis e serem realizadas por um corpo burocrático estável, permanecendo após eventuais mudanças no sistema político. Já as “políticas de governo” seriam políticas, programas e projetos realizados por um partido ou governante sem a premissa de manutenção a longo prazo (Heidemann, 2009).

Outra expressão de interesse é “Política Social”, que algumas vezes é associada com “Política Pública”. As políticas sociais, na prática, englobam um enorme leque de políticas, tais como a educacional, a de saúde, a previdenciária, a de assistência social, a de cultura, a de esportes, dentre outras. A partir das definições supracitadas, todavia, também são políticas públicas outras ações governamentais, não relacionadas com a área social, tais como aquelas relacionadas às áreas fiscal, econômica, de defesa, de segurança pública e de relações exteriores.

Já o conceito de “rede de políticas públicas” é relativamente recente, e tem sido usado por uma pluralidade de pesquisadores em acepções bastante variadas, em uma diversidade que, nos dizeres de Börzel, assume um aspecto “babilônico” (1998, p.253). O referido conceito é usado tanto como uma teoria distinta, quanto como um modelo de análise de políticas públicas e como um tipo específico de política, caracterizado pela agilidade, interação e interdependência entre os atores (Powell, 1990).

Tão complexa como as definições anteriores é a “confusão semântica” no uso das expressões “análise de políticas”, “avaliação de políticas”, “avaliação de programas”. Esta ambiguidade terminológica se relaciona com a própria origem deste campo. Apesar de se poder considerar que diversas ciências abordaram tangencialmente o campo das políticas públicas (em especial a Ciência Política), o estudo sistemático e direcionado neste campo é considerando recente. Ele surge nos Estados Unidos na década de 1950 por demanda dos próprios órgãos de governo, onde até então as pesquisas eram de pequena escala e pouco usadas nos processos de formulação e implementação (Fischer, 1995; Dunn, 2008; Schneider, 2009).

Um marco colocado de forma usual como fundador deste campo é a publicação em 1951 de *The Policy Science: Recent Developments in scope and Method*, por Harold Laswell e David Lerner. Neste livro observa-se o esforço em fundar uma nova ciência aplicada que teria o objetivo de solucionar de forma racional os problemas relacionados à operacionalização da ação do Estado. A proposta destes autores, deste modo, previa um campo multidisciplinar destinado a acumular conhecimento para formulação e implementação de políticas (Dunn, 2008).



O surgimento deste campo se relaciona com a limitação das áreas de conhecimento até então existentes. Enquanto a Ciência Política tinha como objeto as relações de poder e a Administração Pública se limitava a assuntos orçamentários e à eficácia das ações públicas, a Ciência das Políticas Públicas relacionava os conhecimentos destas e de outras ciências com a necessidade de se considerar os resultados da ação estatal em bens públicos, direitos civis, equidade social e qualidade de vida (Allisson, 2006).

A proposta de uma Ciência das Políticas Públicas, por conseguinte, seria de uma nova ciência aplicada orientada para a análise dos problemas e das ações públicas. Como os problemas públicos ocorrem em momentos históricos específicos, os estudos deste campo não buscam analisar os fenômenos por si mesmo, e sim de acordo com a sua significação em determinado contexto. Ademais, trata-se de um campo multidisciplinar, visto que os problemas públicos possuem uma ampla gama de causas. E, por derradeiro, os resultados das análises de políticas públicas são valorativos, pois a definição e a hierarquização dos problemas públicos não podem ser isentas de questões de valor (Deleon, 2006).

Consoante Schneider (2009), os primeiros pesquisadores deste campo eram muitas vezes subordinados aos gestores públicos, que queriam respostas relativas à eficiência e eficácia dos processos por eles geridos. Desta forma, surgem as avaliações de processo (também chamadas de avaliações formativas), as avaliações de impacto (ou avaliações somativas) e os trabalhos de monitoramento. Neste período inicial, o papel do analista era restrito, pois a definição de objetivos e métodos era usualmente feita pelos administradores. Cabia ao analista o papel de avaliador, de verificar se determinada política estava sendo implementada de forma eficaz, efetiva e eficiente.

O campo de análise de políticas, por conseguinte, surge atrelado à concepção de avaliação de políticas, logo se restringindo aos aspectos técnicos relativos aos indicadores de programas e projetos governamentais. Com o tempo, as duas expressões passaram a se ver muitas vezes combinadas, gerando uma ambiguidade terminológica. Observa-se, deste modo, que em determinadas ocasiões a “avaliação de políticas” (*policy evaluation*) é algumas vezes definida como o trabalho ou atividade de campo da “análise de políticas” (*policy analysis*) ou da ciência de políticas (*policy science*); em outras situações, todavia, essas expressões são consideradas como sinônimos (Dye, 2009).

A partir do final da década de 1970, a ambiciosa ideia de um campo multidisciplinar capaz de verificar a eficácia dos programas aos poucos vai perdendo força, até mesmo porque seus subsídios são pouco usados pelos gestores públicos. Ademais, constatou-se que a forma como uma política pública é formulada ou implementada pode ser diferente da concepção original da política, e que isto pode determinar seu sucesso ou fracasso (Dye, 2009; Schneider, 2009; Secchi, 2010).



A introdução de métodos e referenciais teóricos da Economia, da Psicologia Matemática, das Ciências Sociais e da Análise de Sistemas na Análise de Políticas Públicas forneceu instrumentos que permitiram aos avaliadores a superação do papel que lhes era reservado. Os pesquisadores neste campo iniciaram então a se independer das demandas dos gestores públicos, passando a estudar questões acerca da relação custo-benefício das políticas, da adequação aos objetivos estabelecidos na legislação, dos processos de tomada de decisão, dentre outras. Isto tornou evidente para autores de diversos referenciais teóricos que não era possível estudar toda a “substância” de uma política pública, sendo necessário parti-la em seus processos constituintes (Dye, 2009; Schneider, 2009; Secchi, 2010).

Estes processos podem ser agregados em fases, que constituem o “ciclo das políticas públicas” (*policy cycle*), sendo este um recorte utilizado por diversos referenciais teóricos deste campo, em especial nos Estados Unidos (Secchi, 2010). Deste modo, de acordo com Dye (1999), o modelo mais em voga (pelo menos nos Estados Unidos) prevê as seguintes fases:

- a) identificação de problemas, nas quais as demandas para o Estado são manifestas;
- b) agenda: o tema se insere na agenda pública, escolhendo-se quais aspectos deverão ser objeto da ação do Estado;
- c) formulação de propostas;
- d) legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei;
- e) implementação de políticas;
- f) avaliação de políticas.

Em nosso contexto, costuma-se considerar o ciclo de políticas públicas como mais curto, possuindo fases como planejamento (ou formulação), implementação e avaliação. Deste modo, faz-se necessário observar que a maioria dos modelos americanos possui mais fases que precedem a implementação do que os modelos utilizados no Brasil. Isto porque o governo brasileiro tende a substituir em especial as fases de agenda e legitimação (nas quais existiria uma maior participação do Poder Legislativo) por ações de planejamento centradas no Poder Executivo. Isto faria com que o processo de tomada de decisão fosse bastante centralizado nos tecnocratas, que buscam desenhar um plano “certo” ou “infalível” sem verificar a adesão dos atores institucionais envolvidos.

O planejamento ou formulação, na visão clássica do *policy cycle*, são desenvolvidos por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas e tomam decisões sobre o desenho de uma determinada política, que deverá ser implementada por outros atores. Esta abordagem mostra uma influência de teorias que pressupõem uma elitização dos formuladores, que são isolados dos atores da fase de implementação (Secchi, 2010).



Desta forma, é difícil falar das atividades de planejamento sem falar do tema da implementação de políticas públicas. A importância tanto da fase de implementação quanto da de avaliação tem feito com que elas sejam consideradas quase campos autônomos dentro do campo de análise de políticas públicas (Hill e Hupe, 2002; Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004).

Pode-se considerar que, ao final da fase de desenho ou de planejamento, é estabelecida uma hipótese que estabelece que se uma ação determinada ocorrer em um tempo razoável, teremos um resultado esperado: em síntese, uma relação de causalidade (Hill e Hupe, 2002).

Existem, neste contexto, os problemas específicos das relações entre as fases de planejamento e as fases de implementação, sendo um dos grandes objetos dos estudos de implementação a diferença entre o desenho da política e a política implementada. É usual o desenho de uma política ser modificado ou até mesmo negado no decorrer de sua implementação. Quanto mais complexa a relação causal estabelecida no desenho da política pública, maiores as chances de não se obter o resultado esperado (Hill e Hupe, 2002).

Portanto, a implementação não é somente uma fase na qual se coloca em prática o desenho de uma política, pois nela são tomadas decisões que alteram os planos originais. Nessa perspectiva o *policy cycle* não pode ser concebido como um processo simples e linear, mas sim como um processo dinâmico, que não possui ponto de partida ou de chegada definidos, e que envolve não só formuladores e implementadores, mas também os *stakeholders* – pessoas envolvidas numa política ou nela interessadas (Hill e Hupe, 2002).

Já no que se refere à avaliação em que pese alguns autores considerarem a avaliação de políticas uma parte do campo de Análise de Políticas Públicas, na prática ele é mais amplo, pois a atividade de avaliação se estende desde as atividades técnicas até as relacionadas ao Estado. Um bom exemplo é o campo da Educação, no qual coexistem avaliações individuais, de disciplinas, de cursos, de instituições, de projetos, de programas e de políticas (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004).

De forma geral, a avaliação é considerada uma fase importante do ciclo de políticas públicas, o que a aproxima dos modelos processuais de políticas. A necessidade de um julgamento de valor de uma política, programa ou projeto é relevante para o processo de tomada de decisão sobre a necessidade de realizar ajustes necessários para o sucesso de uma ação governamental ou para cancelá-los caso eles se mostrem inviáveis (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004).

De modo geral, são elencados na literatura quatro tipos de avaliação: avaliação *ex-ante*, avaliação *ex-post* somativa, avaliação formativa ou de processo e monitoramento.

A avaliação ex-ante é aquela que é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz



respeito à sua relação “custo-benefício”. Geralmente é muito utilizada por órgãos financiadores de projetos e pode ter como objetivo a identificação de prioridades e metas. A avaliação *ex-ante* procura orientar sobre a realização de um dado programa, no que diz respeito à sua formulação e desenvolvimento, através do estudo de seus objetivos, dos beneficiários e suas necessidades e do seu campo de atuação (Cohen e Franco, 1993; Secchi, 2011).

A avaliação *ex-post* ou somativa tem o objetivo de verificar se e quanto o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores. Como resultados entendem-se não apenas aqueles referentes aos objetivos do programa, mas também as externalidades – isto é, os resultados não esperados, tanto positivos quanto negativos – e os impactos – isto é, se, ao atingir o objetivo ou meta propostos, o programa conseguiu gerar os resultados junto ao público-alvo, o que também é chamado de avaliação da efetividade do programa por alguns autores (Cohen e Franco, 1993; Secchi, 2011).

A avaliação formativa ou de processo procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade. Neste contexto, a avaliação é parte do processo de funcionamento ou de gestão do programa, sendo mais utilizada em sua fase de implementação. Há uma menor preocupação com a efetividade do programa, pois ela focaliza em seus processos e mecanismos de execução, buscando localizar suas falhas e fornecendo subsídios para corrigi-las (Cohen e Franco, 1993; Secchi, 2011).

Por fim, o monitoramento é um processo que busca identificar desvios na execução de ações de um programa, política ou projeto já em funcionamento, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais que não necessitem de uma ampla reformulação de desenho (Cohen e Franco, 1993; Secchi, 2011).

É importante também destacar que o desenho do Estado Brasileiro possui influências desta concepção das políticas públicas como um ciclo, porquanto as atividades de gestão são divididas entre órgãos de planejamento (no governo federal, exercida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que consolida o Plano Plurianual, concede créditos orçamentários e faz gestão de recursos humanos), implementação (os ministérios e órgãos de execução) e, em menor escala, avaliação, o que inclui a Casa Civil, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e unidades nos próprios órgãos executores, como a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



1.1.2 – Revisão dos modelos teóricos da Análise de Políticas Públicas

Um grande número de modelos e referenciais teóricos e metodológicos passou a ser usado na análise de Políticas Públicas, o que refletia também as disputas e as inovações teóricas que ocorriam no âmbito das ciências humanas. Como a descrição exaustiva destes modelos teóricos ultrapassaria o escopo da presente tese, descreveremos a aplicação de alguns destes referenciais considerando a) sua influência no desenho das políticas públicas brasileiras; b) suas intersecções com a questão da intersubjetividade, tema deste estudo. É importante destacar também que estes modelos não serão empregados diretamente na análise de dados desta tese, mas servirão de parâmetro para o uso de referenciais ligados à Psicologia Clínica.

A Teoria da Escolha Racional (*Rational Choice Theory*) é um dos referenciais racionalistas mais utilizados na análise de políticas públicas, tendo sido o referencial teórico mais empregado na fase de surgimento deste campo. Segundo este paradigma, que possui forte influência da Economia Neoclássica, as políticas públicas devem pretender atingir o máximo ganho social, cabendo ao analista identificar, entre as alternativas possíveis, a que garanta esta maximização. Neste contexto, os custos e os benefícios de todas as opções possíveis devem ser calculados com o objetivo de se perceber quais delas proporcionam a melhor equação financeira. Desta forma, são preferidos métodos experimentais e semiexperimentais, pois são considerados mais confiáveis (Cohen e Franco, 1993; Dye, 2009).

O emprego de indicadores para verificação sistemática da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas é decorrente deste modelo. Objetiva-se, deste modo, quantificar os benefícios provenientes de determinada política para compará-los com os custos decorrentes de sua implementação. Parte-se do pressuposto de que os recursos são finitos e escassos, devendo o Estado utilizá-los com parcimônia (Cohen e Franco, 1993).

É importante, neste contexto, destacar os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, em que pese eles não serem usados apenas nas abordagens racionalistas. A eficiência de uma política pública relaciona-se com a otimização dos recursos disponibilizados. Isto é medido em especial por meio de análises de custo-benefício. Sua aplicabilidade, todavia, em meu entendimento, pode ter limitações nos momentos em que se lida com políticas sociais, pois os bens produzidos por estas políticas algumas vezes não são quantificáveis.

A análise de eficácia se relaciona com o “[...] grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo,



independentemente dos custos implicados” (Cohen e Franco, 1993, p.102). Desta forma, a eficácia de uma política pública está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos).

Por fim, a efetividade é o conceito que revela em que medida há correspondência entre os objetivos traçados por uma política, programa ou projeto e se os resultados esperados pela sua execução foram atingidos, ou seja, seus impactos. A efetividade, por conseguinte, é verificada em um contexto mais amplo, em que se procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como no social, da política em questão (Cohen e Franco, 1993, p.102).

Ressalva-se que o emprego de indicadores é bastante difundido na Administração Pública. No governo federal, para citar um exemplo, o orçamento público é distribuído por meio de programas inseridos em um documento chamado Plano Plurianual, elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional. Todas as unidades administrativas possuem créditos orçamentários para serem utilizados no período de um ano. Eles são vinculados a um indicador orçamentário (chamado de “execução orçamentária”, que mede o uso dos créditos disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no decorrer de um ano) e a um indicador físico (quantidade de bens ou serviços produzidos pela unidade). Estes indicadores são usados para mensurar o crédito que será disponibilizado nos anos seguintes.

Por fim, é importante destacar que os pressupostos racionalistas da Teoria da Escolha Racional inspiraram outras teorias que, apesar de distintas, são muito próximas. A Teoria da Opção Pública (*Public Choice Theory*) e a Teoria dos Jogos (*Game Theory*), por exemplo, se particularizam da Teoria da Escolha Racional pela percepção de que cada ator institucional ou “jogador” (burocratas, políticos, sociedade civil, dentre outros) irá buscar maximizar os seus ganhos de modo individual. Enriquez (2007) considera que a Teoria dos Jogos tem uma importância particular por mostrar que o que consideramos racionalidade é na verdade a percepção da racionalidade de um ator, e que as interações na prática partem do pressuposto de que cada ator teme ter seus ganhos reduzidos ao mínimo pela ação dos outros atores, agindo mais para preservar o seu ganho mínimo do que para atingir o ganho máximo. Isto pode fazer com que a implementação de uma política pública resulte em prejuízos para a sociedade, mas maximize os ganhos de alguns dos atores envolvidos.

As teorias racionalistas perderam a sua hegemonia como referencial teórico no campo da Análise de Políticas Públicas com o trabalho de um pesquisador vinculado à Psicologia Cognitiva, Herbert Simon. Ele observou que as teorias econômicas partem do pressuposto de que o homem, por ser racional, é capaz de tomar decisões considerando todas as alternativas (Simon e March, 1979).



O problema do processo de tomada de decisão racional é que realizar uma escolha atendendo a todos os requisitos de racionalidade é muito difícil. Pela Teoria da Racionalidade, uma pessoa precisa no momento em que ela vai tomar uma decisão racional que suas opções sejam conhecidas, estáveis, definidas e comparáveis. Para Simon (2009), tomar todas as decisões desta forma é impraticável, visto que as pessoas possuem limitações cognitivas para conhecerem e compararem todas as opções envolvidas em um processo de escolha.

Simon, diante disto, propôs uma revisão do modelo de tomada de decisão racional que caracteriza o *homo economicus*: a Teoria da Racionalidade Limitada. Ele parte da percepção de que, não sendo possível para as pessoas disporem de todas as capacidades cognitivas e situacionais para uma escolha baseada na racionalidade absoluta, dever-se-ia buscar as melhores escolhas possíveis.

Enquanto o homem econômico maximiza seus esforços, selecionando a melhor alternativa entre as que lhe são apresentadas, seu primo, a quem chamaremos o homem administrativo, contemporiza, isto é, busca um curso de ação satisfatório ou razoavelmente bom. (Simon e March, 1979, p. XXIV)

Diversos modelos de Análise de Políticas Públicas foram influenciados pelo rompimento de paradigma realizado por Simon. Uma parte significativa deles constitui o chamado Viés Institucionalista. Este é constituído por um conjunto heterogêneo de modelos que possuem como denominador comum a percepção de que o Estado é o grande foco do campo das Políticas Públicas.

Os autores desta vertente consideram que o conceito de instituição submergiu na Ciência Política a partir da década de 1950. Seu resgate, no final da década de 1970, se relaciona com a incapacidade da visão que até então dominava os estudos nesta área, que foi caracterizada como sendo:

(a) contextual, inclinada a ver a política como uma parte integral da sociedade e menos inclinada a diferenciar o Estado politicamente organizado do resto da sociedade; (b) reducionista, inclinada a ver os fenômenos políticos como as consequências agregadas dos comportamentos individuais e menos inclinada a atribuir os resultados da política às estruturas organizacionais e às regras de comportamento adequado; (c) utilitária, inclinada a ver a ação como o produto do interesse pessoal calculado e menos inclinada a ver os atores políticos como respondendo a obrigações e deveres; (d) funcionalista, inclinada a ver a história como um mecanismo eficiente no alcance de equilíbrios singularmente adequados e menos preocupada com as possibilidades de inadaptação e não-singularidade no desenvolvimento histórico e (e) instrumentalista, inclinada a definir a tomada de



decisões e a alocação de recursos como as preocupações centrais da vida política e menos atenta às maneiras pelas quais a vida política está organizada em torno do desenvolvimento de significados, por meio de símbolos, rituais e cerimônias. (March e Olsen, 2008, p. 122)

Se o neoinstitucionalismo, de um modo geral, se diferencia das teorias racionalistas por sobrelevar os aspectos irracionais envolvidos no processo de tomada de decisão por parte dos gestores, ele também se contrapõe ao pluralismo e ao marxismo, pois estas abordagens unem-se na ênfase analítica no papel da sociedade nos processos de tomada de decisão, variando apenas no grau de influência atribuído aos grupos sociais. Em síntese, pode-se dizer que o pluralismo tende a considerar o Estado como um fórum no qual os grupos pactuam acordos para produção de resultados por eles demandados e os referenciais teóricos inspirados no marxismo percebem o aparelho estatal como inexoravelmente subserviente aos interesses do capital (Rocha, 2005).

O viés institucionalista é composto por diversos modelos, sendo possível classificá-los em dois grupos: as abordagens econômicas (ou “Nova Economia Institucional”) e as abordagens sociológicas (também conhecidas como “neoinstitucionalismo”) (Bastos *et al.*, 2004).

A Nova Economia Institucional (NEI) reflete a necessidade de a ciência econômica internalizar os conceitos de racionalidade limitada e de incerteza, que enfraqueceram a possibilidade de aplicação dos modelos econômicos clássicos. Considera-se que as instituições governamentais têm um importante papel na regulação dos custos das transações econômicas, que tendem a aumentar pela ausência de certeza dos resultados das decisões. A NEI é utilizada especialmente na análise de políticas regulatórias (Bastos *et al.*, 2004; Campos, 2009).

Já o neoinstitucionalismo pode ser dividido em duas vertentes: a anglo-saxônica e a francesa. A vertente anglo-saxônica ainda pode ser subdividida em duas abordagens, uma de âmbito macroestrutural e outra microestrutural. A vertente microestrutural se relaciona a autores como Simon, March e Olsen e se caracteriza por uma forte crítica às teorias racionalistas. Simon apontou as limitações dos conceitos econômicos de escolha racional e de maximização ao introduzir o conceito de racionalidade limitada. Consoante esta abordagem, não é possível a um decisor sempre ponderar sobre todas as suas alternativas de escolha, pois ele não consegue avaliá-las considerando todas as suas possíveis consequências e probabilidades de ocorrência (Bastos *et al.*, 2004; Simon, 2009).

Esta abordagem neoinstitucionalista, deste modo, considera que existe uma limitação no poder explicativo das abordagens racionalistas, visto que a inserção de um tema na agenda política, por exemplo, não necessariamente gera políticas públicas que refletem o processo político de tomada de decisão. Os políticos e os eleitores não tomam necessariamente decisões racionais, que



lhes tragam melhores resultados, quantificáveis por meio de uma relação custo-benefício. Ademais, não é incomum que dirigentes criem consensos em relação a determinadas agendas, anunciem planos de reformas e em seguida abram mão delas por não conseguirem implementá-las. As instituições, desta forma, possuem um papel atuante na implementação de políticas públicas, não constituindo apenas meros espelhos da sociedade ou de suas classes dominantes. Legislações e políticas públicas que encontraram uma instituição capaz de implementá-la tornaram-se efetivas, e as que não encontraram permanecem como agendas ou planos (March e Olsen, 2008).

March (1994) considera que, assim como na História e na Ciência, os tomadores de decisão no âmbito das organizações tentam estabelecer relações causais para explicar suas opções sem consciência ou transparência de todos os fatores que influenciam nas suas decisões. Decisões são influenciadas por limitações cognitivas e temporais, antropocentrismo, percepções baseadas unicamente na experiência e nas crenças pessoais, pressões dos pares, questões culturais e simbólicas, dentre inúmeros outros fatores.

Sob esta perspectiva, o aparelho estatal parece um caos. Os grandes triunfos da burocratização weberiana, tais como a departamentalização, descentralização e hierarquização, são mais úteis para conciliar a incoerência interna do que para coordenar as ações organizacionais (March, 1994).

Para melhor descrever esta anarquia, James March elaborou o Modelo da Lata de Lixo. Ele foi fortemente influenciado pela percepção de que casos extremos de total incerteza em ambientes de decisão iriam desencadear respostas que parecem “irracionais” ou pelo menos não em conformidade com a racionalidade do “homem econômico” (March, 1994).

O nome do modelo em análise deve-se à sugestão de que as organizações tendem a produzir muitas “soluções” que são descartadas devido a uma falta de problemas. No entanto podem surgir problemas para os quais uma pesquisa na lata de lixo onde são jogadas as soluções descartadas pode ser útil. Tradicionalmente, tem sido assumido que os problemas desencadeiam processos de decisão, em especial se forem suficientemente importantes. Normalmente, porém, o decisor passa pelo “lixo” e olha para algo que chama de “solução”. As soluções, por sua vez, têm uma vida própria. Elas são diferentes dos problemas que elas podem ser chamadas a resolver. As soluções são respostas à procura de um problema, para o qual consigam estabelecer uma relação ao se propor resolver a sua causa (March, 1994).

Isto origina um fluxo em que diferentes problemas encontram diferentes soluções em momentos específicos – o que significa que um problema pode ter diferentes soluções em conformidade com aquelas que estejam disponíveis (March, 1994).



Esta relação entre problema e solução é mais complexa porque os tomadores de decisões mudam com frequência, muitas vezes não estão bem definidos e também são potencialmente ambíguos. Isto porque as organizações funcionam com base em preferências inconsistentes e mal definidas, os seus próprios processos não são compreendidos pelos seus membros (que operam por tentativa e erro), os seus limites são incertos e mutáveis.

Também se relacionam a este fato as limitações de racionalidade dos próprios decisores, que não possuem todo o tempo do mundo para tomar uma decisão. March (1994) pondera que uma simples decisão de promoção de um funcionário para um cargo gerencial, se analisada de forma racional e minuciosa, poderia demandar muito tempo, pois seriam necessários o estabelecimento do perfil do cargo e o estabelecimento de uma metodologia que permitisse aferir as competências dos potenciais candidatos relacionadas ao cargo vago, além de abertura de processo seletivo, de análise dos currículos de todas as pessoas que pudessem suprir as demandas, de entrevistas com as pessoas selecionadas por currículo, de tabulação dos resultados e estabelecimento de um *ranking* de selecionados. Nestes e na maior parte destes casos em que decisões precisam ser tomadas, os decisores não consideram todas as variáveis e opções envolvidas e as analisam de modo sequencial e não simultâneo.

Por conseguinte, para compreender os processos organizacionais, é possível vê-los como uma escolha de oportunidades similar a um cesto de lixo em que vários tipos de problemas e soluções são despejados. Nas ocasiões em que os decisores julgam que devem produzir um comportamento que pode ser chamado de uma decisão, eles buscam juntar um problema e uma solução, consultando sua cesta de lixo para observar quais soluções existem. As decisões, por conseguinte, dependem do decisor, das latas disponíveis, do lixo produzido e da rapidez com que o lixo e lixeiras são removidos (March, 1994).

March (1994) considera que os tomadores de decisão no âmbito das organizações tentam estabelecer relações causais para explicar eventos ambíguos. Eles fazem inferências sobre seus mundos e suas histórias. Tais inferências muitas vezes se baseiam em crenças arraigadas, que resistem muitas vezes à experiência empírica. Os desvios nestas inferências também se relacionam com visões antropocêntricas e à expectativa da recorrência de eventos progressos. Ademais, como muitos decisores alçaram suas posições em decorrência de sucessos pretéritos, esses possuem uma maior tendência a incorrer nos desvios supracitados, por terem tido sucesso no passado.

Deste modo, percebe-se que outra questão relevante para o neoinstitucionalismo é a ambiguidade dos próprios decisores. March (1994) considera que as preferências de uma pessoa não são necessariamente consistentes, estáveis e exógenas ao processo de escolha. Em outras palavras, os tomadores de decisão podem mudá-la de acordo com as contingências. Eles podem decidir



avaliando as consequências de suas ações, podendo repelir seus desejos e assumir outros que eles não tinham. Muitas vezes isto acontece em conformidade com o que o ator imagina conscientemente ou não que as pessoas à sua volta julgariam adequado.

Para March (1994), apesar das organizações possuírem diversas estruturas e procedimentos que deveriam levar a ações coordenadas, elas exibem diversos sintomas de incoerência. O fato de os problemas, as soluções e os decisores mudarem constantemente faz com que as decisões sejam desconectadas das ações, as ações de ontem são desconectadas das de hoje, as justificativas são desconectadas das decisões e os problemas são desconectados de suas soluções.

Este problema é agravado pelas limitações de atenção, memória, compreensão e comunicação por parte dos decisores. Para lidar com estas limitações, eles fazem uso de estereótipos, classificando as pessoas e situações por tipologias empíricas e desprezando as características que não se encaixam nestas classificações. Também podem fazer uso de outras formas de redução e decomposição dos problemas em relações causais mais simples, bem como do reconhecimento de padrões em situações que remetem a situações anteriores (March, 1994).

Neste contexto, as organizações parecem um caos quando vistas pelas teorias convencionais. Os grandes triunfos do desenho organizacional – departamentalização, descentralização e hierarquização – são mais úteis para conciliar a incoerência interna do que para coordenar as ações organizacionais (March, 1994).

Outro ponto a ser considerado é a necessidade de construção de significados. March (1994) observa que as pessoas precisam elaborar significados para os acontecimentos que as circundam. É feita por este autor uma analogia entre mitos, símbolos e rituais e os papéis, símbolos de *status* e comportamentos de uma organização (presidentes e diretores são análogos a deuses, por exemplo). As histórias são consideradas contos pelos quais é dito o que está acontecendo, o que ocorreu e o que vai ocorrer visando apontar como as coisas ocorrem.

A tomada de decisão e as atividades que a circundam possuem uma considerável importância simbólica. Durante a tomada de decisão, os decisores desenvolvem significados não apenas sobre as decisões, mas também sobre a verdade, sobre o que está acontecendo no mundo e porque está acontecendo. Eles, deste modo, por meio de suas decisões, definem o que é moralmente importante e o que é um comportamento apropriado. Os decisores desta vez elaboraram uma linguagem de compreensão e descrevem como as ações são apropriadamente explicadas e justificadas. Eles, deste modo, também alocam e definem o valor individual, definindo os sentidos que permitem compreender quem se destaca no âmbito da organização (March, 1994).

A abordagem macroestrutural do neoinstitucionalismo inglês se liga a autores como Di Maggio e Powell, que postulam que as organizações passam por processos de similarização não



apenas por questões competitivas, mas também por estarem inseridas na sociedade – o que é chamado de isomorfismo. Estas modificações, todavia, não necessariamente refletem ganhos de eficiência ou redução de custos (Bastos *et al.*, 2004).

Outro referencial teórico que teve influência da crítica de Simon à Teoria da Escolha Racional foi o incrementalismo, desenvolvido por Charles E. Lindblom. Este autor considerou o fato de que os tomadores de decisões não analisam todas as possibilidades para fazer uma seleção entre as alternativas existentes. Isto se deve aos custos de tempo e de recursos materiais e humanos para fazer tal análise, bem como aos eventuais custos políticos que uma mudança radical de objetivos pode gerar (Dye, 2009).

Para Lindblom (2009), por mais que a abordagem racional seja alardeada como a mais utilizada no processo decisório em políticas públicas, as decisões são tomadas por meio de um método de sucessivas comparações limitadas. Estes dois modelos possuem diversas diferenças, apontadas a seguir.

A princípio, nos modelos racionais de análise de políticas públicas, um processo decisório envolveria a definição dos fins de uma política pública, isto é, do conjunto de valores e de objetivos julgados socialmente mais relevantes. Definidos os fins, o decisor se voltaria para a escolha do desenho de implementação, isto é, dos meios para que os fins fossem atingidos (Lindblom, 2009a).

Indo além da constatação de que esta premissa não pode ser atingida devido às limitações cognitivas de racionalidade observadas originalmente por Simon, os incrementalistas consideram que o modelo racional se choca com a realidade quando observamos que os diferentes grupos que compõe a sociedade possuem diferentes percepções dos valores que devem servir de fundamento para uma política pública. Mesmo dentro de um grupo, aliás, estes valores não são compartilhados por todos os indivíduos que o compõe, bem como não são estáveis, modificando-se ao longo do tempo (Lindblom, 2009b).

Desta forma, estabelecer consensos sobre objetivos e valores que permitam o início de um processo de desenho racional de uma política pública termina se tornando uma atividade extremamente complexa. Aumenta esta dificuldade o fato de as abordagens racionais preconizarem a aplicação de métodos científicos para problemas que também envolvem questões sociais, subjetivas e morais. A alternativa dos decisores termina sendo a de aproveitar tanto o consenso quanto os conhecimentos obtidos em políticas já consagradas, fazendo nelas pequenas mudanças incrementais.

Com esta constatação, os incrementalistas reinseriram o estudo da política em seu sentido maquiavélico e aristotélico no campo da Análise das Políticas Públicas. Isto porque eles passam a observar que as políticas públicas são decididas em conformidade não somente com as limitações



de raciocínio apontadas pelos institucionalistas, mas também pelas demandas mais prementes da sociedade. A necessidade de estabelecer e manter consensos entre diferentes grupos que compõem a burocracia estatal e a sociedade civil, bem como a demanda por respostas rápidas aos problemas sociais e a busca de garantia de sobrevivência de grupos políticos são fatores mais relevantes nos processos decisórios do que o desenho racional de políticas públicas (Dye, 2009).

Por isto, os tomadores de decisões preferem muitas vezes alternativas conservadoras, como a manutenção de políticas, programas e projetos existentes com acréscimos, decréscimos e modificações pontuais. São vários os atrativos que este método proporciona aos decisores. Inicialmente, os consensos são mais facilmente alcançáveis com decisões que façam modificações incrementais em políticas existentes quando comparadas com a criação de novas políticas ou alterações radicais em algo já consolidado, pois as políticas em vigor provavelmente já passaram por um processo sancionatório. Esta opção, deste modo, tende a diminuir o desgaste político com grupos de interesse eventualmente afetados por decisões mais inovadoras.

O Programa Bolsa Família pode ser definido como um programa que faz uso de um desenho incrementalista, visto que, desde sua criação em 2003, suas mudanças de desenho têm buscado o aperfeiçoamento do programa sem grandes modificações, em especial pela introdução de mecanismos que buscaram aumentar a sua eficácia (Cotta e Paiva, 2010).

Assim como o incrementalismo surgiu de uma crítica ao neoinstitucionalismo inglês, o Método da Sondagem Mista (*Mixed Scanning Approach*) propôs uma nova abordagem que combina a Teoria da Racionalidade com o incrementalismo. Etzioni (2009), seu proponente, julga que os decisores devem utilizar em alguns momentos os métodos racionais e em outros os incrementais. Se, conforme March, tomar uma decisão de forma racional, considerando todas as possibilidades, é impossível, pode-se, por outro lado, articular uma análise minuciosa e racional de algumas opções com uma análise incremental.

A abordagem neoinstitucionalista francesa, ligada a pesquisadores da área de Administração, em especial Michel Crozier e Erhard Friedberg, considera que uma organização possui diversas racionalidades que competem entre si. Desta forma, as questões de poder, legitimidade e coalizões são mais relevantes para a análise dos processos decisórios do que as da racionalidade econômica. Ao contrário da grande maioria das abordagens até agora citadas, os conflitos internos não são vistos de forma negativa mas sim como parte da vida organizacional (Bastos *et al.*, 2004).

Friedberg (1995) considera que as diferentes abordagens teóricas originadas da Teoria da Racionalidade Limitada, e em especial o neoinstitucionalismo de James March e o incrementalismo de Charles Lindblom, não conseguiram ou não quiseram perceber as implicações sociológicas que



abrigam. A percepção de que existem lacunas de informação, de capacidade cognitiva, de estabilidade e de comparabilidade entre as opções disponíveis e que estas tornam impossível a escolha estritamente racional origina outros questionamentos acerca do que motiva as pessoas a tomarem decisões (já que não é a simples racionalidade econômica que o faz) e como se dão as relações de poder dentro das organizações.

Este autor considera que a Psicologia não conseguiu contribuir para o entendimento das motivações. O mais próximo que se chegou disto foram a Teoria das Relações Humanas e alguns outros modelos de motivação comumente utilizados no campo da Psicologia aplicada à Administração (cujas teorias mais conhecidas são as de Maslow, Herzberg, Vroom, Locke e Latham). Elas, todavia, tiveram o seu desenho e o seu emprego enviesados pela busca de aumento da motivação dos funcionários por meio da oferta de outras recompensas que não as monetárias, possuindo pouco poder explicativo para o entendimento dos processos de tomada de decisão (Friedberg, 1995).

Ademais, Friedberg considera que o entendimento de uma organização não se deve dar utilizando um referencial teórico relacionado à motivação. Pressupor que o homem é motivado pelo desejo de ganhos materiais ou pelo desejo de poder seria, segundo este autor, uma inferência. Como não há, para este autor, um modelo explicativo das motivações humanas, a análise organizacional deve ser feita considerando os sujeitos como atores com autonomia, que:

[...] estão, contudo, em interdependência estratégica uns em relação aos outros e devem assegurar a sua cooperação através da construção de uma ordem local cujas regras e estruturas estabilizam, pelo menos parcial e temporariamente, as suas interações e as suas negociações. Esta ordem é local, isto é, trata-se de uma construção política específica de extensão limitada e flutuante que, ao mesmo tempo em que se apoia na estruturação inicial do contexto de ação, a modifica por sua vez e produz os seus próprios efeitos. (Friedberg, 1995, p. 295).

Em que pese eu concordar com a percepção de Friedberg de que as teorias de motivação usualmente ensinadas nas disciplinas de Psicologia aplicada à Administração possuem pouco poder explicativo para os processos de tomada de decisão, sendo influenciadas pela busca de aumento de rendimentos dos funcionários, outros campos da Psicologia podem fornecer subsídios mais valiosos para a análise de organizações e a análise de Políticas Públicas.

As críticas aos modelos racionais realizadas pelos teóricos da Racionalidade Limitada também contribuiriam para que pesquisadores de outras Ciências Sociais se inserissem neste campo de estudos, ampliando o número de referenciais teóricos aplicados na Análise de Políticas Públicas.



Os modelos marxistas adquiriram maior visibilidade na década de 1970. Eles possuem o pressuposto de que as relações entre a economia, as classes sociais e o Estado determinam a consecução das políticas públicas. O Estado é visto como direcionado pelos interesses das classes dominantes, logo dotado apenas de uma autonomia relativa frente aos interesses do capital. Diversos referenciais que derivam da literatura marxista são utilizados para análise de políticas públicas, incluindo a Teoria dos Aparelhos Ideológicos do Estado de Louis Althusser, a Teoria Crítica, cujos representantes contemporâneos são Junger Habermas e Claus Offe, e a Psicologia Sócio-Histórica (Höffling, 2001; Rocha, 2005; Gonçalves, 2010).

A Sociologia de Max Weber é outro importante marco teórico utilizado na análise de políticas públicas, em especial os seus estudos acerca da organização e da divisão de poder no Estado. Trata-se de um referencial mais usado fora dos Estados Unidos, em países como o Canadá, a França e o Brasil (Brooks, 2007).

As principais intersecções entre o pensamento weberiano e o campo das Políticas Públicas estão nos conceitos de Autoridade e na Teoria da Burocracia.

Este autor considera que a autoridade é uma forma de poder fundada nas posições das pessoas dentro de um determinado grupo ou sociedade. A autoridade não está ligada diretamente a um indivíduo, pois é estruturada pelas normas sociais. Deste modo, ela é mais duradoura do que o poder pessoal, que se constitui a partir das capacidades individuais, tais como força, inteligência, personalidade ou controle de recursos.

Weber (2008) descreve três tipos de autoridade: a tradicional, que se baseia em uma percepção de que uma posição de autoridade é antiga e correta, logo dever ser considerada legítima; a carismática, que corresponde à atribuição de características mágicas ou extraordinárias a uma determinada pessoa, que se torna um líder de determinado grupo ou sociedade; e a racional-legal, que se baseia em normas precisas e relativamente inflexíveis que geralmente são promulgadas pelos governos ou possuem sua origem nelas.

A Teoria da Burocracia formulada por Max Weber se alicerça na concepção de autoridade racional-legal. A burocracia, para este autor, surge na segunda metade do século XIX com a necessidade do desenvolvimento de um corpo de funcionários públicos profissionais e comprometidos com regras impessoais e racionais. Este corpo não deveria se vincular ao Estado por meio de suas relações pessoais ou familiares, e sim por mérito, qualificações e competência técnica. Os sistemas burocráticos se constituem pela definição de normas e sistemas hierárquicos de forma explícita e rígida. Estas normas estabelecem uma minuciosa divisão do trabalho e de poderes, que normalmente são conferidos àqueles que supostamente possuem maior habilidade para exercê-los. Weber, deste modo, influenciado por Wilson, propõe que o Estado seja organizado com base em



uma relação complementar entre uma burocracia meritocrática e profissional e uma classe política legitimada por meio das eleições (Weber, 2008).

No decorrer do século XX, diversos autores apontaram pontos falhos do modelo burocrático descrito por Weber. Merton (1978), por exemplo, considera que as características que legitimam a burocracia geram modificações na personalidade dos burocratas que levam à disfuncionalidade do serviço público. A impessoalidade, por exemplo, aliada à busca de categorização para a tomada de decisões racionais, torna o burocrata insensível para as demandas particulares da população, em especial aquelas não previstas pelas normas administrativas. Esta despersonalização das relações humanas, deste modo, leva a um autoritarismo, que privilegia a formalidade das regras prescritas em detrimento do próprio público-alvo ao qual elas eram originalmente dirigidas.

Ademais, a percepção entre os burocratas de que possuem interesses e destino comuns, bem como as poucas necessidades de conflito entre os profissionais, relacionadas com a estabilidade e o monopólio que caracterizam a maioria dos serviços públicos, os levam a assumir uma forte identidade grupal. Eles passam a perceber que esta é ameaçada pelas demandas da sociedade e de superiores eleitos ou indicados politicamente, e muitas vezes agem de forma a sabotar as iniciativas daqueles que confrontam seus interesses por meio de recursos previstos na própria estrutura formal da burocracia, tais como a possibilidade de procrastinar os processos administrativos e a resistência a melhorias de gestão (Merton, 1978).

Todavia, mesmo com estas e outras críticas, a influência da obra weberiana no desenho dos aparelhos burocráticos influenciou a arquitetura das máquinas administrativas da maior parte das democracias ocidentais. Mesmo o surgimento de novos modelos para a Administração Pública, como o “New Public Management”, não resultou em um completo abandono do modelo burocrático.

No Brasil a doutrina weberiana serviu como referencial teórico para diversos estudiosos da formação do Estado brasileiro, tais como Raimundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Vianna e Bresser-Pereira. O primeiro autor se destacou em especial pela percepção de que o Estado Brasileiro não teria constituído uma burocracia de forma completa, buscando na colonização portuguesa as origens deste problema. O capitalismo, em sua forma colonial, não se caracterizava pelo livre mercado, e sim pela orientação estatal da economia. A centralização do poder nas mãos do monarca e a derrocada do feudalismo exigiram a formação de uma poderosa burocracia, capaz de gerenciar a coesão territorial, a soberania, as fronteiras, a justiça e o erário dos recém-constituídos Estados Nacionais. Constituída pelos antigos aristocratas, esta casta ou estamento de altos funcionários (que incluía os juristas, os letrados e os militares) conseguiu acumular gigantescas fortunas por poderem se beneficiar de forma parasitária da concessão de direitos e



outorgas oriundos do patrimônio estatal. Esta confusão entre os interesses da elite econômica e do Estado, que chega a situações de captura do Estado pelas elites econômicas, é denominada patrimonialismo na obra de Max Weber, sendo uma fase de transição entre a economia mercantilista e a economia capitalista (Faoro, 2008).

No entendimento de Faoro (2008), todavia, o Brasil não teria feito esta transição, tendo se consolidado como Estado Nacional e se desenvolvido economicamente até o século XX com esta ambiguidade. Não só não existiam fronteiras entre o interesse do Estado e o interesse deste estamento, como também eles precisaram se fundir na conquista do território brasileiro. Constituem exemplos disto a concessão de capitânias hereditárias no século XVI, as concessões de minas de ouro no século XVIII e a política de valorização do café no século XX.

Esta confluência entre interesses públicos e interesses privados, denominada patrimonialismo, se vê presente nas relações da elite econômica e dos burocratas com o Estado Brasileiro. Uma das consequências deste fato é a dificuldade de ascensão de uma burocracia legitimada exclusivamente por aspectos técnicos (Faoro, 2008).

Outro teórico importante influenciado pela teoria weberiana foi Bresser-Pereira, que também foi Ministro da Administração e Reforma do Estado na presidência de Fernando Henrique Cardoso. Em sua gestão, Bresser-Pereira propôs uma série de reformulações na Administração Pública Federal, consubstanciadas em um documento chamado “Plano Diretor da Reforma do Estado”. Sua iniciativa é associada à implementação de reformas liberais da década de 1990 (Faria, 2005).

Considerou-se nesta época que o Brasil iniciara no século XX um processo de profissionalização da Administração Pública, com a criação de algumas carreiras burocráticas, (concentradas em órgãos isolados do resto da administração, o que é chamado de insulamento burocrático), tais como os diplomatas, os militares, os analistas do Banco Central e os auditores da Receita Federal (Brasil, 1995).

O diagnóstico organizado pelo MARE foi de que, em que pese a Administração Burocrática não ter sido totalmente implementada no Brasil, existindo em muitas esferas do serviço público resquícios de patrimonialismo e de clientelismo, seu desenho fora feito para um Estado do século XIX, que oferecia poucos serviços aos cidadãos (Brasil, 1995).

Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se



para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.(Brasil, 1995, p. 15)

O Plano Diretor da Reforma do Estado, deste modo, propôs a implementação da Administração Gerencial no país sem abandonar estes ideais da Administração Burocrática, tais como “*a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático*” (Brasil, 1995).

Um reflexo da difusão deste paradigma foi o fortalecimento de diversas carreiras públicas, incluindo as carreiras do ciclo de gestão do governo federal (na qual se inserem os EPPGG), bem como a difusão de métodos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, que muitas vezes adotam os modelos teóricos de racionalidade econômica (Faria, 2005).

Digno de nota também são os estudos antropológicos sobre o Estado e a burocracia brasileira, tais como os realizados por DaMatta (1997). Para este autor, que tem uma significativa influência de Weber e Faoro, o Estado brasileiro foi construído com base em uma separação entre duas éticas: a ética da casa e a ética da rua. Esta duplicidade ética se relaciona com a autoridade tradicional, para a qual não existe a necessidade de impor regras de condutas racionais e universais, ao contrário da autoridade burocrática. No interior de nossas residências e em nossas relações familiares o brasileiro tende a ser conservador, avesso ao individualismo e a liberalismo; e na rua, isto é, nas relações sociais não familiares, ele é mais aberto ao legalismo jurídico, ao mercado, ao individualismo e ao liberalismo.

Isto faz com que exista uma forte contradição em nosso país, qual seja, uma igualdade superficial de direitos civis fortemente embasada em referenciais jurídicos legalistas e garantistas que estão dissociados de nossa cultura. Esta, por sua vez, por se enraizar não apenas na autoridade burocrática, mas na autoridade tradicional, faz com que a busca da eliminação de privilégios e a criação de uma categoria de cidadãos com direitos iguais e universais não tenham sido realizadas em nosso país. A cidadania no Brasil, deste modo, é definida nos espaços públicos (a rua) de forma negativa, pois para a obtenção de determinados direitos os cidadãos precisam possuir vínculos pessoais com funcionários públicos – o que se relaciona com a confusão entre os interesses do Estado e da sociedade e os interesses de determinadas elites econômicas e estamentais que capturam a ação estatal (DaMatta, 1997).



A análise de redes de políticas públicas parte da constatação de que certas políticas não podem ser compreendidas de forma estanque, sendo necessária a percepção das relações entre os diferentes atores envolvidos. Powell (1990) observa que o conceito de redes de políticas públicas tornou-se relevante pela necessidade de análise de políticas que não se caracterizam por serem nem de mercado (como as relações privadas) nem hierárquicas (como as governamentais).

A organização por redes, ademais, é apontada por alguns autores como mais ágil do que as estruturas burocráticas tradicionais. No entanto, ela para se estruturar depende da confiança entre os atores, de suas reputações perante os demais. Existe uma interdependência entre eles, ao contrário das burocracias, nas quais os papéis e as relações estão claramente definidos, prevendo a necessidade de responsabilizações individuais pelos insucessos dos procedimentos administrativos. Powell (1990) faz uma comparação entre os tipos de organização econômica supracitadas, que sintetizamos no Quadro 1.

Quadro 1: Tipologia de organizações conforme a natureza das relações organizacionais

Características-chave	Tipos		
	Mercado	Hierarquia	Redes
Vínculo	Contrato	Relações de emprego	Forças complementares
Significados da comunicação	Preços	Rotinas	Relacionais
Métodos de resolução de conflitos	Barganha / justiça	Administrativo	Normas de reciprocidade / reputação
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Comprometimento entre as partes	Baixo	Médio para alto	Médio para alto
Tom ou clima	Precisão e suspeição	Formal, burocrático	Aberto, sem prazo para acabar, benefícios mútuos
Preferências ou opções	Independente	Dependente	Interdependente

Fonte: Powell, 1990, p. 300.

No Brasil, um bom exemplo de políticas públicas que buscam funcionar como redes seriam os sistemas de políticas públicas, que incluem o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Eles almejam a integração de esforços entre entes que possuem atribuições diversas e estão distribuídos em órgãos municipais, estaduais e federais. Eles dependem ao mesmo tempo de mecanismos de cooperação horizontais e



verticais entre os governos e instituições, mecanismos de participação popular e de transparência nos gastos públicos.

Paes-Sousa (2010) propõe uma classificação das possibilidades de integração de políticas públicas, que incluiriam a intrassistêmica, intersistêmica, transistêmica e intersetorial. Analisando de forma específica o caso das políticas de proteção social no Brasil, cuja competência é do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome este pesquisador, até então Secretário Executivo desta pasta, observa que as políticas sociais no Brasil recentemente superaram a fase pré-sistêmica, na qual não existia uma racionalização dos modelos de gestão, o que foi feito com o desenho e a identificação dos programas, de suas normatizações, com a própria constituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2003 e com a descentralização de políticas.

Para este autor, um desafio do MDS nos próximos anos será o de integrar três principais políticas desta área – o Programa Bolsa Família (PBF), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), o que este autor denomina integração intrassistêmica. Estes sistemas poderiam com o tempo constituir um único sistema de proteção social, fazendo uso do mesmo Cadastro Único (vinculado ao Programa Bolsa Família) e dos Centros de Referência em Assistência Social (vinculados ao SUAS). A integração intersistêmica seria a integração das ações dos sistemas supracitados com sistemas de outras políticas, tais como o Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e o Sistema Nacional de Trabalho e Emprego. Entende-se por integração transistêmica aquela que abrangeria conjuntos de sistemas e políticas de diferentes áreas (a integração das políticas de assistência social e de inclusão produtiva, por exemplo) e a integração intersetorial aquela envolvendo diferentes atores governamentais, tais como os de diferentes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e de diferentes níveis de governo.

Finalmente, uma contribuição teórica interessante, mas pouco conhecida, foi a de um movimento francês denominado “Avaliação Dinâmica de Políticas”. Trata-se de um método construído pelos autores da Sociologia Clínica na década de 1980 que articula a prática da intervenção institucional francesa com os conceitos da Análise de Políticas Públicas. Ao contrário dos métodos tradicionais deste campo, a avaliação dinâmica pressupõe que o avaliador não assuma uma posição de neutralidade científica. O aspecto dinâmico desta abordagem faz com que ele possa se envolver com seu objeto de avaliação, bem como ser atravessado por suas contradições (Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987).

Em decorrência disto, a Avaliação Dinâmica se caracteriza como um processo contínuo e interativo, não podendo ser classificada como *ex-ante* ou *ex-post*. Ela se desenvolve paralelamente



aos processos de gestão, visando proporcionar à organização um instrumento que permita a percepção de alternativas para o ajustamento de seus objetivos internos e resultados de curto prazo aos objetivos que legitimam sua ação. Isto porque as organizações tendem a assumir objetivos distintos dos objetivos que legitimaram a sua criação (Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987). Além disso, a Avaliação Dinâmica parte do pressuposto de que os métodos de avaliação tradicionais geram poucos efeitos de melhoria no funcionamento das instituições, visto que os indicadores utilizados, estipulados pelos objetivos externos da instituição, não possuem correspondência com seus objetivos internos. Isto faz com que em especial os trabalhadores tentem sabotar estes meios de controle. O uso de indicadores, deste modo, deve buscar a avaliação da adequação entre os objetivos da instituição, seus recursos, sua organização, seus atores, as relações entre seus serviços e seus beneficiários. A implementação dos indicadores, do mesmo modo, precisa ser negociada e compreendida pelos atores que os usam cotidianamente (Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987).

Outra característica interessante deste método é a maior ênfase na cooperação em detrimento das estruturas burocráticas e tecnocráticas. A avaliação, deste modo, assume também um papel de processo de ensino-aprendizagem, se distanciando do seu aspecto de controle (Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987).

Expostos estes referenciais, é conveniente observar que, em que pese o poder explicativo de boa parte deles, parto do pressuposto de que o desenho de algumas políticas públicas, pelos seus próprios objetivos, precisa considerar as relações intersubjetivas que se desenvolvem entre o público-alvo e os atores institucionais responsáveis pela implementação dessas políticas públicas. Parto do pressuposto de Enriquez (2007a) segundo o qual a maioria dos modelos de análise de decisão supracitados descreve de modo superficial algo que é mais embaraçoso por causa da carga afetiva que lhe é associada: a análise das relações de poder. Neste contexto, alguns conceitos destes modelos foram utilizados de forma pontual para permitir uma melhor descrição de alguns aspectos objetivos relativos a este trabalho ou para mostrar a necessidade de análise dos aspectos intersubjetivos envolvidos na implementação da política de atendimento socioeducativo do Distrito Federal.

1.2 – Revisão de elementos teóricos dos campos da Psicologia e da Sociologia

Se a seção anterior tinha o intento precípua de apresentar subsídios para o recorte do objeto desta tese, esta apresenta os referenciais teóricos que foram utilizados para a construção do problema e para a análise de dados.



Como decorrência da percepção desenvolvida no decorrer deste trabalho de que o planejamento de determinadas políticas públicas precisa considerar as relações intersubjetivas dos grupos responsáveis por sua implementação e as características particulares de seus públicos-alvo, foram elencadas aqui contribuições da Criminologia, da Psicossociologia, da Psicodinâmica do Trabalho e da Psicologia da Adolescência. Como estas três últimas possuem como um de seus precursores teóricos a Psicanálise, e considerando o aspecto interdisciplinar desta tese, julguei necessário apresentar antes destes referenciais alguns elementos teóricos básicos desta última ciência na primeira subseção.

1.2.1 – Revisão de aspectos introdutórios da Teoria Psicanalítica

A Psicanálise constitui, ao mesmo tempo, um referencial teórico (frequentemente associado à Psicologia e à Psiquiatria, mas não estritamente circunscrito a nenhuma destas duas ciências), um método de pesquisa associado a este referencial e uma atividade clínica de caráter terapêutico (Laplanche e Pontalis, 1998). Neste momento é o referencial teórico mais utilizado pelos psicólogos brasileiros, sendo usado por 20,2% deles (Gondim, Bastos e Peixoto, 2010). Sua origem se relaciona com o trabalho de Sigmund Freud, um médico vienense que viveu entre 1863 e 1939.

A Psicanálise parte do pressuposto de que o ser humano é movido por pulsões, isto é, pressões ou forças internas dotadas de uma carga energética e que fazem com que o organismo tenda para um objetivo. Neste ponto, os seres humanos diferem dos animais, que são motivados pelo instinto. Por um lado, pulsões e instintos são similares por: a) possuírem uma fonte biológica ou inata; e b) terem associada a eles uma quantidade de energia que origina tensão no sistema nervoso se não descarregada. Instintos, todavia, são descarregados apenas de uma forma, determinada biologicamente. As tensões originadas pelas pulsões podem ser satisfeitas de diferentes formas. Um bom exemplo disto são as pulsões sexuais, que podem ser satisfeitas tanto por meio de atos sexuais diretamente, quanto também por objetos que substituem um parceiro sexual (fetiches), por meio de atos autoeróticos, dentre outros (Laplanche e Pontalis, 1998).

Freud apresentou no final de sua vida uma classificação das pulsões em duas grandes categorias opostas: as pulsões de vida, que englobam as pulsões relacionadas à busca de prazer e à necessidade de autoconservação; e as pulsões de morte, que se caracterizariam pela busca de redução completa das tensões, e que podem se voltar para o interior (buscando a autodestruição e manifestando-se muitas vezes na forma de depressão) ou para o exterior, manifestando-se por meio da agressão (Laplanche e Pontalis, 1998).



Um alicerce teórico da Psicanálise é a cisão do aparelho psíquico humano em duas partes, com modos de funcionamento diferentes. O conjunto das atividades psíquicas dos seres humanos tem por objetivo tanto impedir o aumento quanto reduzir a carga energética das pulsões, o que é chamado na Psicanálise de Princípio do Prazer. Uma parte da psique humana busca prazer, isto é, satisfação pulsional, mediada pela necessidade de adaptar a pessoa à realidade. A descarga da energia fica suspensa até que muitos caminhos associativos tenham sido percorridos de modo a relacionar a descarga da energia com as restrições da realidade, em especial no que se refere ao espaço e ao tempo. Seria isto que aproximaria o ser humano da racionalidade (Castoriadis, 1982; Laplanche e Pontalis, 1998).

Quando crianças, contudo, antes de fazer uso do Princípio da Realidade, o sistema psíquico humano consegue também realizar descargas de energia desconsiderando a realidade e suas representações subjetivas. A satisfação pulsional, desta forma, é buscada sem a necessária passagem pelos diversos caminhos associativos que caracterizam a vinculação da descarga com a realidade. Este tipo de processamento é chamado de processo primário, pois ele tem suas origens na primeira infância, ao contrário do processamento que segue o Princípio da Realidade, que é chamado de processo secundário (Laplanche e Pontalis, 1998).

O processo primário se relaciona com outro importante constructo psicanalítico: o inconsciente. Apesar de a hipótese de que o ser humano possui processos não conscientes estar presente até na obra de Platão, foi o trabalho de Freud que mostrou o papel determinante que estes processos exercem nas pessoas.

Os seres humanos possuem certos conteúdos pulsionais que por diversas causas são temidos por elas mesmas. Na época de Freud, ocorriam muitos casos de neuroses histéricas. As portadoras desta psicopatologia apresentavam sintomas tais como a paralisia de membros, cegueira, alterações de humor, dentre outros. Ocorre que não havia uma ligação entre os sintomas apresentados e lesões físicas. Nos casos de cegueira, por exemplo, a pupila continuava se contraindo quando submetida a um estímulo luminoso. Isto fazia com que casos de histeria fossem considerados pelos médicos como fingimento.

As pesquisas de Freud mostraram que a histeria estava fortemente relacionada com a repressão de conteúdos ligados a pulsões sexuais no inconsciente. Isto porque, à medida que, por meio do desenvolvimento e aprimoramento de diversas técnicas de psicoterapia (que incluíram a hipnose, a interpretação de sonhos, a interpretação de atos falhos, o processo transferencial, dentre outros), as pacientes conseguiam tornar conscientes desejos, sentimentos e memórias não admitidos por eles conscientemente, seus sintomas histéricos eram atenuados ou modificados. Este trabalho de



conscientização de conteúdos que ficam reprimidos no inconsciente, deste modo, atenuava ou eliminava comportamentos, emoções e pensamentos irracionais.

O inconsciente é composto por conteúdos psíquicos (representantes das pulsões) que são regidos pelo processo primário, enquanto que os conteúdos psíquicos pré-conscientes ou conscientes são regidos pelo processo secundário. No inconsciente, a energia psíquica transita livremente pelas representações. Logo, os conteúdos psíquicos ligados ao inconsciente não são afetados pelo Princípio da Realidade, agindo de forma autônoma tanto da consciência quanto de considerações sobre as limitações do espaço e do tempo. O aspecto racional da psique humana, desta forma, é bastante frágil (Castoriadis, 1982).

Freud chegou a comentar que, com a descoberta do inconsciente, a humanidade sofria uma terceira ferida narcísica. A primeira ocorrera com o advento do heliocentrismo, quando ficou demonstrado que a Terra não era o centro do sistema solar. A segunda ocorreu com o evolucionismo e a constatação de que o homem era um animal que evoluíra de outros animais. A terceira foi a observação de que a racionalidade humana era limitada por processos inconscientes de que as pessoas não se dão conta.

Também é relevante ressaltar a descrição da psique humana em seu aspecto topológico. O inconsciente humano se relaciona com algumas instâncias psíquicas que o perpassam, tais como o ego, o superego e o id.

O id é o polo pulsional da psique, o reservatório da energia psíquica. Ele se insere totalmente no inconsciente, agindo somente sob a égide do Princípio do Prazer. Por conseguinte, ele não tem contato com a realidade ou com preceitos morais, agindo somente pela fantasia, sem as limitações oriundas da lógica, da realidade, da moralidade ou da justiça.

O superego se relaciona com as primeiras experiências de poder surgidas na relação entre pais e filhos. A longa imaturidade da criança a submete ao poder dos pais e familiares. É, em especial, a figura do pai que impõe os limites tanto da realidade quanto da sociedade, definindo o que pode e o que não pode: os contatos iniciais com a lei e com os costumes e com a necessidade de interdição de desejos. Se a figura paterna se mostrar adequada, as crianças tendem a internalizar esta interdição, se identificando com as figuras parentais e formando um superego (Barus-Michel e Enriquez, 2009; Enriquez, 2007a).

Observa-se que a função paterna é mais abrangente que a do pai biológico, pois se relaciona com os aspectos estruturantes da psique humana, incluindo também a paternidade legal (o registro do pai que consta nos documentos oficiais), a paternidade social (o provedor, o educador, o responsável legal) e a paternidade simbólica (a lei introjetada, o interdito) (Sudbrack, 2003).



Se o filho concorda em obedecer aos pais, mas não internaliza estas interdições em seu inconsciente, constituindo um superego – o que ocorre em especial quando elas são impostas de modo violento–, isso leva a criança a uma ausência de identificação e a um desejo de querer fantasiosamente tomar o lugar da figura paterna. A permanência destas fantasias limita a relação destas pessoas com a realidade. Isto também acontece quando não ocorrem limitações ou interditos, por fraqueza ou ausência da figura paterna, pois a falta de algo a introjetar não permite a estruturação de um superego sólido (Enriquez, 2007a).

O superego, desta forma, é similar a um juiz ou censor interno, resultado da internalização das regras morais transmitidas pelos pais e pela cultura. Ademais, as condutas valorizadas como positivas pelos pais constituem uma parte específica do superego, chamada de ideal de ego, e que passa a servir como um modelo que perseguimos no decorrer de nossas vidas.

O ego, por sua vez, é a instância de mediação entre as pulsões do id, os imperativos do superego e a realidade. Ele busca refrear as pulsões, adiando a sua possibilidade de satisfação em conformidade com a realidade e o superego. A constituição de um ego saudável é essencial para a saúde psíquica. Um ego frágil ou não organizado comparado a um id mais forte é associado com psicopatologias tais como a psicose e os estados limítrofes. Um superego muito forte ou rígido é associado com algumas formas de neurose.

As constantes pressões destas diferentes instâncias sobre o ego originam angústias, e visando atenuá-las a psique faz uso de mecanismos de defesa, que reduzem a tensão psíquica originada pela energia pulsional não descarregada. Os mecanismos de defesa, tais como definidos por Laplanche e Pontalis (1997) e Enriquez (2007a) incluem:

O recalque: é um mecanismo de defesa genérico por meio do qual as pessoas tentam manter no inconsciente representações ligadas a uma pulsão que provocaria prazer se sua satisfação não gerasse angústias relacionadas à ação de outras instâncias psíquicas, como o superego.

O deslocamento: a energia de uma representação psíquica se destaca dela e se liga a outra por meio de uma cadeia associativa. Isto ocorre, por exemplo, quando uma pessoa, ao sentir raiva por determinada situação, agride ou danifica um objeto não relacionado com a fonte de tensão.

A racionalização: processo que leva o sujeito a apresentar uma explicação lógica para um afeto, pensamento ou comportamento cuja motivação real está em conteúdos inconscientes.

Constitui a formação reativa um contrainvestimento energético em um elemento consciente oposto a um investimento inconsciente que se relaciona com um desejo reprimido. Um exemplo disto são os dependentes de drogas que passam a cometer assaltos e outros crimes nos quais demonstrem virilidade para não tomarem consciência da vulnerabilidade decorrente de seu uso disfuncional de drogas (Baptista, 2006).



A projeção é um processo por meio do qual um sujeito passa a identificar em outras pessoas ou coisas sentimentos, pensamentos e comportamentos que estão presentes nele, mas que não são por ele reconhecidos. Ainda que seja um mecanismo de defesa muito comum, a projeção é mais intensa na paranoia, pois o paranoico projeta em uma pessoa sua agressividade, percebendo-a como inerentemente agressiva ou perigosa.

O isolamento é um mecanismo de defesa que leva o sujeito a evitar estabelecer cadeias associativas entre um pensamento ou comportamento que lhe causa angústia e todo o resto de sua vida. As fobias costumam utilizar este mecanismo de defesa, que é também comum nas neuroses obsessivas.

A sublimação é o processo pelo qual um impulso é modificado de forma a ser expresso em conformidade com as demandas do meio. Este processo inconsciente é considerado sempre como uma função do ego normal. Neste sentido, não é propriamente um mecanismo de defesa pois não impõe nenhum trabalho defensivo ao ego. Quer dizer, não é necessário um controle sobre o impulso, pois este se apresenta modificado de tal forma que pode ser satisfeito sem proibições. O ego, na sublimação, ajuda o id a obter expressão externa, o que não ocorre quando usa outros mecanismos de defesa. Embora o impulso original não seja consciente, na sublimação não existe a repressão pois, ao deparar com a rejeição pela consciência, o impulso é desviado para canais socialmente aceitos. Exemplo: o desejo infantil de brincar com fezes, geralmente repudiado pelos pais, pode ser revivido e ganhar expressão na atividade sublimada de um escultor.

É interessante, neste contexto, considerar que para a Psicanálise não há descontinuidade na vida mental. Os processos mentais não ocorrem ao acaso, existindo uma causa para cada memória revivida, cada pensamento, sentimento ou ação. Isto é chamado de determinismo psíquico.

As contribuições da Psicanálise para a presente tese, todavia, não se circunscrevem à crítica à racionalidade. O campo das políticas públicas se relaciona com o estudo do Estado, o que por sua vez se relaciona com a gênese da civilização e da sociedade. As contribuições mais significativas da Psicanálise para o tema em escopo se relacionam com a segunda parte da obra de Sigmund Freud, produzida a partir da década de 1920 e caracterizada como sendo estudos sobre a civilização, a cultura e a natureza da existência humana. Destacam-se neste período os livros *A moral sexual 'cultural' e o nervosismo moderno* (1908), *Totem e tabu* (1913), *Psicologia das massas e análise do eu* (1921), *O futuro de uma ilusão* (1927), *O mal-estar da civilização* (1930) e *Moisés e o monoteísmo* (1938). Estes marcam um divisor de águas na abrangência do campo psicanalítico, que passa a se voltar para além das questões clínicas. Trata-se, ademais, de uma parte polêmica da obra deste autor, sendo menor e menos conhecida do que a parte clínica.



Freud passou a usar o referencial psicanalítico para compreender a gênese da civilização e da cultura. O fundador da Psicanálise parte do pressuposto de que a integração do ser humano à civilização se relaciona com o processo de limitação de suas pulsões, isto é, dos processos dinâmicos subjetivos que podem ser caracterizados como uma pressão ou força que tende a fazer com que as pessoas realizem certas ações que produzem uma descarga desta energia. Isto porque a realidade oferece muito mais oportunidades de sofrimento do que de prazer, em especial devido ao acúmulo de pulsões. A civilização permite ao homem se proteger dos riscos de sofrimento, abrindo mão de uma significativa parte das oportunidades de prazer – entendido por ele como seus impulsos sexuais e agressivos (Freud, 2010).

Este temor, antes do advento das primeiras civilizações, seria o que levaria à manutenção dos vínculos familiares e seria originalmente somente estendível aos clãs, não existindo entre grupos maiores. O surgimento da civilização, desta forma, dependeu da projeção por parte destes povos destas relações familiares em deuses e em seus representantes na Terra, que assumiam um papel fantasioso de pais, mães ou protetores destes povos. Esta interdição teria permitido que os conflitos entre clãs diminuíssem, com estes abrindo mão de seus impulsos agressivos em prol da proteção de deuses ou governantes vistos como mais poderosos, com isto criando condições para o surgimento das primeiras nações (Freud, 2010).

Para este autor, um dos fatores que contribuíram para a permanência das civilizações monoteístas ao longo dos séculos (até porque na Europa sobreviveram até os dias de hoje três grandes religiões monoteístas, o cristianismo, o judaísmo e o islamismo) foi o fato de que nelas havia a existência de um único deus bastante exigente em termos de interdição de desejos e impulsos, o que as tornou mais disciplinadas do que aquelas com religiões politeístas (Freud, 2010).

Freud (2010) faz uma comparação entre a hipnose, a paixão entre um homem e uma mulher e os laços afetivos que unem pessoas a um grupo humano como relacionadas ao amor, que, na Teoria das Pulsões, é a libido (isto é, energia) sexual inibida em relação ao objeto. Existem casos em que o ego passa a ter uma forte devoção ao seu objeto. Este se torna cada vez mais uma ideia sublimada. A crítica por parte do ideal de ego é desprezada, pois o objeto assume o lugar do ideal de ego. Nos envoltimentos afetivos menos extremados, ocorre um processo de identificação: o ego introjeta as propriedades do objeto. Nos casos mais extremados, todavia, o ego confere um forte investimento afetivo (ou hipercatexia) que o enfraquece. Destes processos e de mecanismos análogos surgem os seguidores e os líderes.



1.2.2 – Revisão de elementos teóricos da Psicossociologia

As considerações pioneiras de Freud sobre o papel dos elementos inconscientes na formação da cultura, ao mesmo tempo em que têm encontrado seguimento nos diversos referenciais teóricos da Psicologia que possuem raízes psicanalíticas, também são vistos como limitados, em especial pelos autores da Psicossociologia. Uma destas críticas se relaciona com o fato de que os indivíduos não são divididos em líderes e seguidores. Indivíduos justapostos podem produzir uma multidão, mas não uma sociedade com suas diferentes instituições e organizações. Deste modo, o entendimento de fatores intrassubjetivos (desejos, afetos, representações, imagens e fantasias de uma pessoa) não é suficiente para a compreensão de fatores intersubjetivos, isto é, os fatores que produzem os laços sociais (Barus-Michel, 2004).

Enriquez (2001) considera que o vínculo grupal se origina da existência de um projeto ou tarefa apoiados por um imaginário comum, isto é, por representações partilhadas pelos membros do grupo de suas identidades, daquilo que eles pretendem se tornar com a implementação da tarefa ou projeto e da própria natureza e das intenções de seu projeto. Para existir, ele depende que os membros de grupo idealizem seu projeto e suas identidades grupais (o que fortalece o eu ideal e o ideal de eu), bem como que nutram ilusões e crenças acerca do projeto que os une.

Um grupo só se constitui em torno de uma ação a realizar, de um projeto ou de uma tarefa a cumprir. Todos sabem e reconhecem isso. O que parece, no entanto, menos evidente são as implicações e as conseqüências de tal axioma. Um projeto comum significa, de início, que o grupo possui um sistema de valores suficientemente interiorizado pelo conjunto de seus membros, o que permite dar ao projeto suas características dinâmicas (fazê-lo passar do estágio de simples plano ao estágio da realização).

Vamos um pouco adiante. Tal sistema de valores, para existir, deve se apoiar em alguma (ou mais de uma) representação coletiva, em um imaginário social comum. Por imaginário social entendo que só podemos agir quando temos uma certa maneira de nos representar aquilo que somos, aquilo que queremos vir a ser, aquilo que queremos fazer e em que tipo de sociedade ou organização desejamos intervir. Para serem operantes, tais representações devem não só ser intelectualmente pensadas, mas afetivamente sentidas. Não se trata unicamente de querer coletivamente; trata-se de sentir coletivamente, de experimentar a mesma necessidade de transformar um



sonho ou uma fantasia em realidade cotidiana e de se munir dos meios adequados para conseguir isso. (Enriquez, 2001, p. 61)

Esta tarefa muitas vezes depende da figura de um líder que consiga criar e introjetar em seu grupo este imaginário comum. Ao fazer isto, este líder estabelece uma relação de poder com este grupo. Acontece que o termo “poder”, assim como “política”, é polissêmico. Seus significados associados diretamente ao campo da política são poucos quando comparados às acepções desta palavra como verbo. O emprego de “poder” enquanto verbo se relaciona ora com a busca por parte do ser humano de capacidades que lhe permitam um maior domínio sobre a natureza, sobre os outros homens ou sobre si mesmo; ora com a possibilidade de obter algo que desperta seu desejo.

O poder, em suas acepções políticas, não existe objetivamente, pois se trata de uma relação entre pessoas, na qual algumas assumem posições de dominação e outras de submissão. Mesmo que as relações e as posições mudem, e mesmo que os mecanismos que sustentam estas relações não sejam evidentes em uma análise superficial, sempre existe uma assimetria entre as pessoas envolvidas nestas relações. Ressalta-se, deste modo, a natureza ambígua do poder, pois, ao mesmo tempo em que ele se manifesta pela persuasão, pela liderança e pela sedução, ele possui um forte aspecto coercitivo (Barus-Michel, 2004; Barus-Michel e Enriquez, 2009).

O poder, em consequência disto, possui uma dimensão imaginária, pois aqueles que se submetem a ele possuem a crença de que os que o possuem são capazes de garantir a sua estabilidade, o seu bem-estar, e, dessa maneira, projetarão suas vivências familiares em seus dominadores. Por conseguinte, o poder se estrutura pela falta. As pessoas buscam projetar representações, afetos e expectativas em alguém. Quando encontram alguma pessoa que se mostra disposta a compensar estas faltas, que é ou que demonstra ter algo que os demais precisam, estabelece-se uma relação de poder (Barus-Michel e Enriquez, 2009).

Ademais, a ambivalência das relações familiares também pode ser projetada nas relações de poder, se manifestando por meio da revolta e da rebelião. O poder é, deste modo, uma relação instável e ambivalente, visto que ela precisa ser continuamente reconsolidada, pois é baseada no imaginário (Barus-Michel, 2004; Enriquez, 2007a).

Evidentemente os jogos de poder da sociedade são mais complexos do que os dos primeiros anos de vida de uma pessoa. Boa parte das pessoas possui simultaneamente papéis de dominadores e de dominados, quer seja em um mesmo contexto ou em contextos diferentes, tecendo organogramas e redes de poder. A História se caracteriza pelas relações de violência, o que é observável pela escravidão de povos inteiros derrotados em guerras, pelas pilhagens, pelo sequestro de mulheres e pelos genocídios que atravessaram os séculos (Enriquez, 2007a).



A posse e o uso de meios de sanção e de violência são, deste modo, as fontes de poder mais utilizadas, tendo diminuído nos últimos séculos frente ao crescimento de formas consideradas mais legítimas de poder, abrangidas na sociologia de Max Weber no conceito de autoridade. A dependência destas formas mais agressivas de poder passou algumas vezes a retirar a legitimidade da autoridade que as detém, o que levou à busca de outras formas de dominação, ainda que as fontes que empregam alguma forma de violência não desaparecessem (Barus-Michel, 2004; Enriquez, 2007a).

Existem diversos inventários de fontes de poder na literatura psicológica, antropológica e sociológica. Com base na relação de Enriquez (2007a) elencamos algumas destas fontes, focando em especial as que se mostraram mais apropriadas ao objeto deste estudo. Como todas estas fontes são falíveis, o comum é que elas sejam conjugadas, de modo que seus usos individuais são menos frequentes:

A identificação é uma das primeiras formas de poder que conhecemos, normalmente em seguida ao uso de meios de sanção. Como já foi dito antes, se as crianças conseguem perceber o sentido das limitações que lhe são impostas pela figura paterna, elas passam a introjetar estas limitações, criando para si um ideal de ego que passa a nortear suas ações. Este processo se mantém durante a adolescência e a vida adulta, pois podemos constantemente nos identificar com professores nas escolas, com chefes ou colegas nas organizações ou com membros de outros grupos sociais (Enriquez, 2007a).

O amor-fusão é um conceito derivado do conceito de autoridade carismática formulado por Max Weber e também dos conceitos de liderança teorizados por Sigmund Freud. Ocorre quando uma pessoa estabelece uma forte relação projetiva com outra que assume um papel de liderança. Esta projeção faz com que seus seguidores considerem que ela possui poderes mágicos ou transcendentais. Em tal caso, o poder é apreendido como sagrado, o que faz com que seus seguidores não admitam a reflexão ou a crítica no que concerne à sua natureza. Sua legitimidade no âmbito político é proveniente de supostos milagres, das vitórias ou da prosperidade dos que estão sob seu domínio (Barus-Michel, 2004; Enriquez, 2007a; Weber, 2008).

A forte catexia ou investimento (processo pelo qual a energia libidinal disponível na psique é vinculada à representação mental de uma pessoa, ideia ou coisa) que liga dominadores e dominados faz com que as tentativas de autonomia originem mecanismos de defesa, em especial a repressão. Os dominadores impõem atos, palavras e ritos específicos que ressaltam os seus aspectos sobre-humanos. Seus seguidores aceitam estas restrições, pois elas permitem diversos ganhos secundários, tais como as fantasias de proteção e de partilha de algumas das capacidades do líder (Enriquez, 2007a).



A legitimidade corresponde à aceitação do poder pela tradição, correspondendo à autoridade tradicional weberiana. A legitimidade aumenta a perenidade de uma relação de poder, pois suas outras fontes, tais como a identificação, o amor-fusão e o uso de meios de sanção podem ser mais facilmente substituídas. Ela, entretanto, é fruto de contingências históricas, culturais ou meramente situacionais, refletindo usualmente a dominação de um grupo social pelo outro (Enriquez, 2007a, Weber, 2008).

A competência técnica se relaciona com as concepções de Weber acerca da consolidação da burocracia como forma de distribuição de poder nas organizações formais. A autoridade, neste caso, se relaciona com o domínio estrito dos conhecimentos e habilidades relacionados ao papel específico de cada pessoa dentro de organizações, instituições ou no governo. Os cargos, funções e profissões não possuem uma faceta mágica ou sobre-humana, devendo ser ocupados por pessoas que comprovem qualificação para exercê-los – o que torna importante a comprovação destes méritos por meio de diplomas, provas e experiências profissionais (Enriquez, 2007a; Weber, 2008).

A competência humana se relaciona com as capacidades individuais das pessoas. Este conceito inclui aspectos como inteligência, motivação, concentração, agressividade, dentre outros. O desenvolvimento das técnicas de avaliação psicológica no decorrer do século XX, bem como o surgimento de abordagens na área de gestão que valorizam traços de personalidade (tais como a Inteligência Emocional e a Abordagem por competências) refletem a percepção de que desenhar cargos e funções de modo adequado ou científico era insuficiente para manter o crescimento da eficiência dos processos administrativos (Enriquez, 1997, 2007a).

Por outro lado, a posição de uma pessoa em uma estrutura organizacional e a posse de competência técnica e humana não são suficientes para garantir-lhe poder, pois, como este possui uma natureza relacional, ele depende do contexto no qual os profissionais estão inseridos. O fluxo de comunicações entre as pessoas, os funcionários que efetivamente possuem legitimidade para resolver determinados assuntos, a incapacidade dos gerentes de terem conhecimento de todos os processos para a tomada de decisões, dentre inúmeros outros fatores, fazem com que a estrutura de relações e a posse dos meios de controle sejam determinantes na partilha do poder no interior das organizações (Enriquez, 2007a).

O emprego das diferentes fontes de poder por parte de líderes e de outras pessoas que o detenham, todavia, também possui consequências para a psique humana. Tanto os líderes políticos quanto as pessoas que trabalham em organizações terminam tendo que estabelecer relações de poder que refletem o momento histórico e as conjunturas nas quais estão inseridas. Isto porque, em que pese as diferenças entre o serviço público e a iniciativa privada, “*o poder sempre tem uma face,*



encontra sua encarnação num indivíduo ou num grupo que serve de ponte para as relações entre povo e Estado, entre trabalhadores e empresa” (Enriquez, 2007, p. 76).

As relações de poder, desse modo, precisam ser entendidas de forma intersubjetiva. Se, por um lado, é difícil captar as relações de poder sem fazer uso de um referencial teórico, de outro, o indivíduo ou grupo que exerce uma relação de poder sobre outro não pode ser compreendido pela análise psicanalítica de suas subjetividades individuais. Este entendimento demanda uma complexa análise das inter-relações entre sua intersubjetividade com o seu grupo e com o contexto histórico e social no qual está inserido.

Mais que le social soit déjà là ne signifie pas pour autant que certains hommes, après avoir noué des alliances avec d'autres, ne puissent pas modeler et transformer la situation historique suivant leurs projets, leurs divisions, désirs ou leurs délires. De plus, certaines époques réclament un style de leadership qui implique de la part des individus un mode de rapport spécifique du monde: par exemple, de type paranoïaque ou pervers. Aussi, même si les sujets ne sont pas susceptibles d'être caractérisés comme tels à partir de l'examen de leurs traits personnels, il n'empêche que s'ils veulent avoir une action, ils devront se conduire suivant ce modèle. Ainsi c'est moins la psychologie individuelle qui est importante que la figure de maîtrise qui est exigée des responsables s'ils désirent atteindre les buts qu'ils se sont donnés. Il s'agit donc de mettre en relief les formes typiques de domination qui ont plus de chances d'obtenir les résultats escomptés, à des périodes historiques précises. Elles s'incarneront dans des individus qui, du fait de leur histoire de vie, de leur économie pulsionnelle et de la structure de leur personnalité, leur donneront une coloration singulière et qui seront, en conséquence, irréductibles les uns aux autres.(Enriquez, 1994, p. 43)

Se, para Sigmund Freud, o homem, no decorrer de seu processo de desenvolvimento, precisa abrir mão da satisfação de seus impulsos sexuais e agressivos para se inserir em sua cultura, para Enriquez (2003) é possível verificar a ocorrência de um processo similar quando uma pessoa se insere em uma organização.

De modo similar à transição imposta pelo Complexo de Édipo, o ingresso de uma pessoa em uma organização implica no fato de que as pulsões sexuais precisam ser transformadas em vínculos afetivos e em identificação grupal. As pulsões agressivas, por outro lado, dada a própria história das organizações ocidentais, são utilizadas nas relações de poder, em especial por meio do domínio hierárquico, da exploração do trabalho e da imposição de sofrimentos (Enriquez, 2003).

Para Enriquez (2003), a visão de que existem interesses da organização e interesses do trabalhador e que eles apenas se opõem – tal como é enfatizado por diversos marxistas – é simplista.



Por mais que um trabalhador manifeste despreço pelo trabalho, ele possui uma vinculação positiva com ele, mesmo que não a manifeste.

Esta vinculação positiva é usada pelas organizações com o fito de obter controle do mundo interno das pessoas que a compõem, a fim tanto de lutar contra as angústias que as atravessam quanto de facilitar o cumprimento de seus objetivos. No interior das organizações, por conseguinte, se origina uma estrutura de funcionamento que também é uma estrutura de poder.

A estrutura de uma organização reflete a necessidade de optar por uma estrutura satisfatória de regulação interna e externa. Desta forma, busca-se minimizar os conflitos e discordâncias e estabelecer objetivos comuns aos seus membros (Enriquez, 2003).

Este autor considera que existem angústias fundamentais nas organizações. Por exemplo, tudo o que é espontâneo ou não previsto, tais como o surgimento de sentimentos, de novas demandas e a integração de novos atores sociais é percebido pelas organizações como um problema, por interferir no equilíbrio em suas relações afetivas internas e externas. Uma forma de proteção é a tendência a instaurar a burocratização das condutas, que em seus casos extremos faz uso de mecanismos de defesa tais como a ritualização para proteger a organização das vicissitudes da vida. Desta forma, o futuro torna-se mais previsível, o que diminui a carga de ansiedade (Enriquez, 2003).

O mesmo se relaciona com as pulsões dos membros de uma organização. Como elas estão sempre em agitação, um objetivo importante é o de canalizá-las para o trabalho produtivo e a identificação com a organização.

De modo análogo, em situações nas quais existem diferenças de posições ou de projetos, a convivência de diversas pessoas de origens e qualificações diferentes faz surgir o fantasma da guerra de todos contra todos – podendo variar de classe contra classe ou grupo contra grupo.

Para impedir o surgimento destas angústias fundamentais, são desenvolvidos diferentes formas de controle, que servem ao mesmo tempo como garantia de submissão de seus membros ao ideal da organização e para a previsão de seus comportamentos.

Enriquez, no conjunto de sua obra, propôs uma tipologia de estruturas organizacionais (Enriquez, 1997, 2003, 2007b) e de formas de lideranças e de regimes políticos (Enriquez, 1994, 2007a), parcialmente subsidiada nas estruturas de personalidade e nos mecanismos de defesa da Psicanálise e parcialmente nas teorias sobre autoridade formuladas por Max Weber.

Sobreleva-se que este autor parte do pressuposto de que certas épocas exigem que líderes e funcionários de organizações privadas e públicas mantenham certas relações intersubjetivas, que não necessariamente possuem relações com suas personalidades (isto é, sua intrassubjetividade).



Estas estruturas, ademais, são tipos extremos, sendo mais comum encontrarmos organizações que possuem diversas destas estruturas em seu interior (Enriquez, 2003).

A estrutura carismática é constituída ao redor de líderes que recebem projeções relacionadas a suas supostas capacidades. Ela pressupõe, desta forma, mecanismos de sedução entre os dirigentes e subordinados, e tem como conseqüências competições, suspeitas, divisões e dissimulações entre os funcionários, muitas vezes ocultas pela emulação do chefe. Instituições e organizações com estruturas carismáticas possuem em maior quantidade pessoas que apresentam em seus vínculos intersubjetivos relações paranoicas, pois há o pressuposto de que deve existir um inimigo externo que deve ser destruído. Também se encontram nelas relações megalomaniacas, pois seus líderes usualmente prometem coisas impossíveis, falando mais ao imaginário das pessoas ou populações do que para o ego (Enriquez, 1997).

Nas organizações caracterizadas pela estrutura burocrática, o poder se legitima por sua racionalidade e legalidade. A burocracia, para Weber, busca uma normatização precisa e impessoal do funcionamento de uma organização, com divisões bem definidas de trabalho e atribuições. Os cargos e atribuições (e, por conseguinte, as relações de poder) são definidos por critérios de competência técnica, tais como diplomas e certificados. O poder de cada um é formal, impessoal, funcional e limitado.

Para Enriquez (1994), todavia, a percepção do que é racional busca se divorciar do que é afetivo, como os desejos e paixões. Já o entendimento do que é legal se coaduna com uma percepção de que as pessoas devem saber seus direitos e deveres de forma precisa, de forma a evitar conflitos por poder.

Desta forma, para este autor, quando os critérios para a tomada de decisão em uma organização são baseados de forma extremada na racionalidade e na legalidade, são criadas as condições para uma dissociação entre a vida pública e privada de seus membros, pois na primeira passam a existir dificuldades para a expressão das pulsões de vida, que se vincula à criatividade e ao estabelecimento de vínculos afetivos intrassubjetivos e intersubjetivos. O primado exclusivo da racionalidade, da legalidade, da impessoalidade, por outro lado, pode facilitar a expressão da pulsão de morte, em especial pela busca de rituais administrativos previsíveis, precisos e que impliquem na redução das tensões psíquicas (Enriquez, 1994, 1997).

Como o objetivo a ser perseguido passa a ser o da redução de tensão, a estrutura burocrática faz com que os membros de uma organização não saibam os motivos que os levam a executar determinada tarefa, ou a ligação de sua tarefa com o conjunto dos objetivos da organização. Eles se tornam capazes de cumprir ordens absurdas, pois passam a investir afetivamente no conjunto de normas da organização em que atuam e desinvestir nas relações humanas. As regras da organização



passam a ser introjetadas no superego do membro da organização, e são seguidas não por uma adesão racional aos seus princípios, mas porque elas são justificadas por terem sido emanadas de alguma autoridade superior ou pela tradição (Enriquez, 1994, 1997).

Si chaque sujet est toujours un sujet divisé, soumis à un processus de clivage, le bureaucrate est clivé de façon si rigide qu'il en devient schizoïde sinon schizophrène. En effet pour lui le monde privé et le monde public n'ont aucun point de contact. Dans sa vie quotidienne, il peut se laisser aller à ses passions, aimer femmes et enfants, être sensible à la musique de Schubert ou de Mozart. Dans sa vie publique, il est ce petit fonctionnaire banal tel que l'a décrit H. Arendt lorsqu'elle a étudié le cas du criminel de guerre, Eichmann. Il peut donc accomplir les pires atrocités. Il ne les envisagera que comme du travail bien fait, rationnellement et scrupuleusement. Comme l'obéissance est devenue une deuxième nature et qu'il ne se sent pas responsable des actes qu'on lui a ordonnés, il ne comprendra jamais les reproches qu'on peut lui adresser. Il n'a fait que répéter ce qu'on lui a dit. Il ne sait pas qu'en acceptant de ne jamais s'interroger, de ne jamais inventer, de se laisser aller à la compulsion de répétition, non seulement il porte la mort en lui (il se comporte comme un véritable zombie) mais il la déflecte sur les autres et il ne sait faire que cela. Et compte-tenu de son clivage, il n'est jamais traversé par un sentiment de culpabilité. (Enriquez, 1994, p. 48)

A estrutura tecnocrática tem como paradigma a racionalidade ilimitada, sendo outra faceta da ascensão do paradigma burocrático. O poder, no contexto desta estrutura, é conferido a *experts*, capazes não somente de lidar com os problemas à medida que eles surgem, mas também de prevê-los por meio de cenários e simulações. O tecnocrata, neste contexto, desconsidera os aspectos subjetivos envolvidos na implementação de suas políticas e decisões, reduzindo as discussões políticas e éticas a seus aspectos racionais e objetivos. Esta estrutura se coaduna com o desenvolvimento de vínculos perversos (Enriquez, 1997).

Enriquez (2007b) contrapõe às estruturas tecnocrática e burocrática a estrutura estratégica. Mais característica do setor privado, há nesta última a percepção de que a racionalidade é limitada, e de que é mais importante o direcionamento estratégico de ações de curto prazo do que o planejamento de ações de longo prazo. Os tecnocratas e burocratas clássicos, aos poucos, têm perdido o poder nas últimas décadas pela imprevisibilidade dos cenários originados pela globalização da economia e pelo conseqüente aumento da incidência de acontecimentos – em especial crises – que não foram previstos por grande parte dos técnicos governamentais.



A estrutura estratégica, desta forma, se relaciona com a substituição do planejamento ditado por tecnocratas e executado por burocratas por estratégias adotadas por todos os níveis hierárquicos no mundo governamental e corporativo. Isto porque todos precisam se envolver e se adaptar às novas demandas do sistema capitalista. Diversas necessidades originadas pela globalização, tais como resultados, manutenção do compromisso dos funcionários e cumprimento de prazos têm levado os gestores a adotar táticas cada vez menos usuais de treinamento, tais como cursos de sobrevivência em selvas e outros eventos esportivos. O líder, neste contexto, é alguém que seduz as pessoas para o trabalho, demonstrando suas competências de comunicação cotidianamente (Enriquez, 2007b).

Por derradeiro, a estrutura cooperativa seria aquela na qual o poder seria partilhado por todos os profissionais envolvidos, que passam a assumir compromissos não somente entre suas responsabilidades, mas também entre seus desejos. Trata-se de uma estrutura que origina um sentimento de estranheza em quem dela toma parte, pois ela depende de que se tenha abertura para a percepção das faltas e das fantasias, bem como de um grau de tolerância para as ansiedades e ambiguidades originadas pela convivência institucional (Enriquez, 1997).

Barus-Michel (2004), por sua vez, considera que as instituições não são estáveis, pois são influenciadas pela História, pelas disputas de poder e por outros aspectos organizacionais. As instituições, deste modo, apesar de não serem seres vivos que passam por estágios de desenvolvimento (isto é, possuem um ciclo de vida com nascimento e morte), passam por fases institucionais.

Existe, por exemplo, a fase de sua fundação, caracterizada pelo entusiasmo para com os ideais e utopias. O imaginário e os investimentos psíquicos são grandes e intensos, o funcional e o instituído conhecem seu momento de maior coerência. É uma fase que pode desmoronar tão logo ocorram contradições entre o funcionamento, o imaginário e os investimentos psíquicos (Barus-Michel, 2004).

Pode seguir a esta uma fase explosiva, na qual estas contradições levam a choques e incompatibilidades entre os grupos de uma instituição, bem como a questionamentos dos vínculos e da hierarquia. Sintomas desta fase são roubos, absenteísmo, acidentes de trabalho, incidentes breves e violentos. Há, deste modo, uma “mentalidade” paranoica (Barus-Michel, 2004).

Este desmoronamento muitas vezes é seguido por uma fase de estagnação, na qual ocorre uma diminuição do investimento psíquico e perda de sentido. As relações passam a se caracterizar pelo seu aspecto obsessivo (Barus-Michel, 2004).

A fase unitária se aproxima das descrições de Freud acerca dos líderes que conseguiram receber projeções das massas que o relacionavam a uma figura paterna protetora. O líder muitas



vezes estimula uma postura paranoica, projetando o mal em algo exterior à instituição, e demandando unidade interna. Esta unidade é conseguida pelo encobrimento dos conflitos internos (Barus-Michel, 2004).

A fase de compartimentação se assemelha à fase de estagnação, com a diferença de que as unidades da instituição passam a almejar um funcionamento autônomo, sem interlocução com outras unidades. As projeções, ao invés de se relacionarem com objetos exteriores, se dirigem para outras unidades da mesma instituição, contudo são estabelecidos acordos pelos quais cada unidade mantém autonomia para o exercício de suas competências. As crises ocorrem quando existe necessidade de comunicações internas e negociação de competências. Prevalecem mecanismos de defesa do tipo obsessivo e paranoico (Barus-Michel, 2004).

As fases de construção são aquelas em que o investimento psíquico é dirigido para as atividades fim. Os conflitos, a hierarquia e a divisão de tarefas são negociados e aceitos por todos. Os investimentos psíquicos parecem compensar pela criação de resultados (Barus-Michel, 2004).

Estas fases de construção podem ser seguidas de fases depressivas, nas quais, diante do não prosseguimento da fase anterior por motivos diversos, os membros da instituição passam a se refugiar em um imaginário nostálgico. A quebra destas fases de construção, que ocorrem ocasionalmente pela saída de pessoas estratégicas, pode ser seguida de uma fase de estagnação (Barus-Michel, 2004).

Outro constructo teórico de relevância da Psicossociologia é a distinção entre organizações e instituições. Entende-se por instituições um conjunto de saberes teóricos legitimados socialmente e que tenham a função de garantir a coesão social. Deste modo, este conceito não se refere a uma organização específica, como, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, a Igreja Católica Apostólica Romana ou a Universidade de Brasília, mas sim a conceitos abstratos, tais como a Justiça, a Igreja e a Escola. Esta distinção é relevante porque as instituições têm por objetivo manter os vínculos grupais de uma determinada sociedade estáveis, por meio do encobrimento dos conflitos sociais existentes (Castoriadis, 1982).

Este autor descreve o processo de criação e de renovação dos vínculos sociais de forma dinâmica, propondo os conceitos de imaginário instituído e de imaginário instituinte. O imaginário, para este autor, é capaz de criar de forma incessante e indeterminada figuras/formas/imagens. Aquilo que denominamos realidade e racionalidade são produtos deste fluxo criativo incessante (Castoriadis, 1982).

Os autores ligados à Psicossociologia também são críticos dos modelos clássicos de análise do processo de tomada de decisão, tais como as Teorias de Racionalidade Absoluta e de Racionalidade Limitada. No entender de Enriquez (2007), muitas destas teorias, por enfatizarem os



aspectos econômicos ou comportamentais de seus objetos de estudo, simplificam como “processos de tomada de decisão” questões que se relacionam com os mecanismos de obtenção e manutenção do poder. Esta crítica, contudo, apesar de similar a alguns teóricos do neoinstitucionalismo francês, como, por exemplo, Friedberg (1995), se diferencia pelo fato de estes mecanismos não serem objetivos, pois se relacionam também com nossas necessidades e angústias.

Enriquez (2007) considera que as teorias que lidam com os processos de análise de decisão, da qual um dos mais fortes expoentes são as teorias de racionalidade limitada, descrevem o conteúdo manifesto de processos cujos elementos determinantes se encontram latentes, isto é, inconscientes. Deste modo, este autor propõe que existem fatores determinantes nos processos de tomada de decisão estruturados em três níveis.

O primeiro nível é o das decisões, caracterizado pela racionalidade técnica e pela busca consciente de ajustamento entre os objetivos manifestos da organização e as escolhas a serem feitas. Como são muitas as decisões, não é possível realizá-las todas de forma estritamente racional. Deste modo, busca-se uma racionalidade para o processo decisório, que termina levando ao desenvolvimento de estruturas organizacionais racionais, caracterizando um segundo nível, no qual se concede a pessoas a autoridade para a tomada de decisão, supostamente por critérios racionais (Enriquez, 2007).

Estes dois níveis são conscientes e influenciados por um terceiro nível, inconsciente: o do poder. Ele se vincula ao imaginário instituinte e instituído, e por conseguinte às instituições e ao inconsciente. Para Enriquez (2007), a busca de redução da tensão psíquica, característica da pulsão de morte, é que motiva inconscientemente o desenvolvimento de estruturas organizacionais.

Isto permite um entendimento mais complexo da descontinuidade das ações nas organizações. O Neoinstitucionalismo (e em especial o *Garbage Can Model*) se contrapõe às abordagens racionalistas pela afirmação da imprevisibilidade dos resultados das políticas públicas, resultado do fluxo caótico de soluções, problemas e decisores (March, 1994). A Psicossociologia por um lado corrobora com esta visão, pois constata as dificuldades das organizações em se manterem coesas, constituindo o poder uma forma tênue de garantir a incolumidade institucional. Ela se distingue do Neoinstitucionalismo, por outro lado, pela constatação da existência de elementos inconscientes que asseguram a frágil integração do ser humano em organizações, que são oriundos dos alicerces psíquicos que garantem a inserção do homem na cultura e na civilização. Deste modo, o que muitas vezes é entendido em um nível superficial como decisões contraditórias ou anarquia organizacional pode se relacionar com questões vinculadas a relações intersubjetivas e necessidades inconscientes (Enriquez, 2007; Castoriadis, 1982).



A enumeração destes constructos psicossociológicos em justaposição a alguns dos modelos clássicos da Análise de Políticas Públicas sugere que existem diversas questões relativas a planejamento, implementação e avaliação das ações governamentais que poderiam ser mais bem compreendidas pela percepção dos aspectos subjetivos dos responsáveis pela faceta operacional do Estado. Constitui, todavia, uma limitação deste trabalho não poder cobrir todas as possibilidades de intersecção entre estes campos, destacando-se apenas as mais evidentes como forma de exemplo.

Inicialmente, observa-se que, assim como o Neoinstitucionalismo se propõe a compreender os motivos de determinadas políticas não apresentarem os resultados esperados apesar de seu planejamento atender a todos os imperativos racionais, os conceitos psicossociológicos de estruturas institucionais e de mecanismos de legitimação do poder oferecem um arcabouço teórico para o entendimento do insucesso de diversas ações governamentais, em especial aquelas nas quais a subjetividade dos atores apresenta um papel ímpar.

Um bom exemplo seria o das políticas de segurança pública. As polícias brasileiras possuem sérios conflitos entre si. Somos o único país do mundo que possui duas polícias estaduais de meio ciclo (uma militar responsável pelo policiamento ostensivo e outra civil voltada para a investigação policial). Este desenho é duramente criticado por alguns especialistas pela sua irracionalidade, pois ele implica em um expressivo dispêndio de recursos. Isto porque, dentre outros fatores, cada área territorial precisa ter repartições das duas polícias; os policiais militares, ao realizarem uma prisão, precisam apresentá-la a um delegado de polícia civil, que ratifica a prisão (mesmo que tenham que viajar centenas de quilômetros para isto) e as duas polícias possuem unidades para complementar o papel da outra (os setores de investigação reservada das polícias militares e os grupos de operações especiais das civis). As diversas tentativas de modificar esta situação (tais como o Sistema Único de Segurança Pública e a Conferência Nacional de Segurança Pública, ações cujos arcabouços teóricos possuem algumas similaridades com a estrutura cooperativa) foram ineficazes diante da ação dos atores políticos destas duas instituições, que utilizam diversos argumentos para legitimar a manutenção deste *status quo*, grande parte deles relacionados à competência técnica.

Deste modo, a conflituosa história das duas instituições, os mitos que legitimam suas existências, bem como o processo de constituição e transmissão de conhecimentos de suas burocracias tornam possível estabelecer a hipótese de que alguns dos motivos que impedem uma evolução da arquitetura organizacional das políticas de segurança pública se relacionam com o uso pelos atores envolvidos de mecanismos de poder tais como a identificação, o amor-fusão e a posse de meios de sanção.



1.2.3 – Revisão de elementos teóricos da Psicodinâmica do Trabalho

Entender os vínculos de determinados grupos profissionais entre si passa pela compreensão de suas relações com o seu trabalho. O trabalho, ao mesmo tempo em que é regido pelo princípio da realidade, é uma das grandes possibilidades de satisfação das pulsões psíquicas. O sujeito, em seu processo de desenvolvimento psíquico no decorrer da infância, observa a contradição entre a ânsia de suas pulsões por gratificação imediata e a impossibilidade de satisfazê-las imposta pela realidade. Este processo de contenção pulsional, que irá se complexificando com a estruturação do superego, a passagem pela adolescência e outros processos psicossociais, tem um dos seus pináculos na inserção no mundo do trabalho (Ferreira, 2012).

O trabalho é uma importante forma de estruturação da psique humana. Ele exige o envolvimento subjetivo tanto em termos cognitivos quanto afetivos, pulsionais e corporais. Para trabalhar uma pessoa precisa dominar suas pulsões, apropriar-se de seus afetos e estabelecer associações entre estes componentes da psique e a realidade – isto é, ela passa por um processo de elaboração psíquica (Ferreira, 2012).

A relação entre o mundo do trabalho e a subjetividade dos trabalhadores, todavia, não é simples. O trabalho nas organizações contemporâneas torna-se mais complexo porque nele o trabalhador já encontra suas funções e tarefas delimitadas. Observa-se neste ponto a forte influência da Administração Científica de Taylor e da Teoria da Burocracia de Weber, pois estas preconizam uma divisão minuciosa das tarefas em conformidade com um minucioso planejamento exercido por uma elite dirigente. Apesar de tornar o planejamento e o controle dos recursos materiais e humanos mais factível, esta divisão leva ao sofrimento psíquico, pois circunscreve ao trabalhador apenas as atividades de executar os comandos proferidos pelos seus superiores. Isto faz com que seu envolvimento não se dê considerando a plenitude de suas capacidades psíquicas, mas utilizando apenas uma parte delas (Dejours, 1999).

Outra importante fonte de sofrimento se relaciona com o conceito de transgressão ou de infração¹. Existe uma constante tensão entre a atividade tal como preconizada pela direção de uma organização ou como prevista nos atos normativos e a realidade. Este fato dá origem a uma série de infrações, que visam tornar o trabalho possível, mantendo com isto a produtividade de uma organização (Dejours, 1999).

¹No que se refere ao universo do trabalho, Dejours (1999) prefere utilizar o termo infração, pois este, por ser mais abrangente, se relaciona melhor com as múltiplas formas que este assunto pode assumir. Ele perpassa de diversas formas este trabalho. O processo de formação do superego, descrito na seção anterior, se relaciona com a existência de transgressões. Os atos infracionais cometidos pelos adolescentes também se inserem na esfera das transgressões, e serão tratados subsequentemente.



Para este autor, as infrações no mundo do trabalho são bem mais amplas do que as direções das organizações públicas e privadas admitem. Elas compreendem exemplos aparentemente inofensivos de não atenção a regras burocráticas e formais, incluindo o desprezo por regras de segurança de serviços com maiores riscos (transportes, financeiros, dentre outros) a normatizações de segurança de alto risco (tais como usinas nucleares e hospitais). O processo de trabalho, por conseguinte, só se torna possível pelo uso dos quebra-galhos, isto é, de procedimentos e ações que viabilizam a obtenção dos resultados demandados pela direção da organização em detrimento das regulamentações e comandos dados ou legitimados por esta mesma direção (Dejours, 1999).

Dejours (1999) classifica as infrações em quatro tipos:

- as infrações inevitáveis, que são caracterizadas pela impossibilidade do trabalhador não cometê-las para continuar o seu exercício profissional;
- as infrações a contragosto, que, apesar de não serem absolutamente necessárias para o exercício profissional, são vistas como necessárias para o bem da organização ou da equipe de trabalho;
- as infrações de má-fé, feitas com o real objetivo de enganar outras pessoas em prol de uma vantagem pessoal;
- as infrações para si-mesmo, que implicam em não seguir regras que visam proteger o próprio trabalhador, visando em especial a satisfação de necessidades psicológicas, tais como desejo, prazer ou identidade.

Paradoxalmente, todavia, mesmo com a existência de justificativas para grande parte das infrações, o trabalhador, ao cometê-las, sente culpa. Deste modo, a relação de um profissional com as infrações e com os “quebra-galhos” delas decorrentes é marcada pela ambivalência, pois, se muitas vezes o “quebra-galho” pode representar até mesmo uma saída criativa para um impasse que pode até mesmo impedir o prosseguimento do trabalho, de outro ele origina uma condenação por parte do superego por ser um desrespeito a uma regra (Dejours, 1999).

Esta presença dificulta o reconhecimento por parte dos superiores do trabalho realizado pelos profissionais de uma organização. Na Psicodinâmica do Trabalho distinguem-se duas formas básicas de reconhecimento. Uma é o juízo de utilidade, que é formulado pelos superiores hierárquicos de um trabalhador, e que se relaciona com o valor econômico, técnico ou social agregado à organização pela realização de uma atividade. A segunda é o juízo de beleza, realizado normalmente pelos trabalhadores de nível hierárquico similar, e que se relaciona tanto com a conformidade do trabalho realizado com as regras de ofício quanto com sua contribuição criativa, sua singularidade e originalidade. Este juízo é relevante porque garante a



identificação de um profissional com um grupo, quer seja ele uma equipe, uma categoria ou uma classe social (Gernet, 2012).

Ademais, para Dejours (1999), ainda que a organização do trabalho possa tanto atenuar as neuroses de uma pessoa quanto acentuá-las, levando até mesmo a destruições psíquicas e a certas formas de psicose, o mais paradoxal nos estudos sobre o sofrimento no trabalho reside no fato de que diversas categorias profissionais exercem atividades que implicam em significativo sofrimento psíquico sem apresentarem sintomas de psicopatologias. Este autor pondera que, como grande parte do processo de trabalho se relaciona com a necessidade de adaptar as regras prescritas para obter resultados reais, e esta adaptação não pode ser reconhecida pelos superiores pois subverte os regulamentos existentes, os trabalhadores podem fazer uso de mecanismos de defesa tais como os descritos por Freud de forma individual ou estabelecem estratégias coletivas de defesa entre eles para aliviar o seu sofrimento. Estas estratégias são construídas e mantidas pelos trabalhadores e permitem que exerçam atividades que impliquem em significativo sofrimento psíquico sem adoecerem. Isto envolve em especial a necessidade de atenuar ou ocultar situações ou sentimentos que se relacionem com vulnerabilidade, tais como medo, desgosto, injustiça, vergonha, dentre outros, o que ocorre em especial em atividades laborais que oferecem riscos à saúde física (Dejours, 1999; Gernet, 2012).

1.2.4 – Revisão de elementos teóricos da Psicologia relacionados à adolescência

Assim como a existência de um campo científico denominado “Políticas Públicas” é questionado no que se refere à sua cientificidade, a existência do conceito de adolescência é alvo de diversas contestações, em especial no que se refere à sua faceta a-histórica. Isto em parte se deve ao fato de a adolescência ser um constructo do início do século XX. De forma geral, as civilizações ora dividiam seus membros entre crianças e adultos, e ora não possuíam uma divisão de seus membros em conformidade com sua faixa etária.

A formulação do conceito de adolescência foi atribuída a G. Stanley Hall, que publicou em 1904 a obra *Adolescência: sua Psicologia e suas relações com a Fisiologia, Antropologia, Sociologia, Sexo, Crime, Religião e Educação*. Este autor baseou-se na Teoria Evolucionista de Darwin para elaborar uma Teoria da Recapitulação, segundo a qual o desenvolvimento de cada ser humano seria análogo ao desenvolvimento da espécie humana (a ontogênese recapitularia a filogênese). Deste modo, as crianças até 4 anos estariam revivendo a fase animal da espécie humana, as com idade entre 4 e 8 anos reencenariam por meio de brincadeiras como “esconde-



esconde” e “mocinho e bandido” a fase da caça e da pesca; aquelas entre 8 e 12 anos uma fase mais pacífica e a partir dos doze anos a adolescência, que é descrita por este autor como sendo uma fase de “tempestades e tormentas” (*Sturm und Drang*), caracterizada pela intensa oscilação emocional (Muuss, 1962; Callegaris, 2000).

Por conseguinte, o adolescente, na concepção de Hall, em um momento está alegre e em seguida triste, ora deseja estar com amigos, ora deseja a solidão. Logo, esta seria uma fase na qual o indivíduo não teria capacidade para exercer as atividades de um adulto, devendo por isto manter-se protegido até a idade adulta. As teorias de Hall, apesar de terem adquirido popularidade e justificado o aumento da escolarização e dos controles sociais sobre os adolescentes, sofreram nos anos seguintes severas críticas pela sua ênfase nos aspectos biológicos e menosprezo pelos aspectos ambientais e sociais (Muuss, 1962).

No tocante à Psicanálise, apesar de Hall ter convidado Sigmund Freud para a famosa conferência na *Clark University*, na qual o vienense apresentou suas teorias para os acadêmicos norte-americanos, quem introduziu o tema da adolescência no meio psicanalítico foi sua filha, Anna Freud. Esta autora considera que o aumento das pulsões sexuais no decorrer da adolescência leva a uma segunda vivência do conflito edípiano (Muuss, 1962).

Anna Freud influenciou as teorias de Erik Erikson sobre a adolescência. Este autor foi um dos responsáveis pela difusão das concepções de “crise da adolescência” e de “moratória psicossocial”. Estes conceitos teóricos se alicerçam em sua Teoria Epigenética do Desenvolvimento Humano. Trata-se de uma teoria que busca fugir da dicotomia entre os aspectos pulsionais e os aspectos psicossociais do desenvolvimento humano. Ele aduziu aos três primeiros estágios freudianos – oral (que abrange do nascimento até cerca de 1 ano de idade), anal (de 1 a 3 anos, aproximadamente) e fálico (dos 3 aos 5 anos) – mais cinco, resultando em oito. O quarto estágio se relaciona com a latência, o quinto estágio corresponde à adolescência (dos 11 até os 21 anos), o sexto à primeira metade da idade adulta (dos 21 aos 40 anos), o sétimo à segunda metade da idade adulta (dos 40 aos 65 anos) e o oitavo à velhice (a partir dos 65 anos)² (Erikson, 1976a, 1976b, 1982).

A Teoria Epigenética também possui a peculiaridade de que uma fase não é seguida de outra. A maioria das teorias da Psicologia do Desenvolvimento, tais como as de Freud e de Piaget, descrevem períodos nos quais um componente ou uma estrutura da psique precisaria se desenvolver mais acentuadamente do que outra. Erikson, por sua vez, afirma que algumas capacidades humanas,

² Esses limites cronológicos não são fixos, mas são aceitos pela maior parte dos autores (Kaplan, Sadock e Greeb, 1997).



ainda que desenvolvidas com maior intensidade em um período, precisam ser ajustadas no decorrer de toda a vida, mantendo entre si relações de interdependência (Erikson, 1976a, 1976b, 1982).

Existem períodos, todavia, nos quais o desenvolvimento de um conjunto determinado de capacidades é essencial para a manutenção da vitalidade da psique. Este desenvolvimento, para Erikson, se dá pelo conflito entre as pulsões psíquicas, que pode resultar ou em uma síntese adaptativa da personalidade, ou em regressão, interrupção ou mesmo em uma síntese não adaptativa, dependendo dos acontecimentos e das opções feitas neste período (Erikson, 1976a, 1976b, 1982).

Para Erikson (1976b, 1982), a adolescência seria caracterizada pela crise entre a constituição de um sentimento de identidade e a confusão de papéis. O adolescente precisa produzir uma integração entre a sua representação de si-mesmo (isto é, a sua identidade), as necessidades da sua libido, suas aptidões naturais e as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade. Como existe um grande número de elementos a serem sintetizados, e como se trata de um processo no qual muitas vezes os seus pais não podem oferecer uma solução imediata, muitos adolescentes passam por um processo denominado moratória psicossocial. Esta se caracteriza por um afastamento de papéis tradicionais, pela experimentação e pela troca de papéis e a ambivalência para com as figuras paternas.

Com o advento da questão da identidade, a busca de identificações com papéis sociais nesta fase tende a ser intensa, assim como a necessidade de afastamento dos vínculos familiares, em especial se os pais tentarem manter os filhos nos papéis de crianças. É comum que os adolescentes procurem outras pessoas que exerçam funções de mentores ou líderes de grupos e com as quais possam se identificar (em especial atributos que se relacionem com valores ou necessidades do adolescente que ele deseja integrar em sua identidade) (Erikson, 1976b, 1982).

Outra característica comum deste período é a constituição de grupos de idade, visto que estes facilitam a definição de um sentimento de identidade, até porque frequentemente eles buscam se caracterizar pela criação de uma identidade grupal que diferencia quem neles ingressa. Evidência disto é preocupação constante dos adolescentes com o conceito deles perante seus grupos e pela busca por roupas, sinais, gestos, frases e hábitos comuns (Erikson, 1976b).

A inserção dos adolescentes em grupos de idade não pode desconsiderar os aspectos sociais e históricos. Em algumas sociedades, as crises de identidade são sublimadas por meio de rituais de passagem ou de iniciação, que marcam a morte da identidade infantil e um renascimento para uma vida adulta. Por outro lado, para Erikson (1976a), em países ou contextos nos quais as identidades grupais estejam em crise, diante da escassez de papéis sociais alcançáveis a todos os adolescentes,



pode ocorrer a atração por doutrinas extremistas e por papéis transgressores, marginais, autodestrutivos, desviantes, extremistas e antissociais (Erikson, 1976b).

O trabalho pioneiro de Erikson permitiu que outros psicanalistas estudassem este tema. Carvajal (2001), por exemplo, considera que não se pode falar de apenas uma, mas de várias adolescências, em conformidade com o modo pelo qual a psique humana passa pela transformação de uma identidade infantil para uma identidade adulta. Deste modo, algumas pessoas passariam por uma adolescência amputada, mais encontrada em pessoas que passam por situações de privação de meios básicos para a sua subsistência. É o caso do lavrador que trabalha na terra desde a infância. Ele já é considerado um adulto desde a idade em que consegue trabalhar, ainda que de forma precária, de forma que não ocorre um processo de passagem da infância.

A adolescência por condensação simbólica seria a mais comum historicamente. Ela ocorre por meio de rituais de passagem da infância para a adolescência. Estes buscam condensar e descarregar toda a tensão psíquica que caracteriza a mudança de identidade em um só ato simbólico (Carvajal, 2001).

A adolescência exuberante seria a forma que a civilização ocidental possui de fazer este período de transição. Com o aumento da escolarização e início da vida laboral cada vez mais tarde, existe espaço para uma manifestação ampla e explícita dos conflitos internos inerentes ao desenvolvimento psicológico de uma pessoa. As contradições, a ambivalência, e o desenvolvimento da reflexão crítica entre adolescentes são exemplos destas manifestações (Carvajal, 2001).

Por fim, a adolescência abortada seria uma forma de adolescência exuberante iniciada e não terminada. Ela se relaciona com um manejo falho por parte do adolescente de suas pulsões e mecanismos de defesa. Ocorre, nestes casos, uma fixação na fase da adolescência. Nesta situação, o adolescente muitas vezes não consegue fazer o luto da infância e da relação infantil que mantinha com seus pais, o que resulta em outros quadros psicopatológicos, tais como anorexias, obsessões ou até mesmo psicoses (Carvajal, 2001).

1.2.5 – Revisão de elementos teóricos da Psicologia relacionados à adolescência em conflito com a Lei

Já no que se refere aos adolescentes em conflito com a lei é interessante destacar preliminarmente que da mesma forma que os diferentes paradigmas da Análise de Políticas Públicas refletem diferentes concepções de homem (em especial o *homo economicus* e o *homo administrativus*), os diferentes paradigmas que permeiam as ações socioeducativas voltadas para os adolescentes infratores se subsidiam em diferentes modelos de relações entre adolescência e atos



infracionais. Percebem-se como origens para os atos infracionais carências de coisas diferentes, propondo-se soluções em conformidade para estas percepções. A falta de fé, de acesso a direitos, de “vergonha na cara”, de disciplina, de consciência política, de acesso ao mercado de trabalho, de condições ideais para o seu desenvolvimento, de autonomia, dentre outros, é, singularmente ou não, apontada como causa original dos atos infracionais.

Para Marty (2010) a violência precisa ser compreendida em conformidade com as suas origens pulsionais. Certos atos de violência se aproximam do uso da força com constrangimento, e se ligariam, deste modo, à pulsão de vida, e em especial à busca de integração das demandas do Princípio do Prazer e do Princípio da Realidade. Já outros atos de violência, mais destrutivos, se relacionariam com o desligamento pulsional e com a pulsão de morte.

A violência relacionada à busca de desligamento seria, para esta autora, a motivação dos atos infracionais de característica mais psicopática. A angústia pela impossibilidade de estabelecer vínculos afetivos baseados na pulsão de vida levaria à manifestação exclusiva da pulsão de morte, buscando inconscientemente o desligamento de qualquer vínculo e a redução da tensão psicológica (Marty, 2010).

Este fato, no entender desta autora, diferenciaria o cometimento de atos infracionais por adolescentes de outras formas de lidar com a angústia características de outras estruturas psicológicas. Isto porque, enquanto os neuróticos utilizam mecanismos de defesa e deslocam a sua angústia para o seu mundo interno (incluindo-se aí o seu corpo, representações internas de objetos ou pensamentos) e os psicóticos cindem o seu mundo interno, os adolescentes que cometem atos de violência tentam modificar a realidade externa. Diante da falta de estruturas psíquicas internas capazes de lidar com a angústia, eles tentam transformar o mundo adaptando-o às suas possibilidades internas (Marty, 2010).

Selosse (1997), por outro lado, considera que os atos infracionais cometidos por adolescentes podem ser mais bem entendidos pela compreensão de duas categorias: a marginalidade e o desvio. Para este autor, a margem é um campo ao mesmo tempo de ilusão, de transição, de negociação e de tensão no qual o adolescente realiza condutas de exploração, de ensaio e de erro com o intento de estabelecer e restabelecer vínculos afetivos, e com isto estabelecer para si novas identidades. Assim, estes adolescentes à margem procuram referências e limites ao mesmo tempo em que tentam se separar de seus pais, motivados pelas modificações da puberdade e da adolescência.

Já os adolescentes desviantes se caracterizam pela falta ou perda de pessoas especiais em sua vida afetiva. No modelo eriksoniano, seriam adolescentes que tiveram problemas no desenvolvimento de capacidades anteriores à adolescência, sendo o surgimento de atos infracionais



na adolescência resultado da integração possível para estes adolescentes de suas experiências progressas em uma identidade coesa. Isto porque, para Selosse (1997), não podendo representar, eles passam a agir motivados apenas pela busca de excitação. Seus comportamentos parecem refletir a percepção de que a vida lhes deve algo, como se a falta destas pessoas especiais os autorizasse a ir contra a lei (Selosse, 1997).

Sudbrack (2003) considera que, além dos fatores relacionados à estrutura psíquica dos adolescentes, outros fatores devem ser considerados, tais como a importância das relações familiares e das relações de contexto.

Um exemplo das complexas relações entre o ato infracional, as relações familiares e as relações de contexto é o uso de drogas por adolescentes. É comum que tanto pais quanto autoridades públicas tentem simplificar estas relações, estabelecendo relações causais diretas entre o uso de drogas, a dependência de drogas e o envolvimento com atos infracionais. Este estabelecimento de relações causais diretas, todavia, busca simplificar questões mais complexas (Sudbrack, 2003).

Segundo Colle (*apud* Sudbrack, 2003), existem pelo menos cinco possibilidades no que se refere às correlações entre o uso de drogas e o cometimento de atos infracionais por parte de adolescentes: o uso de drogas precede o cometimento de atos infracionais, ele ocorre depois do envolvimento com o crime, o uso de drogas se inscreve na continuidade do cometimento de atos infracionais, o cometimento de atos infracionais se inscreve na continuidade do uso de drogas, ou eles ocorrem ao mesmo tempo.

Penso e Sudbrack (2004), em um estudo com adolescentes que cometeram atos infracionais, que eram usuários de drogas e que viviam em situação de pobreza, constataram que o uso de drogas e o cometimento de atos infracionais foram a forma encontrada pelos sujeitos da pesquisa para conciliar a necessidade de preencher papéis de outros membros da família (em especial o de pais ausentes) e encontrar possibilidades de vivência de seu processo de adolescência. Presos a diversos paradoxos, tais como o sofrimento de abandonar a mãe, a necessidade de ajudar a sustentar a casa e a ambivalência própria da idade, eles terminam buscando no envolvimento com atos infracionais e no uso de drogas uma forma de obter recursos financeiros, identidade e alívio para suas tensões psíquicas.

Ademais, no trabalho de pesquisa relativo à minha dissertação de mestrado, observei que, à medida que a dependência de cocaína foi se desenvolvendo, o envolvimento desses jovens com diversos tipos de atos infracionais passou a assumir um papel de destaque em suas existências. Neste trabalho qualitativo realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com dez jovens dependentes do sexo masculino, usuários de cocaína aspirada e de *crack*, concluiu-se que tanto a



gênese quanto o desenvolvimento da dependência de drogas se relacionavam com a busca de um sentimento de identidade. Os adolescentes entrevistados na ocasião manifestaram que o sentimento de identidade proporcionado pela inserção em um determinado grupo visto como possuidor de características por eles valorizadas foi determinante para motivar os primeiros usos de drogas (Baptista, 2005).

Observei também que a aproximação destes adolescentes com outros grupos de idade que cometiam atos infracionais era motivada não apenas pela necessidade de inserção em grupos, mas também pela angústia originada dos crescentes sintomas de dependência. Os adolescentes, ao se perceberem cada vez mais vulneráveis, passavam a realizar atos infracionais de modo defensivo, fazendo uso de mecanismos de defesa como a formação reativa. Isto porque seus atos infracionais os levavam a se identificar de forma maciça com o papel de criminosos, protegendo-o das angústias originadas pela possibilidade de conscientização acerca da dependência. Estas identificações foram objeto de forte investimento pulsional por parte dos adolescentes pesquisados, em especial quando comparado com os ganhos financeiros das atividades delituosas. Deste modo, os adolescentes assumiam identidades como as de “malandro”, “ladrão” e “traficante”, para não se perceberem apenas como usuários disfuncionais de drogas ou “*nóias*” (Baptista, 2005).

Estas identificações passavam por diversas transformações à medida que o adolescente se conscientizava da sua condição de dependente e de sua vulnerabilidade. A internação em instituições de saúde, penais ou voltadas para adolescentes infratores levava à adoção de novas identidades e mecanismos de defesa, que se sobrepunham às identificações e os mecanismos originais. Isto porque, diante dos sucessivos fracassos do adolescente em sua vida pessoal, e em especial em suas tentativas de abandonar o uso de drogas, bem como dos sucessivos sentimentos de fragilidade que podem suscitar a conscientização em torno da dependência, a identidade idealizada é modificada para impedir a tomada de consciência tanto em relação à identidade de dependente quanto à percepção de aspectos negados ou ambivalentes de suas personalidades. O adolescente dependente de drogas, desta forma, passa por uma metamorfose de identidades, assumindo diferentes papéis no mundo do crime em conformidade com o estágio e com o nível de consciência acerca de sua dependência (Baptista, 2005).

Sudbrack (2003), neste contexto, pondera que a associação simplista entre os fenômenos da droga e da violência leva a políticas públicas inadequadas. Isto porque esta associação acarreta uma priorização das políticas de controle social e de segurança pública frente às políticas de educação, assistência social e saúde. A questão da dependência de drogas e de suas relações com a violência cometida por adolescentes, por conseguinte, precisa ser entendida sob a ótica da complexidade.



Os paradigmas que são utilizados na execução de medidas socioeducativas refletem muitas destas relações simplistas. Maraschin e Ranieri (2011), utilizando o referencial teórico da Esquizoanálise, trouxeram uma relação dos diversos paradigmas (chamados por estes autores de platôs) que podem ser encontrados nos serviços de atendimento socioeducativo. Estes muitas vezes são articulados entre si pelos membros destes serviços para a organização de suas unidades de atendimento.

a) Platô Romântico-Humanista: onde se pretende um adolescente protagonista de sua própria história. Trabalha-se no sentido de lhe proporcionar inclusão e autonomia.

b) Platô Jurídico-Garantista: onde se pretende legalizar o adolescente em conflito com a lei. Trabalha-se no sentido de lhe proporcionar os benefícios e as responsabilidades legais.

c) Platô Mídia-Senso Comum: onde se pretende punir com mais rigor o adolescente infrator. Trabalha-se no sentido de lhe submeter castigos mais intensos, por exemplo, atingir a maioria penal aos 16 anos.

d) Platô Assistencialista-Protetorista: onde se pretende proteger o adolescente das mazelas sociais. Trabalha-se no sentido de lhe oferecer condições ideais para seu desenvolvimento.

e) Platô Religioso-Correcional-Resgatante-Salvacionista: onde se pretende evangelizar o adolescente pecador. Trabalha-se no sentido de lhe converter a uma nova vida.

f) Platô Ideológico-Militante: onde se pretende politizar o adolescente oprimido. Trabalha-se no sentido de lhe conscientizar sobre as desigualdades sociais.

g) Platô Escolar-Disciplinar-Profissionalizante: onde se pretende fabricar um adolescente-corpo-dócil. Trabalha-se no sentido de lhe possibilitar o cumprimento das normativas do ensino formal e a inserção no mercado de trabalho.

As relações elencadas acima, ao serem utilizadas de forma singular na execução de medidas socioeducativas, desconsideram a complexidade presente na subjetividade dos adolescentes infratores e nas relações intersubjetivas destes com seus contextos familiares, comunitários, sociais, históricos e econômicos. Um dos autores a considerar esta complexidade é Selosse (1997), que afirma que a intervenção judicial, por meio do que ele denomina medidas psicossocioeducativas,



deveria ter por objetivo levar o adolescente a realizar uma mudança em seu estilo de vida e a reorganizar sua estrutura psíquica. Este autor propõe que o próprio processo judicial ao qual é submetido o adolescente precisa ser compreendido não apenas em seus aspectos judiciais, mas também em seus aspectos psicossocioeducativos. Estes aspectos compreendem três dimensões: a sancionatória, a educativa e a de reparação.

A sanção associada à intervenção judicial não possui apenas um aspecto de interdição nas possibilidades de satisfação pulsional, mas também visa lembrar o adolescente da existência de uma autoridade referente, de uma realidade exterior à sua realidade intrassubjetiva e da necessidade de respeitar os direitos das outras pessoas. Deste modo, mesmo a dimensão sancionatória de uma medida como a internação se articula com os seus aspectos psicossocioeducativos, pois os adolescentes podem precisar dos limites impostos pela internação para conseguir obter condições para iniciar um processo de reestruturação de suas psiques (Sudbrack, 2012).

A medida de internação, por exemplo, em que pese a severidade de seu aspecto sancionatório, pode ser útil no processo psicossocioeducativo, se for observada como um “tratamento intensivo” para adolescentes que possuam esta necessidade. Este potencial, todavia, só será aproveitado se o adolescente conseguir entender esta possibilidade e conferir-lhe sentido. Ribeiro e Penso (2012), em um estudo de caso de dois adolescentes que se reintegraram com êxito à sociedade, observou que o estabelecimento de vínculos por parte destes adolescentes com uma parte das equipes de atendimento, bem como suas reflexões acerca de seus atos infracionais e as tentativas de reparação por eles realizadas colaboraram no êxito da aplicação das medidas. Isto permitiu a estas autoras inferir que estes adolescentes conseguiram articular as dimensões sancionatórias, educativas e reparadoras da medida.

Selosse (1997), em um texto escrito originalmente em 1966, comenta que a medida de restrição de liberdade precisa da estruturação de uma comunidade socioeducativa para que sua dimensão educacional seja efetiva. As atividades desta comunidade seriam divididas em dois conjuntos: as atividades de ensino formal e profissionalizante e as atividades de convivência em grupo.

A atividade profissional, além de seus objetivos manifestos de aprendizagem de uma profissão, tem como fim permitir ao adolescente a experimentação de novos papéis, e por conseguinte proporcionar um sentimento de identidade. A comunidade socioeducativa, por outro lado, é aquela que se dá no dia a dia das unidades responsáveis por medidas de internação e de semiliberdade, e que tem objetivos psicossocioeducativos próprios. O ritmo regular dos horários e o estabelecimento de uma rotina para as tarefas visam garantir tanto condições mínimas para a



organização da comunidade quanto a aprendizagem por parte do adolescente de certas regras sociais básicas (Selosse, 1997).

Estas duas estruturas psicossociopedagógicas, todavia, para atingirem os fins da política pública que lhes deu origem, precisam estar bem coordenadas por uma estratégia reeducativa comum. Isto não ocorrendo, podem se suceder conflitos e antagonismos. Da mesma forma, não deveriam existir cargos com atribuições definidas, tais como psicólogos e psiquiatras, e sim apenas “instrutores” (responsáveis pela educação formal) e “educadores” (responsáveis pela educação informal), divisão que reflete as estruturas propostas por este autor (Selosse, 1997).

Sudbrack (2003), refletindo sobre a execução de medidas socioeducativas, considera a necessidade de construção de conhecimentos transdisciplinares que integrem a Psicologia e o Direito. O aspecto litigante do Direito, bem como seu foco na discussão da infração e não na compreensão das relações que o adolescente estabelece em seus diferentes contextos sociais, limita as possibilidades de eficácia das medidas socioeducativas. O adolescente, deste modo, não poderia ser visto apenas por meio de seu ato infracional, mas também pelas suas carências e pelas suas possibilidades.

Um exemplo da complexidade que envolve o assunto é o fato de que adolescentes infratores que sejam dependentes de drogas frequentemente não apresentam motivação para busca de tratamento. A demanda por tratamento nestes casos é originada por um terceiro (a família ou o Poder Judiciário). O tratamento de pessoas que não apresentam demanda é objeto de polêmica no meio psicológico, pois na Teoria Psicanalítica preconiza-se um cliente que apresente um quadro sintomatológico que lhe gera sofrimento e que o motiva a buscar ajuda. No caso destes adolescentes, como eles lidam com as suas angústias passando diretamente para o ato, sem a mediação de outras instâncias psíquicas, como o ego, faz-se necessário o uso de outras técnicas. Sudbrack (2003) propõe que este trabalho seja feito junto com a família, buscando a passagem de uma situação de trabalho terapêutico por obrigação para a construção de uma demanda. A medida judicial garante condições para que a família seja acolhida em seu sofrimento e, a partir da percepção da dimensão protetiva da justiça, passe por um movimento de reflexão e de comunicação conjunta.

Este movimento da obrigação à demanda, desta forma, permitiria a modificação dos vínculos familiares do adolescente, ensejando condições para que aqueles que estão à margem criem um sentimento de identidade e os adolescentes que estão em desvio resgatem os elementos afetivos percebidos como não ofertados pela família, pela sociedade e pelo Estado, ressignificando seus vínculos com estes. Na prática, é somente a partir desta etapa de construção da demanda que novas possibilidades para o tratamento destes adolescentes se tornam alcançáveis, como a



realização de outros trabalhos que gerem tanto reflexões quanto novas identificações e o desenvolvimento de projetos de vida (Sudbrack, 2003).

1.2.4 – Revisão de elementos teóricos da Sociologia

Por derradeiro, e até pela sua relevância como subsídio na construção da normatização do SINASE, é relevante também considerar as contribuições na área da Sociologia relacionadas à Teoria da Rotulação Social (também conhecida como *Labelling Approach*, Teoria do Etiquetamento Social, Teoria Interacionista ou Teoria da Reação Social). Surgida nos Estados Unidos na década de 1960, ela parte do pressuposto de que a compreensão do fenômeno da criminalidade depende do entendimento da interação entre a pessoa que é percebida como criminosa e a sociedade que assim a percebe. Deste modo, ela foca naquilo que é chamado de “delinquência secundária”, isto é, a criminalidade que é reflexo da ação estatal (Shecaira, 2012).

Neste contexto, o criminoso é alguém que recebeu um estigma, isto é, que possui uma característica que permite que uma parcela das pessoas de uma sociedade o categorizem como fraco, mau ou perigoso (Goffman, 1988).

Ocorre que esta categorização, assim como a de diversas outras pessoas que são estigmatizadas, reflete uma série de complexas relações estabelecidas entre uma característica de uma pessoa (tais como deficiências físicas, doenças psicopatológicas, etnia, nacionalidade, história de vida, dentre outros) e a sua identidade social. De forma geral, as pessoas, ao observar uma característica específica de uma pessoa, passam a inferir e a generalizar outras características ou traços de personalidade que não possuem relação com aquilo que foi efetivamente observado. Algumas pessoas, por exemplo, ao conversarem com pessoas cegas, passam a falar mais alto, como se elas também fossem surdas (Goffman, 1988; Shecaira, 2012).

Uma pessoa que cometeu um crime, por conseguinte, é sempre identificada por uma parte significativa da sociedade como uma criminosa. Ou seja, a partir de uma informação isolada (o cometimento de um crime) infere-se que a pessoa possui uma série de outras características e traços de personalidade (periculosidade, agressividade, intolerância à frustração, dentre outras), enquanto que outras coisas não são percebidas (Goffman, 1988).

O sistema de justiça criminal investiga, prende, sentencia e executa penas de uma pequena minoria de pessoas que cometem os atos previstos na legislação penal como crimes. Isto porque um ato que é previsto como crime pela legislação pode ser analisado de formas diferentes em conformidade com os estigmas. Por exemplo, se uma funcionária de um mercado sair deste estabelecimento com um alimento nas mãos, os operadores do sistema de justiça criminal analisarão



não somente se a conduta realizada por esta mulher se encaixa nos artigos do Código Penal que preveem o crime de “roubo”, mas também analisarão suas supostas motivações (possivelmente de obter dinheiro). Poderão, todavia, tratar o caso de forma diferente se a pessoa que sair do mercado com uma fruta nas mãos for uma pessoa de classes mais abastadas. Por exemplo, sua motivação poderá ser relacionada com alguma psicopatologia (cleptomania) (Shecaira, 2012).

Outro ponto relevante é o fato de que uma parte das instituições que lidam com o controle social formal, tais como a polícia, a justiça e o sistema penitenciário, podem ser consideradas instituições totais. Goffman define instituições totais como sendo o “*local de residência ou trabalho onde um grande número de indivíduos de situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada*” (Goffman, 2010, p. 11). Diversos tipos de instituições podem ser considerados instituições totais, sendo suas relações sociais influenciadas pelas dificuldades inerentes à necessidade de convívio conjunto.

Este conceito inclui cinco tipos de instituições: as voltadas para pessoas supostamente incapazes e inofensivas, tais como orfanatos, asilos e abrigos; as voltadas para pessoas que, de modo não intencional, são portadoras de ameaças para a sociedade, tais como hospitais e instituições de internação para portadores de doenças mentais ou contagiosas; as voltadas para pessoas cuja internação é justificada por ameaças nas quais as pessoas internadas possuem dolo, tais como prisões, campos de prisioneiros de guerra ou campos de concentração; as voltadas para a execução de uma atividade específica, cuja internação é justificada pela necessidade de trabalho, tais como quartéis, escolas internas e navios; finalmente, as utilizadas como refúgio da sociedade, tais como mosteiros, conventos e claustros (Goffman, 2010).

De particular interesse para os objetivos desta tese são as instituições de internação. A internação em uma instituição total implica no abandono dos papéis e da identidade que a pessoa possuía, e na adoção forçada de um novo papel de interno de uma instituição total. Este processo de abandono dos papéis é operacionalizado por meio de mecanismos de quebra da identidade. Para Goffman (2010), são incluídos entre estes mecanismos:

- o estabelecimento de barreiras ou fraturas entre a vida social atual e a precedente, tais como o emprego de rituais de admissão, tais como a mensuração do peso, conferência de dados de identidade (digitais, histórico familiar), banho, agressões e outras formas de violência.
- a impossibilidade de administrar a própria identidade, por meio da eliminação das roupas, símbolos e outros materiais utilizados para este fim.
- a contínua invasão e profanação da privacidade e da individualidade.



Nem todas as pessoas se adaptam a uma instituição total da mesma forma. Goffman (2010) identifica quatro formas pelas quais é realizada esta adaptação:

- A regressão, por meio da qual o indivíduo retira a própria atenção das relações sociais e de tudo que o cerca, concentrando-se sobre os eventos atinentes ao próprio corpo.
- A intransigência, que se trata de uma fase inicial de negação de colaboração com os funcionários da unidade de internação, que dura enquanto os mecanismos de mortificação do eu não fazem efeito.
- A colonização, que é a identificação da realidade da instituição como “toda a realidade”, e que, deste modo, implica em se modelar para desfrutar ao máximo de todas as limitadas possibilidades que a instituição oferece.
- A conversão, que se caracteriza pela total adesão à instituição, não somente pela aceitação de suas regras, mas também dos juízos e dos valores dos agentes institucionais.

1.3 – Revisão de elementos históricos e administrativos relativos às políticas para adolescentes

Esta seção tem por objetivo discutir algumas teorias que subsidiam a política de atendimento socioeducativo, objeto desta tese. Ela se divide em duas partes, sendo a primeira relativa à revisão da história política e administrativa das políticas de atendimento a adolescentes no Brasil, e tendo a segunda um fulcro específico na implementação destas diferentes políticas no Distrito Federal³.

³ Considero importante destacar, dentro deste contexto, que optei por não realizar uma revisão de elementos teóricos e de pesquisas acadêmicas relativas ao ECA e ao SINASE. No meu entendimento, em que pese o engajamento da maioria dos autores destes trabalhos, boa parte de seus escritos se limitam a ou fazer uma recapitulação da história do ECA, com a comemoração da queda das Doutrinas Menorista e da Situação Irregular, ou a fazer denúncias da falta de ações para sua implementação. Observei poucos avanços na produção de conhecimento acerca desta temática no Brasil nos últimos anos, cabendo destacar o trabalho de Sales (2007) acerca da situação de invisibilidade perversa dos adolescentes excluídos socialmente, que passam a buscar o ato infracional como uma forma de obterem visibilidade em uma sociedade que não deseja vê-los.



1.3.1 – Revisão de elementos históricos e administrativos relativos às políticas para adolescentes

É interessante observar que enquanto algumas instituições que se inserem na definição de “instituições totais” mantiveram seus nomes no decorrer dos séculos (como a Polícia, o Exército, a Igreja, a Marinha, a Maçonaria, dentre outras), o mesmo não se deu com as instituições que lidam tanto com a infância e a adolescência quanto com as pessoas em conflito com a lei. “Prisão”, “Casa de Detenção”, “Centro de Observação Criminológica”, “Abrigo de Menores”, “Penitenciária”, “Escola de Reforma”, “Fundação de Bem-Estar do Menor”, “Casa Correccional”, “Instituto de Regeneração”, “Instituto Disciplinar”, “Fundação Casa”, “Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor”, “Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor”, “Serviço de Amparo ao Menor”, “Centro de Apoio Juvenil Especializado”, “Colônia Agrícola” são expressões que traduzem tanto a alternância dos paradigmas presentes neste campo quanto sugerem um fortuito denominador comum: se legitimam sobre o mesmo ideal de modificar a conduta de uma pessoa para algo que seja considerado mais aceitável ou valorizado pela sociedade. Entender este desenvolvimento exige perscrutar as origens destas instituições.

Apesar da consolidação da percepção de que crianças e adolescentes possuem direitos distintos no Brasil ter sido atrasada pelo desenvolvimento tardio do capitalismo e pelo lento processo de abolição da escravatura, desde a Colônia o Estado participou de algumas ações voltadas para a criança. Isto porque a Igreja Católica se associou ao Estado português na expansão de seus territórios na América. As ações das diversas ordens religiosas que aqui se instalaram, em especial os jesuítas, possuíam como objetivo salvar os índios de sua “barbárie”, tornando-os povos com rei, lei e fé (Arantes, 2009).

A expansão do Estado Português, deste modo, se relacionou com a dominação cultural dos povos indígenas que aqui viviam, bem como dos africanos trazidos posteriormente como escravos. Como eram as ordens religiosas responsáveis pela catequização das crianças e pelo cuidado para com os órfãos e enfermos, as primeiras instituições de educação, de saúde e de caridade têm em suas origens uma interface com a necessidade de justificar a dominação portuguesa em seus diferentes aspectos governamentais, legais e culturais (Arantes, 2009).

Esta interface entre a caridade da Igreja e o Estado se desenvolveu com o decorrer dos anos. A primeira roda dos expostos (mecanismo que permite a uma mulher que tivera uma criança sem laços matrimoniais entregá-la para uma instituição de caridade sem ser identificada, e sem identificar para quem a entregou) foi instalada em uma Santa Casa de Misericórdia em Salvador no século XVII com subsídios do Rei de Portugal. Duas outras foram instaladas nos mesmos moldes em Recife e no Rio de Janeiro (Cruz e Guareshi, 2009).



Já no Império, uma lei de 1828 previa que nos municípios onde houvesse uma Santa Casa de Misericórdia a Câmara Municipal poderia ali instalar uma roda dos expostos, com a aprovação da Assembleia Provincial. Com esta associação, criou-se uma divisão de papéis entre o Estado e instituições religiosas que gerou consequências até os dias atuais: o Estado como o financiador e estas instituições como implementadoras de ações sociais (Cruz e Guareshi, 2009).

Considerando que a escravidão era a grande fiadora da lei, da ordem e do governo colonial e imperial, sua paulatina abolição, completada em 1888, implicou na igualdade de condições jurídicas entre os cidadãos. Os filhos dos ex-escravos, que passaram a brincar nas ruas, e eventualmente cometiam pequenos furtos ou pediam esmolas, passaram a ser objeto de preocupação por parte do Estado, em especial nas principais cidades do país (Longo, 2008).

Todavia, logo surgiu uma legislação que respondeu a esta preocupação: o Código Penal de 1890, já na República, reduziu a maioria penal prevista no Código Penal do Império de quatorze para nove anos, desde que considerado o “discernimento” do réu. Como esta mesma legislação previa como crimes ou contravenções tipos penais como “vadiagem”, “jogo”, “mendicância” e “embriaguez”, foram levadas para as prisões muitas crianças e adolescentes (Longo, 2008).

A queda da Monarquia e a separação entre a Igreja e o Estado, por outro lado, contribuíram para a difusão de ideais científicos e racionalistas na Administração Pública. Isto fez com que a infância não fosse vista apenas como objeto de ações de caridade, mas também como uma questão médica, jurídica e científica, para a qual o Estado tanto devia assumir o papel que até então vinha dividindo com a Igreja quanto considerar a necessidade de controle destes grupos que circulavam nas crescentes zonas urbanas (Longo, 2008).

Podem ser considerados como pioneiros neste campo a Escola 15 de Novembro, criada no Rio de Janeiro em 1899, e o Instituto Disciplinar de São Paulo, de 1902. No caso deste último, as crianças e adolescentes eram encaminhados pela Polícia diretamente ao Instituto, no qual eram mantidas internadas pessoas entre 9 e 21 anos (Longo, 2008).

Como nos demais casos as crianças eram encaminhadas diretamente para as prisões, alguns parlamentares passaram a se manifestar defendendo a necessidade de uma legislação específica para este assunto. Diversos projetos de leis foram apresentados entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX. Aqueles que conseguiram apresentar algum resultado foram os de autoria de Mello Matos, um dos grandes defensores do Direito Menorista no Brasil. Ele foi ao mesmo tempo o primeiro Juiz de Menores e o autor do projeto do Código de Menores de 1927 (Longo, 2008).

Este Código previa ações por parte do Estado para os seguintes grupos: a) crianças da primeira idade (de 0 a 2 anos); b) infantes expostos (de 2 a 7 anos); menores abandonados (com



menos de 18 anos de idade) e menores delinquentes (com menos de dezoito anos de idade). Este último grupo era subdividido em dois subgrupos, sendo um com idade inferior a 14 anos e outro com idade entre 14 e 17 anos (Aguiar, 2006).

Consubstanciava-se, deste modo, o público-alvo destas ações governamentais: os infantes e menores abandonados e os menores delinquentes. Estes menores deixaram de ser considerados e presos como criminosos, passando a ser vistos como vítimas da omissão ou da transgressão de suas famílias. Incluem-se, deste modo, não apenas aqueles que foram abandonados materialmente, mas também moralmente, isto é, aqueles que cometiam vadiagem, mendicância, prostituição e outras condutas tipificadas como crimes no Código Penal (Longo, 2008; Cruz e Guareshi, 2009).

Longo (2008) considera o Código de Mello Matos como o advento de uma política pública voltada para crianças e adolescentes. De fato, pode-se considerar que enquanto as ações do governo brasileiro e português que se relacionaram de alguma forma com a infância se voltaram para a conquista do território, para a caridade ou para a segurança interna, o Código de Mello Matos voltou-se exclusivamente para as crianças.

Por outro lado, é evidente que as ações que ocorreram nos três últimos governos da República Velha (Epitácio Pessoa, Artur Bernardes e Washington Luiz, entre 1919 e 1930) constituem um conjunto relativamente articulado e voltado pelo menos parcialmente para humanizar as ações de controle estatal direcionadas a adolescentes infratores. Elas incluíram não apenas a criação do Juizado e do Código, mas também de um Abrigo de Menores. O Código de Menores, ademais, era bastante amplo, contemplando não apenas o público-alvo de suas ações, mas também todo o fluxo processual das Varas de Menores e a execução das internações. O Juiz de Menores, por exemplo, poderia recorrer a técnicos – em especial médicos – para elaboração de pareceres que subsidiassem suas decisões. Parâmetros arquitetônicos das unidades de internação, castigos admitidos, proibição do trabalho infantil são outras questões regulamentadas pelo Código em tela (Longo, 2008).

No governo Vargas ocorreu uma lenta implementação do Código de Mello Matos, com a ampliação das Varas de menores. Tal situação se alterou com o advento do Estado Novo, pois a centralização do poder no Governo Federal, que passou a poder nomear interventores estaduais, levou a uma concentração de atribuições no âmbito federal. Convém ressaltar também que o Estado Novo se diferencia da República Velha tanto pelo populismo quanto pelo seu aspecto ditatorial, que se torna um elemento a mais a influenciar as políticas voltadas para a criança e o adolescente, junto do higienismo, do cientificismo e do legalismo herdados da década anterior. As políticas públicas para a criança e para o adolescente, por conseguinte, se expandem de modo significativo em decorrência do desenvolvimento das atividades filantrópicas. Foi criada nesta época a Legião



Brasileira de Assistência, que passou a coordenar as ações de assistência social no Brasil – e que também passou a ser monopólio das primeiras-damas. Em 1940 estruturou-se o Departamento Nacional da Criança (DNCr), no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, e com competência para “coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à infância e à adolescência”, além de executar alguns programas específicos, tais como a “Casa do Pequeno Trabalhador”, a “Casa do Pequeno Jornaleiro” e a “Casa do Pequeno Lavrador” (Longo, 2008).

Por outro lado, a criação, no âmbito do Ministério da Justiça, do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), se relaciona com a faceta ditatorial do Estado Novo. Trata-se de um Serviço que passa a coordenar os serviços de internação de menores nacionalmente, e que cria diversos reformatórios, cujas estruturas eram análogas às do sistema penitenciário. Buscava-se corrigir, por meio destas unidades, o que consideravam ser os “defeitos morais” de indivíduos muitas vezes vistos como os criminosos natos da Criminologia Científica (Cruz, Hillesheim e Guareschi, 2005).

Consoante Longo (2008), no período da República Populista (1946-1964) não houve grandes modificações nas políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. Como este período foi caracterizado pela disputa entre diferentes grupos ideológicos pelos destinos do país, diversas políticas sociais terminaram ficando relegadas a um segundo plano, apesar das críticas ao SAM pela sua ineficiência e desprezo pelos direitos das crianças e dos adolescentes.

Ao contrário da República Populista, o Regime Militar de 1964 promoveu mudanças substanciais em diversas políticas sociais. Os militares brasileiros eram influenciados pela Doutrina da Segurança Nacional, logo as políticas sociais eram vistas por eles como estratégias para o desenvolvimento econômico e para a segurança interna (Longo, 2008).

O SAM foi denunciado já no governo de Castelo Branco (1964-1967) como ultrapassado, e em seu lugar foram surgindo novas instituições: já no primeiro ano do ciclo militar, a Lei 4513/64 institui a Política Nacional para o Bem-Estar do Menor (PNBEM) e a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM) (Longo, 2008).

O projeto da FUNABEM reformulou algumas ideias já presentes no Código de Mello Matos, entendendo o adolescente e sua família como vítimas da pobreza e da situação irregular da família. Estes fatores, acrescidos eventualmente pela difusão de ideias marxistas, levariam os adolescentes à revolta e à delinquência (Rodrigues, 2000).

A FUNABEM se distingue do SAM pelo seu caráter tecnocrático – uma característica dos regimes militares. Isto porque, apesar do Código de Mello Matos ter sido influenciado pelos paradigmas positivistas e racionalistas difundidos no Brasil no final do século XIX e início do século XX, sua implementação pelo Poder Executivo Federal, realizada pelo SAM, não o fora, pois ele se limitava à detenção dos adolescentes. Os dirigentes da FUNABEM foram recrutados entre



médicos, juristas e sociólogos, que criaram uma revista para publicação de artigos técnicos sobre o tema (Rodrigues, 2000).

É interessante destacar o significativo interesse por parte dos governos militares nas questões circunvizinhas à segurança pública e ao controle interno, bem como o reflexo das mudanças institucionais e doutrinárias por eles produzidas nos atuais desenhos destas políticas. Não somente as Políticas Públicas voltadas para crianças e adolescentes sofreram a influência da centralização e da difusão do modelo da FUNABEM, mas também as políticas de segurança pública, de inteligência e de drogas são bastante influenciadas pelos militares pelos laços institucionais criados durante a ditadura (Baptista, 2006; Zaverucha, 2008).

Junto com a FUNABEM é criada em cada estado uma Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM, subordinada a cada governo estadual, e que recebeu a atribuição de implementar diretamente a PNBEM, seguindo as diretrizes da FUNABEM (Conceição, Tomasello e Pereira, 2003).

A FUNABEM, em decorrência do seu contexto tecnocrático, passou a realizar uma série de estudos sobre as características dos adolescentes sob seus cuidados. É produzida uma ampla gama de diagnósticos deste público-alvo, avaliando-o como possuidor de baixo Quociente de Inteligência e caracterizando-o como filhos de pais desempregados, de empregadas domésticas e de pais separados. Estes estudos, bem como a mudança da situação econômica do país, resultaram na revogação do Código Mello Matos e da Doutrina Menorista, substituídos pelo Código de Menores de 1979 e pela Doutrina da Situação Irregular (Rodrigues, 2000).

A família, desta forma, foi muitas vezes considerada desqualificada para cuidar de seus filhos, o que levava à perda do pátrio poder por meio de sentenças judiciais e à retirada de crianças e adolescentes de seus lares para que o Estado assumisse a responsabilidade sobre elas: o que originou a expressão “filhos do governo” (Cruz, Hillesheim e Guareschi, 2005).

É neste contexto que surgiram como elemento relevante nesta política pública as categorias dos psicólogos e dos assistentes sociais, que passam a exercer a função de técnicos do Poder Judiciário. Neste período, os profissionais destas categorias muitas vezes legitimavam os motivos da família quanto à desistência do pátrio poder, analisando a pobreza como natural e confirmando a incapacidade destas famílias para cuidar de seus filhos (Cruz, Hillesheim e Guareschi, 2005).

A Doutrina da Situação Irregular, desta forma, muda o foco da política pública, que passa a ser o menor em situação irregular, que se entende como aquele que está privado de condições socioeconômicas, vítima de maus-tratos, em perigo moral, privado dos pais ou responsáveis, com desvio de conduta ou autor do ato infracional (Rodrigues, 2000).



Apesar do proporcionalmente curto período no qual o Código de 1979 e a Doutrina da Situação Irregular ficaram em vigência – cerca de 11 anos, em contraste com os 52 anos do Código de Mello Matos e da Doutrina Menorista e os 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Doutrina de Proteção Integral – a influência da legislação, das concepções e da prática de gestão criadas durante o Regime Militar se destaca em primeiro lugar porque ela reflete as concepções desenvolvidas na FUNABEM a partir de 1964. A apreciação por parte dos psicólogos e dos assistentes sociais destes acerca da periculosidade do adolescente, por exemplo, foi difundida neste período, e justificada pela Doutrina em voga, que conferia a estes profissionais a capacidade de diagnosticar e prever os comportamentos do adolescente para decidir sobre os rumos de suas medidas (Longo, 2008).

Sua influência se nota, ademais, na manutenção do nome FEBEM para denominação das instituições responsáveis pela implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente mesmo após mais de quinze anos de sua promulgação.

A abertura política do início da década de 1980 permitiu a ampliação dos debates sobre os problemas nacionais. A questão da criança e do adolescente foi favorecida por este processo, pois no decorrer da década de 1970 os debates sobre as políticas públicas para este setor ficaram circunscritos à Igreja, ao governo e ao Congresso Nacional (Longo, 2008).

Surgem diversos questionamentos às políticas públicas implementadas até então, com a proposição de novos paradigmas e intercâmbio de experiências. O primeiro foco deste movimento foram as ações voltadas para a criança em situação de rua. A violência estatal contra estas foi objeto de críticas por parte da recém-criada Pastoral do Menor, de instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de movimentos sociais como o Movimento de Defesa do Menor (Longo, 2008).

Estas instituições e movimentos, aliados a alguns atores governamentais, como o Ministério da Previdência e Assistência Social, passaram a se reunir em seminários para troca de conhecimentos e articulações em prol de reformas nas políticas públicas vigentes. Nestes eventos, práticas adotadas por um destes atores eram difundidas para outros deles, tais como a ação dos “Educadores de rua”, cuja pioneira foi a Pastoral do Menor (Longo, 2008).

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 fez com que estes movimentos se articulassem e criassem o “Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA)”. Este movimento possuía como um de seus objetivos a mudança da legislação sobre criança e adolescente. Com este intento, ocorreram articulações com os constituintes para a inserção na Carta Magna da mudança da legislação em tela. A proposta foi a de que se inserissem no texto



constitucional os princípios que estavam ainda sendo articulados para a elaboração da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1989 (Sales, 2007; Longo, 2008). E, com efeito, em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição promulgada tinha elementos da referida Convenção, como o artigo 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.(Brasil, 1988)

Vencida a etapa constitucional, os movimentos sociais, organizados no Fórum DCA, passaram a clamar por uma nova lei que substituísse o Código de Menores de 1979, que neste momento já possuía alguns de seus dispositivos eivados pela inconstitucionalidade. A eficácia no estabelecimento de consensos e a ampliação dos membros do Fórum, que passaram a incluir diversos juristas, servidores das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor, movimentos sociais, a OAB, a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), a Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq) e o Conselho Federal de Psicologia (CFP) (Longo, 2008).

A reforma desejada por estes setores incluía reformulações nas definições básicas – como o próprio público-alvo da política, no ordenamento institucional, no ordenamento jurídico, na execução de medidas, nos aspectos preventivos, dentre outros (Conceição, Tomasello e Pereira, 2003).

A articulação destes setores foi eficiente no sentido de acelerar a tramitação da lei, o que fez com que o Estatuto da Criança e do Adolescente fosse sancionado pelo presidente da República em 13 de julho de 1990, um pouco menos de dois anos após a promulgação da Constituição Federal (Conceição, Tomasello e Pereira, 2003).

É difícil comparar o ECA com seus predecessores pois seu objeto é notadamente distinto do Código de Mello Matos e do Código de 1979 já em seus primeiros artigos, pois ele abrange todas as crianças e adolescentes brasileiros:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a proteção integral à Criança e ao Adolescente.

Art. 2º Considera-se criança, para efeito desta Lei, a pessoa até 12 anos de idade incompletos; e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. (Brasil, 1990)



Esta ampliação do escopo da lei faz com que o ECA se relacione com uma vasta gama de formas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. O ECA, além de lidar com o adolescente infrator e com as crianças abandonadas ou vítimas de maus tratos, lida com direitos à educação, à saúde, ao lazer, à família, à cultura, à informação, dentre outros, estabelecendo uma série de obrigações e atribuições para diferentes órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário nos âmbitos federal, estadual e municipal. Cria também novas instâncias, tais como os conselhos para participação social no âmbito federal, estadual e municipal e os conselhos tutelares. Inclui artigos sobre a Classificação Indicativa (inseridos na parte de Prevenção Especial), sobre autorização para viagens, sobre a guarda e tutela. Estipula também um rol de crimes e infrações administrativas que podem ser cometidos por membros da sociedade ou por servidores públicos em particular contra os direitos da criança e do adolescente (Elias, 2002).

No que se refere ao adolescente em conflito com a lei, o Estatuto inova ao introduzir como políticas de Estado as medidas socioeducativas. Trata-se de ações concomitantemente preventivas, retributivas e assistenciais, que possuem o intento de a) assegurar seus direitos; b) prepará-lo para a convivência social por meio de diversas ações de ressocialização; c) secundariamente, impor algumas sanções.

São elencadas seis medidas socioeducativas no ECA, e também são apontadas como opções para decisão do juiz as medidas de proteção previstas para crianças desprovidas de família ou de outras formas de proteção social (Brasil, 1990):

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

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.

É interessante destacar que a internação em estabelecimento educacional (ou medida de internação) é uma medida de restrição de liberdade. Por não ser uma pena, ela não possui um prazo temporal ou duração fixa, existindo apenas um limite máximo de três anos. Cabe ao juiz reavaliar



de seis em seis meses sua necessidade, pois ela é sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

O Estatuto também normatiza uma série de direitos específicos para o adolescente internado, cabendo ao Estado responsabilizar-se pela sua execução, com a fiscalização do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Conselhos Tutelares (Brasil, 1990):

Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

I - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público;

II - peticionar diretamente a qualquer autoridade;

III - avistar-se reservadamente com seu defensor;

IV - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada;

V - ser tratado com respeito e dignidade;

VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;

VII - receber visitas, ao menos, semanalmente;

VIII - corresponder-se com seus familiares e amigos;

IX - ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal;

X - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade;

XI - receber escolarização e profissionalização;

XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer;

XIII - ter acesso aos meios de comunicação social;

XIV - receber assistência religiosa, segundo a sua crença, e desde que assim o deseje;

XV - manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade;

XVI - receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade.

§ 1º Em nenhum caso haverá incomunicabilidade.

§ 2º A autoridade judiciária poderá suspender temporariamente a visita, inclusive de pais ou responsável, se existirem motivos sérios e fundados de sua prejudicialidade aos interesses do adolescente.



Art. 125. É dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança.

A medida socioeducativa de semiliberdade pode ser aplicada como intermediária entre a internação e a liberdade assistida ou imediatamente após a constatação do ato infracional. Apesar de seus propósitos serem diversos, é evidente que esta progressão possui alguma similaridade com os regimes fechado, semiaberto e aberto do Código de Processo Penal. Ela se caracteriza pela possibilidade do adolescente exercer atividades externas durante o dia, devendo se recolher durante à noite em um estabelecimento estatal.

A Liberdade Assistida (cotidianamente chamada pelos servidores do sistema socioeducativo como “LA”) possui o fim de “acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente” devendo a pessoa que assume o papel de seu orientador, com o apoio da autoridade competente:

I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;

II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;

III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;

IV - apresentar relatório do caso. (Brasil, 1990)

A obrigação de reparar o dano se volta para infrações nas quais ocorreram dano patrimonial de pequenas proporções. Já a prestação de serviços à comunidade (também chamada de “PSC”) se direciona para a realização de tarefas de interesse geral junto a organizações de saúde, educacionais, assistenciais, comunitárias e similares. Esta medida não pode exceder seis meses, tem duração máxima de oito horas semanais e não pode ser concorrente com as aulas ou atividades laborais do adolescente infrator (Brasil, 1990).

A amplitude do escopo do ECA talvez tenha se relacionado com o fato de que, ao contrário da fase de elaboração desta lei, sua implementação venha sendo realizada de forma lenta. Como se poderá observar a seguir, um fator relevante para estas dificuldades de implementação foi a instabilidade política nos quadros dirigentes do governo federal na década de 1990.

O ECA, após aprovado pelo Congresso Nacional, foi promulgado sem cortes no governo do então presidente Fernando Collor. Considerando a responsabilidade do Poder Executivo em implementar as políticas públicas aprovadas pelo Poder Legislativo, o então presidente optou, de forma contrastante aos seus esforços de redução da máquina pública (e por conseguinte de



ministérios), por criar um Ministério Extraordinário da Criança, tornando este responsável pela articulação das políticas públicas relacionadas à criança. Seguiram-se ações que visavam criar alguma estrutura para a implementação do estatuto, tais como a extinção da FUNABEM, criando a FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, a aprovação da Lei 8242 de 12 de outubro de 1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), e a primeira regulamentação da política de Classificação Indicativa.

Segundo a análise foucaultiana de Lemos (2009), a priorização dada a este tema pelo governo Collor se relaciona com a busca de apropriação do discurso progressista em práticas de saber e poder. Nos discursos oficiais deste período, a causa da criança é citada como uma metassíntese do governo Collor, de forma similar à forma pela qual Brasília o foi para o governo de Juscelino Kubistchek. Foram frequentes as aparições públicas deste então presidente ao lado de crianças, inclusive nas reuniões deste ministério.

O *impeachment* de Collor em 1992, todavia, retirou do tema o seu nível de priorização. O CONANDA, por exemplo, teve a sua instalação postergada como reflexo direto deste período de instabilidade política. Isto porque, em seu desenho original, este conselho devia ser um órgão de assessoramento direto do Presidente da República, seus membros deviam ser os ministros das pastas afins, que, como possuíam outras prioridades, não chegavam a realizar reuniões. Isto fez com que fosse editado um decreto sem número que nomeou suplentes para organizar a convocação de eleição para os membros da sociedade civil para completar o conselho. Esta eleição foi realizada em 6 de abril de 1992. A crise do governo Collor, entretanto, adiou novamente sua instalação, que foi realizada em 10 de dezembro de 1992, em sessão presidida pelo então Ministro da Justiça Maurício Corrêa, já no governo Itamar Franco (Gonzales, 2000).

No governo Itamar Franco foi extinto o Ministério Extraordinário da Criança, sendo a FCBIA transferida para o Ministério da Ação Social. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, a necessidade de implementar as resoluções do ECA levou em 1995 à extinção da FCBIA e à criação em 1995 do Departamento da Criança e do Adolescente, no âmbito da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça.

Na segunda metade da década de 1990, o surgimento de revoltas realizadas pelos próprios adolescentes internados nas unidades da FEBEM de São Paulo levou a uma retomada do tema na esfera pública. Em 1998 também ocorreu a subordinação do DCA à Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, o que aproximou o desenho destas políticas da doutrina de garantia de direitos prevista no ECA (Sales, 2007).

A criação do DCA marcou a retomada do papel por parte do governo federal de ações de articulação das políticas públicas voltadas à execução das medidas socioeducativas. Este



departamento, de forma ainda incipiente, estruturou um Programa denominado “Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei”. Este programa possuía as seguintes ações: “construção de novas unidades para execução de medidas socioeducativas nos estados”, “capacitação de recursos humanos dos Sistemas de Segurança, Justiça e Atendimento ao adolescente em conflito com a lei”, “Implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo”, “Implantação de Serviços de Atendimento a adolescentes com Medidas Socioeducativas não Privativas de Liberdade”, “Implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei” e “Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei”. Os recursos orçamentários deste programa eram repassados para os estados em forma de convênio, cabendo a estes implementar as ações supracitadas (Brasil, 2004b).

A falta de continuidade administrativa no decorrer do governo Fernando Henrique no Ministério da Justiça (foram, no total, oito ministros em oito anos) comprometeu a implementação de diversas políticas públicas nesta pasta, que muitas vezes não conseguia lidar com a complexidade dos problemas que estavam em sua órbita (Soares, 2007). Este fator, bem como a falta de prioridade do tema no âmbito do governo federal e da própria pasta (que nesta época buscava implementar uma Política Nacional de Segurança Pública) contribuíram para que o DCA não conseguisse executar o seu planejamento anual. Em 2000 e 2001, por exemplo, foram executados (isto é, gastos) apenas metade dos recursos orçamentários disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2004b).

O governo de Luís Inácio Lula da Silva garantiu uma maior ênfase à questão da criança e do adolescente, o que ficou demonstrado em 2003 na alteração da arquitetura organizacional da área de Direitos Humanos: a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos foi transformada em uma Secretaria Especial subordinada diretamente à Presidência da República, tendo o chefe desta secretaria *status* de ministro. O Departamento da Criança e do Adolescente também foi reestruturado, se transformando na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA). Seu orçamento também subiu em cerca de vinte e cinco milhões de reais em 2002 (último ano do governo Fernando Henrique) para quarenta e oito milhões de reais em 2003 (primeiro ano do governo Lula) (Brasil, 2004b).

Neste mesmo ano de 2003 foi realizada uma auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União visando avaliar os resultados do programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, considerando seu objetivo principal, de promover a ressocialização dos adolescentes que cometeram atos infracionais. Estas auditorias operacionais tendo o intento de avaliar a gestão do programa utilizam métodos de avaliação de políticas públicas, utilizando diversas técnicas de



análise orçamentária, análise documental, entrevistas estruturadas de atores estratégicos e visitas a unidades envolvidas no programa (Brasil, 2004b).

Nos resultados desta auditoria, publicados em 2004, foi constatado que não havia uma política nacional de atendimento aos autores de atos infracionais, sendo elencado um significativo número de problemas tanto no desenho do programa quanto na implementação do ECA pelas unidades federativas que comprometiam o seu sucesso.

Inicialmente, foi considerado que o ECA era bastante vago acerca das competências específicas do governo federal, estadual e municipal relacionadas à execução de medidas socioeducativas. Isto causa um sério problema administrativo, pois ou tende a fazer com que ocorra sobreposição de atribuições ou facilita a omissão. Era aconselhável, deste modo, que a SPDCA e o CONANDA passassem a editar atos normativos que regulassem estas competências (Brasil, 2004b).

Foi sobrelevada também a falta de articulação entre os diferentes órgãos de um mesmo governo, tais como as unidades responsáveis pela gestão de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, esporte, segurança pública, dentre outros (Brasil, 2004b).

A participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs) na execução de medidas socioeducativas foi bem avaliada pelos técnicos da Corte de Contas. Como esta participação é prevista no próprio Estatuto como uma das formas de participação e controle social, julgou-se que ela deveria ser aprimorada pela difusão das ações federais e a divulgação de parâmetros de qualidade (Brasil, 2004b).

O próprio desconhecimento dos operadores do direito (juízes e promotores) acerca da natureza do Programa em tela, bem como das atribuições do governo federal no sentido de organizar esta política pública foi apontado como um elemento prejudicial do programa (Brasil, 2004b).

Ademais, considerou-se que o elevado número de municípios sem conselhos tutelares e direitos instalados, bem como a pouca efetividade de suas ações, comprometeriam a participação social proposta pelo ECA (Brasil, 2004b).

Outro eixo de problemas se relaciona com a infraestrutura das unidades de execução das medidas socioeducativas. Seu número foi considerado inadequado, sendo comum encontrar: unidades com superlotação, concentração de unidades nas capitais (o que dificulta o vínculo com a família), unidades com padrões arquitetônicos inadequados para a prática de atividades educacionais, esportivas e de lazer, carência de salas de atendimento para aqueles em liberdade assistida, dentre outros problemas (Brasil, 2004b).

Similar aos problemas de infraestrutura é a escassez de recursos materiais, humanos, financeiros e orçamentários. Incluem-se entre estas demandas de recursos para aquisição de



colchões, de merenda, de vale-transporte, de veículos, falta de servidores, falta de capacitação para prevenção e tratamento do uso de drogas (Brasil, 2004b).

Outro ponto de relevância é a falta de dados estatísticos: por mais que na época já existisse um sistema informatizado de coleta de dados sobre a execução de medidas socioeducativas (o Sistema de Informações sobre a Criança e o Adolescente – SIPIA), ele ainda estava em desenvolvimento. Não havia, por exemplo, indicadores sobre reincidência, indicadores de monitoramento ou de avaliação (Brasil, 2004b).

O governo brasileiro, a partir desta época, começou a realizar ações para uma efetiva implementação do ECA. No ano de 2004 o Ministério da Saúde (MS), a SEDH e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) promulgaram a Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004 (Brasil, 2004c), um ato normativo conjunto que estabeleceu diretrizes para a implantação e implementação da atenção à saúde dos adolescentes em conflito com a lei com medida socioeducativa a ser cumprida, em regime de internação e internação provisória. Esta medida teve o intento de regular a interface entre o SUS e a política de atendimento socioeducativo antes da concepção de um sistema de atendimento socioeducativo. Suas diretrizes preveem que a secretaria gestora do sistema socioeducativo nos estados deve, em conjunto com as secretarias de saúde estaduais e municipais, elaborar um plano estadual operativo, devendo haver uma equipe de saúde nas unidades de internação que atenda a parâmetros mínimos estabelecidos neste ato normativo e uma articulação com o SUS para o atendimento de casos de maior complexidade. Este plano operativo deve ser aprovado pelos dois conselhos setoriais estaduais, o de Saúde e o dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Entretanto, a maioria das questões elencadas em 2003 no relatório do TCU, que extraiu contribuições de uma ampla gama de atores desta política pública, terminou sendo contemplada por ocasião da formulação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

O SINASE é fruto de uma negociação entre diversos atores envolvidos na questão do adolescente infrator. Sua primeira proposta é de 2004, tendo sido aprovado como Resolução 119 do CONANDA em 13 de julho de 2006, após diversos encontros regionais e nacionais de juristas, conselheiros, técnicos e gestores de unidades de execução de medidas socioeducativas. Trata-se de um ato regulamentador do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal, e que preenche as lacunas deixadas pela falta de normatização apontadas na auditoria do Tribunal de Contas da União:

Artigo 2º - O Sinase constitui-se de 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.



Artigo 3º - O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas.

Artigo 4º - O Sinase inclui os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei (Brasil, 2007).

É interessante destacar que, visando garantir a sua perenidade e eficácia, parte do texto da Resolução 119 do CONANDA também foi apresentada ao Congresso Nacional como Projeto de Lei em 13 de julho de 2007. O projeto, durante a sua tramitação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, bem como em virtude de sua sanção pela Presidência da República, passou por diversas modificações, perdendo grande parte de seus objetivos originais. Ele foi promulgado como a Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

Esta lei não contemplou todo o conjunto de princípios e diretrizes constantes na Resolução 119 do CONANDA. O texto da Resolução 119, ademais, se aproxima do desenho de uma política pública, pois dentre outros fatores possui um marco situacional, isto é, um diagnóstico da situação da política de atendimento socioeducativo do Brasil naquele período, justificativas para o desenho adotado, propostas de indicadores, parâmetros mínimos para as unidades de execução de medidas socioeducativas, dentre outros. Ambos os documentos estabelecem entretanto parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas, a divisão de competências entre os entes federados, a gestão dos programas, a gestão pedagógica, a gestão orçamentário-financeira, o monitoramento e avaliação. Categorizamos os conteúdos dos dois em conformidade com a natureza dos princípios, regras e critérios ali colocados.

Além disso, ressalto que, no âmbito deste estudo, visando evitar ambiguidades, passamos a nos referir ao documento aprovado pela Resolução 119 do CONANDA como sendo o ato regulamentador ou ato normativo do SINASE e à Lei 12.594 como a lei do SINASE. Como a Lei do SINASE foi aprovada posteriormente à Resolução do SINASE, e sendo esta, sob a ótica jurídica, hierarquicamente inferior, muito possivelmente esta deverá ser ajustada para refletir a lei.

O primeiro tópico de relevância é a questão das atribuições federativas. Tanto o ato normativo do SINASE quanto a Lei do SINASE preconizam uma divisão de atribuições entre os entes federados, atendendo à demanda do TCU citada anteriormente. Segundo a Lei 12.594, compete à União:



I - formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo;

II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas;

IV - instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida;

V - contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo;

VI - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade;

VII - instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas;

VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase; e

IX - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.

§ 1º São vedados à União o desenvolvimento e a oferta de programas próprios de atendimento.

§ 2º Ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) competem as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sinase, nos termos previstos na Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o referido Conselho.

§ 3º O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conanda.



§ 4º À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) competem as funções executiva e de gestão do Sinase. (Brasil, 2012)

Ao mesmo tempo em que a Lei do SINASE retirou do governo federal e do Poder Judiciário a competência pela execução das medidas socioeducativas, ela as dividiu entre estados e municípios, conferindo aos primeiros a execução de medidas em meio fechado e aos últimos as medidas em meio aberto. Ao Distrito Federal coube cumulativamente as atribuições dos estados e municípios.

Art. 4º Compete aos Estados:

I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;

II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional;

III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;

V - estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;

VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto;

VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;

IX - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e



X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade.

[...]

Art. 5º Compete aos Municípios:

I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;

III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

[...]

Art. 6º Ao Distrito Federal cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios. (Brasil, 2012).

O texto da Resolução 119 do CONANDA possui uma série de princípios norteadores para serem seguidos na implementação das medidas socioeducativas, que foram parcialmente inseridos na Lei 12.549, em seu artigo 35. Uma análise destes princípios, todavia, é relevante porque eles ao



mesmo tempo facilitam o entendimento dos objetivos do SINASE e porque eles representam uma consolidação de diversas outras diretrizes e princípios da legislação vinculada à política de atendimento socioeducativo, incluindo princípios jurídicos clássicos na Administração Pública, princípios oriundos do Direito Internacional, artigos do ECA que não são exatamente princípios jurídicos *strictu sensu*, bem como outros princípios norteadores eleitos pelos organizadores do documento em tela, mas que não possuem uma base jurídica explícita.

Princípios jurídicos são sínteses axiológicas, pois expressam os valores fundamentais de uma nação. Eles são relevantes no cotidiano da Administração Pública porque o Direito não estabelece todas as condutas que os servidores públicos devem seguir. O processo decisório no âmbito estatal depende em grande parte das vezes das circunstâncias – por mais que um ato regulamentador possa tentar ser minucioso, nenhuma normatização será capaz de prever todos os processos envolvidos na implementação de políticas públicas. Isto significa que o servidor público não tem total liberdade de escolha quando um ato normativo não prevê a resolução para determinado ato administrativo, e sim que seu poder discricionário é limitado pela necessidade de observar os valores fundamentais sintetizados pelos princípios (Justen Filho, 2005).

Os princípios jurídicos possuem uma função de otimização e sistematização. Sem eles, as normas jurídicas se reduziriam a um amontoado de regulamentações desorientadas e axiologicamente indeterminadas, pois eles conferem dinâmica aos processos jurídicos e à própria Administração Pública.

Foram elencados no ato regulamentador do SINASE e na Lei do SINASE diversos princípios, dos quais destacamos:

Respeito aos Direitos Humanos: a humanidade historicamente construiu uma significativa gama de direitos adotados por diversos diplomas, sistemas e ordenamentos jurídicos, incluindo-se aí liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade, respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e de orientação sexual, que precisam ser observados na execução das medidas socioeducativas.

Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes: este princípio se relaciona com o artigo 4º do ECA, que impõe uma corresponsabilidade entre a família, a comunidade, a sociedade e o Poder Público pela garantia dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se de uma responsabilidade solidária na medida em que, a cada um destes protagonistas, atuando em dimensões distintas, cabe a promoção e proteção de todos os direitos assegurados em lei. Neste caso, a integralidade pode ser verificada através das ações amplas, diversificadas e interdependentes realizadas por estes protagonistas no que tange aos deveres que possuem para garantia dos direitos da população infantojuvenil.



Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades: é previsto nos artigos 227, §3º, inciso V, da Constituição Federal e 3º, 6º e 15º do ECA. Na sociedade ocidental a adolescência tem um papel importante na construção da subjetividade, em especial no que se refere ao estabelecimento de relações sociais. Desta forma, é necessário articular a garantia do respeito às particularidades desta fase sem tutelar os adolescentes, de forma similar ao que estabelecia o Código dos Menores. Este princípio tem alguma similaridade com o Princípio de individualização da Lei do SINASE.

Prioridade absoluta para a criança e o adolescente: previsto conforme os artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA. Esta prioridade inclui a prioridade de ser atendido preferencialmente pelos serviços públicos, na garantia de direitos e no planejamento e implementação de políticas públicas.

Legalidade: constitui um princípio jurídico consagrado na Constituição Federal. Conforme observado no capítulo 1, se relaciona com a teoria do contrato social formulada por Rousseau e o advento da Criminologia Clássica. Conforme o Inciso II da CF “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”. Observe-se que este inciso possui dois verbos: a obrigação de “não fazer” se relaciona com os conflitos entre a Administração Pública e os cidadãos, que não podem ser resolvidos apenas pela discricionariedade dos agentes públicos, e sim pelo império da lei. Este foi um princípio incluído na Lei do SINASE.

Respeito ao devido processo legal: se subsidia nos artigos 227, § 3º, inciso IV da Constituição Federal, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108,110 e 111 do ECA, bem como em outros tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Também ligado com a teoria do contrato social e aos primórdios da Criminologia, este princípio se relaciona em especial com a fase de apuração e julgamento do ato infracional, englobando uma série de requisitos processuais, tais como a existência de provas robustas, presunção de inocência, direito ao contraditório, ampla defesa (com defesa técnica de advogado em todas as fases), direito ao silêncio, juiz natural e imparcial, direito de ser acompanhado pelos pais e responsáveis, dentre outros.

Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento: foi feita neste caso uma junção de três princípios jurídicos, entendidos como conexos no âmbito das medidas socioeducativas. Pelo “Princípio da Excepcionalidade” as medidas socioeducativas que impliquem na privação de liberdade devem ser aplicadas em casos excepcionais, nos exatos limites da lei, para que os adolescentes possam voltar ao convívio familiar. Pelo “Princípio da Brevidade”, as medidas supracitadas devem se estender pelo menor período possível. Estes dois princípios foram incluídos na Lei 12594. É interessante ressaltar que a própria estruturação dos órgãos



responsáveis pelo inquérito policial e pelo processo judicial deve considerar a necessidade de acelerar os fluxos processuais em decorrência destes princípios.

Incolunidade, integridade física e segurança: novamente foi feita uma junção de três princípios comumente usados de forma distinta, se apoia em especial no artigo 125 do ECA, que postula como dever do Estado “*zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas para contenção e segurança*”. Neste contexto, a obrigação do Estado abrange as ameaças provenientes dos próprios funcionários, dos familiares dos internos, dos internos entre si e de pessoas externas à unidade de internação.

Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários: este princípio se subsidia nos artigos 100 e 112 (§ 1º e § 3º), do ECA. As medidas socioeducativas se diferenciam das penas previstas no Código Penal pois não se parametrizam essencialmente pela gravidade da infração, mas também pelas circunstâncias, pela capacidade do adolescente cumprir a medida e pelas necessidades pedagógicas do adolescente. Estes princípios foram parcialmente incluídos na Lei do SINASE.

Incompletude institucional: é caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento ao adolescente. Ela se baseia no artigo 86 do ECA.

A incompletude institucional revela a previsão presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a implementação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais programas que visem atender aos direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização, etc.). Dessa forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido.

Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência: se alicerça no artigo 227, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, bem como na Lei 7.853/1989 e no Decreto 3298/1999.



Municipalização do atendimento: previsto no artigo 88, inciso I do ECA, se relaciona com a execução da medida socioeducativa (quer seja por órgão estadual ou municipal) no município de moradia do adolescente infrator. Este princípio não se confunde com o de descentralização político-administrativa.

É interessante destacar que o Distrito Federal é uma unidade da federação que acumula as atribuições dadas aos estados e as atribuições dadas aos municípios.

Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos: consubstancia os artigos 204, inciso I, da CF e 88, inciso II, do ECA. A descentralização política se relaciona com a divisão de competências entre o governo federal, os estados e municípios. Por força da lei, a União somente tem como atribuição a coordenação nacional da política, cabendo aos estados e municípios implementá-la.

No que concerne à descentralização administrativa, o ato regulamentar aprovado pelo CONANDA, ao tentar explicar qual o seu significado comete erros conceituais, pois inclui na Administração Indireta organizações não-governamentais (ONGs), esquecendo-se que ela na verdade contempla organizações estatais que possuem autonomia, tais como as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. No entanto, a Administração indireta não inclui as ONGs, que são, na prática, organizações privadas, ainda que prestem serviços públicos (Justen Filho, 2005).

Já a descentralização administrativa refere-se ao modo como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa políticas públicas. Para a compreensão da descentralização administrativa é importante perceber que o Estado pode executar suas atribuições de dois modos: de forma centralizada – quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta – ou de forma descentralizada – quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais. (Brasil, 2007)

Bem, no âmbito federal, em conformidade com o Decreto-Lei 200/67, a Administração Direta é aquela na qual as atribuições estatais são executadas por órgãos ligados à estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A administração indireta, por sua vez, compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. A questão é que grande parte dos estados criam organizações da administração indireta para a implementação de medidas socioeducativas: é o caso de São Paulo (Fundação CASA), Rio Grande do Sul (FASE), dentre outros. A criação de fundações públicas para a implementação de medidas



socioeducativas pode conferir maior autonomia aos gestores, em especial no que se refere à contratação de bens e serviços (Justen Filho, 2005).

É importante sobrelevar que este não é o único erro conceitual da Resolução 119 do SINASE. Existem outros, que exigirão uma análise de seus reflexos na implementação desta política pública.

Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis: a Constituição Federal prevê de forma ampla no inciso II do artigo 204 a participação da sociedade na formulação e controle de políticas públicas. Isto impediria ações estatais realizadas de modo autoritário e desvinculadas de seu público-alvo. No concernente às medidas socioeducativas, os órgãos gestores são os Conselhos de Direitos da Criança e dos Adolescentes.

Considerando o aspecto educativo das instituições responsáveis pela execução de medidas, o instrumento que deve nortear a gestão é o projeto pedagógico. Pela Resolução 119 do CONANDA, no mínimo devem estar contemplados neste documento os objetivos, público-alvo, capacidade, fundamentos teórico-metodológicos, ações/atividades, recursos humanos e financeiros, monitoramento e avaliação. A partir deste documento é que deve ser realizada a gestão das ações educativas e deverão ser elaborados os demais atos administrativos, tais como o regimento interno, as normas disciplinares, portarias e os planos individuais de atendimento.

Posto que é evidente que o governo federal não pode legislar ou regulamentar a estrutura de secretarias estaduais e municipais, o SINASE estabelece que, qualquer que seja a estrutura que o sistema socioeducativo venha a ter nas unidades federativas, é fundamental que exista nela um dirigente geral ou responsável legal pela instituição, uma equipe diretiva e um corpo de diretores de unidades ou de programas do sistema socioeducativo. Estes devem constituir um colegiado denominado “Conselho Gestor”.

É destacada no ato normativo do SINASE a necessidade de existir nas unidades de execução um corpo de técnicos constituídos por profissionais da Psicologia, da Terapia Ocupacional, do Serviço Social, da Pedagogia, da Antropologia, da Sociologia, da Filosofia e de outras áreas afins. Os diferentes saberes destes campos de conhecimento precisam ser agregados de forma complementar. Estes profissionais devem ser capazes de acolher os adolescentes e suas famílias, intermediar as redes de atendimento de outras políticas públicas ou comunitárias, e elaborar documentos técnicos para o Poder Judiciário.

Os Socioeducadores seriam aqueles que teriam por atribuição cuidar da integridade física e psicológica dos adolescentes e dos funcionários, ocupando o lugar que historicamente era atribuído



aos monitores e agentes de segurança, sob o enfoque do ECA. O documento do SINASE, todavia, não é muito claro acerca do papel destes profissionais neste novo ordenamento jurídico:

As atribuições dos socioeducadores deverão considerar o profissional que desenvolva tanto tarefas relativas à preservação da integridade física e psicológica dos adolescentes e dos funcionários quanto às atividades pedagógicas. Este enfoque indica a necessidade da presença de profissionais para o desenvolvimento de atividades pedagógicas e profissionalizantes específicas. (Brasil, 2007)

É interessante observar que o SINASE não prevê uma hierarquia entre estes profissionais, preferindo institucionalizar uma “*dinâmica institucional que garanta a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes das equipes profissionais*” (Brasil, 2007).

O referência socioeducativo e o guia socioeducativo se relacionam com a medida de prestação de serviços à comunidade, sendo o primeiro o responsável pela mediação entre a administração da organização na qual o serviço é prestado e o segundo o responsável por orientar e supervisionar a execução da medida.

Outro ponto a ser considerado é a necessidade de recursos humanos em número adequado para permitir a formação de vínculos com os adolescentes. O SINASE estabelece parâmetros mínimos para a execução de medidas socioeducativas, conforme exposto no Quadro 2.

**Quadro 2: Dimensões das equipes socioeducativas por medida ou contexto**

Situações	Mínimo de Profissionais necessários por equipe	Máximo de adolescentes atendidos por equipe
Em Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços Comunitários	1 técnico socioeducativo 1 referência socioeducativo 1 guia socioeducativo	1 técnico para cada 20 adolescentes, 1 referência socioeducativo para cada 10 adolescentes e 1 guia socioeducativo para cada 2 adolescentes
Em Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida	Técnicos, sem especificação	Para o caso de Liberdade Assistida Comunitária, deve haver um técnico para 20 orientadores comunitários, e um orientador para 2 adolescentes; para Liberdade Assistida Institucional, 1 técnico para 20 adolescentes
Em Medida Socioeducativa de Semiliberdade	1 coordenador técnico 1 assistente social 1 psicólogo 1 pedagogo 1 advogado (defesa técnica) 2 socioeducadores por jornada 1 coordenador administrativo e demais funcionários	no máximo 20 adolescentes internados
Em Medida Socioeducativa de Internação	1 diretor 1 coordenador técnico 2 assistentes sociais 2 psicólogos 1 pedagogo 1 advogado (defesa técnica) Demais profissionais para saúde, escolarização, esporte, lazer, profissionalização e administração socioeducadores	Equipe para no máximo 40 adolescentes internados
Sob Escolta para hospital	2 socioeducadores	1 adolescente



Fonte: Brasil, 2007.



No que tange aos recursos humanos, além da relação de proporções de funcionários que devem compor as unidades de execução de medidas socioeducativas, o referido ato normativo é vago no que se refere à política de recursos humanos. São elencadas apenas algumas recomendações acerca do perfil e uma descrição de etapas seletivas que desconsidera as diferentes formas de contratação existentes na Administração Pública. Isto porque ele descreve formas de contratação da iniciativa privada, sem atentar para o fato de que grande parte dos profissionais do sistema é contratada por concurso público:

5.2. Recursos Humanos

Os recursos humanos devem ser pensados e estruturados de maneira que realizem ações consequentes tanto na seleção de pessoal quanto na formação continuada, enquanto instrumentos que venham a garantir a qualidade do atendimento.

O requisito indispensável para quem pretende estabelecer com os adolescentes uma relação de ajuda na busca da superação de seus impasses e dificuldades refere-se ao perfil do profissional, principalmente no que diz respeito à qualidade e habilidades pessoais na inter-relação com esse adolescente, pautados nos princípios dos direitos humanos definidos no SINASE.

A contratação de pessoal vinculada a um processo seletivo é fundamental na organização dos recursos humanos das Unidades de atendimento socioeducativo. Para tanto, deve seguir as seguintes etapas seletivas: avaliação de currículo, prova seletiva, os conteúdos sobre o direito da criança e do adolescente (fundamentos jurídicos, políticos, sociológicos, éticos, pedagógicos, filosóficos e históricos da socioeducação, política de atendimento à infância e juventude e regimes de atendimento), métodos e técnicas da ação socioeducativa; entrevista e dinâmicas de grupo que favoreçam a expressão pessoal e exames médicos admissionais.

Além disso, é importante implantar um plano de carreira para que os funcionários tenham oportunidade de crescimento no desempenho de suas funções. (Brasil, 2007)

Estas diretrizes são de especial importância porque a Lei 12.594 prevê a realização de uma série de procedimentos administrativos, em conformidade com as categorias profissionais. Um dos que se destacam é o Plano Individual de Atendimento (PIA). Trata-se de um “*instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente*”. Parte-se do pressuposto de que é necessário fazer uma avaliação inicial do adolescente internado, prevendo-se



ações socioeducativas individuais e em grupo, e revisá-lo periodicamente. Este plano deve ser elaborado pela equipe técnica e possui diversos requisitos mínimos:

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo:

I - os resultados da avaliação interdisciplinar;

II - os objetivos declarados pelo adolescente;

III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;

IV - atividades de integração e apoio à família;

*V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual;
e*

VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.

Art. 55. Para o cumprimento das medidas de semiliberdade ou de internação, o plano individual conterá, ainda:

I - a designação do programa de atendimento mais adequado para o cumprimento da medida;

II - a definição das atividades internas e externas, individuais ou coletivas, das quais o adolescente poderá participar; e

III - a fixação das metas para o alcance de desenvolvimento de atividades externas. (Brasil, 2013)

A Lei 12.594 prevê ainda a restrição de acesso e a confidencialidade tanto do PIA quanto dos autos do processo judicial que resultou na medida socioeducativa.

Art. 57. Para a elaboração do PIA, a direção do respectivo programa de atendimento, pessoalmente ou por meio de membro da equipe técnica, terá acesso aos autos do procedimento de apuração do ato infracional e aos dos procedimentos de apuração de outros atos infracionais atribuídos ao mesmo adolescente.

§ 1º O acesso aos documentos de que trata o caput deverá ser realizado por funcionário da entidade de atendimento, devidamente credenciado para tal atividade, ou por membro da direção, em conformidade com as normas a serem definidas pelo Poder Judiciário, de forma a preservar o que determinam os arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 2º A direção poderá requisitar, ainda:



I - ao estabelecimento de ensino, o histórico escolar do adolescente e as anotações sobre o seu aproveitamento;

II - os dados sobre o resultado de medida anteriormente aplicada e cumprida em outro programa de atendimento; e

III - os resultados de acompanhamento especializado anterior.

[...]

Art. 59. O acesso ao plano individual será restrito aos servidores do respectivo programa de atendimento, ao adolescente e a seus pais ou responsável, ao Ministério Público e ao defensor, exceto expressa autorização judicial. (Brasil, 2013)

Ademais, no que tange à gestão do sistema socioeducativo, as regras presentes na Lei do SINASE e no ato normativo do SINASE são significativamente diferentes. A Resolução 119 do CONANDA propõe que a gestão dos sistemas estaduais e municipais seja feita por um colegiado gestor composto pelo dirigente do sistema, por uma equipe técnica e pelos diretores das unidades. É proposta também a implementação de uma gestão participativa nas unidades, permitindo a participação de profissionais e adolescentes na “*deliberação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e redirecionamento das ações, que devem ser compartilhadas, rotativas, solidárias, tendo como principal destinatário o coletivo em questão, contemplando as peculiaridades e singularidades dos participantes*” (Brasil, 2007, p. 41). O SINASE elenca alguns meios para possibilitar esta gestão participativa, tais como o diagnóstico situacional, as assembleias, as comissões temáticas, os grupos de trabalho e a avaliação participativa. Os programas de execução das medidas socioeducativas pelo ato normativo do SINASE deverão se guiar por projetos pedagógicos, construídos de forma coletiva.

Projeto pedagógico: *as Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo deverão construir seu projeto educativo contendo os princípios norteadores de sua proposta, o entendimento do trabalho que se quer organizar (o que queremos, por quê?) os objetivos (geral e específicos) e a organização que vai se dar para alcançar estes objetivos, tais como modelo de gestão, assembleias, equipes e outros, o detalhamento da rotina, o organograma, o fluxograma, o regimento interno, regulamento disciplinar, onde se incluem procedimentos que dizem respeito à atuação dos profissionais junto aos adolescentes, reuniões das equipes, estudos de caso, elaboração e acompanhamento do PIA. (Brasil, 2007)*



A Lei 12.594, por outro lado, teve bem menos ênfase na delimitação dos gestores do sistema e na inserção de mecanismos de participação. Apenas para os dirigentes de unidades de privação de liberdade ela estabeleceu um rol mínimo de exigências, tais como a de ter nível superior completo, pelo menos dois anos de experiência em trabalho com adolescentes e reputação ilibada. Destarte, ela estabelece a obrigação de cada governo estadual e municipal elaborar um Plano de Atendimento Socioeducativo para um período de dez anos, que deverá ser aprovado pelos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de cada esfera, e deverá estar em consonância com o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Com a Lei 12.594, ademais, não é mais necessária a elaboração de projetos pedagógicos para as unidades de execução de medidas socioeducativas que implementam os programas de atendimento, bastando apenas a elaboração de um regimento interno e de uma exposição em linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas. No entanto, se não cumprirem estas ações, existe uma previsão de que constitui uma falta ao artigo 94 do ECA, o que pode fazer com que os dirigentes sejam afastados e o programa cancelado.

Art. 11. Além da especificação do regime, são requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento:

I - a exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva;

II - a indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade;

III - regimento interno que regule o funcionamento da entidade, no qual deverá constar, no mínimo:

a) o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores;

b) a previsão das condições do exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação; e

c) a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual;

IV - a política de formação dos recursos humanos;



V - a previsão das ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa;

VI - a indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado; e

VII - a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva.

Parágrafo único. O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, os órgãos gestores, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). (Brasil, 2012)

Tanto o ato normativo quanto a lei do SINASE, também em conformidade com os apontamentos do TCU, preveem ações de monitoramento e avaliação. Este ato normativo tenta descrever o que são estas ações do ciclo de gestão no âmbito do SINASE:

O monitoramento e avaliação são ferramentas que permitem:

1) produzir conhecimento sobre a situação e o contexto dos programas, acompanhando processos e identificando os pontos críticos da gestão. Tem função mais diagnóstica do que avaliativa e não pode ser confundida com controle no sentido estrito. No contexto de regulação o monitoramento permite a tomada de decisões mais acertadas e assegura transparência ao serviço prestado;

2) avaliar continuamente a implementação dos programas de atendimento socioeducativos no âmbito dos estados/Distrito Federal e da federação;

3) fornecer ao Poder Público nos seus diversos níveis e a outros atores interessados uma contínua retroalimentação durante a execução, identificando êxitos atuais e potenciais, sinalizando os problemas na forma mais rápida possível para facilitar os ajustes oportunos na operação do programa;

4) contribuir para a tomada de decisões por parte dos responsáveis da execução dos programas para a transparência da gestão frente aos beneficiários e outros atores interessados;



5) *controlar as atividades e seus resultados diretos ou produtos (imerso na gestão dos programas), sendo que os dados para medição dos indicadores (o monitoramento) são principalmente gerados nas entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo;*

6) *socializar com todos os atores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e da União, os produtos do monitoramento, relatórios de dados quantitativos, relatórios de dados qualitativos e avaliações de casos e experiências, para o estabelecimento de análises constantes sobre a política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei; e*

7) *prover informações em diferentes níveis de detalhes, de modo a contemplar diferentes necessidades de tomada de decisões, de acordo com as responsabilidades dos gestores envolvidos.*(Brasil, 2012)

É interessante observar a influência dos referenciais teóricos expostos no capítulo 1 desta tese, pois este trecho ressalta a preocupação em avaliar e monitorar a implementação do SINASE por meio do estabelecimento de indicadores e da análise de relatórios por eles subsidiados para o processo de tomada de decisão. O principal contraponto pode ser encontrado no primeiro item, no qual é sobrelevada a necessidade de se considerar o contexto e a situação analisada, possuindo o monitoramento e a avaliação “*função mais diagnóstica do que avaliativa e não pode ser confundida com controle no sentido estrito*”.

Ao observar este e diversos outros pontos do SINASE, é possível estabelecer a suposição de que houve uma significativa dificuldade em sistematizar e pacificar divergências relativas a conceitos, referenciais teóricos e práticas de profissionais de categorias tão diversas quanto a dos formuladores deste documento. Isto porque é possível concluir pelo texto que a própria avaliação não deve ter uma função avaliativa, e sim diagnóstica. Esta avaliação diagnóstica “*não pode ser confundida com controle no sentido estrito*”, mas também é apontada pelo texto a possibilidade de “*controlar as atividades e seus resultados diretos ou produtos (imerso na gestão dos programas)*”.

A Lei 12.594, por sua vez, em que pese ter sido mais econômica em seus propósitos do que a Resolução 119 do CONANDA, possui, em seu teor, menos contradições internas. Ela cria um Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Sistema Socioeducativo, que tem por atribuições (Brasil, 2012):



Art. 19. É instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, com os seguintes objetivos:

I - contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo;

II - assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados;

III - promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo; e

IV - disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo.

§ 1º A avaliação abrangerá, no mínimo, a gestão, as entidades de atendimento, os programas e os resultados da execução das medidas socioeducativas.

§ 2º Ao final da avaliação, será elaborado relatório contendo histórico e diagnóstico da situação, as recomendações e os prazos para que essas sejam cumpridas, além de outros elementos a serem definidos em regulamento.

§ 3º O relatório da avaliação deverá ser encaminhado aos respectivos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e ao Ministério Público.

§ 4º Os gestores e entidades têm o dever de colaborar com o processo de avaliação, facilitando o acesso às suas instalações, à documentação e a todos os elementos necessários ao seu efetivo cumprimento.

§ 5º O acompanhamento tem por objetivo verificar o cumprimento das metas dos Planos de Atendimento Socioeducativo.

A estratégia do governo federal para implementação de políticas cuja atribuição é dos estados e municípios muitas vezes se relaciona com o repasse de recursos orçamentários por meio de convênios e outros instrumentos de cooperação. Este repasse é condicionado ao estabelecimento de metas para os entes federados relacionados a indicadores e instrumentos de avaliação:

Art. 26. Os resultados da avaliação serão utilizados para:

I - planejamento de metas e eleição de prioridades do Sistema de Atendimento Socioeducativo e seu financiamento;



II - reestruturação e/ou ampliação da rede de atendimento socioeducativo, de acordo com as necessidades diagnosticadas;

III - adequação dos objetivos e da natureza do atendimento socioeducativo prestado pelas entidades avaliadas;

IV - celebração de instrumentos de cooperação com vistas à correção de problemas diagnosticados na avaliação;

V - reforço de financiamento para fortalecer a rede de atendimento socioeducativo;

VI - melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo; e

VII - os efeitos do art. 95 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. As recomendações originadas da avaliação deverão indicar prazo para seu cumprimento por parte das entidades de atendimento e dos gestores avaliados, ao fim do qual estarão sujeitos às medidas previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 27. As informações produzidas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo serão utilizadas para subsidiar a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo. (Brasil, 2012)

Por último, cumpre destacar que a SPDCA/SEDH, com a formulação e aprovação do primeiro ato normativo do SINASE, reformulou o antigo Programa “Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei” do governo Fernando Henrique, criando o Programa “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – PROSINASE”. Este programa foi inserido no Plano Plurianual com o objetivo geral de “*Promover, defender e proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes*” e o objetivo específico de “*Fortalecer a implementação do SINASE, visando a efetividade das medidas socioeducativas*”.

Ele é composto por quatro ações, que possuem recursos orçamentários próprios, concedidos anualmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Segue na tabela abaixo, como forma de exemplificação, o orçamento previsto para o ano de 2011.



Tabela 1: Recursos orçamentários do Programa Nacional de Atendimento Socioeducativo (PROSINASE) ao Adolescente em conflito com a Lei e de suas ações orçamentárias para o ano de 2011

Ação Orçamentária	Total (em reais)
Apoio à Municipalização e à Descentralização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	1.500.000,00
Apoio a Serviços de Defesa Técnica dos Adolescentes em Conflito com a Lei	1.000.000,00
Apoio à Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Semiliberdade e Internação	17.500.000,00
Formação de Operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei	6.500.000,00
Gestão e Administração do Programa	400.000,00
Total de recursos orçamentários previstos para o programa "Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - PROSINASE"	26.900.000,00

Pela análise da Tabela 1, é possível inferir que a maior parte dos recursos orçamentários da SPDCA/SEDH voltados para a implementação do SINASE no ano de 2011 foi direcionada para a construção, reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação.

1.3.2– Revisão de elementos históricos e administrativos do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal

O Sistema Socioeducativo do Distrito Federal possui diversas características particulares, ligadas à história administrativa da mudança da capital do nosso país. Destaca-se, em primeiro lugar, a sua formação tardia, quando comparada aos demais sistemas, iniciada na década de 1970. Ademais, o Distrito Federal possui atribuições concedidas aos estados e aos municípios, pois ele não pode ser dividido em municípios.

O primeiro projeto de uma política para lidar com adolescentes em conflito com a lei no DF surge em 1973, por uma iniciativa da Fundação de Serviço Social (FSS) encaminhada à FUNABEM para financiamento. Esta última instituição realizou construção e posteriormente, entre os anos de 1979 e 1980, passou a cuidar desta unidade pioneira, denominada Centro Integrado de Atendimento ao Menor e à Família (CIAMF). A FSS não possuía capacidade operacional para gerenciar uma unidade de internação, de modo que a gestão do CIAMF passou para o Poder Judiciário, que antes do Código de 1979 já realizava este tipo de administração. O nome da unidade foi mudado neste período de 1979 a 1983 para CETRAM – Centro de Tratamento de Menores (Aguiar, 2006).



Em 1983 a FSS assumiu a gestão da unidade, criando a partir desta estrutura três unidades: o Centro de Triagem e Observação de Menores (CETRO, responsável pela recepção inicial e elaboração de diagnósticos), a Comunidade de Educação, Integração e Apoio aos Menores e Família (COMEIA, responsável pelo atendimento ao adolescente infrator) e a Comunidade de Terapia e Educação de Menores (COTEME) (Aguiar, 2006).

Não ocorreram modificações nesta estrutura até o advento do ECA, em 1990, com exceção de uma alteração do nome do CETRO para “Centro de Reclusão do Adolescente Infrator” (CERE) neste mesmo ano (Aguiar, 2006).

A promulgação do Estatuto levou o GDF em 1991 a organizar a primeira comissão para tratar da adaptação do sistema à nova legislação. Esta chegou a fazer um primeiro projeto de implementação do “Sistema de Atendimento Socioeducativo” (SASE). Este trabalho resultou na aprovação da Lei 666, de 18 de janeiro de 1994, que instituiu o Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE (Aguiar, 2006).

Na implementação desta lei, todavia, ao invés de terem construído prédios novos, desativou-se a COMEIA e ampliou-se a estrutura do antigo CETRO, naquele momento denominado CERE, que passou a ser o CAJE. Este centro, deste modo, já nascia em um prédio preparado originalmente para ser um centro de triagem e que depois fora transformado em uma unidade de internação nos parâmetros do Código de 1979, e que recebeu como funcionários aqueles que trabalhavam na COMEIA (Aguiar, 2006).

A estruturação inadequada do serviço ensejou a discussão de reformas no decorrer do resto da década de 1990, contudo o crescente número de rebeliões contribuía para não permitir que se efetivassem. Tal situação culminou com a transferência de delegados e agentes da Polícia Civil do Distrito Federal para os cargos de gerência e gestão do sistema socioeducativo em 1998, durante o final do governo de Cristóvam Buarque (vinculado ao Partido dos Trabalhadores – PT) (Aguiar, 2006).

Com a ascensão do governo de Joaquim Roriz, vinculado na época ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no ano 2000 a Fundação do Serviço Social é transformada na Secretaria da Criança e de Assistência Social (que em seguida teve o nome modificado para Secretaria de Ação Social), sendo nomeado como primeiro secretário Gustavo Ribeiro, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Nos primeiros anos da nova secretaria as rebeliões diminuíram. Em 2003, todavia, eclode uma rebelião no CAJE que levou à saída dos funcionários da Polícia Civil, motivada pelas tensões existentes entre os policiais civis e os funcionários desta unidade. A rebelião de sete horas deixou



20 feridos, sendo que 11 internos e 8 assistentes sociais foram espancados e queimados (Aguilar, 2006; Araújo, 2010).

As contínuas violências e rebeliões que se sucediam no CAJE mobilizaram diversos atores sociais. O Brasil foi denunciado junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) por desrespeito aos direitos dos adolescentes. A superlotação do CAJE levou a SPDCA em conjunto com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) a propor outras soluções para os problemas desta unidade. Após alguns contatos entre a SEDH e instituições católicas, estabeleceu-se em 2005 uma parceria entre o Governo do Distrito Federal e a Congregação Amigoniana para o estabelecimento de uma unidade de internação provisória que passou a ser denominada Centro Socioeducativo Amigoniano (CESAMI). Dada a inviabilidade de construção de uma unidade, o CESAMI foi instalado em um prédio no Complexo Penitenciário da Papuda (Amaral, 2006).

A Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores, conhecida como Congregação Amigoniana, foi fundada por Dom Luís Amigó e Ferrer em 1889 na Espanha, e teve desde o seu começo o objetivo de reeducar crianças e adolescentes com problemas de conduta. Seu projeto pedagógico é fundado no catolicismo, ainda que empreste alguns conceitos de ciências como a Psicologia e a Pedagogia (Amaral, 2006).

Esta parceria com os amigonianos é ampliada e em 2006 outra unidade com gestão partilhada é inaugurada, denominada Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras (CIAGO). Sendo esta unidade voltada para a internação propriamente dita, e considerando a capacidade significativa de vagas da unidade, os amigonianos iniciaram um processo de recrutamento e seleção de profissionais para as funções de educadores, psicólogos, dentre outras, visando a transferência de adolescentes do CAJE, com sérios problemas de lotação (Giraldo, 2012).

Em 2007, com o início do governo de José Roberto Arruda, vinculado ao Partido da Frente Liberal (PFL), depois denominado Democratas (DEM), teve início um período de forte instabilidade no Governo do Distrito Federal e particularmente do Sistema Socioeducativo. A gestão política do Sistema Socioeducativo mudou da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) para a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUS). Em um período de quatro anos, o Distrito Federal teve quatro governadores e a pasta supracitada teve mais de dez secretários entre titulares e interinos (Souza e Costa, 2011).

A decisão de mudar o sistema de secretaria foi criticada na época porque a) os recursos orçamentários repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos para implementação de medidas em meio aberto



(Liberdade Assistida e Prestação de Serviços Comunitários) se vinculavam à implementação destas medidas pelo SUAS. Sendo este último vinculado à SEAS, ele não poderia ser repassado à SEJUS, que ficou sem este repasse por quatro anos (Souza e Costa, 2011).

Ademais, os próprios recursos orçamentários do sistema Socioeducativo, vinculados pela Lei de Orçamento Anual do Distrito Federal (LOA-DF) à SEAS, não podiam ser executados pelos gestores do sistema, que estavam em outra secretaria. Deste modo, até a votação de outra LOA-DF, os gestores do sistema ficaram sem orçamento para despesas básicas de manutenção do sistema.

O primeiro secretário do governo Arruda, Raimundo Ribeiro, permaneceu por cerca de um ano e meio no cargo. Sua gestão se destacou pelo início dos trabalhos de uma nova unidade, o Centro de Internação de Planaltina (CIAP). Em sua gestão também ocorreu o fim da parceria entre a Congregação Amigoniana e CIAGO. Segundo o relato da imprensa na época, o diretor da unidade, o frei Ramón Nonato Arroyave Giraldo, tinha sido preso no CIAGO com trinta porções de maconha. Diante deste fato, o Governo do Distrito Federal rompeu a gestão compartilhada do CIAGO com os Amigonianos e entregou-a a uma organização não-governamental. Versão diferente, todavia, foi relatada pelo então diretor do CIAGO preso na operação. Em seu *blog*, este frei relatou que depois de enfrentar diversos atrasos nos repasses financeiros, comprometendo o pagamento de funcionários e a compra de itens básicos para a subsistência dos adolescentes no início do governo Arruda, teria sido vítima de interesses de pessoas do governo em retirar a gestão do CIAGO e do CESAMI dos amigonianos. No dia da prisão, ele foi surpreendido pela entrada da Polícia Civil em sua unidade para realizar uma revista, sendo que ele não havia sido informado, nunca havia ocorrido antes e era inédito também nas instituições amigonianas do Brasil e de outros países. No decorrer da operação, os policiais descobriram que o coordenador de segurança tinha por hábito confiscar as pequenas porções de maconha trazidas pelos adolescentes quando estes tinham autorização para sair da unidade. Ele guardava estas porções no armário de sua coordenação, pois quando os amigonianos as levaram pela última vez a uma delegacia de polícia os policiais civis se recusaram a fazer a apreensão, pelo fato de sua quantidade ser pequena. Os policiais civis, ao ouvir estes relatos, inicialmente ficaram indecisos acerca do que fazer, entendendo que talvez bastasse eles fazerem a apreensão da droga. Mas depois, segundo o relato do antigo diretor, aparentemente após o líder deles consultar algum superior por telefone celular, este resolveu dar voz de prisão ao coordenador e ao diretor. Além disso, segundo este frei, a notícia teria sido divulgada na imprensa de forma parcial, criando condições políticas para o fim da parceria (Giraldo, 2012).

Raimundo Ribeiro deixou a secretaria em 2008. Após a secretaria ter sido ocupada por secretários que pouco permaneceram, ela foi assumida em fevereiro de 2009 por Alírio Netto, outro



deputado distrital vinculado ao Partido Popular Socialista (PPS). A gestão deste foi até novembro de 2010.

Em seu período, novas mortes no sistema e o aumento da possibilidade de sanções por parte de órgãos federais levaram o GDF a aceitar adequar-se ao SINASE por meio da implementação de ações de qualificação profissional, que incluiu a implementação de um curso de formação para os profissionais do sistema socioeducativo, ministrado pelo PRODEQUI, e que se relacionou com os trabalhos de coleta de dados desta tese. Este curso, denominado “Curso de extensão universitária no contexto da educação continuada do sistema socioeducativo do DF”, foi ministrado entre março e dezembro de 2009, por meio de um acordo de cooperação técnica entre a Universidade de Brasília, a SPDCA/SEDH e a SEJUS. Usando métodos de ensino presencial (que incluíram, além de aulas expositivas, palestras, debates, rodas de discussão e sociodramas) combinados com ensino a distância, ele teve como objetivo adequar o Sistema Socioeducativo às diretrizes presentes na Resolução do SINASE (Yokoi de Souza, 2012).

É interessante destacar também que o plano de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica incluía a construção e implantação de uma proposta político-pedagógica para o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no Distrito Federal, tal como estabelecido no ato normativo do SINASE. A equipe do PRODEQUI, diante deste contexto, organizou oficinas nas unidades do sistema para colher contribuições dos profissionais que nele atuavam, que depois foram sistematizadas em um conjunto orgânico e apresentadas para os dirigentes do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.

Em outubro de 2009, foi deflagrada pela Polícia Federal em Brasília a operação “Caixa de Pandora”, que investigou atos de corrupção envolvendo o então governador José Roberto Arruda. O PPS anunciou que deixava de apoiar o governo distrital, exigindo que o secretário Alírio Netto renunciasse ao seu cargo e voltasse ao exercício de seu mandato de deputado na Câmara Legislativa. Ele o fez, mas foi substituído por Flávio Lemos de Oliveira, seu primo e até então seu subsecretário (Araújo, 2009).

Em fevereiro de 2010, o governador José Roberto Arruda foi preso pela Polícia Federal sob a acusação de corrupção, assumindo o vice-governador, Paulo Octávio. Este, alegando falta de apoio político, renunciou alguns dias depois de empossado. Assumiu interinamente o governo o presidente da Câmara Legislativa, Wilson Lima. A Câmara Legislativa deveria eleger um novo governador para terminar o mandato iniciado por José Roberto Arruda.

Também em 2010 a Polícia Civil do Distrito Federal, por conta de uma denúncia anônima, prendeu um homem com cento e quatro mil reais em um estacionamento do antigo centro administrativo do GDF. O preso disse que iria entregar o dinheiro ao então secretário Flávio Lemos



de Oliveira. Este pagamento teria sido enviado pelas empresas Satélite Promoções e a Italian Alimentos, responsáveis pelo vestuário e alimentação dos internos do CIAGO. Estas empresas eram subcontratadas pela Casa da Harmonia Menor Carente, ONG responsável pela gestão partilhada deste Centro de Internação (Araújo, 2010).

Lemos de Oliveira foi demitido pelo governador interino Wilson Lima, que nomeou o defensor público e ex-subsecretário João Marcelo como novo secretário. Após a sua queda, o ex-secretário Lemos de Oliveira deu entrevista ao *Correio Braziliense* dizendo que sua demissão teria como objetivo atingir seu primo Alírio Netto, em represália ao fato de este estar se articulando para se eleger governador pela Câmara Legislativa, e que João Marcelo, exonerado por ele do cargo de subsecretário dez dias antes de sua queda, era indicação do ex-secretário Raimundo Ribeiro (Araújo, 2010).

Em abril de 2010, a Câmara Legislativa elegeu Rogério Rosso (PMDB) como novo governador para cumprir o resto do mandato iniciado por José Roberto Arruda (DEM). Este nomeou como novo Secretário da SEJUS Geraldo Martins, que ficou até o final do ano. Martins, em sua curta gestão que se estendeu até o final do ano de 2010, encerrou as parcerias com organizações não-governamentais para gestão do CIAGO.

Em 2011, com a eleição de Agnelo Queirós (PT) para o governo do Distrito Federal, Alírio Netto (PPS), reeleito deputado distrital, reassumiu a SEJUS. O Sistema Socioeducativo, entretanto, foi novamente transferido de pasta, sendo criada uma nova Secretaria da Criança (SECRIA), sob o comando do médico e ex-presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria, Dioclécio Campos Júnior.

A gestão de Campos Júnior se destacou pelos esforços de criação da nova secretaria, que, por não possuir estrutura física ou recursos humanos próprios, tinha pouca capacidade de implementar políticas públicas. Isto fez com que parte dos profissionais aprovados no concurso para psicólogos e assistentes sociais que deveriam ter sido lotados nas unidades do sistema socioeducativo fossem destinados para a composição de equipe de outras áreas desta pasta, tal como a relacionada aos conselhos tutelares.

Apesar das limitações, algumas iniciativas puderam ser observadas: os nomes das unidades e do sistema como um todo foram modificados, sendo que o CAJE passa a se chamar “Unidade de Internação do Plano Piloto” (UIPP); o CIAGO, “Unidade de Internação do Recanto das Emas” (UIRE ou UNIRE); o CIAP, “Unidade de Internação de Planaltina” (UIP); e o CESAMI, “Unidade de Internação de São Sebastião” (UISS). O próprio sistema foi rebatizado como Sistema Educativo de Ressocialização (SER).

Inicia-se uma política de efetiva desativação da UIPP, o antigo CAJE. A UIRE, melhor estruturada que a UIPP, passou a ter um aumento incremental de número de adolescentes. São



retomados, ademais, os esforços para a construção de novas unidades de internação e de semiliberdade, tais como Santa Maria, Sobradinho e uma específica para mulheres, buscando-se a desativação da UIPP.

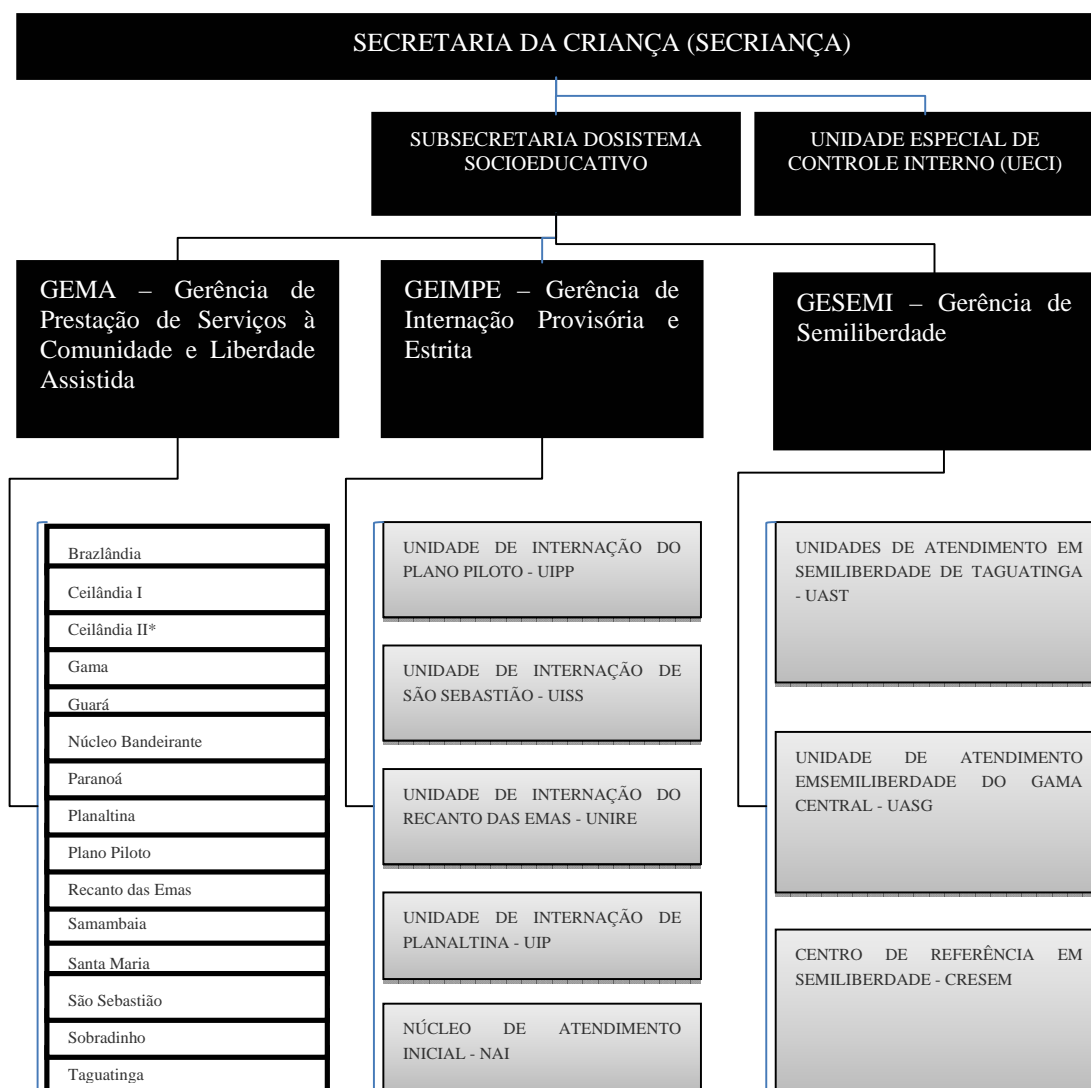
Além disso, também neste período, com o ingresso de novos servidores, retomou-se o intento de transformar as unidades de liberdade assistida em unidades responsáveis pela execução de medidas abertas (o que incluiria, além da medida de liberdade assistida, a de prestação de serviços comunitários).

Campos Júnior deixou a secretaria em abril de 2012, relatando ter se frustrado com a experiência, pois as atribuições da unidade que liderava se relacionavam com *“lidar apenas com as consequências e não com as causas, como eu pretendia e como estou acostumado a fazer”* (Brito, 2012). Assumiu, em seu lugar, Rejane Pitanga, professora da rede pública de ensino do DF ligada aos sindicatos da categoria e ex-deputada distrital vinculada ao PT.

São dignas de registro duas ações relevantes desta nova gestão: a estruturação de uma corregedoria vinculada diretamente ao gabinete da secretária – que visa apurar transgressões cometidas pelos servidores– e um Núcleo de Atendimento Integrado, que passou a receber adolescentes para o pernoite logo após sua apreensão, assumindo um papel que antes era da UISS (antigo CESAMI). Após passar pelo NAI é que o adolescente é encaminhado para outras unidades do sistema (Distrito Federal, 2013).

Deste modo, no que se refere à sua estrutura organizacional, o sistema, em 2013, é subordinado à Secretaria da Criança (SECRIA), existindo uma subsecretaria específica para ele, a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS). Ele é constituído por cinco unidades de internação, sendo duas de internação provisória e três de internação estrita; três unidades de semiliberdade e aproximadamente quinze unidades responsáveis pelas medidas de meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços comunitários). Existem três gerências vinculadas diretamente à subsecretaria, responsáveis pelas unidades em conformidade com as medidas que ali são implementadas. Relevante também destacar a existência de uma Unidade Especial de Controle Interno subordinada diretamente à SECRIA, à qual são atribuídas funções de corregedoria dos funcionários do sistema (Figura 1).

Figura 1- Organograma do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal



Já no atinente às carreiras que compõem o sistema socioeducativo, é relevante ressaltar que compreendê-las como atores internos para implementação de uma política pública pressupõe considerá-las categorias construídas historicamente. No GDF, observa-se que alguns dos nomes oficiais não são utilizados pelos atores do sistema, o que levanta questões acerca dos aspectos subjetivos envolvidos na construção da identidade de algumas carreiras.

Existe uma ampla categoria que compreende diversas denominações e vínculos com o serviço público e que equivale aos socioeducadores do SINASE. Em sua maioria, eles são contratados por concurso público para o cargo de Atendente de Reintegração Social (ATRS), que no momento é parte da carreira de Assistência Pública em Serviços Sociais do GDF, por posse em



cargos comissionados, ou ainda pela Congregação Amigoniana para trabalho no UISS (antigo CESAMI). Nos governos Arruda, Paulo Octávio e Wilson Campos era frequente a contratação destes profissionais por meio de Organizações Não-Governamentais para trabalho em unidades como o antigo CIAGO.

Como existiram diversas formas de vínculos entre estes profissionais e a Administração Pública, os membros destes cargos passaram a ser conhecidos genericamente como “monitores”, “agentes” ou “agentes sociais”. Estes profissionais possuem uma ampla gama de atribuições dentro do sistema socioeducativo, englobando funções diretamente relacionadas aos adolescentes, o apoio às atividades meio, a segurança da unidade, dentre outras.

Nas unidades de internação e semiliberdade, é comum que esses profissionais trabalhem com a escala de plantão de 24 horas de trabalho seguidas de 72 horas de folga. Os chefes e os funcionários que fazem expediente trabalham 40 horas por semana.

Os Especialistas em Assistência Social constituem a carreira categorizada no SINASE como “técnicos”. Esta mudança de denominação para “especialistas” decorre da existência de uma carreira de “Técnico em Assistência Social”, atividade de nível médio com formação técnica em administração. Compreende a carreira de especialistas essencialmente profissionais de Psicologia, Assistência Social e Pedagogia. Em menor quantidade existem também profissionais da Administração, Arquitetura, Ciências Contábeis, Direito, Engenharia e Estatística.

Os profissionais destas carreiras podem assumir funções de direção, chefia e assessoramento – os conhecidos cargos comissionados ou cargos de confiança. Estes são de livre provimento, isto é, podem ser escolhidos livremente pelos dirigentes políticos da Secretaria da Criança, não necessariamente atendendo a critérios burocráticos ou meritocráticos. As estruturas das unidades do sistema, todavia, são pouco similares. As unidades de meio aberto costumam possuir apenas um chefe, enquanto que as unidades de internação possuem uma estrutura mais ampla, com um diretor e um diretor-adjunto, ao qual se subordinam gerentes e chefes de núcleos (que incluem áreas como Segurança, Ensino, Acompanhamento Psicossocial, Administração, dentre outras). Nas unidades de internação existe também o cargo de chefe de módulo, responsável por um prédio no qual ficam os quartos dos adolescentes internados.

À luz do ECA e do SINASE pode-se considerar que alguns destes funcionários compõem o chamado “colegiado gestor”, que seria responsável pela coordenação, monitoramento e avaliação do sistema e pela relação com os demais órgãos que compõem o SINASE. Do atual organograma da SECRIA, considerou-se que compõe este colegiado o Subsecretário do Sistema Socioeducativo que corresponderia ao que é descrito no SINASE como o Dirigente do Sistema Socioeducativo, seus

assessores diretos, os gerentes de programa, que correspondem à equipe diretiva do sistema e diretores de unidade.

Desta forma, para cada carreira podem existir três denominações diferentes: a prevista no SINASE, a atribuída pelo Governo do Distrito Federal e aquela pela qual os profissionais se reconhecem mutuamente. Na análise dos dados, percebendo as contradições entre o trabalho prescrito e o trabalho real destes profissionais, concluímos que seria mais interessante e congruente com os referenciais teóricos desta tese usar as denominações que os profissionais mais utilizam no seu cotidiano, ainda que estas não sejam as previstas nas legislações federal e distrital.

Quadro 3: Correspondência entre as denominações das categorias profissionais

LEGISLAÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL	DENOMINAÇÕES UTILIZADAS PELOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA	DENOMINAÇÕES UTILIZADAS PARA ESTE TRABALHO
Atendente Técnico de Reintegração Social	Socioeducador, Operador	Agentes, ATRS (mais comuns), Agentes Sociais, atendentes, Seguranças	Agentes, ATRS
Especialista em Assistência Social	Técnico, Operador	Técnicos	Técnicos
Chefe Gerente Diretor	Gestor	Chefe Gerente Diretor	Chefe Gerente Diretor

Finalmente, sob a perspectiva do desenho proposto pelo SINASE, o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal se articularia com outros sistemas, considerando sua incompletude institucional. Pode-se entender estes outros sistemas que se interseccionam com o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal:

- Pelo Sistema Único de Saúde (SUS): a Secretaria de Saúde do Distrito Federal;
- Pela área de educação: a Secretaria de Educação do Distrito Federal;
- Pela área de Justiça: o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal (VIJ) a Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE) e a Defensoria Pública do Distrito Federal;



-
- Pelo Sistema Único de Segurança Pública: a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal;
 - Pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST);
 - Por outras instâncias do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: a SPDCA/SEDH e o CONANDA.



2-OS CAMINHOS METODOLÓGICOS

Um cientista não é uma pessoa que dá as respostas certas, mas aquele que faz as perguntas certas.

Claude Lévi-Strauss

O presente capítulo apresenta as definições e pressupostos que nortearam este trabalho de pesquisa. A proposta de aproximar os campos da Análise de Políticas Públicas e da Psicologia terminou exigindo precisão nas delimitações terminológicas. Isto porque uma mesma palavra ou expressão pode ter acepções diferentes em conformidade com o referencial teórico, o modelo de análise ou o contexto em que são empregadas. Deste modo, o presente capítulo apresenta a ambientação, o problema, a hipótese e os objetivos deste estudo com comentários acerca das acepções dos diferentes conceitos aqui utilizados.

2.1 – A aculturação, o problema e a hipótese

A experiência de ambientação forneceu importantes subsídios para o desenho da pesquisa, sendo por isto relevante a sua justaposição com o problema e a hipótese deste trabalho.

2.1.1 – A aculturação

Conforme relatado anteriormente, na ocasião de meu ingresso no programa de Doutorado o PRODEQUI realizava um curso de formação para os profissionais do Sistema Socioeducativo, no contexto das políticas de promoção da atenção integral à saúde de adolescentes em privação de liberdade. Este curso visava capacitar conjuntamente os profissionais do sistema socioeducativo e do Sistema Único de Saúde para a integração de suas ações, dentro da perspectiva do ECA de incompletude institucional. Ele era norteado pela Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004, elaborada pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e



pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Passei a frequentar uma parte destas aulas como observador participante.

A princípio, o objetivo desta atividade se relaciona com o fato de que, tendo encontrado um possível tema de pesquisa, passava a existir a necessidade de definir o problema de pesquisa e os outros elementos metodológicos decorrentes. Neste contexto, a observação participante é uma técnica que permite a aproximação de temas que envolvem o entendimento dos significados que as pessoas atribuem ao seu próprio processo laboral, e que por isto exigem alguma forma de aculturação para a adequada estruturação do desenho de pesquisa, bem como para subsidiar os passos seguintes a este (Turato, 2003; Angrosino, 2009).

A observação participante é uma técnica inspirada na Etnografia. Ela tem por objetivo captar os significados e as experiências subjetivas de um grupo ou comunidade. Muitas vezes ela implica na assimilação das linguagens verbais e não verbais, permitindo também tanto um entendimento mais amplo dos dados coletados por outros métodos, quanto uma melhoria na comunicação com os sujeitos de pesquisa e com outros atores institucionais, facilitando a operacionalização da coleta de dados (Turato, 2003).

É importante destacar também que a observação participante é orientada por uma pergunta preliminar, que não necessariamente será o problema de pesquisa de um trabalho acadêmico. Isto significa que o pesquisador não analisa todas as percepções de seus cinco sentidos de forma aleatória ou exaustiva, pois ele possui uma questão que direciona seu olhar (Angrosino, 2009). Esta pergunta preliminar, no presente caso, era “Quais as possíveis relações entre a subjetividade dos atores do sistema socioeducativo e a política de atendimento socioeducativo?”

O curso ministrado no PRODEQUI foi direcionado para profissionais de diferentes áreas do sistema socioeducativo do Distrito Federal, tais como a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, a Secretaria de Saúde, o Ministério Público, dentre outros. O corpo discente, por conseguinte, abrangia uma significativa gama de categorias profissionais, tais como psicólogos, assistentes sociais, educadores, funcionários administrativos, médicos, dentre outros.

A maior parte dos alunos, todavia, era oriunda de unidades de internação, e as siglas de suas unidades (CAJE, CIAP, CESAME, CIAGO) surgiam de modo bastante comum na sala de aula. O módulo englobou em sua maior parte supervisões de caso. A partir do relato de um caso verídico de um adolescente que passava por alguma medida socioeducativa, eram elaboradas pelo grupo algumas diretrizes de um Plano Individual de Atendimento – PIA. Buscava-se que os discentes trabalhassem de forma sistêmica, tentando integrar diferentes atribuições a uma estratégia comum para o caso analisado.



Os discentes, ao serem discutidas algumas proposições para o PIA que integrassem as ações, apresentavam grandes dificuldades por causa de suas atribuições. Uma das vezes em que isto se observou foi no caso de uma adolescente que, mesmo egressa do sistema, e tendo possuído muitos problemas disciplinares no transcorrer da execução de sua medida socioeducativa, permanecia nas redondezas da unidade de internação após sua medida ter sido encerrada. Tal proximidade sugeria o que Sudbrack (2003) define como uma demanda não expressa – o adolescente não consegue lidar com a sua fragilidade e pede auxílio aos órgãos competentes.

Iniciou-se então uma discussão acerca de qual seria a unidade que teria a atribuição específica de acolhê-la: se o CAJE, o sistema de saúde, dentre outros. Alguns profissionais chegaram a declarar que sua atuação neste caso seria ilegal, pois, enquanto servidor de determinada unidade “não lhe era permitido atender alguém que não estava internado”. Foi estabelecida ao final uma estratégia de acolhimento conjunta, por meio da pactuação de papéis entre diferentes unidades do sistema.

Em outras situações, foi comum um caso discutido ser reconhecido pelos membros de duas ou mais unidades administrativas, o que facilitou em algumas vezes a realização do hipotético PIA. Nestes momentos, diante da necessidade de se fazer um plano comum, os funcionários passavam a discutir suas atribuições em conformidade com os atos normativos que regulam suas unidades. Algumas vezes se sucederam impasses, pois os funcionários de uma unidade administrativa temiam tomar uma iniciativa que pudesse ser observada como uma interferência indevida por outra. Em outras, os funcionários manifestaram dúvidas em relação a seus papéis serem o de realmente interceder em prol do adolescente.

Outro fato de interesse constatado nesta fase foram alguns problemas nas atribuições das carreiras. Era usual um profissional dizer-se impossibilitado de tomar alguma decisão, por ser apenas um “agente”, e não um técnico (psicólogo ou assistente social). O mesmo ocorria com os técnicos, tais como algumas assistentes sociais que às vezes consideravam que não era sua atribuição escutar o adolescente de forma similar a um psicólogo.

As dificuldades dos funcionários em pensar de forma sistêmica ficaram evidentes no psicodrama realizado por ocasião do encerramento do curso. Os participantes elaboraram uma encenação na qual um funcionário interpretava um adolescente internado em uma unidade e que estava dentro de sua cela. Este adolescente se queixava de dores e pedia atendimento médico, sendo interpelado por um grupo de funcionários. Eles rapidamente dividiram os papéis, sendo que alguns interpretavam o papel de ATRS desconfiados da veracidade dos relatos, e outros mantinham uma postura mais compreensiva. Apesar de eles terem consciência desta divisão de papéis no interior de suas instituições, apresentada de modo tragicômico, e também da inadequação dos agentes que



manifestavam descrédito em relação aos relatos de dor feitos pelos adolescentes, eles não conseguiram sair deste impasse. Isto é, depois de terem apresentado esta situação-problema eles simplesmente não sabiam como resolvê-la.

Manifestou-se, assim, a questão dos fatores que contribuem e que limitam a abordagem sistêmica ou em redes preconizada pelo curso pelos funcionários das diferentes unidades do serviço público relacionadas às medidas socioeducativas. Pode-se considerar que pelo menos uma parcela dos servidores que fizeram o curso tinham conhecimento sobre o SINASE e sobre o trabalho em rede, mas não conseguiam se articular para elaborar ações integradas que visassem obter resultados condizentes com o desenho da política em tela. Em diversas ocasiões, eles continuavam restritos aos papéis que lhes eram reservados e legitimados pela tradição de suas instituições (Enriquez, 2007a).

No semestre seguinte, como já destacado no capítulo 1, houve um Convênio entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal, a Universidade de Brasília e o Governo do Distrito Federal. Ele previa a realização de um curso para todos os funcionários do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal e a elaboração da proposta político-pedagógica pela equipe do PRODEQUI.

Tal intento exigiu uma forte dedicação por parte da equipe do Laboratório. Tanto a atividade gerencial (gestão da logística) quanto a atividade educacional eram inéditas para o Laboratório. Deste modo, interagi como observador participante de aulas, de reuniões preparatórias internas do PRODEQUI, reuniões com gestores do sistema socioeducativo, dentre outras atividades.

A participação nos eventos supracitados me permitiu ampliar a percepção das profundas dificuldades institucionais para a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente e do SINASE no GDF. Foi possível inferir que as mudanças de atitude possibilitadas pelo curso eram objeto de intensas resistências.

2.1.2 – O problema

A experiência de ambientação, em articulação com a revisão de literatura e a revisão de aspectos históricos e contextuais, forneceu subsídios suficientes para a construção do problema de pesquisa, assim definido:

Como a intersubjetividade dos principais grupos que compõem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo influencia na implementação da Política Nacional de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei?



Entende-se por intersubjetividade o conjunto de representações, afetos, desejos e fantasias que permitem o surgimento e a manutenção dos laços sociais de um determinado grupo (Barus-Michel, 2004). Deste modo, não constitui parte do problema deste trabalho a análise da intrassubjetividade, isto é, de representações, afetos, desejos e fantasias que não se relacionam com a manutenção dos laços sociais dos grupos que compõem o sistema distrital.

Ademais, como o objeto de análise são as representações, afetos, desejos e fantasias que permitem a manutenção dos laços sociais dos principais grupos que compõem o sistema, passa a não ser objeto desta tese a intersubjetividade relacionada com a gestão de uma determinada unidade do sistema socioeducativo de modo particular (por exemplo, a UIPP, a UNIRE, a UASG ou uma UAMA), a não ser quando ela se relacione com o conjunto do sistema.

É evidente que como as identificações decorrem do processo laboral, elas se relacionam com o processo de divisão de trabalho no sistema socioeducativo, o que aproxima o conceito de grupos aqui ao conceito de “classe institucional” da sociopsicanálise de Mendel (Baremlitt, 1998).

Existem, todavia, muitos grupos ou classes institucionais no sistema socioeducativo, sendo necessário fazer um recorte dos principais grupos do sistema – isto é, dos grupos responsáveis pela implementação da política pública. A princípio, considerando que o problema de pesquisa tem por intento verificar a influência da intersubjetividade dos atores na execução da política, os grupos a serem considerados são reduzidos àqueles responsáveis pela gestão e implementação do SINASE. Isto porque, mesmo sopesando o fato do desenho deste sistema prever a atuação de atores institucionais da saúde, educação, justiça e assistência social de forma intersistêmica, a articulação entre estes deve ser feita pelos operadores das medidas socioeducativas. No caso, por exemplo, do curso oferecido pelo PRODEQUI para articulação dos profissionais de saúde com os profissionais do sistema socioeducativo do Distrito Federal, ficava evidente que, se estes últimos não fossem capazes de perceber a necessidade de apoio de outros sistemas, pouco adiantaria a capacitação dos primeiros.

Deste modo, como primeiro recorte, considerou-se como principais grupos para a presente tese os gestores do sistema socioeducativo e as classes responsáveis pela gestão e operacionalização das entidades responsáveis pela implementação das medidas socioeducativas. Deste modo, considere-se que os principais grupos incluíam: a) os técnicos ou especialistas em assistência social, responsáveis pela articulação do Plano Individual de Atendimento (PIA); b) os atendentes de reintegração social e profissionais similares ou agentes; c) os chefes, gerentes e gestores do sistema (os ocupantes dos cargos em comissão de chefia ou assessoramento). Membros destes grupos, ademais, foram definidos como os sujeitos da pesquisa.



É interessante ressaltar também que a carreira dos profissionais do sistema possui certa dinamicidade. No caso do Distrito Federal, por exemplo, eles podem mudar de unidade de exercício profissional no decorrer de suas carreiras, sendo comum profissionais com experiências nas várias medidas (isto é, que já trabalharam em unidades de internação, semiliberdade e medidas de meio aberto) e que já tenham ocupado cargos comissionados de chefia e assessoramento durante alguns períodos voltarem a ser técnicos em outros.

Isto porque a análise de uma política pública sistêmica enseja diversas possibilidades de identidade grupal que não são observadas em apenas uma organização. Se, por um lado, existem formas de identificação ligadas à divisão do trabalho entre as carreiras que compõem o sistema (essencialmente os ATRS e os técnicos), elas também existem no que se relaciona à divisão de atribuições entre as organizações que compõem o sistema (isto é, entre as unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida). Deste modo, em teoria, um psicólogo lotado em uma unidade de internação pode ter mais identidade com o projeto, crenças e ilusões de sua unidade ou das unidades que executam a mesma medida socioeducativa do que com aqueles compartilhados pelos profissionais da mesma carreira, mas em exercício em unidades ligadas a outras medidas.

Deve-se considerar também que alguns servidores no decorrer de suas trajetórias profissionais passaram por diversas organizações do sistema (isto é, mudaram de unidades de execução de medidas) e por diferentes vinculações institucionais (trocaram de vínculo com a Administração Pública por concurso ou posse em cargo comissionado de carreira), o que complexificou a análise aqui realizada.

No que tange ao “sistema socioeducativo”, optou-se por adotar a definição da Resolução 119 do CONANDA. Esta estabelece que o sistema é composto por um órgão de deliberação (no caso do Distrito Federal, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal), um órgão de gestão (atualmente a Secretaria da Criança do Distrito Federal), alguns órgãos de execução (compostos pelas unidades de execução das medidas socioeducativas e, secundariamente, pelos órgãos componentes dos sistemas de saúde, educação, justiça, segurança pública e assistência social), as entidades de atendimento (sendo que, apesar da maioria delas serem órgãos públicos subordinados ao GDF, existe uma – o CESAMI, vinculada ao terceiro setor) e os órgãos de controle (tais como o Tribunal de Contas do Distrito Federal, Conselho Tutelar, Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público)⁴.

⁴ Ressalva-se que, em conformidade com os objetivos, os sujeitos da pesquisa não serão escolhidos considerando todos estes órgãos públicos.



No que se refere ao conceito de “implementação”, sobreleva-se que esta é uma palavra que está sendo utilizada em uma acepção próxima da abordagem do ciclo das políticas públicas, composto pelas fases de planejamento, implementação e avaliação (Hill e Hupe, 2002). Por mais que o presente trabalho não utilize precipuamente modelos de racionalidade absoluta em sua análise de dados, elementos comuns entre estas teorias e outras teorias de análise de políticas públicas, como o conceito acima, foram utilizados para o recorte do objeto e dos objetivos.

Pode-se considerar, deste modo, que a atual política para adolescentes infratores tem seu início com o advento da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente. É possível inferir que esta fase constitui o processo de inserção do problema na agenda pública, a tomada de decisão acerca da necessidade de uma política e as diretrizes que a nortearão.

Passada esta fase, caberia ao Poder Executivo em seus diferentes níveis o desenho (ou planejamento) e a implementação da política. É possível pressupor que o lento processo de implementação por parte do Poder Executivo fez com que os mecanismos de execução das políticas anteriores coexistissem com os oriundos das legislações e doutrinas anteriores, originando fortes contradições e tensões internas.

Ressalva-se que este cenário de ausência de um desenho de implementação da política começou a ser resolvido com a criação do primeiro documento orientador do SINASE (a Resolução 119 do CONANDA), que iniciou a regulação da divisão de competências, o estabelecimento de diretrizes, dentre outros elementos que caracterizam o planejamento de políticas públicas.

Deste modo, mais complexa que as definições anteriores é a delimitação do recorte da “Política Nacional de Atendimento Socioeducativo” para fins deste estudo. Em primeiro lugar porque, conforme se pode observar pela revisão de literatura feita no capítulo 1, ela lida com uma ampla gama de assuntos, nem todos afeitos diretamente à questão de vínculos grupais, tais como as questões orçamentárias e de infraestrutura. Fez-se necessário, por conseguinte, para não incidir em uma investigação exaustiva e pouco profícua, distinguir as normatizações e dispositivos legais nestes ordenamentos jurídicos com maiores possibilidades de se relacionarem com os vínculos grupais e com a questão da efetividade desta política pública.

Em segundo lugar, é relevante assinalar que a atual Política Nacional não constitui um conjunto absolutamente coeso de atos jurídicos. Como existem no atual ordenamento jurídico uma lei (Lei 12.549), dois atos normativos federais que regulam o sistema (a Resolução 119 do CONANDA e a Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004), e um Programa (o PROSINASE), é necessário fazer um levantamento dos objetivos do SINASE considerando este conjunto de textos jurídicos. Além disso, os atos normativos do SINASE e a lei do SINASE são temporalmente diferentes e foram elaboradas por instituições distintas – a Resolução 119 do



CONANDA é fruto de um conselho composto pelo governo e por representantes da sociedade civil, a Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004 é de autoria exclusiva do Poder Executivo e a Lei Federal 12.549 foi proposta originalmente pelo Poder Executivo, modificada pelo Poder Legislativo e sancionada posteriormente pelo Poder Executivo. Além disso, a SEDH e o MDS executam ações para implementação do SINASE, que, por uma característica das dificuldades de implementação de políticas públicas, não necessariamente possuem relação com o que foi planejado inicialmente (Hill e Hupe, 2002). Deste modo, em uma análise superficial, estes fatos tornam possível que os processos desenhados nos atos normativos do SINASE pressuponham relações de causa e efeito diferentes das presentes na Lei do SINASE e nas ações do PROSINASE, pois, conforme considera March (1994), a troca de decisores afeta o processo decisório. Deste modo, se fez necessária uma categorização das principais ações do SINASE e do PROSINASE, em conformidade com os objetivos da política de atendimento socioeducativo.

Considerando-se que, sob a ótica do Direito, a Lei é hierarquicamente superior a portarias e resoluções, pode-se considerar que todos os princípios, regras e critérios do SINASE são elementos constituintes e definidores de processos cujos objetivos finais se circunscrevem (ou deveriam, em tese, se circunscrever) aos quatro objetivos previstos na Lei 12594 para as medidas socioeducativas: a garantia dos diversos direitos dos adolescentes, a reinserção social do adolescente, a responsabilização do adolescente e a reprovação do ato infracional.

Art. 1^ª Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1^ª 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.

§ 2^ª Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei n^º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e



III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. (Brasil, 2012)

Deste modo, a partir dos objetivos estabelecidos acima, fiz uma releitura da Resolução 119 do CONANDA, da Lei 12549 e da Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004, e elenquei as diretrizes que parecem possuir um nexo causal com os objetivos desta política pública, estabelecidos nos três incisos do parágrafo segundo do artigo 1º da Lei 12549.

O primeiro inciso, que estabelece como objetivo *”a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação”*, insere na Lei do SINASE o conceito de responsabilização já presente no ECA. Já o terceiro inciso, pelo qual surge como objetivo o SINASE *“a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”*, mostra que o legislador, por meio da Lei 12594, inovou frente ao ECA e ao ato normativo do SINASE por incluir de forma mais clara objetivos sancionatórios, aproximando-se formalmente do Direito Penal Juvenil.

Neste contexto, é importante assinalar que a implementação dos objetivos sancionatórios das medidas socioeducativas, por si só, não é de significativa dificuldade, pois eles são historicamente aplicados desde o surgimento do SAM. Por conseguinte, a implementação deles, isoladamente, não será objeto de análise na presente tese.

Já o inciso II elenca dois objetivos que não se vinculam à faceta sancionatória da medida: *“a integração social do adolescente”* e *“a garantia de seus direitos individuais e sociais”*, fazendo menção a um método, *“o cumprimento de seu plano individual de atendimento”*, o que faz com que o PIA tenha uma relação causal com o cumprimento dos objetivos estabelecidos neste inciso.

No que se refere ao objetivo de promover *“a integração social do adolescente”*, é possível estabelecer relações causais com diversas diretrizes tanto do ato normativo do SINASE quanto da Lei do SINASE, cabendo destacar:

- Dada a sua inserção como meio no parágrafo que trata dos objetivos do SINASE, todas as diretrizes relativas ao Plano Individual de Atendimento, que incluem o seu papel, a sua periodicidade, a composição da equipe responsável por sua elaboração, dentre outros.
- Na delimitação de um Projeto Político-Pedagógico para cada organização que contemple pelo menos objetivos, público-alvo, capacidade de atendimento, referencial teórico-



metodológico, ações/atividades, recursos humanos e financeiros, monitoramento e avaliação.

- No estabelecimento de parâmetros mínimos para as equipes cujo perfil mais se relaciona com a reinserção social, tais como o número mínimo de profissionais técnicos (Psicólogos, Assistentes Sociais, Pedagogos, Referência Socioeducativa), a frequência de reuniões sobre as ações socioeducativas.

A garantia dos direitos individuais e sociais do adolescente provavelmente é o objetivo que possui maiores relações causais com os princípios, regras e diretrizes da Resolução 119 do CONANDA. Elaborar uma lista destes direitos seria muito exaustivo, sendo que eles já foram relatados no capítulo anterior. Cumpre, todavia, destacar, como mais relevantes:

- Os direitos à Educação, incluindo a garantia de acesso aos serviços educacionais;
- Os direitos à cultura, ao esporte e ao lazer, incluindo o acesso a programações culturais, teatro, literatura, dança, música, artes. O esporte, em especial, é valorizado também pela sua capacidade de promover a inclusão social dos adolescentes infratores por meio do ensinamento de valores como liderança, tolerância, disciplina, confiança, equidade étnico-racial e de gênero;
- Os direitos relativos à saúde, incluindo determinações específicas para os adolescentes portadores de transtornos mentais e dependência de drogas;
- Os direitos à incolumidade física incluem diretrizes relativas à seleção e capacitação dos profissionais do sistema, à substituição ou investigação de profissionais com condutas antipedagógicas, à prevenção ou ao gerenciamento de situações de crise;
- Os direitos reprodutivos e sexuais, que incluem o direito à visita íntima;
- No que se refere aos Direitos Humanos existem orientações relacionadas à promoção da diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual, caracterizadas, todavia, por uma relativa fluidez no que tange a suas definições. Abrangem estas diretrizes ações de capacitação de conteúdos de promoção e incentivo da autoestima dos adolescentes por meio das ações de afirmação.

Existem, ademais, no ordenamento jurídico da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, algumas diretrizes que se relacionam com meios para estruturação do Sistema e de suas interfaces com outros sistemas. Cumpre sobrelevar:

- A articulação sistêmica entre as unidades que compõem o sistema socioeducativo e as unidades de outros sistemas como forma de garantir a agilidade e a eficiência das ações comuns (tais como o sistema educacional, o SUS, o SUAS, o SUSP e o Poder Judiciário);



- No Projeto Político-Pedagógico e no Plano Distrital de Atendimento Socioeducativo.

Por fim, é relevante também fazer uma análise do PROSINASE, o programa de implementação do SINASE descrito no capítulo 1, por meio da destinação de seus recursos orçamentários. É interessante destacar que, apesar do orçamento disponibilizado pelo MPOG poder variar no decorrer de um ano, um programa e suas ações orçamentárias são incluídos no Plano Plurianual, que faz um planejamento orçamentário do governo federal para períodos de quatro anos. Desta forma, existe alguma estabilidade nas linhas orçamentárias de um programa, sendo possível fazer algumas inferências sobre sua utilização.

Conforme mencionado anteriormente, a ação orçamentária que dispõe do maior valor de recursos em 2011, denominada “Apoio à Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Semiliberdade e Internação”, possui nexos causais com o objetivo de garantir direitos individuais e sociais para os adolescentes, incluindo, de forma mais evidente, a incolumidade física do adolescente, e também com o direito à educação, à saúde, os direitos reprodutivos, os direitos ao esporte e lazer, dentre outros. Isto porque a construção, reforma ou ampliação de unidades garante uma estrutura física necessária para o usufruto destes direitos.

O Apoio a serviços de Defesa Técnica dos Adolescentes, em tese, também colabora para a garantia aos adolescentes de direitos vinculados ao processo jurídico. Ela se vincula à criação e ao fortalecimento das defensorias públicas.

O Apoio à Municipalização e à Descentralização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto é uma ação de gestão. Pretende-se, com a nova distribuição entre os entes federativos, aumentar a proximidade da execução de medidas socioeducativas de liberdade da família e da comunidade em que o adolescente está inserido. Isso também se coaduna com o objetivo de diminuir os efeitos da institucionalização, o que aproxima esta ação dos teóricos da *Labelling Approach*.

Por derradeiro, a ação “Formação de Operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei” se relaciona com um grande número de diretrizes do SINASE, incluindo o PIA, o Projeto Político-Pedagógico, a garantia dos direitos dos internos, dentre outras. Ações de formação podem se relacionar com diversos objetivos, até porque os limites para conteúdos e cargas horárias são dados pela proporção entre recursos orçamentários, meios de execução e contingente de profissionais a serem formados.

Olhando-se para o ato normativo do SINASE, todavia, existem também diretrizes que não se relacionam com nenhuma das quatro ações orçamentárias do PROSINASE. A criação de novas estruturas organizacionais nas unidades de execução (comunidades socioeducativas, assembleias) e



para a gestão do sistema (colegiado gestor), por exemplo, não poderia ser resultado apenas da formação dos operadores do sistema, pois implica em reestruturações normativas e administrativas.



2.1.3 – A hipótese

Considerando as reflexões realizadas em decorrência da revisão da literatura e dos aspectos históricos que envolvem a Política para atendimento aos adolescentes infratores no Brasil e no Distrito Federal, foi estabelecida como hipótese de trabalho:

Os vínculos grupais existentes entre os principais grupos que compõem o SINASE impedem a efetiva implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo.

O conceito de “vínculos grupais” aqui adotado é o utilizado pelos autores da Psicossociologia. Ele pressupõe a existência de representações comuns aos componentes do grupo, bem como uma idealização de suas identidades grupais e a interiorização de valores comuns. Desta forma, ele se relaciona com uma percepção comum da identidade do grupo, de sua história e de seu futuro (Enriquez, 2001; Barus-Michel, 2004).

O significado da locução “efetiva implementação” se relaciona com o conceito de “efetividade”. Em que pese este conceito ser vinculado a abordagens relacionadas à Teoria da Racionalidade Absoluta, cumpre destacar que o que busquei aqui ao elaborar esta hipótese não é verificar se os vínculos grupais afetam a eficiência (isto é, a relação entre os recursos humanos, orçamentários e administrativos utilizados e os resultados obtidos) ou a eficácia (isto é, se os objetivos estabelecidos formalmente são atingidos) da execução de medidas socioeducativas. Considerando que é razoável pressupor que os aspectos sancionatórios da pena já estão implementados, considere que esta política se tornaria inefetiva se a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento, fossem impedidas ou limitadas pelos vínculos intersubjetivos existentes entre os principais grupos do sistema.

2.2 – Os objetivos

Foram estabelecidos um objetivo central e geral, dois objetivos específicos e dois objetivos correlatos. Esta divisão de objetivos segue a tipologia proposta por Turato (2003), exposta na tabela abaixo:



Quadro 4 – Tipologia de objetivos de um trabalho acadêmico

Critérios para divisão	Níveis dos objetivos	Uma definição enquanto enunciação
Quanto à amplitude	Geral Específicos	Busca abarcar um alvo global, genérico Busca tomar cada categoria em particular
Quanto à importância	Principal Secundários	Busca atingir o fundamental e o essencial Busca tocar em elementos dependentes
Quanto à abrangência	Central Correlatos	Busca apreender o foco eleito Busca alcançar questões afins
Quanto à cronologia	Inicial Decorrentes	Busca conhecer os dados imediatos Busca empregar em alvos após a conclusão

Fonte: Turato, 2003.

A utilização de dois critérios para divisão dos objetivos deveu-se à natureza peculiar destes, pois, além de um objetivo geral e de dois específicos, julgou-se interessante postular dois objetivos que atendiam a questões conexas, que representariam uma externalidade positiva do presente trabalho acadêmico.

2.2.1 – O objetivo geral e central

Constitui o objetivo geral e central desta tese:

Realizar uma análise do possível impacto dos vínculos dos principais grupos que compõem o SINASE na implementação da Política Nacional de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei no Distrito Federal

A princípio, é relevante discriminar que o uso da expressão “análise” pode causar confusão pela sua associação histórica aos métodos de Avaliação de Políticas Públicas ligados às teorias de racionalidade econômica citadas no primeiro capítulo. Análises, bem como avaliações de políticas públicas, possuem uma infinidade de objetivos, que variam em conformidade com seus demandantes. Como o objetivo desta análise é o de obter uma melhor compreensão acerca da hipótese de existir uma “*ligação entre os vínculos grupais existentes no sistema socioeducativo e as dificuldades de implementação da política nacional de atendimento socioeducativo no Distrito Federal*” não será feita uma análise exaustiva da implementação da política nacional, e sim uma análise que permita a obtenção de subsídios que possam corroborar, refutar ou estender a compreensão acerca da hipótese.



A justificativa pela escolha do Distrito Federal como caso de estudo relaciona-se inicialmente com a oportunidade oferecida pelas ações de capacitação realizadas pelo PRODEQUI. Em segundo lugar, deve-se considerar que se trata de um dos sistemas socioeducativos nos quais os profissionais são mais bem pagos. O salário inicial de um agente em 2013, por exemplo, é de R\$ 6.900,47 (SIND-ATRS, 2013), de forma que é difícil elencar entre os fatores que levam à desmotivação destes profissionais questões relativas aos seus vencimentos. Por fim, conforme relatado no capítulo 1, trata-se de um sistema que, no decorrer do conjunto de sua história, foi objeto de um número significativo de denúncias de violações dos direitos dos adolescentes.

Todavia, ressalva-se que ainda que o trabalho de campo esteja sendo realizado no Distrito Federal, o objeto desta análise é o SINASE, e não especificamente o sistema distrital. Parte-se do pressuposto de que o planejamento realizado pelo governo federal para a implementação do SINASE nos demais entes federados (estados, municípios e Distrito Federal), se tiver sido bem realizado, deve dar conta das particularidades de todos eles. O fato de no Distrito Federal termos um mesmo governo responsável pela implementação de todas as medidas socioeducativas, da média dos vencimentos dos servidores do sistema socioeducativo ser mais alta do que a da maioria das outras unidades da federação e da existência de proximidade física entre o sistema distrital e os tomadores de decisão no governo federal constituem fatores que facilitam a implementação do sistema.

2.2.2 – Os objetivos específicos e correlatos

Os objetivos específicos do presente trabalho visam criar condições para que o objetivo geral e central sejam atingidos. Parte-se do pressuposto de que o conjunto de objetivos específicos, após serem atingidos, significa que o objetivo geral também o foi.

Isto posto, considero que a relação que o problema de pesquisa e a hipótese estabelecem entre os vínculos intersubjetivos dos grupos que compõem o sistema socioeducativo do Distrito Federal e as dificuldades de implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo tornam necessárias, a princípio, a descrição e a análise das relações intersubjetivas dos grupos que compõem este sistema, constituindo este o primeiro objetivo específico:

Descrever e analisar as relações intersubjetivas que envolvem os principais grupos do sistema socioeducativo do Distrito Federal.



Se vínculos grupais, todavia, dependem da internalização de valores comuns, e estes valores comuns determinam um projeto comum, é relevante, para a análise do impacto das relações intersubjetivas na implementação da política de atendimento socioeducativo, verificar a internalização da referida política pelos principais grupos do sistema. Pode-se pressupor que, dada a própria característica peculiar do trabalho na execução de medidas socioeducativas, que termina exigindo um significativo envolvimento intersubjetivo (Selosse, 1994), se não houver esta internalização, existirão significativas dificuldades para a implementação da política. Desta forma, foi incluído como segundo objetivo específico:

Descrever e analisar a percepção por parte dos principais grupos do sistema socioeducativo acerca da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo.

O trabalho de aculturação, ademais, por ter permitido verificar as dificuldades dos discentes nos cursos executados pelo PRODEQUI, possibilitou pressupor que existem significativas contradições entre o trabalho prescrito e o trabalho real no sistema socioeducativo. Conforme Dejours (1994), estas contradições costumam originar sofrimento psíquico, o que limita as possibilidades de se obter prazer por meio da sublimação. Ademais, algumas unidades do sistema possuem um passado caracterizado pela violência. O relato de mortes e agressões envolvendo adolescentes, agentes e técnicos provavelmente origina sofrimento psíquico por si só. Estes fatores sugerem que os grupos tendem a elaborar estratégias coletivas de defesa como forma de lidar com seu sofrimento.

Deste modo, foi considerado como terceiro objetivo específico:

Descrever e analisar a percepção dos principais grupos do sistema socioeducativo do Distrito Federal acerca do seu trabalho, bem como dos riscos, dos prazeres e do sofrimento psíquico envolvidos nesse trabalho.

Em meu entendimento, a contribuição de um trabalho acadêmico não deve se voltar apenas para a geração de conhecimento acadêmico. Minha experiência profissional me mostra diariamente a necessidade de conhecimentos aplicados para a Análise de Políticas Públicas e para os processos decisórios no cotidiano da Administração Pública. Não se trata de um objetivo que atinge o foco central da pesquisa. Ele atinge uma questão afim. Deste modo, foi estabelecido como primeiro objetivo correlato:



Problematizar as ligações entre os campos da Psicologia e o das Políticas Públicas, buscando possibilidades de aplicação dos referenciais e metodologias da Psicologia Clínica na Análise de Políticas Públicas.

É necessário ressaltar que este objetivo foi atingido também por meio da publicação de um artigo intitulado “Análise de Políticas Públicas, Subjetividade e Poder” (Baptista, 2012), cujos conteúdos foram inseridos parcialmente no capítulo 1 e nas conclusões deste trabalho.

É conveniente ressaltar que este se trata de um objetivo correlato que, ainda que tenha servido como subsídio para a execução do objetivo geral e central, é relativamente distinto dele, pois a pesquisa teria sido executada sem a necessidade desta problematização.

A inserção deste objetivo, todavia, é justificada pelas possibilidades abertas por estudos que se situem na interface destes dois campos. A existência do campo de Políticas Públicas, que não tem sido usualmente observada nos esforços de pesquisa até então realizados pela Psicologia relativos às políticas públicas, ao mesmo tempo em que abre novas oportunidades de construção de saberes multi, inter e transdisciplinares, termina por exigir do psicólogo e de outros profissionais atenção para a existência de referenciais, conhecimentos e práticas acumulados nesta área que são usados no desenho das ações governamentais em nosso e em outros países.

Por outro lado, é importante ressaltar que a Psicologia possui relevantes subsídios para uma melhor compreensão da limitação das abordagens racionalistas, que são usualmente utilizadas no desenho das políticas públicas, pelo menos no âmbito federal. Sem desconsiderar que a introdução destas abordagens racionalistas teve o mérito de atenuar o desperdício de recursos públicos com ações clientelistas ou patrimonialistas, seria um inegável avanço se o planejamento das políticas públicas também passasse a considerar os aspectos intersubjetivos que envolvem tanto os atores públicos quanto a sociedade.

Urge ressaltar, por fim, que a inserção dos psicólogos no campo das Políticas Públicas se dá com muita frequência por meio de suas contratações pelo Estado. Como a atuação dos psicólogos no Serviço Público possui uma inexorável implicação com relações de poder, e, por conseguinte, com aspectos éticos e deontológicos da categoria, novos trabalhos que permitam uma compreensão mais abrangente das relações entre estes dois campos do saber serão necessários. A problematização realizada no âmbito desta pesquisa, por conseguinte, constitui uma externalidade positiva que pode ser aproveitada em esforços futuros.

Uma segunda contribuição desta pesquisa se relaciona com a possibilidade de proposições de melhorias no desenho da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo. Ainda que os objetivos definidos como geral e como específicos não atentem diretamente para estas questões,



constitui uma externalidade possível da pesquisa a discussão da atual política. Desta forma, ficou estabelecido como segundo objetivo correlato:

Propor melhorias no desenho da Política Nacional de Atendimento
Socioeducativo.

2.3– Recursos Metodológicos e Análise de Dados

Não é usual a utilização de referenciais teóricos e metodológicos da Psicologia Clínica para se fazer a análise da implementação de uma política pública. Apesar de ser evidente que diversas escolas que foram influenciadas pela Psicanálise adotaram como objeto os aspectos sociais da subjetividade humana, os estudos nesta área lidam com maior frequência com grupos humanos menores do que os que os analisados pelo campo das Políticas Públicas. A Psicossociologia, por exemplo, tem seu campo delimitado pelo estudo dos grupos, das organizações e das comunidades (Machado e Rodel, 2001).

Existem, por outro lado, diversas obras que se relacionam com a análise de instituições e organizações públicas singulares, e que por meio desta análise terminam analisando indiretamente as ações estatais. É possível inferir que certas políticas públicas, em especial as políticas municipais e locais, podem ser analisadas por meio da análise de uma instituição que possui o monopólio de determinada ação estatal, isto é, que seja a única a fazer determinada ação estatal em um local preciso. É o caso da Avaliação Dinâmica de Organizações Públicas postulada por Fraisse, Bonetti e Gaulejac (1987), que terminava tendo este como um de seus objetivos.

O objeto desta pesquisa, todavia, definido como o “sistema socioeducativo do Distrito Federal”, possui a evidente dificuldade de não ser uma organização, mas um conjunto delas que possuem alguma articulação sistêmica, ainda que bastante limitada. As unidades de internação, semiliberdade e de medidas em meio aberto constituem o braço organizacional de uma única política de atendimento socioeducativo.

Posto isto, cumpre ressaltar que foram propostos seis objetivos para esta tese, sendo um geral, três específicos e dois correlatos. No caso do objetivo geral, bem como no dos objetivos específicos e do segundo objetivo correlato, como eles se relacionam com a análise do conjunto de afetos, representações, pulsões e fantasias que caracterizam a intersubjetividade dos principais atores institucionais do Distrito Federal, os métodos mais indicados são o da pesquisa qualitativa, que incluem as entrevistas, os grupos focais, a observação participante, a pesquisa ação, dentre



outros. Para a definição destes, faz-se necessária preliminarmente a definição dos sujeitos de pesquisa.

Já no caso do primeiro objetivo correlato, observa-se que “problematizar as ligações entre os campos da Psicologia e o das Políticas Públicas, buscando possibilidades de aplicação dos referenciais e metodologias da Psicologia Clínica na Análise de Políticas Públicas”, é um objetivo teórico. Parte desta problematização foi realizada no capítulo 1, tendo sido objeto de um artigo científico, intitulado “Análise de Políticas Públicas, Subjetividade e Poder: matrizes e intersecções teóricas”, publicado pela revista *Psicologia USP*. Como esta pesquisa é, por si só, uma análise de política pública, novas reflexões serão feitas no final a partir dos resultados e reflexões da presente pesquisa.

A amplitude dos objetivos da presente tese obrigou a adoção de três técnicas de coleta de dados diferentes: a observação participante, o registro audiovisual de oficinas de psicodrama, entrevistas semiestruturadas. O Quadro 5 sintetiza a relação entre as técnicas de coleta de dados e os objetivos da pesquisa.

Quadro 5: Métodos de coleta de dados utilizados e suas relações com os objetivos

Objetivos		Métodos de coleta de dados		
Objetivo	Descrição do objetivo	Observação participante	Registro audiovisual das oficinas	Entrevistas
Objetivo Geral e Central	Realizar uma análise do possível impacto dos vínculos dos principais grupos que compõem o SINASE na implementação da Política Nacional de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei no Distrito Federal	X	X	X
Primeiro Objeto Específico	Descrever e analisar as relações intersubjetivas que envolvem os principais grupos do sistema socioeducativo do Distrito Federal	X	X	X
Segundo Objeto Específico	Descrever e analisar a percepção por parte dos principais grupos do sistema socioeducativo acerca da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo	X	X	X
Terceiro Objeto Específico	Descrever e analisar a percepção dos principais grupos do sistema socioeducativo do Distrito Federal acerca do seu trabalho, bem como dos riscos, dos prazeres e do sofrimento psíquico envolvidos nesse trabalho	X	X	X
Primeiro Objeto Correlato	Problematizar as ligações entre os campos da Psicologia e o das Políticas Públicas, buscando possibilidades de aplicação dos referenciais e metodologias da Psicologia Clínica na Análise de Políticas Públicas	X		
Segundo Objeto Correlato	Propor melhorias no desenho da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo	X	X	X

2.3.1 – A observação participante

Em que pese já terem sido descritas no capítulo anterior algumas características da observação participante por ocasião do processo de aculturação e definição do desenho da pesquisa, algumas questões relativas ao emprego deste método devem ser sobrelevadas. Dada a sua ampla possibilidade de operacionalização, fiz uso da observação participante não apenas na fase de aculturação, mas também no decorrer de todo o período de pesquisa. Todas estas atividades foram



registradas em um diário de campo, em conformidade com a técnica de observação participante (Angrosino, 2009).

Os registros do diário de campo incluíram a princípio a fase de ambientação, referente ao “curso de formação para os profissionais do Sistema Socioeducativo, no contexto das políticas de promoção da atenção integral à saúde de adolescentes em privação de liberdade”, no segundo semestre de 2008. No decorrer de 2009, participei como observador participante de outra ação educativa, o “Curso de extensão universitária no contexto da educação continuada do sistema socioeducativo do DF”. Registrei tanto diversas aulas do curso quanto reuniões de coordenação realizadas no PRODEQUI no período noturno e reuniões entre a coordenação do curso e a equipe da SEJUS. Participei também de algumas oficinas que objetivavam a construção de uma proposta do Projeto Político Pedagógico para o sistema socioeducativo distrital, bem como de reuniões para a categorização do material coletado e sistematização de uma proposta para o GDF, que foi enviada para o mesmo no início de 2010.

Posteriormente, entre 2010 e 2012, como já tinha obtido dados relativos aos agentes de modo exaustivo, fiz entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores do sistema. Para realização destas entrevistas me desloquei até algumas unidades de internação, semiliberdade e de medidas abertas. As unidades que visitei se localizavam tanto no Plano Piloto do Distrito Federal quanto nas demais regiões administrativas, o que me permitiu obter bons registros das estruturas físicas e administrativas da maioria das unidades internação e semiliberdade e de algumas de medidas abertas.

Ademais, em 2013, visando completar a amostra de entrevistas, realizei durante duas semanas visitas a uma unidade de internação. Além de realizar as entrevistas, no decorrer destas visitas foi me permitido participar como observador de diversas reuniões entre os técnicos, agentes, chefes e gerentes, o que constituiu uma experiência ímpar para a realização deste trabalho.

2.3.2 – Registro audiovisual de oficinas de Sociodrama

No ano de 2009, as aulas do “Curso de extensão universitária no contexto da educação continuada do sistema socioeducativo do DF” incluíam a realização de oficinas que faziam uso do sociodrama, que constitui uma das técnicas do Psicodrama.

O Psicodrama é ao mesmo tempo uma técnica de pesquisa e de intervenção nas relações interpessoais, grupais ou de uma pessoa consigo mesma. Ele objetiva trabalhar um tema comum a um grupo de pessoas, que buscam modificar ou problematizar a sua relação com ele. Em um primeiro momento uma sessão de psicodrama lembra a atividade teatral, pois o psicodramatista que



a aplica em grupo de pessoas as leva a encenar suas experiências cotidianas de modo similar ao teatro. Triam-se, todavia, dentre as experiências cotidianas de um grupo, aquelas cenas que se relacionam com os conflitos intrassubjetivos e intersubjetivos que motivaram a organização da sessão psicodramática.

Uma sessão de psicodrama normalmente possui três fases. A primeira é chamada de aquecimento, na qual o tema que será tratado no dia e os papéis de cada um são definidos e os membros do grupo se preparam subjetivamente para a segunda fase, denominada representação. Nesta, o psicólogo assume o papel de “diretor da cena”, podendo nela intervir. Alguns membros do grupo representam a cena (passando a serem chamados de “protagonistas”), eventualmente auxiliados por colaboradores do psicólogo, que assumem o papel de “ego-auxiliares”. Na terceira fase, chamada de compartilhamento, as percepções e as reflexões que surgiram com a encenação dramática são discutidas pelo grupo.

As técnicas psicodramáticas podem ser aplicadas em diversas áreas, incluindo a psicoterapia (abrangendo trabalho em clínicas particulares e em hospitais, unidades socioeducativas, presídios, etc.), nas organizações públicas e privadas (em especial na seleção de pessoal e em atividades de melhoria do clima organizacional), na Educação, dentre outros campos. Também é interessante destacar que o psicodramatista não precisa necessariamente ser um psicólogo, apesar de frequentemente sê-lo.

O sociodrama, por sua vez, surgiu a partir do psicodrama, como um método para trabalhar questões grupais, e não individuais. Logo, as cenas levadas pelo grupo para a fase de representação não lidam com questões pessoais, e sim com rivalidades e conflitos intergrupais. As técnicas psicodramáticas e sociodramáticas buscam proporcionar uma visão mais ampla da realidade por meio da conscientização daquilo que é latente, mas não é observável pelo grupo (Vicente *et al.*, 1998)

Considerando-se os aspectos anteriormente mencionados, a opção feita pelo PRODEQUI pela inserção do sociodrama no curso de capacitação dos profissionais do sistema socioeducativo se relaciona com a facilidade desta técnica em problematizar as relações entre pessoas com papéis sociais divergentes. Como este objetivo possuía compatibilidade com os objetivos desta tese (em especial, mas não somente, com o segundo e o terceiro objetivos específicos), considerou-se que seria interessante o registro audiovisual destas oficinas como fonte de dados.

Foram escolhidas oito oficinas do Terceiro Eixo Temático do curso voltadas para os socioeducadores, intituladas “O papel do socioeducador no atendimento do adolescente”. Seu conteúdo abordava o papel do socioeducador, destacando as seguintes dimensões: a) desafios e potenciais da relação pedagógica no atendimento de adolescentes em conflito com a lei ; b) o papel



do socioeducador como referência de autoridade: desafios no respeito à lei e aos limites, responsabilização pelo delito; c) a relação de ajuda no contexto da socioeducação. As oficinas tinham em média vinte agentes, sendo que as maiores tinham aproximadamente trinta agentes e as menores cerca de dez agentes.

Durante as negociações com os sociodramatistas coordenadores destas oficinas foram manifestados temores de que o registro audiovisual fosse mais um fator ansiógeno em uma oficina que, pelo seu próprio tema, era percebida como potencialmente complicada. Isto levou uma sociodramatista, responsável pelas oficinas para os técnicos, a declinar a possibilidade de participação na pesquisa. Os sociodramatistas que trabalharam com os ATRS e profissionais similares, todavia, aceitaram participar da coleta de dados.

Coube ao pesquisador, no início das oficinas, apresentar a proposta da pesquisa e solicitar aos agentes e professores presentes que, estando de acordo com o procedimento de pesquisa, ratificassem esta aceitação por meio de um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, apenso a esta tese. Apenas uma das turmas, após alguma reflexão, se recusou a assinar o documento e não participou da pesquisa.

Intervalos e problemas técnicos limitaram algumas gravações, contudo foi possível obter aproximadamente 13 horas de registros audiovisuais, referentes a sete oficinas. O pesquisador analisou os arquivos audiovisuais, sendo que estes também foram degravados por uma assistente contratada para este fim. Foi possível constatar que a presença dos aparelhos de filmagem não chegou a ser um empecilho para o desenvolvimento das oficinas.

2.3.3 – Entrevistas semiestruturadas

Como não foi possível registrar os psicodramas realizados com os técnicos do sistema socioeducativo durante a capacitação realizada pelo PRODEQUI, optou-se, para estes sujeitos de pesquisa, pela técnica de entrevista. Deve ser ressaltada, todavia, a existência de algumas especificidades decorrentes dos aspectos subjetivos que se busca investigar neste trabalho acadêmico. Deste modo, a técnica de entrevista aqui usada aproximou-se da metodologia de pesquisa clínico-qualitativa, tal como descrita por Turato (2003).

Assim, de acordo com este referencial a dinâmica da entrevista fez uso de conceitos psicanalíticos básicos, tais como a possibilidade de livre associação de ideias por parte do entrevistado e a observação dos aspectos transferenciais e contratransferenciais. Deste modo, a coleta de dados não se resume à transcrição das entrevistas, mas também inclui formas de comunicação não verbal (Turato, 2003).



Ademais, considerando que este trabalho objetiva a análise de aspectos inconscientes dos sujeitos de pesquisa, se faz necessário o estabelecimento de um *rapport*. Esta palavra francesa, cujo significado é “relação”, é usada no meio psicanalítico como uma relação de confiança e de simpatia entre psicólogo e paciente/sujeito de pesquisa. Buscou-se o *rapport* logo no começo da entrevista, por meio da apresentação do pesquisador, das justificativas e dos aspectos éticos da pesquisa para o entrevistado. É neste momento também que é apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (cujo modelo está disponibilizado no Anexo 1 desta tese) (Turato, 2003).

Durante o estabelecimento do *rapport*, ademais, deu-se início à aplicação das técnicas de observação e de auto-observação, que se voltam para o registro das reações transferenciais e contratransferenciais. Estas prosseguiram à medida que se iniciou a aplicação do questionário, sendo registradas posteriormente no diário de campo (Turato, 2003).

Outra característica desta pesquisa é a aplicação, no decorrer das entrevistas, de questionários semiestruturados. Estes se caracterizam pela existência de perguntas que admitem respostas abertas, mas também pela possibilidade do entrevistador modificar a estrutura do questionário no decorrer da entrevista. As perguntas convidam o entrevistado a falar à vontade sobre o que lhe é indagado, podendo usar a forma narrativa (Laville e Dione, 1999).

Planejou-se realizar entrevistas semiestruturadas com técnicos de três áreas: psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, que tenham ocupado cargos comissionados ou não. É importante, neste contexto, sublinhar que na pesquisa qualitativa existe uma preocupação menor com a quantidade de sujeitos a serem entrevistados e uma maior preocupação com a profundidade e abrangência do que foi comunicado. Portanto, a amostragem se baseia no princípio da saturação, pois as entrevistas cessam quando passam a apresentar repetições em seu conteúdo (Turato, 2003).

Foram realizadas entrevistas com quatorze técnicos, sendo seis psicólogos, cinco assistentes sociais e três pedagogos. Eles foram entrevistados por meio de um questionário semiestruturado, apresentado no Anexo 2.

É interessante destacar que, em visita a algumas unidades, três agentes manifestaram espontaneamente interesse em dar entrevistas, o que foi acolhido pelo pesquisador, apesar de não previsto inicialmente, pois já existiam dados em quantidade suficiente para este grupo.

Já no que se refere aos profissionais que ocuparam cargos comissionados no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, uma parcela dos agentes e técnicos que forneceram dados por meio do registro do diário de campo, das oficinas de sociodrama e das entrevistas assumiu em alguns momentos de suas carreiras no sistema socioeducativo estas funções. Nestes casos, que foram cinco, observou-se que não era necessário delimitar uma amostra específica destes profissionais para a realização de entrevistas, visto que os dados obtidos por meio dos métodos e



amostras descritos acima forneceram subsídios sobre os aspectos intersubjetivos relacionados aos gestores em conformidade com o princípio da saturação.

2.3.4 – Análise dos dados coletados

À medida que os dados foram sendo coletados pelas diferentes técnicas, passei a realizar a análise dos dados utilizando a técnica de leitura flutuante, tal como descrita por Turato (2003). Esta é uma adaptação do conceito de atenção flutuante da Psicanálise, que implica em, um primeiro momento, não privilegiar qualquer dado, suspender as motivações que dirigem habitualmente a atenção e deixar funcionar a atividade inconsciente.

À medida que fui absorvendo o conteúdo, foi sendo possível iniciar a categorização dos dados pelos critérios de repetição e relevância. Por repetição entendo a reincidência de relatos que apresentem uma similaridade nos discursos de um número significativo de depoimentos, e por relevância os conteúdos que se relacionam com a hipótese e os objetivos do presente trabalho (Turato, 2003). Como recebia os dados das transcrições das oficinas em arquivos de processador de texto de computador, passei a juntar os trechos que pareciam se encaixar em uma categoria ou subcategoria de análise. Este processo foi repetido à medida que foram sendo obtidos dados dos demais grupos, nos anos seguintes.

3 -RESULTADOS

A conveniência é a menor de todas as leis, e a mais seguida.

La Rochefoucauld

Neste capítulo são apresentados os resultados dos dados obtidos por meio das atividades de campo, seguidos de uma análise realizada com subsídios dos referenciais teóricos, históricos e contextuais descritos nos capítulos 1 e 2.

É importante destacar que, como os dados são de mais de uma fonte (entrevistas semiestruturadas, observação participante e registro em áudio e vídeo) e em sua análise também são justapostas referências a notícias de meios de comunicação e citações da revisão bibliográfica, faz-se necessário indicar, ao se citar exemplos dos dados transcritos no decorrer do texto, a técnica de registro de dados utilizada. Deste modo, visando assinalar melhor este aspecto, optei por modificar a fonte do texto ao fazer citações dos dados coletados, conforme o Quadro 6:

Quadro 6: Fontes de texto utilizadas na apresentação dos dados

Tipos de dados	Origem dos dados	Técnica de registro de dados	Fonte utilizada na apresentação dos dados
Relatos de observação participante	Observação participante	Diário de campo	<i>Monotype Corsiva, 11, recuo esquerdo</i>
Narração de Sociodramas	Oficinas de sociodrama	Equipamentos audiovisuais e Diário de Campo	Bradley Hand ITC, 12, recuo esquerdo duplo
Depoimentos	Oficinas de sociodramas e entrevistas semiestruturadas	Gravadores e equipamentos audiovisuais	Century Ghotic 10, recuo esquerdo
Citações bibliográficas	Revisão de literatura	Não se aplica	<i>Times New Roman 10, recuo esquerdo</i>



No caso da narração de sociodramas, é importante ressaltar também que, visando permitir uma discriminação mais clara das situações em que um profissional do sistema fala enquanto profissional e das que ele fala participando dos sociodramas, adotei algumas técnicas de redação de roteiros teatrais. Desta forma, estas narrações se iniciam com anotações do diário de campo descrevendo o contexto no qual o sociodrama se dá. O mais comum é o relato da demanda por parte dos sociodramatistas pela realização de uma cena por parte dos agentes, acompanhada de uma descrição dos personagens que os agentes assumiram no decorrer da cena. A seguir os sociodramas foram narrados por meio da alusão às frases ditas pelos personagens assumidos pelos agentes, com comentários sobre seus gestos e outras formas de comunicação não verbal descritas entre colchetes.

Ressalvo, por último, que não inseri informações sobre o perfil dos operadores e gestores do sistema junto a suas falas (tal como unidade, idade, dentre outras) visando assegurar o anonimato dos participantes da pesquisa. Assinalo, entretanto, que, de uma forma geral, nas seções relativas a cada grupo (agentes, técnicos e gestores) as falas são de profissionais destes mesmos grupos, sendo as exceções indicadas no próprio texto.

3.1 – Os vínculos grupais dos agentes e de profissionais similares

Esta seção faz uma análise qualitativa dos dados obtidos por meio das três técnicas de coleta de dados relativos aos agentes. De modo geral, é possível considerar que a aplicação da técnica de sociodrama mostrou que estes profissionais possuem significativos sofrimentos psíquicos oriundos de sua atividade laboral, para os quais utilizam algumas estratégias coletivas de defesa.

3.1.1 – Os vínculos grupais dos agentes e de profissionais similares com os adolescentes

Em um nível manifesto informal, a maioria das unidades de internação e de semiliberdade são caracterizadas pelos servidores pelo constante conflito entre os adolescentes e os servidores, em especial os agentes e os profissionais similares. Esta constatação corrobora o que é observável pelo contínuo fluxo de notícias sobre a violência das unidades de internação do DF e em outras unidades do país (Aguiar, 2006).

Os dados obtidos permitem inferir alguns dos aspectos subjetivos envolvidos na resolução destas questões. Tanto no estudo de Aguiar (2006) quanto neste estudo apareceu o conceito de “garçom”, aplicado pelos ATRS de modo pejorativo aos profissionais de sua carreira que atendem de modo exaustivo às demandas dos adolescentes. Esta expressão, segundo alguns agentes, também é uma forma de os internos caracterizarem sua classe institucional como um todo.



A sociodramatista solícita aos agentes que criem em conjunto um personagem de um adolescente internado no sistema socioeducativo tentando se colocar no lugar dele e vivenciar seus sentimentos, “deixando este adolescente chegar e se sentindo como ele”. Alguns agentes iniciam a dizer frases, assumindo o papel de adolescentes:

Adolescente: São uns otários, dando uma de ‘‘certinho’’ e ganhando uma miséria para trabalhar e ainda querem dar uma de xerife.

Adolescente: Eles são babás de malandro, garçom de bandido, parasita, capa de pistola.

Segundo diversos agentes, uma das origens destes conflitos se relacionava com demandas por objetos, serviços e direitos que garantissem satisfação pulsional negadas por eles. Em grande parte dos sociodramas eram dramatizadas situações nas quais um adolescente desejava ou fazia alguma coisa e o agente não concedia ou proibia, por questões de segurança ou para não ser manipulado pelos adolescentes.

Segundo os agentes a quantidade de pedidos é extremamente significativa: comidas, bebidas, remédios, televisão, drogas lícitas, contatos telefônicos, acesso a outras alas, cobertores, equipamentos para higiene pessoal, dentre outros. Tornam ainda mais complexo este quadro as precárias condições de algumas unidades, conforme se pode observar no depoimento desta agente:

Como é que eu vou educar um menino destes que tem que dividir a cama com outro porque não tem cama nos quartos? Que tem que fazer suas necessidades em um boi, um buraco no chão?

As tensões resultantes entre a busca de satisfação pulsional dos adolescentes internados e a capacidade ou motivação dos agentes em provê-las, deste modo, constitui um dos elementos que estruturam tanto as relações entre os agentes e os adolescentes quanto as relações entre os agentes. Isto porque a ação de um agente nestes casos serve como meio de definição de suas relações sociais entre seus próprios colegas, visto que um agente que se torna “garçom” é mal visto por seus companheiros.



Aguiar, em seu estudo de 2006, verificou que as relações entre os agentes e profissionais similares do CAJE na época possuíam características similares, recebendo este profissional a alcunha de “paga-pau”:

O agente social “paga-pau” é aquele que “faz correria” constantemente para os internados, ou seja, é aquele que presta favores para os internos, realizando as vontades dos mesmos. (Aguiar, 2006, p. 40)

O agente “garçon” ou “paga-pau”, entretanto, não necessariamente é motivado por alguma empatia pelo adolescente. Alguns colaboradores desta pesquisa consideraram que ela também se relaciona com a corrupção. Este diálogo, registrado entre uma sociodramatista e um agente durante a fase de aquecimento de uma das oficinas de sociodrama, ilustra este fato:

Sociodramatista: Vocês podem dar cigarro para eles? Não. E como eles podem conseguir cigarro?

Agente: Alguns recebem dos parentes. Não falo de uma classe especial, mas existem servidores que recebem dinheiro para entregar cigarro para os adolescentes.

Sociodramatista: Mas dentro do lícito, dentro do que pode? Como vocês podem resolver essa questão do cigarro?

Agente: Resolver pode, mas eu não vou disponibilizar do meu salário para dar cigarro para um adolescente.

Sociodramatista: Eles podem fazer um telefonema para os pais trazerem?

Agente: Eles podem, e no dia da visita eles podem pedir para os pais trazerem os cigarros. No dia da visita os pais podem trazer coisas para os adolescentes.

Sociodramatista: Vocês podem viabilizar os telefonemas?

Agente: Dependendo da necessidade, da forma que ele esteja, se ele estiver muito nervoso e agitado, a gente conversa com a técnica e ela decide se podemos viabilizar o telefonema.

É interessante que o trecho acima permite vislumbrar algumas características destes processos decisórios. Categorizei três possibilidades de resolução para o problema. A primeira, na qual servidores utilizam seu cargo para obter vantagens financeiras ao mesmo tempo em que conciliam seus interesses com um desejo do adolescente, caracteriza o patrimonialismo do Estado brasileiro, mostrando confusão entre o que é público e privado (Faoro, 2008).



Em seguida, o servidor menciona a possibilidade de utilizar recursos pessoais, negando, todavia, que tem motivação para fazê-lo. Somente depois destas duas possibilidades e diante do fato de o adolescente estar nervoso e agitado é que ele cogita a possibilidade de adotar o procedimento que mais se aproximaria da legalidade instituída, chamando o técnico para a tomada de decisão. Observe-se que a decisão aparentemente mais próxima dos referenciais jurídicos legalistas e garantistas dependem de um tensionamento por parte do adolescente.

Goffman (2010) considera que esta privação dos adolescentes de objetos que lhes permitam satisfação pulsional faz parte do processo de mortificação do eu característico das instituições totais. A negação e cessão do objeto desejado após uma solicitação ser feita do modo exigido pelo agente do sistema funcionaria como um modo de assegurar a quebra da identidade do adolescente, tornando-o mais dócil para se sujeitar às regras da instituição. A lotação de unidades como o UIPP (antigo CAJE) aumenta a frequência deste tipo de demanda, o que por sua vez talvez retroalimentasse os mecanismos de quebra de identidade e mortificação do eu.

Manter adolescentes em uma medida socioeducativa privativa de liberdade, todavia, também tem suas particularidades. A demanda de um adolescente internado pode não ser só por itens vinculados à sua sobrevivência, tais como comidas, roupas e cobertores. Existem outras demandas por satisfação pulsional que podem ser de natureza mais complexa. É possível reparar isto no trecho abaixo do diário de campo, no qual é relatada uma cena de uma das oficinas de sociodrama:

A sociodramatista solicita aos agentes que elaborem uma cena baseada em seus cotidianos profissionais. Um dos grupos resolveu tratar sobre o pedido para um adolescente baixar o som. O primeiro agente passou a representar um adolescente e o segundo agente passou a interpretar um agente no exercício de suas funções. A dramatização ocorreu da seguinte forma:

O agente chegou próximo da grade da cela e passou a observar o adolescente. O adolescente balança a cabeça, mostrando que está ouvindo alguma música alta.

AGENTE: Dá para baixar o som?

O adolescente fingiu não ouvir e continuou com o som alto.

AGENTE: Olha, se você continuar assim a situação pode piorar, porque eu vou desligar a luz.



O adolescente aumentou mais o som. O agente então desligou a luz. O adolescente se revoltou e falou mal o agente.

ADOLESCENTE: Filho da puta!

Em que pese este ser um relato dramatizado de um agente sobre uma ocorrência que aparece com alguma frequência no cotidiano destes profissionais, não sendo possível julgar se o procedimento em seu caso concreto foi certo ou errado (pois não disponho de todas as informações para isto e este também não é o objetivo da presente tese), podemos tentar problematizá-lo em seu aspecto abstrato: supondo-se que a música estivesse realmente alta, o procedimento adequado seria, após uma solicitação verbal, desligar a luz?

Esta pergunta é relevante não por si só, mas sim por demonstrar a complexidade envolvida em suas possíveis respostas e nas pequenas decisões cotidianas de uma unidade de execução de medidas socioeducativas.

O estudo deste procedimento em abstrato depende tanto de uma análise da missão institucional da unidade, quanto dos diversos princípios e normatizações administrativas que regem a unidade, e que incluem o ECA e o SINASE.

Deste modo, sob a ótica do Direito (incluindo-se aí subsídios do Direito Administrativo, do Direito Penal e do Direito Constitucional), o procedimento poderia ser considerado adequado se observarmos a necessidade de seguir um suposto regimento interno (Princípio da Legalidade), a necessidade do agente de plantão e dos outros adolescentes em terem a sua audição preservada (direito à incolumidade física) ou o direito ao sossego (conforme o artigo 42 da Lei de Contravenções Penais). A conduta poderia ser considerada em tese inadequada se observamos o eventual prejuízo para os outros adolescentes que ficaram sem luz para outras atividades (direito ao lazer e à cultura), bem como o eventual papel pedagógico que o agente poderia ter exercido conversando mais com o adolescente (Princípio do respeito à condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento).

Nestes casos em que há confrontos entre os princípios constitucionais, o servidor público precisa tomar a decisão de forma discricionária, considerando que alguns dos princípios citados acima deveriam prevalecer sobre outros e interpretando a lei.

Todavia, o ECA, em tese, não permite uma ampla discricionariedade, pois se trata de uma lei que disciplina a sua própria interpretação, ao estabelecer em seu artigo 6º que *“na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”*.

Esta rápida exposição, entretanto, permite inferir que é possível alongar uma discussão em abstrato como esta de forma interminável. Desta forma, devem-se considerar as particularidades da implementação de políticas públicas no Brasil. De acordo com DaMatta (1997), o servidor público no Brasil termina tendo duas éticas a serem seguidas para tomar decisões: ele é formalista para lidar com a população em geral e patrimonialista e informal com os que lhe são próximos, o que caracteriza o que este autor chama de “sociedade relacional”. Ademais, o servidor é capaz de dar interpretações bastante particulares para a Lei, seguindo apenas os aspectos do interesse de seu grupo relacional.

Um exemplo de interpretação particular foi proporcionado pelo Sindicato dos Atendentes de Reintegração Social em uma cartilha com orientações para a greve de 2013. Esta publicação instrui os agentes para a manutenção de atividades básicas das unidades do sistema, bem como acerca do que deve ser interrompido para dar eficácia à greve:

O QUE SERÁ INTERROMPIDO DURANTE A GREVE:

UNIDADES DE INTERNAÇÃO

[...]

Entrada na Unidade de Cigarro para menores de 18 anos; Conforme artigo 243 do ECA:

“Art. 243. Vender, fornecer ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente, sem justa causa, produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida:

Pena - detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave. (“Redação dada pela Lei nº 10.764, de 12.11.2003”); (SIND-ATRS, 2013)

Ora, independentemente de discussões acerca de políticas de redução de danos, se o SIND-ATRS entendeu, pela leitura do ECA, que levar cigarros para um adolescente em uma unidade de internação é crime, então esta ação não deveria ter sido inserida em uma cartilha com orientações sobre o que os agentes devem interromper durante a greve, mas sim em alguma outra comunicação que os alerte sobre o fato de esta conduta ser tipificada como um crime, logo que não deve ser interrompida temporariamente, mas sim de modo definitivo.



Além disso, é razoável supor que adolescentes em conflito com a lei tendem a ser categorizados por uma parcela significativa dos servidores do sistema socioeducativo distrital como não próximos ou como membros comuns da sociedade, os quais, sob a perspectiva de DaMatta, seriam tratados de modo formal. Como, sob a ótica formal, existe uma ampla discricionariedade na execução de medidas de restrição de liberdade (e em especial no que tange às questões envolvidas nas relações entre agentes e adolescentes) é possível postular a hipótese de que a influência de elementos subjetivos e inconscientes nos pequenos e cotidianos processos decisórios de uma unidade de execução de medidas socioeducativas pode ser bastante significativa.

Um fator evidente que direciona as pequenas decisões administrativas dos agentes e profissionais similares no que se refere aos pedidos dos adolescentes é a necessidade dos primeiros de manter a relação de poder sobre os segundos. Não custa lembrar que se trata de adolescentes que estão sendo submetidos a uma ação socioeducativa por terem cometido algum ato infracional. É uma característica comum entre eles, por conseguinte, o cometimento de uma transgressão caracterizada como crime no Código Penal. Um número significativo deles, por terem cometido atos caracterizados como crime, possuem dificuldades na introjeção de limites e tendem a descarregar a sua energia pulsional (e em especial a sua agressividade) sem a mediação de instâncias psíquicas tais como o ego e o superego (Marty, 2010). A esta dificuldade se acrescentam as limitações de infraestrutura, recursos materiais e pessoal das unidades de execução, que dificultam o acesso a direitos básicos, as características peculiares da adolescência em geral e a própria natureza de instituição total de algumas unidades de execução de medidas (Aguiar, 2010; Erikson, 1976b; Goffman, 2010; Marty, 2010).

É possível inferir, a partir dos dados obtidos e dos fatores apontados no parágrafo anterior, que a percepção de Enriquez (2007a) de que as relações de poder são relações frágeis se acentua no caso daquelas que ocorrem entre os agentes e os adolescentes. Foram frequentes os relatos de agressões verbais por parte dos adolescentes, que originavam ações diversificadas pelos atinentes. Neste sociodrama temos um exemplo disto:

A sociodramatista solicitou que os agentes se dividissem em grupos e retratassem uma cena do cotidiano profissional deles. Nem todos os membros do grupo precisavam participar, bastava que discutissem em conjunto uma cena a ser apresentada e alguns deles se apresentassem. O primeiro grupo foi representado por duas agentes mulheres, sendo que uma representou uma repórter de uma rádio e outra uma agente propriamente dita. A dramatização ocorreu da seguinte forma:



REPÓRTER: [aproxima o microfone da boca] Boa tarde. Nós estamos aqui com a funcionária, agente social, ela já trabalhou no centro de internação, já trabalhou em Semiliberdade, tem experiência com Liberdade Assistida. Ela vai nos dizer aqui a respeito de autoridade com os adolescentes. [aproxima o microfone da agente] O que você acha, como podemos tratar os adolescentes com autoridade, sem sermos autoritários?

AGENTE: É, a gente tem que usar de autoridade. Por exemplo, eu posso te exemplificar com uma coisa que aconteceu lá no trabalho. Uma vez eu estava de plantão com os adolescentes e eu teria que levar os meninos pra quadra porque era o horário deles de lazer, mas eles eram meninos que não podiam se misturar com todos os adolescentes. Então a gente escolheu o horário de almoço. Eu tava descendo juntamente com outro colega pra quadra com doze adolescentes e no caminho um desses adolescentes que era [pausa], que a gente chama de "Jack", falou uma gracinha comigo assim, me desrespeitou e eu me senti muito ofendida, falei pra ele que ele ia voltar pro quarto que ele não teria mais aquele momento de lazer e ele desafiou a minha autoridade. E ele falou que não voltaria, que eu não teria essa autoridade sobre ele de colocar ele dentro do quarto. Daí eu falei assim: "não, agora você vai voltar, sim". Porque era uma questão de honra, eu tinha que mostrar pra ele quem estava com o poder naquele momento. Aí eu chamei outros agentes sociais, levei ele pro quarto, pedi ajuda pro colega, colocamos ele no quarto de novo. E esse menino xingava tanto, nos enchia de nome, mas eu não podia baixar a voz pra esse menino e nem ficar batendo boca, né? Eu tinha que usar a minha autoridade e não ficar desrespeitando, batendo boca com ele. Daí ele falou de novo o mesmo palavrão que ele tinha falado lá embaixo, lá perto da quadra. Daí eu falei com ele: "O que você falou? Repete o que você disse". Aí ele falou assim: "Não, não, eu não falei nada, não". Aí eu falei assim: "Eu acho bom que você não tenha falado nada mesmo, porque eu não tenho medo de



você, se eu tivesse medo de você eu não trabalharia aqui''. Eu usei até a palavra bandido que pra mim é muito forte, mas nessa hora pra desafiar, pra que ele pudesse entender a real situação, eu usei, eu chamei ele de bandido. Eu falei assim: ''Eu não tenho medo de bandido, se eu tivesse medo de bandido eu não trabalharia aqui no CAJE''. Aí, né, foi uma situação que eu tive que usar de autoridade para com ele. Aí ele ficou no quarto, tranquilo, no próximo plantão ele me respeitou, eu achei que ele fosse ficar com raiva de mim, mas não, acho que ele reconheceu o erro dele, esqueceu e ficou tudo bem no próximo plantão e acho que ficou tudo bem. Eu continuei trabalhando na ala por mais seis meses e eu nunca mais tive problema nem com ele e nem com mais nenhum outro interno.

REPÓRTER: Até porque ele está imposto ali pelo Estado, pelos atos infracionais que ele cometeu. Ele deve satisfação à sociedade e respeitar os funcionários, os funcionários têm que ter autoridade sobre o adolescente.

AGENTE: É. A gente não podia ficar, naquele momento, falar que a gente tava com medo dele e deixar ele desafiar e deixar ele falar que ele não voltaria pro quarto e deixar por isso mesmo. Daí perdia toda a autoridade sobre ele, daí nunca mais ele iria me respeitar, nem os colegas, né?

REPÓRTER: A gente nota que às vezes alguns funcionários partem pra violência. Você acha que é necessário pra que o funcionário tenha autoridade sobre o adolescente?

AGENTE: Não, não necessariamente eu ache que seja necessário. Eu disse meu caso pra demonstrar que a gente pode usar de autoridade, sem ser autoritário e sem se utilizar da violência.

Conforme considera Enriquez (2007a), o conceito de autoridade é relacionado com as questões de poder. A questão é que a autoridade do agente em grande parte das vezes não se assenta sobre as formas mais encobertas de poder, que incluem a identificação, a competência técnica, dentre outras. A autoridade do agente em determinados contextos se vincula com a possibilidade de impor castigos e restrições aos adolescentes ou de agredi-los (verbal ou fisicamente). Deste modo, o



que muitas vezes os profissionais do sistema socioeducativo consideram um uso adequado da autoridade é na prática a obediência motivada pela ameaça de imposição de um castigo. Isto fica evidente quando a agente diz que usou seu "caso pra demonstrar que a gente pode usar de autoridade, sem ser autoritário e sem se utilizar da violência".

Ademais, infere-se, pelo relato do sociodrama exposto acima, que a agente diferencia 3 atitudes possíveis para o tratamento da questão: 1) o emprego da violência física, o que pressupõe o uso da agressão física; 2) ser autoritário, o que é possível inferir que seja o emprego da agressão e de outras formas de humilhação do adolescente, sem o uso do castigo (por exemplo, quando ela relata que "eu não podia baixar a voz pra esse menino e nem ficar batendo boca, né? Eu tinha que usar a minha autoridade e não ficar desrespeitando, batendo boca com ele"); 3) o uso da autoridade, que pressupõe não aceitar gratuitamente a ofensa realizada pelo adolescente e a imposição de um castigo como forma de modificação de seu comportamento.

Diante das alternativas que o agente possui em situações como esta, como é que ele toma uma decisão sobre o que fazer? Não existe um padrão comum a todos os agentes, mas é possível observar três fatores que envolvem os processos de decisão. Uma parte deles toma decisões similares a esta motivadas pela necessidade de restaurar um sentimento de identidade como profissional frente às ameaças de agressões físicas e verbais realizadas pelos adolescentes. Isto se manifesta, por exemplo, na percepção da agente de que punir o adolescente era uma questão de reestabelecer sua percepção de si-mesmo: "Por que era uma questão de honra, eu tinha que mostrar pra ele quem estava com o poder naquele momento".

Outro agente fez o seguinte comentário no transcorrer das oficinas:

Também é importante falar sobre a questão do desrespeito. Já aconteceu com alguns agentes, já aconteceu comigo inclusive do menino chamar a gente disso, chamar a gente daquilo, que acaba sendo o que a gente chama de desacato, né? E que não dá em nada, como eles mesmos falam, né? Mas, pegando essa deixa, semana passada eu tive um problema com um menino interno lá exatamente por essa questão do desacato. E eu acabei fazendo a ocorrência e que acabava que não dá em nada. Eu relatei o ocorrido para o coordenador de segurança e ele disse: "Faz o relato, faz uma ocorrência". [...] Eu fiz essa ocorrência, daí eu



puxei o encarregado e disse: "Olha, eu tô fazendo essa ocorrência, mas se não der em nada, como eles dizem, eu não faço nunca mais uma ocorrência, seja qual for o motivo. E aqui, pelo menos dois dias de tranca nele". Tava um colega junto comigo que viu isso e concordou que eu fui incisivo em cima do encarregado. Na sequência, a gente registrou, ele canetou, quando ele retornou com o documento, pra passar pro livro, ficou registrado que o educando a partir do dia seguinte teria dois dias de tranca, de castigo. Então isso ficou lá, registrado no livro, tudo direitinho. No dia seguinte quando eu tava saindo do plantão, a gente passou pro cara que tava assumindo que aquele interno estava de castigo. Ficou bom porque eu fiquei à frente do processo, junto com o encarregado, não perdi minha autoridade, pelo menos aparentemente, o menino não voltou a reincidir nas mesmas situações, nas mesmas ocorrências e não me desrespeitou mais, entendeu?

É interessante sobrelevar, da fala acima, que o que parece motivar o agente em sua ação é a busca de alguma forma de justiça diante das agressões verbais que sofria, e que ele equiparou ao crime de desacato (artigo 331 do Código Penal). Para isto ele comunicou ao coordenador de segurança o fato, que o instruiu a formalizar sua denúncia, e depois pressionou o encarregado de módulo para que o castigo tivesse efeito. Sua ação e os efeitos decorrentes dela, por conseguinte, visam restaurar os danos causados à sua identidade.

Um segundo fator que influencia subjetivamente decisões como as supracitadas é o medo de agressões por parte do adolescente. Apesar de a agente declarar para o adolescente que não possui medo dele, é possível inferir que existe o uso do mecanismo de defesa conhecido como formação reativa. Esta pode ser definida como a negação de um impulso ou de um afeto por meio da adesão compulsiva à atitude oposta⁵ (Fenichel, 1997; Laplanche e Pontalis, 1998). Nota-se a formação reativa pelo fato de que, no transcorrer da cena supracitada, ela relatou ter dito em duas ocasiões para o adolescente que não tinha medo dele, e insiste na aplicação do castigo. No final, todavia, ela admite que "A gente não podia, naquele momento, falar que a gente tava com medo dele e deixar ele desafiar e deixar ele falar que ele não voltaria pro quarto e deixar por isso mesmo".

⁵ Utilizamos uma definição mais ampla de mecanismos de defesa do que a postulada pela psicanálise ortodoxa. Ao contrário desta, que considera que esses lidam tão-somente com a rejeição de pulsões, alinhamo-nos com autores que postulam que os referidos mecanismos também servem para a rejeição de afetos (FENICHEL, 1997; TURATO, 2003).



Um terceiro fator a ser considerado a partir dos dados obtidos é a necessidade de manutenção das relações de poder não apenas de forma imediata, mas também a longo prazo, e não somente no âmbito individual, mas considerando também as relações entre sua categoria e o adolescente. Todo o procedimento descrito acima é justificado, por fim, com a constatação por parte da agente de que, se tivesse sido leniente, "daí perdia toda a autoridade sobre ele, daí nunca mais ele iria me respeitar, nem os colegas, né?".

A frase sugere que o medo de agressões físicas e verbais não é tratado de modo particular. Nas unidades do sistema socioeducativo do Distrito Federal foi possível observar a existência de regras formais e informais para o tratamento tanto das demandas dos adolescentes por bens e serviços quanto para ocorrências disciplinares, ainda que existam Conselhos Disciplinares em algumas unidades de internação, e que analisam os casos mais graves, podendo impor penas para os adolescentes (tais como castigos como o de isolamento no quarto ou transferência para módulos com rotinas mais restritas).

Ainda que se possa considerar que este fator é derivado dos demais (isto é, procura-se fazer com que o adolescente não agrida verbalmente ou fisicamente tanto a profissional quanto seus colegas de forma permanente), ele mostra uma terceira motivação que influencia no processo de tomada de decisão: a busca pela disciplina dos adolescentes dentro do sistema. Não se objetiva, neste contexto, a sujeição do adolescente a uma relação de poder individual. Busca-se a manutenção das relações de poder dentro das unidades, o que é garantido não só pelo respeito a um agente, mas a toda uma categoria. Estas ações, desta forma, podem ser entendidas como um mecanismo de "mortificação do eu" característico de uma instituição total (Goffman, 2010).

A partir dos dados supracitados, é possível inferir que estes três fatores (necessidade de reestabelecer o sentimento de identidade, medo e a necessidade de manutenção das relações de poder a longo prazo) direcionaram a decisão por parte da agente de forma mais evidente do que os princípios que regem o SINASE ou qualquer outro princípio jurídico. Deste modo, se evidencia que a imposição de sanções por parte dos socioeducadores não é motivada pelos fins educacionais da política, e apenas parcialmente por questões objetivas de segurança. A necessidade de preservar a sua autoestima e de se defender contra o medo tanto de agressões físicas e psicológicas quanto de processos administrativos é fator determinante nos processos de tomada de decisões que constituem o cotidiano desta categoria de profissionais em seus contatos com os adolescentes. Em que pese o fato da socioeducação preconizada pelo ECA e pelo ato normativo do SINASE não possuírem um método claro, é óbvio que não se preconiza nestes documentos a imposição de uma relação de dominação como uma ação que possui algum aspecto educativo.



É possível perceber, deste modo, a dificuldade de se aplicar os referenciais técnicos comumente utilizados na Análise de Políticas Públicas para a compreensão dos dados desta pesquisa, em especial aqueles vinculados aos modelos da análise dos processos de tomada de decisão. Sob a ótica das teorias racionalistas, ainda que se possa dizer que existam ganhos econômicos por parte dos agentes pelo estabelecimento de uma relação de poder com os adolescentes, é possível perceber que existe um forte componente afetivo no estabelecimento destas relações. Ainda que a busca de manutenção da integridade física possa ser vinculada a ganhos econômicos, o mesmo não se dá com a proteção contra sentimentos de vergonha e humilhação.

O mesmo vale para os modelos de racionalidade limitada, tais como o de March (1994). Este autor postula que o processo de tomada de decisão é influenciado por limitações cognitivas e temporais, antropocentrismo, percepções baseadas unicamente na experiência e nas crenças pessoais, pressões dos pares, questões culturais e simbólicas, dentre inúmeros outros fatores. O grande número de fatores que restringem a racionalidade faria com que as decisões fossem tomadas de forma aleatória ou caótica.

Ao se analisar os depoimentos dos agentes do Sistema socioeducativo, por outro lado, observa-se que um número significativo das decisões cotidianas destes servidores não é tão caótica, pois, apesar de contraditórias, elas se relacionam com angústias e estratégias coletivas de defesa comuns. Estas estratégias, conforme estes e outros dados obtidos mostraram, levam a uma certa padronização nos processos decisórios.

Outra questão a ser considerada se relaciona com o impacto destes aspectos subjetivos na eficácia da política de atendimento socioeducativo do Distrito Federal. Se analisarmos este ponto sob a ótica da Psicossociologia, o problema é que as relações de dominação baseadas na violência ou na ameaça de sanções podem impor mudanças apenas no comportamento manifesto de um adolescente. Mudanças mais profundas dependeriam de ações de natureza bastante diversa da aqui relatada.

Abrimos mão de nossos impulsos agressivos no decorrer da infância não somente pela repressão, mas também pelo amor. Ocorre uma mistura de sermos abandonados, mas também de perdermos o amor dos nossos pais. Introjamos suas proibições e passamos a nos identificar com eles. Com isto, passamos a agir em conformidade com os processos secundários e com o Princípio da Realidade, ao invés de manifestarmos diretamente nossas pulsões sem considerar as outras instâncias da psique (Enriquez, 2007).

Por outro lado, se é possível contestar a eficácia de ações como esta no sentido de educar um adolescente, ela foi considerada eficaz no sentido de alterar o comportamento do adolescente, que não causou “problemas” nos plantões seguintes. Se considerarmos que o objetivo da ação do



agente foi manter a autoridade e com isto o controle da instituição sobre o adolescente, ele foi bem-sucedido – o que a aproxima de uma instituição total voltada precipuamente para a sua autopreservação (Goffman, 2010; Barus-Michel, 2004). Tais objetivos, todavia, fogem das diretrizes da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, o que é muito comum na implementação de políticas públicas (Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987).

É importante destacar também que esta fragilidade das relações de poder entre agentes e adolescentes no sistema socioeducativo do Distrito Federal é constatada por Aguiar (2006) ao refletir sobre as diferenças entre as instituições totais descritas por Goffman (2010) e seu estudo relativo ao UIPP/CAJE. Para esta autora, a curta duração da medida socioeducativa não permitiria uma mortificação do eu da mesma maneira descrita por este autor:

No processo de mortificação do eu utilizado por uma instituição total como o CAJE, deve-se levar em consideração as seguintes peculiaridades:

O tempo de internação, o que em termos de mudanças de uma carreira moral de um internado pode ser um tempo muito curto;

A presença de códigos não oficiais do cotidiano institucional (os ajustamentos secundários de Goffman);

E a permeabilidade desta cultura aparente do internado, sinalizando um pertencimento construído fora da instituição que adentra e se torna significativo para conferir sentido à ação social dos internos. (Aguiar, 2006, p. 87)

Em que pese realmente existirem diferenças entre as instituições totais descritas por Goffman na década de 1950 e o UIPP/CAJE, existem dois fatores não considerados por esta autora que também contribuem para as dificuldades por parte dos agentes em eventualmente impor rituais de mortificação.

O primeiro é o próprio desenho das medidas socioeducativas, tal como previsto no ECA, e que considerou a necessidade de se evitar que as unidades responsáveis pela execução das medidas socioeducativas se transformassem em instituições totais, traduzindo estas preocupações em atos normativos, conforme já visto no capítulo 2. Como o ECA possui uma significativa influência da *Labelling Approach*, suas normativas, tais como a duração da medida socioeducativa, a previsão de avaliação semestral feita por técnicos, a prioridade frente a outras políticas, dentre outras, possuem alguma eficácia em limitar o poder dos agentes.



O segundo é a necessidade de busca pela identidade por parte dos adolescentes. Estes muitas vezes se agarram a identificações com papéis sociais rejeitados, mas coerentes, como forma de escapar da angústia originada pela confusão de papéis. Como já observado em minha dissertação de mestrado (Baptista, 2005), é usual que adolescentes internados se identifiquem de modo maciço com os papéis de criminosos:

Eles não se reconhecem como socioeducandos, nós estamos fazendo um trabalho, mas eles primeiro precisam ser trabalhados, eles se reconhecem como bandidos, eles estão lá porque cometeram alguma infração e estão cumprindo uma medida socioeducativa, eles próprios se reconhecem como 157, 121, então pelo Código Penal. Então eu vou trabalhar com o adolescente que não é adolescente.

É interessante a expressão da diferença: trata-se de um “adolescente que não é adolescente”. A adolescência, por si só, é um processo complexo, sendo ainda mais complexas as suas interações com o cometimento de atos infracionais, o uso de drogas e a exclusão social. A forte identificação dos adolescentes com os atos infracionais por eles cometidos, que chega ao ponto deles usarem os artigos do Código Penal relativos ao roubo (artigo 157) e ao homicídio (artigo 121), pode ser entendida de diversas formas. Uma possibilidade é a necessidade de buscar um sentimento de identidade descrita por Erikson (1976) que faz com que este busque muitas vezes vivenciar de forma intensa papéis negativos ou extremados como forma de resolução de seus conflitos. A atração pelos universos do crime e das drogas, neste contexto, muitas vezes se motiva na possibilidade de obter uma solução paradoxal à transição originada pelo advento da adolescência e pelo imperativo de se obter um sentimento de identidade coeso e que permita uma conciliação entre os anseios e angústias manifestos e inconscientes da família e do adolescente e as ofertas de papéis sociais existentes na sociedade (Penso, Costa e Sudbrack, 2008; Baptista, 2006).

Pode-se considerar, deste modo, que a busca por um sentimento de identidade se alia às particularidades do CAJE descritas por Aguiar (2006) como relacionadas às diferenças no impacto dos mecanismos de mortificação do eu no sentido de fragilizar os mecanismos de controle que aproximam as unidades de internação de uma instituição total.

Nem todas as relações são caracterizadas pelo conflito e pelo desejo de domínio, contudo. De forma geral, as angústias relacionadas aos sintomas típicos da adolescência, tais como a ambivalência emocional e as questões de limites, quando retratadas pelos profissionais do sistema, parecem encontrar uma melhor acolhida do que aquelas relacionadas à identificação fantasiosa do adolescente com papéis marginais, tais como o de dependente de drogas e ode criminoso. Foram



relatados, com menor frequência, vínculos afetivos entre agentes e adolescentes, nos quais os adolescentes expressavam suas carências e buscavam proteção e orientação. Estes vínculos, narrados de forma emocionada por servidoras mulheres, se caracterizavam pela presença de projeção por parte dos adolescentes de suas relações maternas.

Me emocionou porque eu lembrei de um garoto que saiu há duas semanas da semiliberdade e a sociedade deve conhecer porque o nome dele é Ribeiro e ele até trabalha lá, esse menino passou por muitos problemas e quando ele saiu de lá, ele entregou uma lembrancinha para todo mundo e falou assim; "eu aprendi muito com vocês". E realmente houve uma mudança na vida dele, uma grande mudança na vida dele mesmo e eles também têm essa grande mudança quando se apaixonam, então o menino era uma pessoa muito boa e ele falou assim para a gente, eu vou estudar, eu vou levar a sério e ele realmente tentou. Ele disse ainda que nós o ajudamos em diversas fases, quando ele quis pegar um cigarro para fumar: "quando eu fumei vocês não me atacaram".

Alguns agentes conseguem perceber a ambiguidade das projeções dos adolescentes, e passam a identificar neles o comportamento de busca de limites (Selosse, 1994). A criança busca no adulto limites que permitam a contenção de suas angústias internas. Em minhas observações no diário de campo, registrei que alguns agentes se definem como uma espécie de *Supernanny*, fazendo referência a um programa de televisão no qual uma pedagoga se dedica à tarefa de fazer intervenções em famílias com problemas de indisciplina por parte das crianças. Neste contexto, os adolescentes podem respeitar mais um adulto que imponha limites do que outro que tenha dificuldades para fazê-lo.

É, realmente no meu trabalho me sinto fazendo o papel de mãe, eu imponho limites que eles não tiveram dentro de casa. Fui levar o menino em um centro de drogas, o menino quase bateu na mãe na minha frente e quando ele retornou comigo ele me tratou superbem.



3.1.2 – Os vínculos grupais dos agentes com os técnicos

A análise dos vínculos grupos dos agentes com os técnicos corroborou a percepção de um sistema caracterizado por tensões, conflitos e disputas de poder. Os técnicos possuem o poder conferido pela competência técnica, reconhecido pelos títulos, pelas inscrições em conselhos profissionais e pela aprovação em concurso específico. Este poder é manifestado em especial pela possibilidade de elaborar relatórios e pareceres que influenciam as decisões judiciais. O poder dos agentes, por sua vez, se relaciona com a imposição de sanções e de outros processos administrativos (Enriquez, 2007a).

As questões de poder nas relações entre agentes e técnicos são exemplificadas pelo Sociodrama abaixo:

A sociodramatista solicitou que os agentes se dividissem em grupos e retratassem uma cena do cotidiano profissional deles. Nem todos os membros do grupo precisavam participar, bastava que discutissem em conjunto uma cena a ser apresentada. O grupo foi representado por quatro agentes mulheres, sendo que duas representaram duas agentes propriamente ditas e outras duas representaram técnicas.

A dramatização ocorreu da seguinte forma:

Agente 1: Melanie, o interno Gomes está pedindo sua presença lá porque ele quer um atendimento, por favor.

Técnica 1: Eu estou fazendo o relatório dele.

Agente 1: Mas ele está muito ansioso ele precisa falar com você.

Técnica 1: Tá, minha filha, eu te expliquei, fale com ele que ele já pediu relatório e atendimento. Não tem como fazer duas coisas ao mesmo tempo.

Agente 1: Mas ele te chamou de novo na ala, você não está entendendo.

Técnica 2: Explica para ele, você não tem capacidade para isso não? Você não é monitora e agente e ainda está lá com ele?

Técnica 1: Esses agentes também, fala sério.



Agente 1: [interrompe novamente] Outro adolescente está te chamando e ele está nervoso.

Técnica 2: Explica para ele que estamos ocupadas agora, não podemos atendê-lo e ele não tem atendimento hoje.

Técnica 1: Olha só, explica para ele o seguinte; ele quer o relatório dele, eu estou providenciando isso, nós estamos fazendo um estudo de caso, não tem condições de atender, ou atendimento ou relatório, explica isso para ele. Quando a gente terminar a reunião nós vamos lá falar com ele.

Agente 1: A gente já tentou conversar com ele, mas ele não aceitou. Eu entendo que a reunião de vocês é muito importante, mas a gente de maneira alguma está com o adolescente aqui dentro da ala exaltado e a gente entende que se vocês pararem um momento aqui ou para ir até a ala e conversar um pouco com ele ou para a gente trazê-lo até aqui vocês vão comandar um problema aqui porque da maneira como ele está ele pode incitar os demais adolescentes só porque ele quer desabafar. Mas adolescente na ala também causa problemas. O que é mais importante para vocês: a reunião ou um adolescente tranquilo na ala?

Técnica 1: Mas nós estamos discutindo a situação dele mesmo em outra infração. Ele vai ter que esperar.

Agente 1: Não custa nada vocês conversarem com ele.

Agente 2: Vocês estão fazendo a reunião para tratar do adolescente e excluem os agentes? Quem é que serve o café da manhã para o adolescente? Em quem é que o adolescente joga a garrafa térmica?

Técnica 2: Estamos aqui em reunião e vocês não têm conhecimento técnico.

Agente 2: Eu tenho conhecimento do dia a dia, eu estudei para passar no concurso. No meu concurso teve 18 mil candidatos e no seu só 500.

Agente 1: A teoria não serve para nada e a prática é bem diferente.

Técnica 2: Vou fazer um relatório seu também [as técnicas voltam a debater, como se as agentes não estivessem lá].

Agente 1: Na adianta discutir, primeiro se vocês estão reunidos, somos quatro categorias, porque vocês nos excluem?

Técnica 2: É muito complexo para vocês entenderem.



Agente 2: Nosso concurso é de nível médio, mas temos vários colegas que têm nível superior, doutorado e mestrado, e não devemos ser excluídos no trabalho.

Técnica 1: Eu vou tentar falar com ele então.

Agente 1: Que ótimo, fico feliz que você possa tentar falar com ele.

Pode-se inferir que os técnicos são vistos como burocratas mais voltados para a elaboração de pareceres para o Poder Judiciário e sem atenção para os problemas da unidade. A legitimidade técnica que lhes é garantida por seus cargos é invejada, pois lhes concede poderes para acalmar um adolescente, o que permite manter a disciplina interna e reduzir a tensão psíquica dos profissionais envolvidos (Enriquez, 2007a).

O maior poder que é conferido aos técnicos desperta desconfiança e sentimentos de injustiça por parte dos agentes, que muitas vezes se sentem discriminados ou menosprezados.

A gente leva porrada do lado das técnicas, porque o que ocorre: as psicólogas e assistentes sociais acreditam nos adolescentes e nós levamos a fama de torturadores, que espancam menino e por aí vai. Eles inventam o que eles querem e elas não são capazes de chegar para a gente e nos questionar sobre o que ocorreu. Para eles, nós somos os torturadores e pronto, então elas não têm o diálogo com a gente e parece que a gente está sempre errado. Eu mesma entrava no anfiteatro com o meu uniforme preto e nenhuma técnica falava comigo. Agora que estou trabalhando na gerência e agora não uso mais uniforme. E eu chego na Gerência e escuto; meu amor, minha linda, vamos fazer isso e aquilo, mudaram totalmente o tratamento comigo. Enquanto eu usava preto elas nem me viam, agora, sem o uniforme eu sou linda e maravilhosa.

As falas dos agentes, neste contexto, apresentam várias características de um vínculo paranoide em relação aos técnicos. Isto permite inferir que uma característica do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal é o que Barus-Michel (2004) chama de compartimentação. Determinadas unidades ou determinados grupos de uma instituição se isolam do conjunto, e, por meio de um mecanismo de defesa coletivo de projeção, projetam conteúdos negativos em outras unidades ou grupos. Os contatos entre as unidades são escassos, e quando ocorrem fazem surgir pequenas crises.



É interessante também observar que esta compartimentação se relaciona com as diferentes percepções e relações de poder entre estas duas categorias de profissionais entre si e entre estas categorias e os adolescentes infratores. As relações de poder entre adolescentes infratores e os agentes são diferentes do que as existentes entre os técnicos e os adolescentes.

Estas diferenças muitas vezes são justificadas pelas diferenças de papéis e de visões.

O educador⁶ e o técnico são diferenciados, porque o técnico tem uma visão que não vale para quem está diretamente dentro de um local, o que se torna muito mais desgastante, geralmente eu tenho uma certa concepção de técnico; ele quer que a agente dê um tratamento para o adolescente que eu não vou ser capaz de dar nunca, por exemplo, que é tratá-lo como “queridinho”. Eu não sou técnico, mas eu tenho formação em Psicologia e eu não me vejo, por exemplo, passando a mão no pescoço do adolescente, ou pegar na mão e passar a mão na cabeça. Isso, porém, não significa que quero algo ruim, mas não quero proximidade com ele como o técnico diz que nós temos que fazer. Então assim uma das coisas que trabalham na mesma área vão falar é sobre isso. Não há um trabalho no mesmo nível entre técnico e educador.

Esta fala é bastante reveladora porque o ato normativo do SINASE estabelece uma série de procedimentos que visam teoricamente garantir a eficácia da ação socioeducativa e a garantia dos direitos dos adolescentes. Estes procedimentos dependem de uma série de ações compartilhadas e sistêmicas entre os diferentes profissionais do sistema e entre estes e os profissionais de outros sistemas (essencialmente segurança pública, justiça, assistência social, saúde e educação). Algumas ações se relacionam diretamente com a tentativa de criar condições para a realização de modificações nas subjetividades dos socioeducandos, tais como a elaboração do Plano Individual de Atendimento, o planejamento das atividades socioeducativas, dentre outras.

Deste modo, os diferentes fenômenos intersubjetivos que caracterizam a compartimentação e a estagnação, tais como a projeção maciça de conteúdos de uma categoria para outra, a ação de mecanismos de defesa paranoides, como a projeção psicológica, dentre outros, comprometem a implementação da política tal como desenhada de modo a torná-la insustentável.

É possível inferir a existência desta insustentabilidade na frase “ele quer que a gente dê um tratamento para o adolescente que eu não vou ser capaz de dar nunca”. Na análise dos dados, em

⁶ Neste contexto de sua fala o agente, ao dizer “educador”, se refere à categoria de agentes.



especial da observação participante, foram verificados casos de agentes que declararam possuir formação superior em Psicologia, Pedagogia ou Assistência Social e que apresentaram depoimentos similares.

3.1.3 – Os vínculos grupais dos agentes e de profissionais similares com superiores hierárquicos

De forma geral, pode-se considerar que os agentes dividem os superiores em dois grupos, um de funcionários vinculados ao sistema, que inclui os chefes, gerentes e o corpo gestor, e outro dos políticos.

No que se refere aos primeiros, notam-se alguns padrões comuns a alguns grupos de agentes. Diversos profissionais consideraram que seus superiores imediatos, por mais que se esforcem, têm dificuldades para proporcionar orientações de forma adequada para a atividade socioeducativa.

Com muita frequência o que pode hoje não pode amanhã. O que pode agora não pode daqui a meia hora. Você tem medo de tomar uma atitude que pode ontem, vir um superior e falar que aquilo não faz sentido.

A adoção de rituais e rotinas se relaciona com a criação de significado para os processos laborais, atividade esta que facilita a sublimação. Estes rituais e rotinas na Administração Pública são expressos por meio dos regulamentos internos. O sistema socioeducativo do DF, entretanto, apresenta uma regulamentação ainda incipiente e pouco legitimada, o que pode se observar pelo desconhecimento por parte dos agentes da existência de atos normativos, o que termina resultando que as decisões sobre fluxos administrativos são regidas pela discricionariedade dos encarregados, chefes, gerentes e gestores de cada unidade.

Cada unidade faz a sua rotina, porque no sistema quem deveria padronizar os serviços não padroniza os serviços. O CAJE trabalha de um jeito, o CIAP que é o mesmo serviço trabalha de outra forma, a semi de Taguatinga trabalha de um jeito, a semi do Gama trabalha de outro jeito de outra, a LA a gente nem vai entrar no assunto por causa da precariedade, cada um faz o que pode fazer. O sistema não proporciona hoje esta rotina padronizada.



Isto por si só não seria tão ruim, pois existem diversas outras organizações nas quais os líderes possuem ampla discricionariedade. O problema é que os profissionais que detêm esta discricionariedade no sistema muitas vezes não possuem respostas suficientes para lidar com a complexidade dos problemas que aparecem, que muitas vezes exigem algum conhecimento especializado:

São tantas necessidades, que a gente procura os caminhos e ajudar esses jovens, esse debate com tanta coisa que acaba ficando esquecido, você lê as regulamentações e o próprio estatuto que fala que o jovem não pode ser algemado, cai na realidade para acontecer o jovem que está drogado e ele está ameaçando a própria integridade dele! Está ali tão bonito e você vai ler a regras de Beijing e até mesmo a regulamentação que estava lendo da ONU, que diz que você deve respeitar até mesmo a cultura alimentar do jovem e depois vem um jovem e me diz "eu estou precisando comer um acarajé" e você não pode fazer nada. Eu vou respeitar como a cultura religiosa do jovem? Eu passo no corredor e o jovem está lá cantando uma música de umbanda, trazendo para si os ritos dele, chamando para si Lúcifer e cultuando caveira para ele poder cometer alguma coisa para fortalecer e prejudicar o outro e muitas vezes você sem conhecimento da cultura afro. Você pensa: "tá doido, cheirou, surtou". Então são muitas incógnitas, muitas exclamações.

Para os agentes, outro problema para o qual os superiores hierárquicos não possuem respostas se relaciona com as contradições entre os papéis de responsáveis pela segurança e disciplina e socioeducadores, em especial no que tange à possibilidade de responsabilidade administrativa por fugas, agressões e mortes originadas pelos adolescentes.

Tenho colegas, por exemplo, em funções superiores que cobram uma medida mais educativa e ao mesmo tempo que tem instituições que têm processos de sindicância na instituição, então como se cobra um papel educativo? Quando temos aula com os meninos, mas tenho que estar atento caso algum resolva sair correndo? Então tem essa diferença, por exemplo, se você responde ou se você deixa os meninos agirem na instituição e aí como o funcionário fica? Como eu vou fazer? Aí você fica



com o medo de responder um processo e fica com medo do adolescente fugir.

Dejours (1994) considera que as organizações de uma forma geral possuem regras que são impossíveis de serem seguidas. Esta impossibilidade de seguir todas as regras gera culpa nos profissionais. Todavia, o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal – e provavelmente diversos outros sistemas similares no Brasil – se caracteriza pelo paradoxo de possuir um conjunto de leis e atos normativos federais que estabelece uma série de diretrizes para serem implementadas (o ECA, a lei e o ato normativo do SINASE), mas que não são regulamentadas pelo GDF. Isto origina um sentimento de culpa nos profissionais, pois o trabalho só se torna possível quando algumas regras são desrespeitadas – até mesmo porque elas muitas vezes são contraditórias. Os gestores, gerentes e chefes, neste caso, não conseguem dar sentido às práticas profissionais, não sendo eficazes para lidar com estas angústias.

Como que eu posso educar um adolescente ao mesmo tempo que eu sou a mão que pune? A mão que pune é a mesma que educa? Eu ficava sempre questionando isso com o gerente de segurança da época. Aí eu ouvi uma vez numa reunião que a gente tinha que tratar o adolescente com a mesma autoridade que a gente tem na casa da gente, com o filho da gente. Diz que na casa da gente a gente educa e a gente pune. Aí eu falei assim: “Pera aí! Com o filho da gente, por mais difícil que seja, a gente tem certeza que ele não vai pegar a gente de refém na primeira oportunidade que tiver, né”? O meu filho era abençoado, era terrível, mas ele nunca levantou a mão pra me bater. Eu acho muito estranha essa relação.

Em situações extremas, como, por exemplo, em rebeliões, a falta de procedimentos claros faz com que profissionais que não exerçam funções de chefia assumam papéis de liderança.

Naquele momento ele teve que segurar os colegas sozinhos porque todo mundo queria entrar. Ele teve que sozinho segurar os colegas [...]. Foi o caso que ele foi bem-sucedido, pois ele conseguiu conter os colegas na argumentação. Ele chegou até a dizer que ele teve que alterar o tom da voz pra tentar segurar, porque se eles entrassem na unidade, numa segunda rebelião no mesmo dia, o pessoal tava todo estressado, todo



mundo trabalhando acima do suportável. O pessoal estava num grau tão alto de *stress* que o pessoal não percebeu que esse módulo era de jovens maiores de idade, que já respondem criminalmente e o pessoal não se atentou pra esse fato, o pessoal queria entrar. É uma explosão de emoção que você deixa a razão.

3.1.4 – O trabalho e a identidade do agente

Uma característica comum de todos os trabalhos de coleta de dados que envolveram os agentes e os ocupantes de cargos correlatos foi a significativa quantidade de queixas relativas às suas atividades laborais. Uma das percepções por parte dos profissionais do PRODEQUI que ministravam as oficinas era de um significativo desgaste psíquico por parte dos agentes. Os sociodramas realizados, que enfatizavam o papel dos agentes na implementação do SINASE, muitas vezes se transformavam em sessões públicas de *catarse*, por meio das quais estes profissionais reclamavam da falta de perspectivas para si mesmos e para o sistema socioeducativo. Este último era percebido por diversos profissionais como um sistema sem solução.

Ao fim da última oficina, a psicodramatista, após ter empregado diversas técnicas de sociodrama, verificando o sofrimento dos servidores e a sua dificuldade em fazer com que eles elaborassem a catarse que eles apresentavam, optou por pedir a todos que dessem as mãos e rezassem um pai-nosso. Conversamos um pouco encerramento dos trabalhos. Ela observa que “este pessoal está muito sofrido” e que precisava lhes dar “um pouco de esperança”.

A escolha pela carreira de agente ou pela ocupação de cargos similares, deste modo, foi muitas vezes justificada pela falta de alternativas:

Eu, por exemplo, eu não quero ficar no sistema porque eu não vejo perspectiva no sistema. Eu estou porque eu não consegui passar em um concurso melhor. Mas eu não quero ficar no sistema, porque o sistema te empobrece muito. Assim... Não é preconceito, mas é muita miséria, é muita pobreza, você não vê muita perspectiva nas famílias e não tem como ajudar, você fica de mãos atadas. Você chega numa invasão, aí está lá a menina, você pergunta o que vai fazer com ela? Vai para o atendimento, mas no atendimento você vai oferecer o quê? Nem o que é público, que



deveria ser de graça, você vai oferecer, porque não tem. Você cansa. As pessoas que estão se aposentando hoje, com trinta anos no sistema, estão totalmente desgastadas. Você vê que têm alteração psicológica. Pessoas depressivas, cansadas.

Há uma percepção de que a carreira de agente e similares constitui apenas uma opção temporária até que ocorra a aprovação em outro concurso público.

Eu acredito que o técnico escolheu a profissão, eles são psicólogos, assistente social, que fizeram o concurso para trabalhar com isso. O agente era a profissão que eu estava preparado no momento para passar, mas tanto é que eu não parei e quero sair e acredito que grande parte dos meus colegas queiram também.

Mesmo a existência de gratificações para quem trabalha nas medidas que implicam em restrição de liberdade não é vista como compensadora por si só para alguns profissionais:

Para quem trabalha no sistema fechado e no sistema semiaberto existe uma gratificação, mais ou menos, de R\$ 1 mil e se você sair você perde ela e se você perder e se você ir para uma LA você perde metade dela e se você está lá há muito tempo o valor já entra no seu orçamento e você não pode perder vai te fazer falta, é uma amarra indireta que não dá para você ir mendigando para a direção.

A percepção de que a atividade de agente, da forma que está estruturada no GDF, origina sofrimento psíquico não constitui uma novidade, tendo já aparecido em outros trabalhos (Amaral, 2006; Yokoi de Souza, 2012). A presente tese, todavia, foca outra questão: se a subjetividade dos atores envolvidos influencia na implementação desta política pública. Um dos modos de tentar obter uma melhor compreensão deste ponto é pelo entendimento do sofrimento psíquico dos operadores do sistema.

O senso comum poderia nos direcionar à conclusão de que a falta de recursos materiais (infraestrutura, salários, materiais de custeio) seria um dos grandes responsáveis por este sofrimento. Todavia, a compreensão por parte dos estudos da Psicossociologia e de outras Teorias Psicodinâmicas acerca do processo laboral mostra que o trabalho é uma categoria-chave na saúde



psíquica dos seres humanos. O trabalho permite a sublimação das pulsões psíquicas e a formação de um sentimento de identidade (Castoriadis, 1982; Dejours, 1999).

Realizar este processo de sublimação, todavia, não é fácil para os agentes sociais. Neste contexto, as estratégias coletivas de defesa não são exatamente uniformes. Uma parte dos funcionários, por exemplo, ao perceber as dificuldades causadas pelo processo de identificação com o trabalho, advoga a necessidade de o agente não investir afetivamente em sua atividade:

Daí você fica naquela sensação: que os caras que estão lá em cima ganhando mais do que eu não estão fazendo, e eu, que estou aqui embaixo, não vou me matar nesse treco aqui. As mulheres ficam com a cara parecendo um maracujá e os homens parecem um ET. Porque eu vou ficar em um negócio desse me acabando? Porque se não houvesse uma solução, a gente aceitaria que fosse assim, mas o problema é que se vê a solução e não aceitam, então a gente se vê nesse caso e pensa assim: não adianta fazer mais nada. Então para que eu vou ficar aqui me matando? Porque os que mais se dedicavam, foram os que mais se adoeceram. Aqueles que conseguiram desenvolver o piloto automático na unidade, ele “ficava ali”, entre aspas. Mas aquele outro que era mais empenhado saía de lá preocupado, eles adoeciam.

No trecho supracitado, é possível inferir que uma parcela de profissionais do sistema faz uso de uma estratégia coletiva de defesa associada ao mecanismo de defesa do isolamento, que consiste em “*isolar um pensamento ou um comportamento, de tal modo que as suas conexões com outros pensamentos ou com o resto da existência do sujeito ficam rompidas*” (Laplanche e Pontalis, 1998, p. 258). Isto se relaciona com o trecho no qual o agente comenta acerca dos que conseguiram desenvolver um “piloto automático” e a capacidade de “ficar ali, entre aspas”.

Neste contexto, é interessante comparar a adoção desta estratégia coletiva de defesa com a concepção de Enriquez (2007a) sobre a estrutura burocrática, nas quais seus membros tentam realizar o sonho de um mundo no qual todos saibam seus lugares e onde as relações entre chefes e subordinados seja objeto de um ritual preciso. Isto, para este autor, é uma fantasia, pois nega certos aspectos básicos das pulsões de vida, como a criatividade e a busca de vínculos. Há, na estrutura burocrática, uma busca pela redução das tensões, o que evidencia o papel da pulsão de morte.

Na estrutura burocrática descrita por Enriquez (2007), todavia, existe uma identificação por parte do burocrata com as regras que definem o seu papel. Estas regras, no modelo descrito por este



autor, são investidas afetivamente, o que não ocorre no Sistema Socioeducativo, pois: a) no Distrito Federal, a legislação federal não se encontra suficientemente regulamentada de forma a permitir uma prática profissional similar a outras organizações públicas; b) os gestores, gerente e chefes possuem ampla discricionariedade, modificando regras com frequência; c) existem contradições entre o que é previsto na legislação federal e os atos administrativos realizados pelo GDF nos últimos anos atinentes ao sistema.

Desta forma, pode-se inferir que pelo menos uma parcela dos agentes anseia por regras e procedimentos que possam ser introjetados de forma a permitir alguma sublimação no processo laboral e alguma proteção para: a) os riscos físicos e intersubjetivos observados na relação com os adolescentes; b) a tensão originada pelas relações paranoides com os técnicos; c) o sentimento de culpa por não atender às regras.

É possível inferir também que, não sendo possível encontrar regras estáveis para serem introjetadas de forma a garantir algum sentimento de proteção frente aos problemas do sistema, alguns profissionais passam a percebê-lo como inerentemente ansiógeno. Assim, diante da incapacidade de elaborarem suas relações com o trabalho, estes profissionais passam a ter uma intensa projeção negativa sobre ele, vendo-o como irremediavelmente insolúvel.

É importante você se amar acima de tudo, porque se você não se amar você vai sair do CAJE [atualmente UIPP] batendo o portão e você vai brigar com os seus filhos, vai perder namorada, vai ficar neurótico. Enquanto isto aqui não funcionar, pense naquilo lá como realmente uma obrigação. Este negócio de muito amor e levar problema para casa e chorar e brigar em casa não dá não. Então você seja agente só quando cruzar o portão e quando você sair seja só você mesmo, procure sair, se divertir, tomar banho no Lago Sul se for possível, faça algum lazer, porque se você não fizer, você vai endoidar, como já aconteceu com uma pessoa, que foi parar no psiquiatra/psicólogo.

Em síntese, é possível vislumbrar que uma parcela dos agentes utiliza uma estratégia coletiva de defesa similar à estrutura burocrática de Enriquez, mas com importantes distinções. Ela inclui o uso do mecanismo de defesa do isolamento, usado pelos profissionais para evitar o envolvimento afetivo com o trabalho. Como uma parte do trabalho do agente envolve o relacionamento com adolescentes, suas famílias e outros profissionais, estes também se tornam objetos de angústia, devendo ser evitados. A psique precisa ser cindida, de forma a permitir ao



agente manter-se racional em suas atividades laborais e investir suas pulsões em sua vida particular. E as regras do sistema, sendo também fonte de angústia, recebem uma projeção negativa, fazendo com que o sistema seja visto como integralmente ruim e insolúvel. Proponho, desta forma, que chamemos este conjunto de mecanismos de defesa coletivos de Estratégia Coletiva de Defesa de Isolamento.

Nem todos os profissionais do sistema, todavia, adotam esta estratégia. Outra estratégia se relaciona com a identificação de uma parcela dos profissionais do sistema com profissionais do sistema penitenciário e do sistema de segurança pública. Isto fica patente na observação de diversos rituais e símbolos de identificação usados por diversos agentes.

Destaca-se em primeiro lugar o uso de roupas pretas similares a destas outras instituições por um número significativo de agentes. Esta vestimenta pode ser caracterizada como um uniforme ou roupa tática, com uma estética próxima das polícias civis e federais. Alguns utilizam apenas uma camisa preta, com o símbolo do GDF sobre o lado esquerdo do peito. Alguns, entretanto, utilizam a calça tática preta junto com camisa ou gôndola tática preta, e um cinto tático na cintura com o brasão do GDF em latão ou metal e com bolsas apenas no cinto, de forma similar aos policiais de unidades de operações especiais. Nas costas, em diversos casos estavam escritas com letras amarelas “Secretaria de Justiça”, “SEJUS” (mesmo depois de esta ter sido transferida para a Secretaria da Criança, já no governo de Agnelo Queirós), “CAJE” ou “SISTEMA SOCIOEDUCATIVO”.

Considerando que o uniforme não é fornecido pelo governo, sendo adquirido pelos agentes com recursos financeiros próprios, é interessante observar, neste contexto, a possibilidade de que seu emprego tenha motivações subjetivas. Em diversas ocasiões do trabalho de campo questionei os agentes sobre isto informalmente, esperando receber alguma resposta que pelo menos mostrasse alguma racionalização de seu uso, que poderia se relacionar, por exemplo, com a identificação do profissional em situações de contenção envolvendo diversos adolescentes (como existem diversos agentes jovens, em situações de conflito pode ser difícil diferenciar os agentes dos adolescentes internados). As respostas que obtive, contudo, mostravam um desejo de se sentirem mais seguros ou fortes por meio deste uso.

Converso com um chefe de módulo. Pergunto por que ele usa a roupa preta. Ele comenta que, quando eles precisam conter um adolescente, ela faz com que “o agente cresça sobre os meninos”.

Ainda que o SINASE preveja que todos os agentes (ou socioeducadores) tenham funções de educação social em unidades responsáveis por todas as medidas, ele também prevê que alguns são



responsáveis por ações de contenção, ainda que estas tenham que ser reduzidas ao mínimo. Pressupõe-se que o mesmo profissional que vai conter um adolescente é responsável pela segurança dele, pela segurança dos demais profissionais e pela socioeducação.

Você faz concurso para atendente de reintegração social... Você tem que reintegrar o menor na sociedade – e aí você tem que dar contenção para evitar um mal maior para a instituição. Como é que eu vou contê-lo para ele não atentar contra a vida e depois que conter o menor... Você às vezes tem que chegar de uma maneira *punk* e depois tem que chegar de forma a... Por que não um estudo para um concurso de funções diferentes: um para atendente de reintegração social e um para agente de segurança de uma instituição social?

Uma forma de lidar com a angústia causada pelo exercício do cargo de agente pode ser a de simplificar suas atribuições, evitando o estabelecimento de vínculos afetivos com os adolescentes e com os aspectos socioeducativos do trabalho. Nestes casos, os profissionais seccionam a legislação e os atos normativos, criando um projeto comum e particular de política pública. Os riscos administrativos e de segurança pessoal são invocados para justificar esta redução das atribuições. Em alguns casos estas opções são apresentadas como uma opção racional:

Eu resumiria o meu trabalho em duas palavras: segurança e preservação de integridade dos internos: a nossa preocupação nos plantões é esta. Primeiro manter a segurança deles e nossa, e na segurança deles a integridade física. Segurança mínima, pois é o máximo possível. Evitar que um entre no quarto do outro, observar situações, a gente pode ver se um está se sentindo mal, separar, colocar em outro módulo.

Outro mecanismo de defesa coletivo encontrado neste grupo de agentes é o de assumir uma projeção paranoide sobre os adolescentes. Todos os adolescentes passam a ser vistos como potencialmente perigosos, o que, em meu entender, passa a permitir uma série de tomadas de decisão em relação a assuntos não normatizados.

Tinha um coordenador lá no CAJE que dizia: cara, vamos evitar que este menino fuja, porque nós tínhamos um grupo que quando um menino fugia ele voltava com outro homicídio. Ele dizia que cada menino que a gente



evita a fuga no CAJE é a vida de um pai de família que nós estamos salvando indiretamente. Então o que há de bom no nosso trabalho é que estamos fazendo um bem para a sociedade.

Deve-se ressaltar, a princípio, que a orientação do coordenador acima ilustra um mecanismo de defesa coletivo paranoide. Ainda que se possa considerar que alguns adolescentes tenham fugido do CAJE e tenham retornado com um homicídio, a maioria dos adolescentes internados não cometeu homicídios. Do mesmo modo, a atividade do agente não se circunscreve apenas a evitar fugas. Mas, ao contrário dos chefes, gerentes e gestores que tentam conciliar o ECA e o SINASE com as tarefas do dia a dia em uma unidade de execução de medidas socioeducativas, discursos como o do coordenador acima terminam representando uma resolução menos angustiante para o conflito normativo e administrativo do Sistema Socioeducativo quando comparado com a Estrutura Coletiva de Defesa de Isolamento.

Ademais, segundo Enriquez (2007a), as projeções paranoides permitem que os chefes e gestores do sistema possam levar as pessoas a negarem o seu sentimento de culpa por não seguirem as leis. Como o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal possui uma regulação deficitária, ele propicia condições para que uma parcela de funcionários possua entendimentos próprios sobre seus papéis.

O que o paranoico introduz é o questionamento deste sentimento de culpa, é a culpa por ter sentimento de culpa. Isto porque a culpa é decorrente da existência de uma lei. Ora, diz o paranoico, esta lei é falsa, injusta e aceitá-la como verdadeira equivale a sentir-se falsamente culpado. O que ele declara é a verdadeira lei da qual ele é instrumento. (Enriquez, 2007, p. 77)

As projeções paranoides, deste modo, criam condições para que os agentes enquanto grupo possam idealizar a si mesmos e a sua ação, o que por sua vez permite o surgimento de projeto comum que os una. Além disso, o ódio a algo exterior favorece o estreitamento dos vínculos entre os agentes e o esquecimento ou menosprezo pelas diretrizes estabelecidas pelo ECA e pelo SINASE.

É o ódio ao exterior que vai favorecer o amor fraterno e fazer circular o fluxo libidinal que permite a passagem dos sentimentos egoístas aos sentimentos altruístas. Sem essa vontade de destruição, sem esses sentimentos de serem perseguidos pelos detentores da ordem antiga, seria impossível aos indivíduos reunidos trabalharem juntos ou se amarem, isto é, manterem essa confiança recíproca que não apenas os



transforma em membros de um grupo, identificados uns aos outros (tendo trocado sua diferença e sua provável rivalidade por um amor mútuo e maior semelhança), mas também favorece a emergência de um narcisismo grupal e evita todo conflito interno. Ódio ao exterior, amor mútuo, amor ao grupo enquanto grupo, sentimento de serem irmãos e de formarem uma comunidade de iguais, sentimento de serem minoritários e portadores da verdade, são essas as condições de constituição do vínculo grupal.
(Enriquez, 2001, p. 61)

Deve-se destacar também que estas considerações permitem compreender melhor a identificação dos profissionais do sistema com o papel e a atividade policial. As instituições policiais no Brasil têm um objeto institucional bastante diverso do das instituições socioeducativas. Elas se voltam para a preservação da ordem pública, em especial da segurança pública. Isto se dá essencialmente: a) pelas atividades de policiamento preventivo, isto é, as atividades de patrulhamento que visam a prevenção do crime (relacionadas em especial à Polícia Militar); b) às atividades de investigação e de instrução dos inquéritos policiais, que ocorrem normalmente após o ato criminal ou infracional, e que são também conhecidas como de Polícia Judiciária (relacionadas às polícias civis e à polícia federal); c) pelas atividades de Polícia Administrativa, que se relaciona com a concessão de direitos e fiscalização de deveres dos cidadãos (tais como a concessão de passaportes e vistos pela Polícia Federal).

Neste sentido é importante destacar que estas atividades possuem pouco em comum com a execução de medidas socioeducativas no contexto da Doutrina da Proteção Integral, mas também com a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina Menorista. Também se ressalta que a identificação dos agentes com o papel de policiais se iniciou com o ingresso de policiais civis em cargos de chefia e gestão do sistema socioeducativo, no governo de Cristóvam Buarque (1995-1998), e que se acentuou no governo de Joaquim Roriz (1999-2006). Mesmo tendo se iniciado na época da gestão de policiais civis, é digno de nota que a própria Polícia Civil não faz uso costumeiramente de uniformes, pois a maioria das atividades de Polícia Judiciária não o demanda. Deste modo, houve relatos de profissionais mais antigos no sistema de que o uso de uniformes e de outros signos de identificação com a Polícia era pouco comum até mesmo na época da gestão dos policiais civis.

*Estou conversando com uma psicóloga em um dos corredores da ala, quando ela comenta comigo:
- Esta roupa preta não é da época da Polícia Civil não. Os policiais civis usavam no máximo um colete azul, não toda esta roupa preta.*



Este relato é interessante porque sugere que o uso de uniformes pretos por parte dos agentes não se relaciona com heranças da Doutrina da Situação Irregular ou da Doutrina Menorista. Ainda que a Doutrina da Situação Irregular tenha relações com a Doutrina de Segurança Nacional difundida pela Escola Superior de Guerra, o uso de uniformes é posterior a este período, o que torna mais relevantes os aspectos psicológicos que levam os agentes a buscar esta padronização. Pode-se também questionar, deste modo, que a ênfase no rompimento de paradigma entre Doutrina de Proteção Integral e as doutrinas anteriores presente tanto nos atos normativos relativos ao SINASE bem como nos textos que os subsidiam ou os referenciam não atenta para o fato de que os problemas de implementação deste novo modelo podem estar mais associados às angústias e outros fatores intersubjetivos contextuais e menos à persistência do modelo proposto na época da FUNABEM e do SAM.

Em síntese, me parece que o uso de uniformes e signos que geram identificação com a polícia se relaciona mais com uma estratégia coletiva de defesa paranoide que utiliza notadamente mecanismos de defesa coletivos de projeção de conteúdos negativos sobre os adolescentes (e, por conseguinte, também para os técnicos que se identificam com os adolescentes) e que permite algum prazer narcísico a uma parcela dos profissionais do sistema, que passam a se sentir como um grupo que produz um serviço para a sociedade.

Deve-se considerar, finalmente, que existem profissionais que conseguem perceber algum sentido para seu papel no sistema e se envolvem com as suas atribuições de forma menos defensiva. São agentes que conseguem estabelecer vínculos afetivos com alguns internos. Por meio destes vínculos, eles observam mudanças no comportamento manifesto deles, o que, ainda que não represente que o adolescente não virá a cometer outros atos infracionais no futuro, lhes parece positivo, pois confere sentido às suas atribuições.

E você ainda consegue chegar para trabalhar e, não vou dizer que seja assim um fato raro, mas tem muitos adolescentes que você chega para trabalhar e ele te dá um bom-dia, ele te pede por favor, ele te pede desculpas, ele te dá boa-noite, quando você sai ele te fala "bom descanso até o próximo domingo". Então alguém você ainda consegue atingir. Você não atinge todos, mas alguns você consegue atingir. E é o que mantém, o que alimenta. Se não fosse isto ninguém ia não.

Os depoimentos destes profissionais muitas vezes se sobrepõem dos demais por fazerem maiores menções a questões emocionais e afetivas, algumas vezes também relacionadas a alguma



formação nas áreas de Pedagogia, Psicologia, Mediação de Conflitos, Direito, Assistência Social, Religião, História, dentre outras.

Eu nunca tive preocupação com a minha segurança. O vínculo é a base para a socioeducação. Assim como não há como educar sem se apegar. Eu preciso gostar mesmo. Se eu quiser que ele aprenda mesmo. Você se entrega. Não há como se pensar em resultado sem um vínculo.

A empatia destes profissionais com os adolescentes gera temores com os outros agentes do sistema, visto que o desenvolvimento de vínculos afetivos os leva a tentar atender a algumas demandas dos adolescentes, o que vai contra as estratégias coletivas de defesa paranoides e de isolamento. Desta forma, eles ameaçam a coesão dos agentes enquanto grupo, considerando que, para Enriquez (2001), um grupo para se manter depende de um projeto coletivo que se contrapõe ao de outro grupo sobre o qual recaem suas projeções negativas e sua agressividade.

Normalmente por onde eu passo as relações são sempre bem desgastadas. Porque eu estou sempre cobrando. Eu não posso porque o Estado não está fazendo a parte dele que vou deixar de fazer a minha. [...] Isto me desgastou em todos os lugares por onde eu passei.

Os temores e as defesas dos demais agentes fazem com que estes profissionais muitas vezes se vejam isolados por seus colegas, tenham angústias por isto e assumam também uma postura defensiva em relação a eles e ao sistema.

Isto me faz brigar com o sistema inteiro. Eu tenho compromisso com a verdade. Eu não sou corporativista. E tenho problema com isto. Eu tenho compromisso com a justiça. Se o meu chefe for justo eu vou defender ele. Mas se o menino for justo eu vou defender ele. Talvez eu tenha dificuldade. Se eu achar que o adolescente estava correto e o meu colega agiu de forma inapropriada eu vou falar. Por outro lado se eu precisar conter o menino eu vou fazer.

O despertar de algumas reações paranoides de outros agentes e das chefias se relaciona também com as diferenças nas práticas profissionais. Estes agentes, por exemplo, percebem uma situação que despertaria reações agressivas e paranoides na maioria dos seus colegas, tais como um



xingamento por parte de um adolescente, como uma oportunidade para tentar alguma ação socioeducativa, tal como levar o adolescente a refletir sobre o ato que cometeu.

Eu não posso me nivelar ao menino. No papel dele se espera que ele grite, que ele xingue, que ele agrida. Mas enquanto educador eu não posso... Não espero isto de mim. Que eu use da violência, da truculência e da força sem necessidade. Porque às vezes é necessário usar a força. Eu tenho que estar preparado para isto. Um profissional tem que estar preparado para ouvir o menino me xingar e ufa [faz um gesto corporal com os ombros como se relaxasse ou tirasse um peso das costas] e engolir e até virar as costas naquele momento. E voltar depois e falar assim: você se lembra do que você falou para mim? Fala agora para mim! E estar disposto a fazer esta intervenção, porque ela é necessária.

De forma similar, a percepção de riscos por parte destes agentes é diferenciada, pois o estabelecimento de relações afetivas termina sendo observado por estes profissionais como um fator de segurança. Não que eles não temam estas situações. Existe, todavia, uma percepção de que o vínculo afetivo é um fator de proteção para estes profissionais. Eles temem menos os adolescentes com os quais possuem vínculos, de forma que o próprio vínculo afetivo termina sendo para estes profissionais, paradoxalmente, também um fator de redução da tensão psíquica.

Em todas as minhas situações de perigo elas foram resolvidas ou conciliadas por conta do vínculo que se estabeleceu ou que já existia com o adolescente.

Alguns relatam as situações de crise demonstrando menos sofrimento psíquico do que os demais agentes, e até mesmo com algum prazer, visto que a resolução que algumas vezes estes profissionais conseguem obter lhes proporciona alguma satisfação narcísica por confirmarem tanto que os seus vínculos afetivos são recíprocos quanto a eficácia de suas ações quanto profissionais. Desta forma, estas situações constituem um alento para a falta de um julgamento de beleza por parte dos demais agentes, diminuindo os efeitos da alienação que estes profissionais enfrentam (Dejours, 1994).

Eu tive uma situação em que os meninos tentaram uma fuga. Eles fecharam uma porta e eu sem querer fiquei dentro [da sala]. Eu não era a



pessoa que eles tinham planejado para pegar. E aí todo mundo nervoso, e eu mantive a calma e comecei a negociar com eles. Todos eles tinham colocado as camisas para cobrir os olhos. E aí de repente sai um garoto, e aí quando ele avista a situação fica nervoso, começa a bater na parede, e ele “não, não, pode soltar”. E aí aquele momento de conflito entre eles: “não, não, é para valer”. Outros começam a aderir. E aí eles começam a tirar o capuz. E aí eles disseram: “como é que você pega a única pessoa desta ala que se importa com a gente?”.

O sentido do trabalho para estes profissionais, por conseguinte, é obtido por meio de pequenas mudanças no comportamento manifesto dos adolescentes. Percebe-se, todavia, que existe uma angústia por parte destes profissionais por não serem capazes de garantir acesso a mais direitos ou realizar mudanças mais significativas na subjetividade destes adolescentes.

O que dá sentido ao meu trabalho? Perceber que o menino vai ficar aqui seis meses e vai sair daqui melhor. Ainda que ele volte a delinquir, a traficar, ainda que ele vá para a Papuda. É acreditar que ele aprendeu algo aqui.

Os pequenos resultados obtidos e o prazer originado pelo vínculo com os adolescentes, deste modo, permitem que o profissional ao mesmo tempo dê sentido ao seu trabalho e diminua as angústias relacionadas ao desejo de querer fazer mais e não conseguir, seja tanto por limitações pessoais quanto por limitações por parte da máquina estatal.

Eu gosto do que eu faço. Vou continuar no sistema. Alguém teria que fazer este papel. Se é alguém que vá eu. Eu estou de licença-prêmio e estou com saudades, eu não sei se dos meninos ou dos colegas. Se me perguntarem se eu me realizei, eu diria que como pessoa não. Eu queria ser mais útil. Mas há alguma coisa aqui dentro que diz que é alguma coisa que eu posso fazer. E que se talvez tivessem mais pessoas que quisessem fazer como eu faço, como muitos colegas nossos que fazem com a alma, talvez a gente não salvasse ninguém, mas a gente saía mais inteiro. Eu gosto do que eu faço e tenho certeza de que podemos ser felizes com o que nós fazemos.



3.2 – Os vínculos grupais dos técnicos

Esta seção faz uma análise qualitativa dos dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas e do diário de campo relativos aos técnicos. De forma geral, estes dados mostram que estes profissionais utilizam estratégias coletivas de defesa em grande parte distintas das dos agentes.

3.2.1 – Os vínculos grupais dos técnicos com os adolescentes

Assim como a relação dos agentes com os adolescentes é marcada pelas questões de disciplina e segurança, a relação entre estes e os técnicos é influenciada pela atribuição destes profissionais no que se refere à confecção de relatórios acerca da evolução do adolescente no sistema socioeducativo. O Poder Judiciário, bem como a Defensoria Pública, exigem periodicamente relatórios para acompanhamento da Medida Socioeducativa, baseando-se muitas vezes neles durante o processo de tomada de decisão acerca da mudança de medida (normalmente para a progressão de uma medida mais pesada para uma mais branda, tal como de uma internação para uma semiliberdade).

Eu acompanho os adolescentes individualmente no seu processo socioeducativo, basicamente atendimento; confecções de relatórios informativos, que são aqueles mais descritivos para se dizer de uma situação específica (normalmente de saídas); relatórios avaliativos (que são esses semestrais).

O fluxo de adolescentes em uma unidade e a existência de datas especiais nas quais algumas saídas dos adolescentes em unidades de internação e semiliberdade são autorizadas aumentam ou diminuem a carga de trabalho dos técnicos.

Tem muita gente com mais tempo de medida e conseqüentemente que no mínimo vai receber uma saída especial nessas datas, então a demanda aumenta muito nesses meses também, por exemplo, depois do Natal nós tivemos que fazer mais de vinte relatórios, então nós ficamos em função disso, então a função em si muda em decorrência disso, minha rotina nesses dias foi descer para um módulo e atender os adolescentes



exclusivamente no sentido de verificar como foram as saídas, retornar, ligar para os familiares, é ver como que foi a saída, é fazer um relatório.

De modo geral, os técnicos têm menos percepção de riscos à sua vida ou à sua integridade física originados pelas suas relações com os adolescentes quando comparados com os agentes. Também possuem uma percepção menor de riscos administrativos em geral, o que muitas vezes é justificado pelo fato de existirem normativas dos conselhos profissionais, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do próprio governo do Distrito Federal que regulam alguns assuntos administrativos, não os forçando a acatar eventuais decisões ilegais por parte dos superiores hierárquicos. Ainda que exponham alguns riscos relativos a estes assuntos anteriormente mencionados, os técnicos não apresentaram as intensas catarses que caracterizaram os dados coletados atinentes aos agentes:

O que eu menos percebo é o risco de vida. No começo eu até tinha certo medo, certo receio das coisas. Teve uma vez que o menino chutou uma cadeira porque ele não gostou de ter sido negado o Natal dele⁷ por isso ele chutou uma cadeira – eu estava dentro da sala, desse tamanho aqui [gesticulou mostrando a altura de aproximadamente um metro], e era uma cadeira dessa daqui. A cadeira bateu na parede e voou longe e [ele] continuou chutando e quicando a cadeira na parede. Mas isso foi bem no início mesmo e antigamente eu fiquei meio assustada. Eu tinha um certo temor, mas hoje em dia eu não tenho não, é zero, porque aqui nós vivemos sobressaltos. Quando eu escuto uma barulheira ali eu já fico “ai, meu Deus, o que está acontecendo?”. Fico meio assustada.

Se existe, por um lado, uma menor percepção de riscos relacionados aos adolescentes, por outro lado existe nestes depoimentos certa ambivalência em relação a estes. Observa-se na fala acima que a técnica nega terminantemente que tenha receio – quando ela diz que “Eu tinha um certo temor, mas hoje em dia eu não tenho não, é zero” – e em seguida, ao tentar complementar, se contradiz: “porque aqui nós vivemos sobressaltos. Quando eu escuto uma barulheira ali eu já fico ‘ai, meu Deus, o que está acontecendo?’ Fico meio assustada”.

⁷ Isto é, o parecer feito pelos especialistas para a Vara da Infância e da Juventude recomendando a autorização para a saída no período de Natal para visitar a família.



Alguns profissionais não temem riscos físicos desde o começo. Outros vão perdendo o medo no decorrer de suas trajetórias profissionais, e poucos dizem que passaram a sentir medo dentro do sistema. É possível observar, todavia, na maioria deles a existência de um conflito entre as pulsões que buscam alguma forma de relação com os adolescentes e as pulsões de autoconservação.

Olha, medo eu não tenho, mas eu deveria ter. Porque as pessoas que estão aqui cometeram atos infracionais. Mas medo eu não tenho. Até porque quando a gente trata com respeito, com educação, eles devolvem isto.

Dejours (1994) considera que, para conseguir exercer suas atividades profissionais, os trabalhadores podem ser orientados a negar os riscos que a envolvem. O trabalho prescrito por manuais e diretrizes costuma negar os riscos envolvidos no processo de trabalho, visto que ele põe em risco a organização.

As atividades dos técnicos, todavia, assim como a dos agentes, não são prescritas de modo minucioso. Ainda que exista uma rotina em termos de elaborar pareceres para o Poder Judiciário, os profissionais desenvolvem diversas atividades de cunho socioeducativo. E para realizar estas atividades eles buscam estabelecer vínculos com os adolescentes, assumindo riscos e entrando em choque com os agentes.

Eu já fiz atendimento de sete e não senti medo. Tem assuntos que se eu tratar com uma pessoa sozinha fica pesado. Mas se eu tratar em um grupo em círculo fica bem. É tipo papo de salão de beleza, onde se conversa tudo. E eles ficam tranquilos, dizem mais coisa do que a gente estava precisando conversar, e todos estão aprendendo com a situação. Eu acho isto extremamente rico, não sei se é doíça minha. Mas eu estou proibida de fazer pela gerência de segurança. Eles têm a visão de que é para conter, evitar fuga, evitar confusão.

De forma similar a uma minoria dos agentes, uma parcela dos técnicos entrevistados considerou a possibilidade da relação estabelecida com os adolescentes sob medida socioeducativa ser capaz de prevenir ou de controlar situações de crise. Isto se observou em especial em profissionais com mais experiência, e com forte identificação com a atividade.



Se eu tenho vínculo com o menino, eu sou capaz de entrar no meio de uma briga dele. Eu já fiz isso algumas vezes. Eu entrei no meio de dois meninos, um armado com caco de vidro, eu entrei no meio, mas eu conhecia o menino, o menino com a cadeira no alto pra jogar no outro, eu já entrei lá no meio também. Agora menino, que eu não conheço ainda, aí eu vou mais devagar. Ele precisa me conhecer e eu conhecer ele. [...] Um menino já deixou de furar outro menino e furar o braço dele, porque eu disse “então você vai me furar primeiro”. Ele furou o braço dele, ele pegou o caco de vidro e falou “eu vou matar ele”, então eu falei “você vai ter que me matar primeiro”, aí ele não conseguiu me furar, então ele furou o braço dele, e aí ele começou a chorar, eu abracei ele, tomei o caco de vidro da mão dele e passou, mandei todo mundo sair, mas eu conhecia o menino, a mãe dele, ele já tinha uma história.

A maioria dos técnicos acredita na possibilidade de mudança do adolescente por meio da socioeducação. Eles percebem, entretanto, que as mudanças buscadas pela política não são simples para que esta política pública tenha efetividade.

Então pelo menos o meio aberto eu vejo que é possível sim *socioeducar*— se essa é a palavra. É possível a promoção social através da socioeducação, se o adolescente conseguir refletir, se responsabilizar pelo ato, repensar a vida, abrir o horizonte, ampliar as possibilidades de vida e assim ver que existem outras coisas, que tem gente ali querendo ajudar ele a pensar a vida de uma forma diferente. Então eu acredito que, esses adolescentes (principalmente no caso de primeiro furto), eles fazem as coisas de uma forma muito inconsequente e não é necessariamente o fato dele ter se envolvido mesmo que seja armado, ter se envolvido em um assalto armado que signifique que ele seja uma pessoa que precisa ser presa, que precisa ser tirada da sociedade. Eu acredito que foi uma coisa muito relacionada com a adolescência e principalmente com a adolescência da periferia que ele está vivendo nesse contexto, e que às vezes essa chamada que a justiça dá, e essas possibilidades que nós abrimos pra eles, fazem com que eles repensem. O que se fosse visto como o sistema penal, apenas através da punição, não ia acontecer, ia apenas criar mais raiva ao invés de uma reconstrução do comportamento de forma geral.



Diversos técnicos observam que boa parte dos profissionais do sistema socioeducativo termina estimulando mudanças apenas no comportamento manifesto do adolescente, que se mantém disciplinado no transcorrer da medida, mas que nos momentos de saída do sistema volta a cometer atos infracionais. O sistema, desta forma, funcionaria de forma similar às instituições totais descritas por Goffman (2010), levando os adolescentes a se adaptarem à instituição, e não a se tornarem cidadãos autônomos.

É uma das maiores críticas que eu tenho porque nós acabamos treinando as pessoas para se comportar daquela forma. As pessoas esperam que os adolescentes se comportem da maneira que eles querem. Eles querem que eles sejam mansos e isso não é socioeducação. As pessoas acham que é, mas não é. Nós trabalhamos aqui ensinando eles a serem críticos de uma forma legal.

3.2.2 – Os vínculos grupais dos técnicos com os agentes

Os técnicos percebem que as relações com os membros da carreira de agentes e similares são conflituosas. Percebe-se, todavia, pelos dados analisados, que os técnicos possuem projeções de menor intensidade em relação aos agentes. Alguns técnicos fazem análises significativamente menos carregadas de projeções e afetos negativos para com os agentes, e, mesmo os que denotam em seus depoimentos projeções, não apresentam mecanismos de defesa paranoides tão intensos.

Eu percebi uma cultura mesmo de dificuldade em relação aos técnicos é no pessoal da segurança, então isso era muito ruim e dificultava muito. [...] Uma rixa para quem estava chegando agora não tinha nem razão de existir, mas meio que foi herdado de uma cultura já mais agregada de outras pessoas que estavam antes e deve ter herdado de outras e então isso atrapalhou bastante porque nos primeiros meses existia uma dificuldade muito grande de nos aproximarmos de todo mundo.



Alguns técnicos percebem esta característica compartimentalizada da cultura organizacional do sistema socioeducativo como prejudicial ou para a execução das medidas socioeducativas ou pelo menos para a sua atividade profissional de técnico.

Hoje melhorou muito, mas ficava cada um no seu mundinho e aí o especialista tomava uma decisão específica sobre um caso, a gerência de segurança fazia pouco caso e mudava o rumo. Ou então a gerência de segurança tomava uma decisão e o especialista não concordava. E fica meio que essa guerra até mesmo de poder, assim...

De qualquer forma, os técnicos sustentam que suas ações muitas vezes são cerceadas pelos agentes, no entendimento deles com preocupações desnecessárias relacionadas à segurança. O caso abaixo ilustrado ao mesmo tempo a regra, tal como determinada pela segurança, e o “quebra-galho”, isto é, o ajuste da regra que permitiu ao mesmo tempo ao profissional e aos agentes cumprirem as regras e realizarem o seu trabalho (Dejours, 1994):

Eu não sinto medo nenhum de ficar com os adolescentes aqui dentro [da sala de atendimento]. Tem uma determinação da segurança para ficar um agente aqui [dentro da sala de atendimento]. Ocupar uma pessoa que poderia estar no módulo?[...]. Se eu elevar minha voz dois aparecem aqui imediatamente, se quiser eu faço um teste aqui. Não precisa de ninguém ali fora para acompanhar o atendimento. Eles [os agentes] se mantêm respeitosos, ficam um pouco afastados para não ouvir, mas é uma regra e eu estou sujeito a ela também.

As relações entre os dois grupos de profissionais tornam-se mais problemáticas quando ocorrem conflitos entre suas atribuições. Como se pode inferir a partir dos dados coletados relativos aos agentes que as normas de segurança se relacionam não apenas com a prevenção em relação a riscos físicos, mas também com riscos psicológicos e com a busca de redução da tensão psíquica, pode-se inferir que uma parte significativa das ações dos técnicos que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e outras mudanças subjetivas será observada como geradora de riscos.

Porque às vezes [...] um adolescente tem uma necessidade “X” de falar com o filho e você apesar das regras permite. Você está descumprindo a



regra, mas está promovendo uma coisa importante que é o contato com a família.

É interessante destacar que o técnico neste caso está descumprindo uma regra de segurança para atingir o seu objetivo de fortalecer os vínculos familiares. Se, por um lado, para Dejours (1994), isto poderia ser caracterizado como uma infração inevitável, pois ela é necessária para o exercício profissional, por outro caracteriza o problema de um sistema no qual, por mais que as relações paranoides entre os grupos de profissionais “da segurança” e dos “técnicos” levem a uma compartimentalização, esta não é possível. Isto porque os dois grupos, para exercerem as suas atribuições, precisam lidar com o mesmo objeto, o que gera conflitos e crises.

O assunto torna-se mais complexo porque quem possui o poder de decidir as regras de segurança costuma ser apenas a segurança, que termina tomando decisões independentemente dos objetivos da política de atendimento socioeducativo, privilegiando seus interesses de apenas manter a unidade segura em detrimento de ações que possuam fins socioeducativos.

Foi comum também o relato de que os agentes não percebem que ações aparentemente fúteis possuem objetivos socioeducativos encobertos. No entender dos técnicos entrevistados, uma autorização para um telefonema, por exemplo, não deveria ser vista apenas como um benefício, pois se associa com o fortalecimento de vínculos familiares, redução de tensão psíquica, promoção da saúde, dentre outros. Estes fatores reduzem o conflito e o desacato aos servidores, diminuindo o número de punições com regimes disciplinares e os riscos de rebeliões.

Acho que são pequenas coisas que podemos garantir aqui dentro numa boa. E que às vezes muitas pessoas principalmente da segurança não têm essa concepção, não têm essa visão. Tem muita gente aqui que defende que quem está de medida disciplinar não pode fazer telefonema. E aí nós somos contra isso, pois ter um telefonema é um benefício para o menino não porque o menino gosta de fazer telefonemas, é para fortalecimento de vínculo familiar. Às vezes até no telefonema o parente que está sabendo que o menino está de castigo já dá uma bronca ou uma orientação perto do que nós íamos fazer que surta mais efeito do que nós ficarmos dando medida para ele aqui dentro, então baseado nisso nós não cortamos, mas quem vê de fora não compreende.

As relações entre os técnicos e os agentes nas unidades de meio aberto são menos caracterizadas pela tensão do que nas unidades de semiliberdade e de internação. Não tendo os



mesmos problemas que nas unidades de internação e semiliberdade, os agentes passam a se voltar aos aspectos administrativos e operacionais das visitas domiciliares, tais como o preenchimento de documentos. Ademais, sem tantas preocupações com a busca de proteção de riscos psicológicos, os eventuais riscos físicos do contato com os adolescentes não são motivo de cizânias com os técnicos.

É bem diferente da relação da internação. O que acontece aqui é que um fica querendo cobrar o trabalho do outro. Essa relação de parceria de divisão de trabalho nós conversamos isso todas as reuniões, então sempre está o técnico reclamando que o ATRS não está fazendo o trabalho dele. E o ATRS reclamando que o técnico não está fazendo a parte dele, eu acredito pelo que eu vejo de longe da internação que é uma relação muito mais de igual pra igual do que nas internações. O que nos angustia na nossa equipe técnica é os ATRS se envolverem muito pouco com a socioeducação e querer [em] se ater aos serviços administrativos de forma geral ou dirigir carro então de forma geral. Eles não querem participar da socioeducação, querem fazer outras coisas e isso faz com que muitas coisas fiquem com os técnicos.

Um dos fatores que geram tensão entre os dois grupos profissionais se relaciona com o relato por parte dos adolescentes de atos de violência ou de negligência por parte dos agentes. Trata-se de um dos pontos mais polêmicos do sistema, visto que: 1) é possível inferir pelo conjunto de dados que um número significativo de agentes acredita que o uso abusivo da força é aceitável; 2) uma característica relatada na literatura pesquisada é que em um número significativo de adolescentes em conflito com a lei há uma propensão à mentira, como forma de encobrir outras questões, por exemplo, a dependência de drogas (Baptista, 2006). Nestes casos, não existe um padrão de condutas por parte dos técnicos. Alguns registram tudo o que foi dito pelo adolescente e encaminham para órgãos externos ao sistema para que seja aberta uma investigação:

Hoje a gente tem uma relação muito franca. Se ele [o encarregado do módulo] acha que eu estou errada ele chega e fala, e se eu acho que ele está errado eu chego e falo. Eu acho que tem sido mais leve. Principalmente os ATRS novos. O que eu vejo que gera conflito hoje é que a gente é indicado como quem recebe a denúncia do menino. Se ele sofre alguma agressão, se ele teve negado o acesso à enfermaria ou a algum remédio. E a gente ter por obrigação ética repassar esta informação. Não



tem obrigação de investigar, mas tem obrigação de repassar. E o ATRS entendia isto como uma denúncia irresponsável. A informação é repassada por meio de um relato específico para sua chefe. E isto era visto como uma agressão contra o ATRS. E a gente chamava o ATRS para esclarecer: olha, não é contra você, mas é um procedimento que tem que ser feito.

Outros, todavia, percebem que manter esta atitude como padrão origina consequências delicadas, visto que os servidores acusados, mesmo sendo eventualmente inocentes, passam a ter uma série de problemas, tais como restrições para tirar férias e pagamento de advogados particulares. Deste modo, estes técnicos analisam cada situação em seu contexto, ora fazendo uma denúncia para órgãos externos, ora encaminhando para a Gerência de Segurança e ora tentando ter uma atitude mediadora entre os agentes e adolescentes envolvidos.

Meu sentimento é que acaba que estou no meio de um conflito. Eu tenho duas atitudes pra tomar, mas na verdade as duas atitudes vão gerar uma consequência, digamos assim: você gera uma denúncia escrita. Isso pode gerar uma questão muito grave aqui para outro, muitas vezes nós somos orientados a pôr no papel o relato do adolescente e só o relato independente de constatar se ocorreu isto, mas mesmo que seja só um relato não se tem certeza se isso pode gerar problema para outro servidor. Minha postura é uma postura mais de mediação. Se eu sei que isso aconteceu eu procuro a gerência de segurança e comunico e peço que ela tome providências. [...] Se ele é inocente e por conta de um relato que, não se sabe a veracidade, nós podemos gerar em consequência disso um desconforto aqui dentro. Eu já ouvi de ATRS: "ah, eu não tiro férias por conta da denúncia que eu recebi, só que eu não fiz nada. É, eles [a gerência de segurança] sabem quem foi". Então é esse tipo de desconforto que me incomoda. Em contrapartida, ter certeza de que aconteceu alguma coisa e não levar isso adiante? Questiono-me até sobre a questão ética disso.

De modo similar ao observado na análise dos dados dos agentes, os conflitos entre os dois grupos dão origem a questões de identidade. Por exemplo, choca para alguns dos técnicos a



convivência com profissionais que procuram se identificar, mesmo que de modo relativamente fantasioso, com profissionais de segurança pública.

Os atendentes de reintegração social – coisa que eu faço muita questão de falar porque o que existe na medida socioeducativa é isso, para mim é um calo – eles não são servidores da segurança pública. Os agentes são servidores da segurança pública. Aqui tem servidores da assistência social, então eles querem se denominar agentes, querem andar armados. Eu sou publicamente clara contra essas coisas. Se eles são da assistência social eles não têm que ter arma, se não são agentes. Eles são “ATRS”: atendentes da reintegração social.

Alguns técnicos consideram que a identificação dos agentes com valores antagônicos se relaciona com uma falta de conhecimentos técnicos – que leva ao uso do senso comum – ou a outros fatores, tais como ingresso precoce no Serviço Público.

Eu acredito que muitos ATRS que têm formação variada, que não têm formações específicas, trouxeram muito esse senso comum em relação ao infrator adolescente que comete um ato infracional. Trouxe muito essa coisa de cultura do extermínio, de que as pessoas têm que morrer, que ninguém não devia nem comer. Outra coisa: eles chegaram muito jovens, porque nós tínhamos ATRS que às vezes se confundiam com o adolescente, só não confundia por causa da roupa preta.

Alguns técnicos percebem que seus colegas de carreira possuem uma atitude distante dos agentes, sequer conversando com eles, e tentam tomar cuidado para não manifestarem a mesma conduta.

Eu já ouvi muita queixa de especialista chegar e falar com o menino “oi fulano, não sei o que e tal” é não dar um bom-dia para o servidor. É isso que ofende demais. E isso deixa algumas pessoas aqui desmerecidas, desqualificadas, então eu tento ter esse cuidado. Não sei se eu acerto sempre, mas eu me preocupo.



3.2.3 – Os vínculos grupais dos técnicos com superiores hierárquicos

De forma geral, os técnicos não se queixam de forma maciça de relações tensas com seus superiores. Existem queixas isoladas. Alguns profissionais, todavia, mostraram angústia de que não possuem orientações suficientes para o exercício de suas atribuições.

Nota-se, entretanto, que ocorreram mudanças significativas no sistema nos últimos anos. É possível inferir que o sistema possui problemas gerenciais históricos. No caso das UAMAs, por exemplo, não existia nas quinze unidades o cargo comissionado do chefe, que foi criado na gestão do secretário Campos Júnior (no governo de Agnelo Queirós). Foi feito um projeto no governo de Joaquim Roriz (na gestão do secretário Gustavo Ribeiro) de regionalizar a gestão destas unidades. Com mudança do sistema no governo Arruda para a SEJUS, o projeto foi abandonado, e com isto os núcleos de liberdade assistida que deram origem às atuais UAMAs ficaram no transcorrer do período entre 2007 e 2010 sem chefes.

Com o fim do CREAMA, agora as LAs não têm organograma. Não têm chefe. Cairam os gerentes, e não tem chefe. Por isto a ideia do CREAMA era de regionalizar. Existem núcleos, mas não tem chefe. Nas LAs, eles fazem os horários deles. Não há autonomia, há abandono. Se vira.

Este abandono também de certa forma caracteriza diversas unidades que possuem chefes, por outros motivos. Em unidades de internação, por exemplo, a pessoa que chefia os técnicos muitas vezes é responsável diretamente por cerca de trinta profissionais. Isto faz com que muitos relatem que aprenderam sozinhos a exercer suas atribuições e que as atividades de treinamento e supervisão sejam feitas pelos colegas, e não pelos chefes:

Eu tive que aprender o trabalho sozinho. Tive uma colega que me auxiliou um pouco, mas era uma pessoa que tinha dificuldade em trabalhar com equipe, atendimento, contato com familiares, elaboração de relatórios informativos e avaliativos, participações em reuniões.

De forma geral, o sistema é percebido como possuidor de pouco espaço para decisões participativas. Deste modo, muitas vezes ocorrem tensões entre os técnicos e os superiores imediatos por ordens e determinações de gestores do sistema e de políticos.



Lembro-me de uma reunião na qual nosso gerente foi nos comunicar uma questão e ele ficou nervoso quando nós questionamos uma informação, “porque tem que ser assim?”. Ele ficou nervoso, na minha interpretação, porque ele estava em um movimento de que ele não conseguiria fazer esse questionamento para quem impôs isso a ele.

Este abandono leva a distorções na divisão de atribuições. Foram comuns as queixas por sobrecarga de trabalho, originada por uma falta de capacidade dos superiores em perceber a relação de profissionais por número de adolescentes atendidos.

Quando eu comecei o trabalho e tive que assumir sozinho uma ala eu vi que era um grande volume de atividades que eu não dava conta. Eu chegava a ficar muito perturbado por conta do trabalho. Eu vejo esse movimento de colegas que não estão ligando para esse trabalho, que entraram aqui via concurso, e que chega meio-dia e vão embora. O superior não aparece e eles não são penalizados por isso.

Decorrentes deste problema de divisão e adequação de atribuições ao número e ao perfil dos técnicos são os problemas de afastamento por problemas psiquiátricos, comuns entre os técnicos. Alguns deles se queixaram de falta de percepção dos superiores também para estes problemas:

Duas colegas ficaram doentes psiquiaticamente, tiveram que se afastar por vários meses. Eu não percebi uma sensibilidade da gerência de poupar, de ver o que está acontecendo, porque essas pessoas estão tendo que se tratar por causa do trabalho.

Este sentimento de abandono sugere também que os chefes não conseguem não somente passar orientações sobre o trabalho a ser feito, mas também reconhecer se o trabalho está sendo feito da forma desejada. Como, para Dejours (1994), os trabalhadores precisam do julgamento de utilidade por parte do chefe para conseguir dar sentido ao seu trabalho e com isto manter sua saúde psíquica, é possível inferir que o abandono enseja mais sofrimento psíquico:

[...] mas percebia que a dinâmica do trabalho ia ser muito fraca, não existe uma diretriz, vamos buscar um método para que todos possam acompanhar, cada um faz o trabalho da sua maneira e até hoje me



pergunto se o que eu realizo é a forma adequada de se realizar a socioeducação, mas se eu for pensar no que eu realizo na unidade é basicamente isso: atender os meninos, dialogar com a família, atender as famílias, preparar os documentos que são reivindicados em relação ao tempo de medida desses meninos, basicamente é isso.

Menos frequentes, mas também relevantes, foram os relatos de tensões entre os superiores hierárquicos e os técnicos por questões de poder. Elas se relacionaram com o entendimento sobre os objetivos e os papéis dos profissionais que compõem o sistema, bem como sobre os métodos de trabalho. Por exemplo, alguns assistentes sociais, ao serem demandados por superiores hierárquicos para que atuem de forma similar a psicólogos no sentido de buscar a alteração de comportamentos, reclamaram que isto não é atribuição de suas profissões.

No nosso código está escrito "é vedado ao assistente social fazer análise comportamental". Moldar comportamentos é totalmente contrário à nossa intervenção.

Estes conflitos relativos a atribuições e papéis podem gerar relações de poder paranoides entre os técnicos e os superiores hierárquicos. Servem de exemplos disto o encaminhamento de casos à Corregedoria da Secretaria da Criança e as desconfianças por parte das equipes de técnicos recém-chegados, e que podem ser vistos como informantes.

Basicamente eu cheguei à unidade por convite do gerente. Quando eu cheguei aqui ele foi muito claro comigo. Ele me falou que talvez eu encontrasse uma resistência na parte técnica com a minha chegada, existe um conflito entre gestão e o corpo técnico que interpassa [sic] essa frágil comunicação que não consegue se fortalecer. Então eu cheguei aqui sob o olhar de que esse "cara veio para estar vigiando nosso trabalho".

3.2.4 – O trabalho e a identidade dos técnicos

É interessante destacar que, se a percepção de riscos relacionados aos adolescentes não é tão relevante para os técnicos, a percepção de riscos psicológicos é bastante intensa, em especial



entre os psicólogos. No que se refere a estes riscos, apareceram alguns depoimentos nos quais ocorreram reações catárticas, em que pese terem sido de menor intensidade do que as observadas entre os agentes (e em que pese as diferenças entre as duas técnicas de coleta de dados empregadas – entrevista qualitativa e sociodrama – poderem ter contribuído para esta diferença):

Agora os riscos psicológicos são enormes porque só pelo fato de trabalhar com pessoas privadas de liberdade nós temos uma tendência a adoecer. Em primeiro lugar a clientela que nós trabalhamos é muito ansiosa e muito estressada, nós acabamos tomando a dor mesmo que nós tentemos nos distanciar um pouco, nós acabamos tomando aqui para nós. Acabamos nos colocando na mesma situação e vivendo aquela ansiedade, aquele estresse, vivendo aquela angústia. Em segundo lugar, nós vivemos a temática o tempo inteiro de fazer parte de um sistema punitivo que às vezes o que nós sabemos de vivência faz com que nós não concordemos, mas nós fazemos parte. Então eu vivo esse dilema o tempo inteiro. “Poxa, o que eu estou fazendo? Estou ferrando um menino que fuma maconha sendo que eu conheço um monte de pessoas que fumam maconha?”. Entende esse meu ponto de vista? É por exemplo: se fosse um filho meu ou alguma coisa do tipo será que eu faria a mesma coisa, porque eu acho que nós não podemos fazer essa diferenciação, acho que muitas pessoas têm uns mecanismos de defesa e não concebem aquela pessoa como você. “É um presidiário, um bandido e um delinquente. Muito diferente do que eu sou”. Eu acho que eu não tenho tanto isso. É óbvio que um pouquinho de preconceito todo mundo tem, inclusive eu, mas de ver esse distanciamento eu tenho menos que várias pessoas, eu sempre fico me questionando por estar fazendo parte de um sistema que às vezes é muito perverso e de estar sendo incoerente nas minhas ações [...], mas principalmente de estar fazendo parte de um sistema que nós sabemos que pune, que estigmatiza, que exclui, que oprime e nós fazemos parte disso, eu sou paga para fazer parte disso então isso para mim é uma fonte de sofrimento. Além da história da rotina aqui dentro que é sempre estressante pelo fato de você estar lidando com esse sofrimento humano, não só sofrimento de você estar aqui, mas sofrimento de história de vida que nós vemos, situações que o nosso poder de modificar as coisas não é muito grande. Então eu acho que os riscos psicológicos são muito grandes.



Pode-se observar em depoimentos como o supracitado que os riscos psíquicos são diversos, incluindo o estresse, o sentimento de impotência e de culpa relacionado tanto a não conseguir efetividade nas ações quanto em colaborar com ações que levam à estigmatização, à exclusão social e ao sofrimento psíquico.

O papel exercido pelos técnicos de subsidiar as decisões judiciais aumenta os riscos psicológicos. Como os relatórios terminam sendo um dos subsídios no processo de tomada de decisão pela Vara da Infância e da Adolescência, sua elaboração também é de interesse dos adolescentes (para poderem gozar de eventuais direitos de saída ou de progressão de medida) e dos agentes (por questões de disciplina ligadas a eventuais saídas ou progressões). Este técnico, por exemplo, ao ser questionado sobre se temia os riscos de uma penalidade administrativa em caso de não cumprimento de prazos, considerou que:

Não, até por que não tem penalidade administrativa se atrasar um mês, dois meses. O máximo que normalmente acontece é a Vara mandar um ofício solicitando um relatório em dez dias. Agora eu tenho um compromisso com os adolescentes. Fora a cobrança deles eles sabem quando é a data da sentença deles, eles sabem o mês para o relatório, então é compromisso porque nós precisamos atualizar a situação do jovem aqui dentro, isso acontece de forma completa de seis em seis meses nesse relatório. É, eu vejo que esse é um trabalho um pouco complicado. Às vezes entro em uma tensão grande porque eu me vejo administrando vida aqui dentro, eu me vejo com esse trabalho. Então se eu atraso um relatório é o menino que tem um aniversário da mãe próximo, ele pode ser prejudicado por causa disso, se o pessoal lá não se atualizar sobre a situação atual dele, e em função disso não deferir um pedido que, na verdade, ele poderia estar desfrutando.

Além disso, os profissionais, para garantir alguns direitos processuais dos adolescentes, terminam tendo que resolver problemas originados pela desorganização de fluxos dentro de sua própria unidade, entre as unidades do sistema, bem como entre estas e o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e outros sistemas de políticas públicas (SUS, SUAS e o sistema de ensino). As constantes mudanças de adolescentes de unidades e de módulos complicam



ainda mais a gestão de documentos destes adolescentes, e com isto a obtenção de direitos previstos na legislação.

Os adolescentes se movimentam com os problemas das rixas. Nestes casos, têm que ir para outros módulos. Nós sempre estamos mantendo contato com a Defensoria Pública para podermos estar acompanhando o processo. Mas é tudo muito desorganizado. Por exemplo, às vezes nós temos um número que nós pensamos que é do processo mas é do Plano Individual de Atendimento [PIA], e nós temos que identificar isso, temos que procurar, temos que pesquisar. Um menino lá do nosso módulo já é maior, ele passou o semestre passado todinho reclamando que a defensora disse que ele tinha vários benefícios aceitos, mas nunca chegou aqui. Nós consultávamos na internet e lhe dávamos o retorno, “olha, não chegou nada”. Em começo de julho falando com a defensora nós descobrimos que ele tinha sim esses benefícios aceitos só que tinham mandado para outra unidade de internação porque ele tinha vindo de lá. Só que o pessoal da outra unidade perdeu. Não sei o que aconteceu, pois nós já tínhamos falado com esta unidade também. E aí que o menino ficou meio que no prejuízo, ele ficou indignado, revoltado. Então são pesquisas que nós temos que fazer que demandam muito tempo.

Ainda que sejam contratados profissionais com três formações universitárias diferentes para a composição das equipes de atendimento nas unidades do sistema socioeducativo, e por mais que alguns técnicos gostassem de destacar as especificidades de suas áreas, de uma forma geral as atribuições dos técnicos são bastante similares. Elas terminam englobando a realização dos relatórios avaliativos e informativos, o atendimento individual dos adolescentes e o atendimento às famílias. Esta ausência de diferenciação faz com que um profissional possa ser substituído ou orientado por outro de formação diferente.

Eu percebo muita semelhança em alguns trabalhos aqui. Talvez um que consiga se destacar um pouco mais na minha visão é o pedagogo que às vezes foca mais em uma questão mais profissionalizante de cursos de escola, de acompanhamento nesse sentido. Agora eu vejo que muitas vezes o psicólogo e o assistente social estão em um conjunto de indefinições. Até porque quando nós chegamos aqui nós não tivemos



capacitação, na nossa chegada aqui nós fomos supervisionados por quatro pessoas que estavam dando conta de tudo [...] eu, por exemplo, era acompanhado por um pedagogo, subia com ele e tal, conversava e via mais ou menos como ele atendia. Acaba que você vai pegando parte aqui e parte ali, mais ou menos isso.

Alguns profissionais consideram que esta ausência de diferenciação é necessária para que os profissionais não fiquem fechados em seus atendimentos individuais e ajam como uma equipe multidisciplinar, enquanto outros observam que existem algumas demandas específicas que exigem alguma diferenciação.

Eu penso em uma questão que talvez o psicólogo tenha uma visão um pouco diferenciada em relação ao sofrimento psicótico. [...] A semana passada foi feito um estudo de caso de transferência de um adolescente do módulo onze que tem histórico de ideação suicida frequente aqui dentro.

Se, por um lado, existe certa uniformidade nas atribuições dos profissionais, existe uma grande diversidade de métodos de trabalho. Os técnicos se queixam de não existir ora um Projeto Político-Pedagógico tal como proposto no SINASE, ora qualquer orientação metodológica.

No meu retorno de licença percebi que estava diferente, mais estável, equilibrado. Agora consegui um espaço para desempenhar meu trabalho sem essa situação terrível que foi inicialmente muito constrangedora, você ver as equipes cada uma fazendo um trabalho de uma maneira, e você não saber exatamente. "Será que isso está correto? Isso que é pedido a mim, esse tipo de análise, esse tipo de reflexão?" Às vezes eu passava para alguns colegas lerem [um parecer]. É, eu ficava com o pensamento: "Será que eles gostaram ou estão com medo de criticar?" Ou então a coisa está bem escrita, mas a falta de uma orientação metodológica que a unidade sempre quis realizar mas nunca conseguiu realizar permanece um problema em comum. É o que falta para sustentar um projeto socioeducativo. [...] Se todas essas equipes um dia forem embora e chegarem outras inexperientes não tem da onde [sic] as pessoas pegarem referência de onde partir. Não tem uma orientação de como fazer.



Dois comentários são possíveis a partir de depoimentos como os exemplificados acima. Inicialmente, destaca-se que esta diversidade de métodos reflete tanto a própria multiplicidade de referenciais teóricos das três áreas quanto a falta de diretrizes de trabalho no sistema, lacuna esta que, consoante os atos normativos do SINASE, deveria ser contemplada por um projeto pedagógico consolidado no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.

Um segundo ponto é a dificuldade para obter reconhecimento dos pares no sistema. Para Dejours (1994), o reconhecimento pelos pares é essencial para a saúde psíquica do trabalhador. Mas tanto as diferenças metodológicas quanto as relações de poder dentro do sistema colaboram para que não existam regras claras tanto para a realização do trabalho cotidiano quanto para as possibilidades de realização de um trabalho mais criativo.

Eu percebia que estava sob análise dos outros colegas, talvez eu me cobrasse um trabalho para mostrar para eles também que eu não era simplesmente indicado para a unidade porque o gerente me chamou.

Os comentários feitos nas entrevistas acerca de licenças por questões relacionadas ao estresse são muitos. Isto se verifica em especial nos aprovados nos últimos concursos:

Nós estamos com dois anos e meio [de posse e exercício nos cargos de técnicos], nós temos colegas que estão afastados há um ano. Não é um tempo tão grande para entrar em um estresse. E mais: já teve outros que já saíram [de licença médica], já voltaram, ficaram dois meses, três meses e já saíram de novo. É um povo muito jovem, muito recém-chegado para estar com essas consequências, com essa realidade.

As estratégias coletivas de defesa dos técnicos em relação ao sofrimento no trabalho diferem das observadas nos agentes. Uma estratégia coletiva de defesa comum entre os técnicos e os agentes é a de isolamento. Como no caso dos agentes, não ocorre uma introjeção das regras da instituição, e sim uma relação paranoide com estas, pois elas originam angústias. Quanto aos técnicos, por outro lado, pelo fato de suas atividades terem uma intersecção com o Poder Judiciário, dedicam-se com maior ênfase à realização dos relatórios, pois são estes que terminam sendo observados como absolutamente imprescindíveis. O profissional, desta forma, torna-se um técnico em elaborar pareceres para o Poder Judiciário, interpretando que suas atribuições se resumem a isto.



Eu particularmente às vezes sinto uma vontade de desistir. Eu vivo pensando em não fazer mais parte da internação ou então de chegar lá e fazer um trabalho bem burocrático, chegar lá e fazer só o que tem para fazer mesmo, às vezes do jeito que muitas pessoas fazem, com o mínimo de esforço.

Se ele vier sem compromisso, eu acho que ele [o técnico] vai cair naquele buraco negro, vai virar um cartorário, ele vai criar alguns mecanismos, ou ele vai sair, ou ele vai virar um administrativo, vai fazer outra coisa. Porque é nadar contra a correnteza.

Se, por um lado, alguns técnicos assumem que seus papéis como profissionais se restringe às atividades burocráticas do cargo, isolando as demais atribuições e ações que impliquem em ambivalência e conflito, a maioria dos profissionais precisa de alguma forma se isolar temporariamente para manter sua saúde psíquica. Uma tática usual é a de repartir as férias em três períodos, devido à necessidade de se afastar do trabalho com uma periodicidade inferior à de um ano.

Isso cansa muito, tanto que eu estou até agradecendo porque nós podemos dividir as férias em três vezes. Eu acho ideal porque é possível pegar dez dias no começo do ano, dez no meio e dez no final. Porque passar um ano aqui dentro sem tirar férias é loucura.

Se a identificação com o trabalho e em especial com as demandas dos adolescentes leva ao sofrimento, estes fatores tornam-se mais complexos quando a proporção de técnicos e de adolescentes se desequilibra. Isto acontece em especial nas unidades de internação e de semiliberdade, que possuem um número de dois ou três técnicos por módulo ou unidade, e nas quais o número de técnicos ocasionalmente se reduz por férias, licenças médicas ou mudanças de lotação. Nestes casos, muitos profissionais, mesmo tendo forte identificação com o trabalho, são forçados a reconhecer suas limitações (a qualidade do trabalho de um profissional tende a ser inferior à de dois ou três) e optar por fazer nele um investimento pulsional menor como forma de manter sua saúde mental.



[...] mas o que reunia esses fatores para prosseguir é porque eu gosto do trabalho, eu me sinto identificado com o trabalho, de pensar em uma perspectiva de tentar ajudar, por isso [me] alimentava [...] eu [...] chorava muito em casa pelo fato de não estar dando conta do trabalho. Por essa conduta de levar trabalho para casa, passei a chegar a passar doze horas na unidade. E nunca era o suficiente. Lembro que no dia do meu casamento eu estava em casa fazendo um relatório. [...] No módulo eu trabalhava com uma assistente social que saiu de atestado psiquiátrico porque estava sozinha na casa. Na verdade estava claro que era um sintoma, pois ninguém segura um módulo sozinho. Depois eu tive que assumir o módulo sozinho. Esse período foi muito difícil para mim, meu casamento quase acabou, pois [havia uma] vinculação emocional com o trabalho muito intensa. As coisas se acumulavam, queria ter dez braços, duas cabeças e não tinha. [...] Então isso sugou muito de mim, mas foi importante passar por isso, no sentido... Hoje eu lido de outra maneira com esses problemas. É uma coisa calma, que dá para resolver isso sem enlouquecer.

O depoimento acima, de um psicólogo, também ilustra a possível existência de diferenças entre os técnicos em conformidade com as suas formações universitárias. A maioria dos psicólogos entrevistados manifestou sintomas de angústia em relação aos impactos de suas ações, o que contrastou com as entrevistas realizadas com assistentes sociais e pedagogos, nas quais os sintomas de angústia apareceram com menor frequência e intensidade. Como a própria escolha pela graduação e depois pelo exercício da profissão de psicólogo se relaciona com a junção entre a percepção de motivações internas (vontade de ajudar os outros) com a identificação e com a imagem social de uma carreira que se caracteriza por ajudar os outros (Gondim, Magalhães e Bastos, 2010), é possível que a empatia com o sofrimento dos adolescentes seja mais intensa entre os profissionais desta carreira.

Dada a dispersão teórica característica da área e a falta de uma orientação no sistema acerca de seu papel, é muito comum que cada profissional tenha um entendimento próprio de seu papel e de sua identidade profissional, e que esta demore para se consolidar. De modo geral, foi difícil encontrar psicólogos com menos de três anos de sistema que não manifestassem angústia ao serem demandadas considerações acerca de suas atividades. E, ainda assim, o leque de identidades foi amplo, incluindo menções à Psicologia Clínica, à Psicologia da Saúde, à Psicologia Social, à Psicologia Judiciária, à Socioeducação, dentre outras áreas. Esta profissional, por exemplo, obteve



algum sentido para o seu trabalho a partir da percepção da necessidade de diminuir os sofrimentos decorrentes da internação dos adolescentes:

É esse tipo de coisa, não só no meu atendimento porque aí no atendimento tem todas essas questões da descarga emocional das pessoas que precisam falar para desabafar. E tudo isso já é uma forma de promover saúde aqui dentro, mas também dentro da rotina que nós trabalhamos, acho que uma das coisas mais importantes para o psicólogo é observar essas pequenas ações que são promotoras de saúde, que diminuem o dano causado pela internação, pela situação de privação de liberdade, que causa esse dano querendo ou não, mas eu acho que assim eu primo a minha ação, tentando minimizar esses prejuízos.

Os pedagogos, por sua vez, manifestaram uma percepção de estranheza ou de novidade diante da vivência no sistema socioeducativo. Suas formações, voltadas para a Educação no sistema formal de ensino, fornecem poucos subsídios teóricos para a atividade socioeducativa. Logo, alguns pedagogos apresentam sofrimento psíquico similar aos psicólogos, e outros conseguem se adequar ao trabalho, ora buscando conhecimentos da Pedagogia Social, ora fazendo uso de estratégias coletivas de defesa similares às dos psicólogos e assistentes sociais.

Eu estava tentando ter uma vivência nova da pedagogia, e queria conhecer novos caminhos. Pensava em conhecer a Pedagogia Social, porque é uma vertente nova, na faculdade se estuda muito pouco sobre isto. Mas eu achei que era interessante conhecer a Pedagogia em um ambiente que não era da escola. [...] Eu fiquei encantada com a Pedagogia da Presença quando cheguei.

Já no que se refere aos Assistentes Sociais, de uma forma geral percebeu-se que estes, nos tópicos relativos à motivação, respondiam de modo mais direto, fazendo menos uso de mecanismos de defesa tais como o deslocamento e o isolamento e articulando suas práticas com discursos aprendidos no transcorrer de suas formações acadêmicas. Seus depoimentos se caracterizaram por uma maior racionalidade, quando comparados com os das outras carreiras, traduzindo menos as suas angústias subjetivas e mais uma compreensão crítica de seus papéis no sistema. Isto possivelmente se relaciona com o fato de que em diversas disciplinas de seus cursos de formação



são apontadas e discutidas as limitações do Estado no sentido de implementar políticas públicas, bem como o próprio papel do Assistente Social frente a estas limitações.

No Serviço Social, o norte de nosso projeto ético-político é voltado para uma mudança de concepção da sociedade. Uma transformação de mundo. E a medida [socioeducativa] permite acesso a um público que é totalmente rejeitado na sociedade. As pessoas que estão lá fora entendem em sua maioria a internação como controle. É tirar estes meninos da rua para dar uma resposta para a sociedade para a questão da violência. É um público desafiador, o que me estimula, mesmo com as dificuldades, que são imensas. E no nosso campo de atuação – é claro que existem competências comuns a outras categorias que atuam com estes jovens – mas dentro de nosso campo do Serviço Social nós tentamos mudar a concepção deste jovem no sentido da participação. Os meninos têm dificuldade de reivindicar. O conceito deles de reivindicação é “se eu quero algo eu queimo o colchão”. Sempre descumprindo uma norma social. A gente pode colaborar para que eles tenham uma forma de reivindicação organizada, por exemplo, discutir e fazer um abaixo-assinado, ou eleger representantes para conversar com a autoridade sobre aquele problema que está acontecendo na casa. Então dentro de um universo micro e um módulo nós podemos ensiná-los a construir formas de participação.

Por conseguinte, tendo em vista os dados coletados, pode-se pressupor que uma parcela de profissionais não use como estratégia coletiva de defesa o isolamento, e sim outra estratégia, denominada aqui como estratégia coletiva de defesa por racionalização. Trata-se de uma estratégia um pouco mais complexa, pois a racionalização não é apenas um mecanismo de defesa contra pulsões e afetos, sendo também verificada em atividades cotidianas. O que distingue a racionalização enquanto mecanismo de defesa de outras formas de racionalização é a presença de uma motivação inconsciente para realizá-la, e que a racionalização encobre (Laplanche e Pontalis, 1998).

Este grupo de entrevistados se destacou pelo fato de, ao serem questionados sobre suas angústias, apresentarem um discurso racional e lógico que permitia um alívio mais eficaz do sofrimento psíquico reclamado por outros profissionais do sistema. Por exemplo, ele permite aos entrevistados lidar com as dificuldades oriundas das relações com os agentes e superiores



hierárquicos, pois, ao delimitar um papel preciso e definido para suas carreiras, eles passam a se satisfazer com os pequenos progressos que conseguem. Isto porque estes avanços são compreendidos em sua processualidade histórica, cabendo a estes profissionais promover o acesso e a consciência por parte dos adolescentes de seus direitos como cidadãos.

Mas uma grande dificuldade... Nós estamos sempre trabalhando as possibilidades, esbarra com as dificuldades, e tenta refazer, né... Uma dificuldade é que a gente ensina a estes meninos uma forma de organização, e estas reivindicações não são levadas adiante ou sequer são consideradas. Então eles entendem que é isto que funciona... O que funciona é queimar o colchão. Mas eu acredito que mesmo com as dificuldades aqui é o espaço de construir isto sim. São poucos os avanços, mas qualquer avanço é importante.

A percepção do adolescente como uma pessoa excluída socialmente e sem acesso a direitos sociais facilita o processo de racionalização, pois acentua os aspectos econômicos da desigualdade de que são vítimas.

Nós consideramos um objeto para o assistente social as diversas manifestações da desigualdade. [...] Entendo as questões do direito social muito ligadas às da assistência social.

Ademais, a racionalização também cria condições para que os profissionais lidem com as dificuldades da implementação de políticas públicas, cujas dificuldades são percebidas de forma mais ampla e de forma não exclusiva ao sistema.

Onde eu estiver eu vou ter esta questão. Porque a gente está sempre trabalhando com a questão social, com o que é diferente do que era para ser. A política da Assistência, por exemplo, você vai para o CRAS, para o CREAS, nem a articulação de políticas você consegue fazer. Nem a comunicação com o Programa Saúde da Família, que é ali do lado. Pelas dificuldades institucionais, de Estado, de governo, mudanças de governo, falta de continuidade. Então onde eu estiver eu vou estar em construção. No serviço social a gente fala que a gente trabalha para acabar com a nossa profissão, para que ela não seja mais necessária.



Desta forma, para estes profissionais, os referenciais teóricos de suas categorias foram maciçamente introjetados em suas psiques, constituindo seus imaginários efetivos, por meio dos quais eles percebem, vivem, pensam, agem e dão sentido ao seu trabalho no sistema socioeducativo. Se, por um lado, tal proximidade do imaginário de suas categorias profissionais lhes permite uma vivência mais sadia do sistema, por outro, seu aspecto defensivo pode levar à inflexibilidade na busca de soluções e propostas criativas para o sistema que utilizem o imaginário radical. Isto porque a capacidade de invenção ou de criação característica do imaginário radical depende de uma autonomia frente aos discursos instituídos (Castoriadis, 1982).

E, pelo fato da socioeducação não contar com um corpo de referenciais teóricos constituídos no Brasil, a busca por métodos de trabalho tende a demandar o uso da criatividade. Como ponderou esta técnica:

Eu tenho tentando fazer um atendimento diferente do atendimento normal. A gente tem tentado trazer vídeos, fazer atendimento em grupo, fazer atendimento com a segurança. Eu acho que foi bom trazer a equipe de segurança para junto da gente, e aí a gente conseguiu unir forças. Antes, a gente observava que os meninos conseguiam manipular mais, porque a gente se desligava e cada um via de uma forma ou ângulo diferente [o mesmo adolescente]. E os dois grupos têm o mesmo contato com o mesmo público-alvo. Então foi um ganho.

Neste contexto, tal como observado entre uma minoria de agentes, as medidas socioeducativas podem terminar tendo outros fins, cuja solução não se encontrava de modo explícito no planejamento realizado pelo SINASE:

Tentar fazer com que os adolescentes saiam daqui melhores do que entraram. Tem meninos que não aprenderam que tem que escovar os dentes todos os dias. Então até isto a gente tem que trabalhar com eles, a relação com a higiene, que é o básico. Que tem que limpar o quarto, que tem que lavar a roupa, que tem que respeitar o próximo, que tem que ir para a escola, que tem que ter disciplina na vida, que tem que acordar cedo, porque é importante estudar, porque é importante ter um emprego, porque é importante você respeitar o seu pai, a sua mãe. Pensar estas relações familiares. Por isto que eu acho importante o PIA para a gente



avaliar quais são as necessidades de cada um. A gente consegue pouca coisa, mas o que a gente consegue eu me sinto satisfeita. [...] Se a gente for no objetivo da não reincidência a gente pode se frustrar. Este é o maior objetivo. Mas eu acho que tem objetivos menores que a gente consegue atingir. Se a gente se alimenta da conquista deles a gente se sente mais feliz no trabalho.

3.3 – Os vínculos grupais dos chefes, gerentes e gestores

Os dados obtidos foram agrupados em duas categorias de análise: as relações intrassistêmicas, que são aquelas que ocorrem entre os grupos que compõem o sistema socioeducativo do Distrito Federal, e as relações com os dirigentes políticos.

3.3.1 – As relações de poder intrassistêmicas

De forma geral, nos cargos comissionados em posições inferiores da hierarquia, existe a percepção de que as condições para assumir e manter o poder se relacionam com critérios de legitimidade técnica e de eficiência. No caso de chefes de módulo e de gerências vinculados à segurança, é comum que eles considerem que estão fazendo uma boa gestão se forem capazes de manter suas unidades pacificadas, limpas e organizadas.

Eu estou conseguindo mudar a ala. [...] Existia guerra entre eles. Agora é uma ala normal como as outras. Os adolescentes têm mais respeito com os funcionários. Com eles mesmos. Limpeza deles melhorou mais de 100%. Antes você entrava numa ala dava até nojo, comida por todo o lado. Hoje você chega lá a ala está limpinha. Celas limpas. Pátio limpo. Até fumar eles fumam na parte aberta, não na parte fechada, melhorando o problema de saúde. É o trabalho que eu faço lá hoje.

Duas inferências são possíveis de serem obtidas a partir de depoimentos como o supracitado. A princípio, é interessante ressaltar que, para os agentes, assumir papéis de chefia ou de gestão no sistema socioeducativo implica em ter uma postura mais proativa do que a de boa parte dos seus colegas. Responsáveis pela articulação entre as diretrizes dos políticos e os profissionais do sistema, muitos chefes de módulos não são agentes concursados, sendo seu vínculo com a



administração apenas o do cargo comissionado. Existe uma falta de interesse por parte dos agentes concursados em assumir cargos comissionados, pois isto implica em sair dos plantões (que normalmente seguem a escala de 24 horas de trabalho por 72 horas de folga, o chamado “24 por 72”) e voltar a trabalhar no expediente (8 horas por dia, com folga no fim de semana). Considerando que vários agentes concursados possuem outras atividades (trabalhos esporádicos ou “bicos”, estudo para obter grau superior, estudo com fins de aprovação em outros concursos), a opção por assumir cargos de chefia termina sendo pouco interessante.

O fato de uma parte significativa dos chefes e gerentes do sistema não serem servidores concursados torna a relação destes chefes e gerentes com seus superiores bastante frágil, pois eles podem ser exonerados a qualquer momento e ficar desempregados. Existem preocupações, por exemplo, com o gozo de férias, pois estas podem ser uma oportunidade para que sejam substituídos.

Estou conversando informalmente com um gerente de segurança. Ele começou a me contar que, muitos anos atrás, era comissionado no CAJE como com um cargo similar, que saiu de férias e sofreu uma “traíção”, isto é, quando ele voltou tinha assumido outra pessoa a gerência e ele estava sendo demitido.

Uma segunda inferência possível se relaciona com o fato de que, ao assumir os cargos de chefes, gerentes e gestores do sistema, estes profissionais não podem mais fazer o simples uso da estrutura de defesa coletiva de isolamento. Desta forma, as pessoas que ocupam cargos comissionados vinculados à área de segurança terminam sendo selecionadas entre os agentes com maior iniciativa e capacidade de trabalho. Como afirmou este chefe de módulo, ao ser questionado como foi o convite para assumir este cargo:

Foi um convite da gerência, pelo bom trabalho que eu vinha fazendo nos módulos.

Se o uso da estratégia coletiva de defesa de isolamento é inviável, uma possibilidade, desta forma, seria a de que estes profissionais fazem o uso da estrutura de defesa coletiva paranoide para se defenderem das angústias de suas atividades laborais. Ainda que isto ocorra, os dados coletados entre os ocupantes de cargos comissionados mostram que existem também profissionais que se envolvem em seu trabalho sem fazer uso desta estrutura de defesa. Diversos chefes de unidades possuem uma identificação maior com seu trabalho, conseguindo obter alguma sublimação e reconhecimento por parte dos pares e de seus superiores disto.



Foi a única ala que teve mais de 90% de aproveitamento. Isto é, sem nenhuma ocorrência. Me deram um elogio.

Este reconhecimento, todavia, se relaciona estritamente com a manutenção da unidade sem ocorrências, o que implica ela estar pacificada, limpa e organizada. Observa-se que o objetivo do trabalho destes chefes, gerentes e gestores é essencialmente manter, dentro do possível, os vínculos necessários para que os agentes e os adolescentes convivam de forma mais harmoniosa, tentando diminuir ou moderar os efeitos das estratégias de defesa coletivas de isolamento e paranoia por parte dos agentes e se relacionando de diferentes formas com os adolescentes, em conformidade com seus perfis e vínculos estabelecidos com a equipe.

A gente tem que ouvir. A gente tem que trabalhar para não ter conflitos entre os agentes e os internos. Ou entre os internos e os internos. Todo o dia tem que trabalhar para evitar uma briga, até mesmo entre os próprios agentes, a gente tem que estar ali monitorando.

De forma geral, os chefes se destacam não só pela vivência profissional, mas também por terem permanecido no sistema após terem passado por experiências de violência. Muitos chefes de módulos e gerentes de segurança com os quais conversei, ao serem questionados, apresentaram algum relato de alguma situação na qual eles ou um membro de suas equipes foram reféns. A narrativa destas situações sugere que a percepção de seus trabalhos como de risco é mitigada por mecanismos de defesa diversos (projeção paranoia, racionalização, isolamento, introjeção, dentre outros) que não se relacionam com uma estratégia coletiva de defesa específica. É possível inferir, por exemplo, que este profissional usou (ou tentou usar) a racionalização, sendo que na prática, durante a entrevista, ele mesmo se contradisse ao dizer que tinha ficado “tranquilo” e que depois tinha ficado “abalado”, mas tinha que “trabalhar”:

Passei por seis tentativas de rebelião aqui dentro. Teve duas que tivemos que chamar a polícia para entrar. Em uma eu levei uma paulada na cabeça. Eu caí no chão. Mas deu tudo certo graças a Deus. O resto foi tudo no papo mesmo, não teve que usar a força. Eu pensei na minha situação no sistema e pensei em sair. Mas pensei que poderia acontecer o mesmo na rua, um assalto, ou então um sequestro. Aqui isto pode me



acontecer, mas eu tenho que estar preparado para que não aconteça. Fiquei uma semana de atestado, mas voltei numa boa, tranquilo [...]. Ficar abalado você fica. Mas você tem que trabalhar. Mas tem muitos que não voltaram a trabalhar depois disto.

Estas experiências contribuem para legitimar os chefes comissionados frente aos agentes concursados. Isto ficou bastante evidente, por exemplo, com o fim da gestão compartilhada do antigo CIAGO (atual UNIRE) na gestão do secretário da SEJUS Geraldo Martins (governo de Rogério Rosso), pois o GDF tentou assumir esta unidade fazendo uso dos agentes concursados, mas, diante da desorganização da unidade, assumida de forma atabalhoada, foram trazidos chefes comissionados com experiência em outros locais.

Perguntei a um dos chefes dos módulos como ele tinha vindo trabalhar na UNIRE. Ele me disse que a direção da unidade estava com dificuldades com os novatos, nisso eles convidaram um grupo de pessoas já experientes no sistema para assumir o cargo de chefe de módulo, para tentar ajudar a colocar a casa em ordem.

É interessante sobrelevar que a fala destes administradores vinculados à segurança é que suas preocupações se voltam em grande parte para o que chamamos de “atividades meio do sistema socioeducativo”. Fica evidente que suas atividades não se voltam primordialmente para o conjunto de objetivos estabelecidos no ECA e no SINASE, em que pese a ação deles, ao tornar as unidades sob sua administração mais pacificadas, limpas e organizadas, contribua para que seja garantida aos adolescentes uma parcela significativa de direitos fundamentais e que também tenham alguma relação com os fins socioeducativos, pois, ao tornar os adolescentes mais disciplinados, eles supostamente se tornam mais capazes de se inserir na sociedade (ainda que este processo também possa ser visto, sob uma ótica foucaultiana, como uma domesticação de seus corpos).

Por outro lado, se a função instituída destes chefes e gerentes não contribui de forma maciça com o conjunto de objetivos do SINASE, por outro, termina sendo uma função que lhes confere poder.

Se os técnicos pararem a unidade funciona tranquilo. Se a segurança parar vai ser complicado. Isto aqui entra em colapso.

A ocupação de cargos comissionados pelos técnicos é muitas vezes influenciada por estas relações de poder. Os choques entre estas duas carreiras fazem com que, para garantir uma



igualdade de forças, nas unidades de internação, quando um diretor é de uma carreira, o diretor adjunto seja de outra. Isto, entretanto, não necessariamente garante um equilíbrio entre as carreiras:

Encontro acidentalmente um psicólogo do sistema em uma lanchonete perto do meu trabalho no Ministério do Desenvolvimento Social. [...] Pergunto quem está na direção da sua unidade, e ele me diz que é um ATRS, tendo uma psicóloga de vice. Ele comenta que é a segurança que manda, e que a psicóloga tem se queixado de que não pode fazer nada como gestora.

Uma forma que facilita a ascensão a cargos de chefia se relaciona com os vínculos de alguns profissionais das categorias de “técnicos” ou “agentes” com a outra categoria. Observei que isto se dá de duas formas: ou por uma graduação por parte dos agentes em Psicologia, Pedagogia ou Assistência Social, ou pelos laços familiares de um técnico com agentes. Os dados obtidos permitem inferir que profissionais que possuem esta característica “híbrida” são vistos com menos desconfiança por parte dos profissionais de outra carreira. Também se pode inferir que existe a expectativa por parte dos profissionais do sistema de que a posse dos meios de sanção – tais como descritos por Enriquez (2007a) – que se vincula à ocupação de cargos de chefia, gerência e gestão por estes servidores “híbridos” não seja utilizada em detrimento das outras categorias de profissionais.

Tanto é que às vezes eu estou aqui, de repente eu saio, vou lá na gerência de segurança, sento lá, tomo um café, converso. Eu não tenho essa complicação que outros técnicos têm, pois isso minimiza as dificuldades naturais do nosso trabalho. Acho que quando as relações são saudáveis, são boas, tudo fica mais fácil. Acho que a base para o nosso trabalho são as relações. E até porque eu sou irmã de um ATRS.

As disputas entre as carreiras de ATRS e similares e as de técnicos são acentuadas nos escalões superiores do sistema. Alguns entrevistados relataram uma estratégia utilizada especificamente pelos agentes (e, mais antigamente, pelos policiais civis): criar ou facilitar condições para a ocorrência de rebeliões, fugas e mortes no sistema, visando a queda de um dirigente na internação ou na semiliberdade. Ademais, no transcorrer da coleta de dados, foi comum encontrar pessoas falando que a *segurança faz e derruba diretores*.

Este poder se relaciona com o fato de que a segurança, por omissão ou por dolo, pode favorecer o aumento de ocorrências tais como rebeliões, fugas e mortes entre adolescentes. Tais



fatos, quando noticiados pela imprensa, levam à queda de dirigentes, pressionados pela mídia a dar uma resposta aos erros cometidos pela administração. A estrutura coletiva de defesa paranoide, neste caso, provavelmente facilita a execução destes objetivos por parte de uma parcela dos chefes das unidades de segurança, pois a percepção dos adolescentes internados como inerentemente maus alivia a culpa originada por eventuais favorecimentos ao aumento de ocorrências, criando condições para o uso dos adolescentes nas disputas de poder no interior do sistema.

O diretor mandou-me acompanhar a retirada dos meninos do módulo, pois ele sabia que o encarregado daquele módulo estava querendo derrubá-lo junto de outro pessoal. Os meninos estavam todos machucados, eles tinham colocado os meninos na chuva, molharam os colchões e colocaram nos quartos deles. Eles só não contavam que a gente já estava desconfiando.

Antes de analisar este tipo de dado, ressalvo que isto é uma Tese de Doutorado, e não um inquérito policial. Deste modo, não importa para a presente pesquisa verificar se os fatos se sucederam da forma relatada pelos colaboradores deste trabalho, mas sim compreender como os diferentes grupos que constituem o sistema socioeducativo do Distrito Federal estabelecem suas relações intersubjetivas. E isto inclui saber como alguém ou grupo obtém e mantém poder dentro do sistema. Mesmo que uma parte dos fatos aqui narrados não se relacione com a realidade, o que importa é que, como foram entrevistadas pessoas que detiveram cargos comissionados no sistema, seus relatos mostram os fatores considerados relevantes para terem sido convidadas a assumir estes postos, terem se mantido durante algum tempo e depois terem saído deles.

Isto posto, considero que as relações de poder entre o gestor de uma unidade de internação e semiliberdade são complicadas pelo fato de que, na história do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, é comum que os ocupantes de cargos comissionados tenham indicações de políticos, o que faz com que eles não sejam de confiança de seus superiores diretos. Segundo relatos de alguns depoentes, algumas destas indicações atendem a critérios clientelistas típicos da sociedade brasileira, pois são uma troca de votos por favores realizados por meio da Administração Pública (Faoro, 2008). E, como existem muitas variáveis a serem consideradas pela segurança, é possível a alguns deles se aliar com atores diversos daqueles aos quais são subordinados para tentar derrubar seu superior imediato.



O gerente de segurança começou a jogar duro com o diretor. Aí veio menino estocado daqui, menino dali, menino que era para ser colocado [na ala] em crime sexual colocavam na ala do provisório. Soltaram esse menino na hora que os outros estavam soltos. Esse menino foi estocado.

Outro problema dos gestores de unidades para se manterem no poder não é só o clientelismo exercido por políticos, mas outras formas de patrimonialismo, isto é, a mistura entre os bens públicos e os privados por parte da burocracia. Se apropriação da máquina pública para atendimento de interesses particulares é comum no Brasil (Faoro, 1977), é plausível que isto venha a aparecer também em um estudo sobre o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal. Ainda que estes fatores se tornem mais complicados nos vínculos que são estabelecidos entre os gestores e os dirigentes políticos, servidores com interesses privados constituem sempre um grupo que pode entrar em conflito com dirigentes que não compartilham desta ética.

Por meio das parcerias entrava bastante dinheiro. Nós desconfiávamos dos chefes, pois não dava nada de retorno. Parecia que tinha um caixa dois de quem administrava as parcerias porque entrava bastante coisa, mas não se via nada.

Estes problemas fazem com que grande parte da energia dos chefes, gerente e gestores do sistema seja voltada para questões de poder. Muitos inimigos, ademais, são feitos pelo fato de certas decisões não agradarem a todos. Se o profissional é concursado, a perda de um cargo comissionado e o retorno à identidade de técnico ou de agente pode ser complicada, pois, além dos lutos inerentes à perda do cargo, ele precisa lidar com eventuais represálias e mudanças de locais de trabalho. Isto leva alguns a refletirem que não vale a pena assumir um cargo comissionado.

Estou conversando com uma pedagoga que ocupou uma função de gerência. Ela comenta que se sente pior do que um “cachorro abandonado”, pois ela não pode permanecer na unidade em que chefiava, pois uma pessoa com a qual ela tem dificuldades pessoais assumiu a chefia, as outras unidades são muito distantes de sua casa e ela não quer perder o adicional por estar em uma unidade de internação.

Para outros profissionais, se manter em um cargo comissionado sem afinidade com os dirigentes políticos e gestores do sistema também causa sofrimento, o que pode se vincular à falta



de reconhecimento por parte dos superiores e colegas – e com isto de julgamento de valor e de beleza, consoante o referencial teórico de Dejours (1994).

No início do governo Arruda eu deixei meu cargo comissionado. As minhas falas, as minhas ações, não tinham reações, não tinham eco. Eu era visto como uma pessoa estranha.

A psique humana, todavia, não se reduz ao seu imaginário instituído, havendo espaço para o imaginário radical se manifestar. Um dos diretores da UNIRE, por exemplo, tentou, em sua gestão, diminuir o aspecto paranoide dos vínculos entre agentes e técnicos, criando uma equipe multidisciplinar incluindo todos estes.

Um dos problemas é o distanciamento entre categorias. Tanto as de nível superior: psicólogo, assistente social e pedagogo. Eles não se encontram. Eles não aprenderam isto na universidade. Os três não aprenderam a trabalhar juntos. Eles precisam aprender a trabalhar juntos e em socioeducação. E temos o socioeducador. Ele é fundamental. Ele não é só para fazer segurança. Então há um problema generalizado de identidade. Então precisamos formar uma equipe. Precisamos descobrir a identidade de cada um e a identidade da equipe. [...] Criamos um nome que simboliza esta identidade: Equipe PAPS: Psicólogo, Assistente Social, Pedagogo e Socioeducador. A equipe PAPS tem como tarefa inicial, genérica, avaliar este garoto, e dizer para a comunidade o que ele é, o que ele pode vir a ser. Ajudar este garoto a encontrar esta identidade para ele. E abrir as oportunidades do que ele pode vir a ser. Contando com os nossos recursos e os da rede vincular dele, do pai, da mãe. Com isto a gente traça um plano de intervenção.

Em conversa com este diretor, me propus a fazer uma avaliação desta iniciativa e uma proposta de criação de indicadores de resultado se de outra, denominada “Roda de Conversa”, por meio da qual esta equipe “PAPS” faria uma intervenção grupal visando gerar alguma demanda nos adolescentes internados, visto que a maior parte deles não manifesta desejo por auxílio (Sudbrack, 2003). Infelizmente, o diretor não permaneceu no cargo por tempo suficiente para dar prosseguimento a este trabalho, de forma que, parafraseando o *Garbage Can Model* de James March (1994), já apresentado no capítulo 1 desta tese, a ideia foi para o cesto de lixo.



Como, todavia, participei de alguns atendimentos realizados por esta equipe “PAPS”, é possível analisar alguns dados do meu diário de campo. A equipe “PAPS”, que se reunia uma vez por semana, era composta pelos três técnicos do módulo (o psicólogo, o assistente social e o pedagogo), pelo chefe do módulo e por um “ATRS de referência”, isto é, um ATRS que saía da escala de plantão para trabalhar no expediente. A este ATRS de referência cabia sistematizar um registro das condutas dos adolescentes feito pelos demais agentes no decorrer de seus plantões, e classificá-las como “favoráveis” ou “desfavoráveis” à convivência. O objetivo deste procedimento era tentar ajudar os adolescentes a aprenderem a conviver consigo mesmos, com os outros adolescentes e com os profissionais do sistema e a partir disto resolverem seus conflitos intrassubjetivos e interpessoais sem violência, através de diálogos e reflexões. Dependendo do que ocorresse durante a semana, a equipe “PAPS” chamava algum adolescente cujo comportamento se destacava de forma favorável ou desfavorável para fazer uma intervenção.

De forma geral, os chefes dos módulos gostaram da iniciativa. A queixa dos agentes de todo o sistema de que não eram ouvidos pelos técnicos tinha sido parcialmente atendida, lhes conferindo participação em processos decisórios que lhes garantiam mais poder.

O chefe do módulo comenta que gostou da equipe PAPS e da roda de conversa porque agora ele participa dos pareceres e das decisões dos técnicos.

Alguns “ATRS de referência”, por outro lado, se queixaram de não conseguirem sistematizar os registros, pois os demais agentes não se importavam muito com eles. Um deles percebeu que os chefes também gostaram da mudança porque isto *permitiu que eles tivessem um auxílio durante o expediente.*

Já os técnicos se dividiram. Alguns consideraram que já adotavam procedimentos similares, e que a única mudança realizada pela adoção dos novos procedimentos foi a inclusão dos agentes. Isto gerou resistências entre diversos técnicos, que julgaram que os agentes não deveriam ter acesso a dados protegidos por sigilo profissional. Alguns psicólogos, ademais, consideraram que o procedimento adotava um referencial teórico behaviorista, de modo que implementá-lo ia contra o que eles acreditavam ser as abordagens mais relacionadas com a execução de medidas socioeducativas. A maioria dos técnicos com quem conversei, contudo, apreciou o fato de que a proximidade com os chefes dos módulos lhes facilitava alguns aspectos do seu trabalho.

Uma inferência relevante da narração desta experiência é que os documentos que norteiam o SINASE, além de não serem autoaplicáveis, demandam a geração de conhecimento por parte dos gestores para sua implementação. Muito é dito nos atos normativos sobre equipes



multidisciplinares, mas me parece que não existe conhecimento suficiente de como elas poderiam ou deveriam trabalhar. O gestor, neste contexto, precisa tanto usar a sua criatividade para desenhar novos processos de trabalho em conformidade com esta regulação quanto para conseguir mobilizar os grupos de suas unidades para novas possibilidades de trabalho.

Uma segunda inferência possível a partir desta experiência é que é possível diminuir as tensões entre os grupos que compõem o sistema socioeducativo. Isto, todavia, não depende apenas da boa vontade ou de um espírito humanista dos envolvidos, pois se vincula estreitamente a relações de poder.

Já no caso das unidades de meio aberto, é interessante ressaltar que elas passaram por uma modificação estrutural ocorrida na gestão do secretário Campos Júnior (governo Agnelo Queirós), isto é, a transformação das unidades de execução de medidas de liberdade assistida (LA) em unidades de execução de medidas em meio aberto (UAMA), que passaram a ser responsáveis também pela medida de prestação de serviços comunitários (PSC). Houve na época uma consulta por parte da SUBSIS aos funcionários das então unidades de liberdade assistida, pedindo a indicação por parte deles de um chefe. Estes chefes participaram de reuniões para a realização desta mudança, mas, segundo seus relatos, alguns compromissos assumidos não foram cumpridos.

[...] a gente fez esse projeto da UAMA pensando uma UAMA e o que aconteceu foi colocar uma PSC dentro da LA, que já não estava dando conta da LA.

A maioria dos chefes das UAMAs são técnicos, recém-ingressos na carreira e alguns são formados há pouco tempo. Assumir posições de chefia – e em especial em unidades que não tinham chefes – implica também na modificação dos vínculos, que passam a ter o elemento de poder e a necessidade de cumprimento das normatizações administrativas como determinantes das relações interpessoais. Como fala este psicólogo, que assumiu uma chefia de uma UAMA:

Então assim desde coisas que são óbvias, que não eram cumpridas como assiduidade, pontualidade e até receber ordem de certa forma não que eu não encare dessa maneira, mas quando eu falo “olha gente nós vamos ter que fazer isso”, eu recebo resposta do tipo “não vou fazer” [risos] e eu tenho que lidar com isso, eu era amigo e agora sou chefe, quero continuar a ser amigo mas é difícil, então assim aqui a quantidade de faltas, de



atrasos e saídas mais cedo é enorme, e outra coisa que acontece é a questão de licença médica.

Existe, todavia, ao contrário das outras unidades do sistema, algum entusiasmo por parte dos chefes destas unidades, fato este que pode ser entendido por elas estarem em sua fase de fundação. Conforme Barus-Michel (2004), os investimentos psíquicos são grandes e intensos, e existe uma maior percepção de sentido. Todavia, é uma fase que pode desmoronar tão logo ocorram contradições entre o seu funcionamento, o imaginário e os investimentos psíquicos.

3.3.2 – Os vínculos entre os servidores do sistema socioeducativo e seus dirigentes políticos

Devo ressaltar, em primeiro lugar, que não é o objetivo desta tese fazer uma análise específica dos vínculos estabelecidos com cada dirigente político do sistema, porquanto isto fugiria ao seu escopo. Buscou-se, desta forma, perceber o que existe de mais frequente nestes vínculos, analisando-se se estes dificultam a implementação do ECA e do SINASE no Distrito Federal.

Isto posto, convém ressaltar inicialmente que um dos papéis mais significativos exercidos por parte dos dirigentes políticos é a escolha das pessoas que exercerão cargos comissionados de gestores. Três critérios parecem circunscrever estas decisões: o apoio por parte das equipes de segurança; a pressão por melhorias no sistema por parte de órgãos externos ao sistema, como o Poder Judiciário e o MPDFT; e critérios relacionados ao clientelismo e ao patrimonialismo. Destes, os últimos são os que mais se destacam, em que pese eu não ter ouvido relatos relativos às duas últimas gestões do sistema:

Eu estava viajando quando minha secretária me liga dizendo que o secretário de justiça tinha nomeado um gerente, um coordenador e uma assessora nos cargos comissionados da minha unidade. O gerente era conhecido da esposa dele, o coordenador era indicação de um amigo e a assessora alguém tinha dado um currículo. Eu fiquei doído, liguei para o secretário para reverter, mas não consegui.

O clientelismo e o patrimonialismo, todavia, não são práticas facilmente aplicáveis no sistema socioeducativo. Isto porque a complexidade e os riscos desta política pública tornam os cargos disponíveis pouco atrativos a pessoas que trocam favores por votos ou são parentes de políticos:



O assessor fez uma lista com as pessoas para assumirem cargos de chefia. Só que à noite não sei como os nomes foram todos mudados antes de serem publicados. Nisso foi nomeado quem o secretário queria, cunhado, parente. Esses não aguentaram quando começou a pegar a rotina. [...] Para você ter uma ideia eles mandaram uma vez um rapaz para ser chefe de módulo que a experiência era em uma pizzeria entregando pizza. Era gente boa, mas ele tinha medo e não queria assumir a atribuição (só o cargo). E o pessoal pressionando “ele é chefe, ele tem que assumir” e eu pensando “vão matar esse homem aqui dentro”.

Menos frequentes, mas tão importantes quanto, foram alguns relatos que mostraram algumas particularidades de como a corrupção afeta as relações intersubjetivas do sistema. É evidente que, sendo o sistema socioeducativo constituído por um conjunto de organizações de internação, semiliberdade e de medidas abertas, existe a necessidade de aquisições de diversos bens e serviços por parte do GDF para garantir os direitos dos adolescentes e o cumprimento das medidas. Logo, o sistema não possui um orçamento desprezível, o que possivelmente desperta o interesse de corruptos.

Estou conversando com uma psicóloga antiga no sistema. Ela me pergunta se eu me lembro do caso do frei que era diretor do CIAGO e que tinha sido preso. Ela me diz que o coitado só guardava a maconha dos meninos presos. Derrubaram ele para tirar os amigonianos e colocar “alguns amigos”.

Ainda que possam existir algumas vantagens decorrentes de ações patrimonialistas e clientelistas, de uma forma geral é possível inferir que assumir a direção de um sistema socioeducativo é muitas vezes visto por políticos como um “abacaxi”⁸. Fazendo uma análise sob uma ótica política maquiavélica, o sistema socioeducativo é pouco interessante, pois se trata de uma política pública cujo público beneficiário é pequeno – apenas os adolescentes sob medida socioeducativa e eventualmente suas famílias. Como afirmou esta psicóloga:

Quem é o gestor que vai gastar dinheiro aqui em vez de gastar em um hospital que está caindo aos pedaços, que se gaste aqui ninguém concorda com isso, gasta dinheiro comprando colchão se você for ver é

⁸<http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/60/materia/73479>.



muito caro, fazendo as contas eu já cheguei a uma conclusão de que o GDF paga mais ou menos quatrocentos reais por cada menino só para ter um psicólogo por mês.

Isto torna comum tanto a recusa de cargos comissionados quanto o deslocamento do sistema entre diversas secretarias, pois os secretários não manifestam interesse pela sua gestão. O sistema socioeducativo de São Paulo, por exemplo, já esteve, apenas nos governos do PSDB desde Mário Covas (1995-2001), nas secretarias de Promoção Social, Juventude, Educação e Justiça, o que já foi justificado como uma “corrida de revezamento” na qual um secretário passa o bastão para outro⁹.

Sendo o sistema pouco interessante para os políticos para eles o usarem para obter poder político, seus problemas terminam tendo pouca prioridade, ainda que, sob uma compreensão da política como a busca do bem comum, eles deveriam ser prioritários (Castoriadis, 1982). A mudança do sistema da SEAS para a SEJUS, em 2007, por exemplo, fez com que seus recursos orçamentários fossem perdidos (não puderam ser transferidos de uma secretaria para outra). Houve falta de dinheiro para pagar os funcionários terceirizados, bem como para pagar despesas básicas de alimentação e manutenção.

Diversos funcionários terceirizados saíram do sistema porque não tinha pagamento para esse pessoal, eles estavam passando fome, chegavam na sala chorando. Tinha colegas que estavam com filhos doentes. Não tinha orçamento porque quando [o sistema] mudou de secretaria começou uma briga política entre a Eliana Pedrosa [secretária da SEDEST entre 2007 e 2008] e o Raimundo Ribeiro [secretário da SEJUS entre 2007 e 2008] para ver quem ficaria com o quê.

Deste modo, a percepção da maioria do sistema pelos seus dirigentes políticos é caracterizada historicamente pela frustração. Há uma percepção de que os políticos que gerenciaram o sistema se omitem, tratando-se de uma política pública abandonada, voltada para um público invisível (Sales, 2007). Como comentou este técnico:

Eu sou um concurso anterior deste, que foi feito o ano passado, vai nove ou dez anos e naquela época o Cajé já era superlotado e depois de dez anos

⁹<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2003/not20030102p4044.htm>.



o Cajé é superlotado e todo mundo sabe, e outras unidade da federação estão fazendo isso, como São Paulo que acabou com a Febem para fazer outra casa, que não me lembro o nome, todo mundo sabe que essas unidades têm condições de trabalhar desde que sejam pequenas e você consiga lidar com o menino e não colocá-los amontoados em grandes grupos onde eles se sintam com porte para desafiar, porque estão em maioria.

Esta invisibilidade do sistema para os políticos faz com que a exposição na mídia dos problemas e em especial das crises seja vista como um instrumento para obtenção de melhorias no sistema. A não intervenção em certas rebeliões, neste contexto, pode ser vista também como uma tentativa de dar visibilidade aos problemas do sistema. Como os servidores públicos não podem aparecer na mídia delatando o abandono de sua política, permitir a visibilidade dos adolescentes que deveriam ser mantidos invisíveis é compreensível como uma forma de catarse do sistema. O comentário abaixo feito por um ATRS, obtido no decorrer de uma das oficinas de sociodrama e relativo a uma rebelião feita pelos adolescentes de uma unidade de internação:

E a *posteriori* isso [a entrada da Polícia Militar no CAJE] foi melhor para [...] melhor em termos, porque foi quando eles abriram concurso. Depois que ele [um agente] não deixou os agentes entrarem a polícia que teve que intervir, porque eles [os adolescentes] começaram a queimar [colchões]. Daí a polícia entrou e isso levou pra mídia, porque se tivessem os agentes intervindo ali a coisa tinha morrido ali mesmo, igual tudo o que acontece em relação a isso. Foi bom para verem o que está acontecendo na verdade. Então isso desencadeou a abertura do CIAP e o concurso em que entraram os agentes novos, porque talvez até hoje não teriam feito nada disso se aquela rebelião não tomasse aquela proporção.



4–CONCLUSÕES

Parece que a psicanálise é a terceira destas profissões 'impossíveis', em que você pode ter certeza de antemão do fracasso, as outras duas, há bem mais tempo conhecidas, são a arte de educar e a arte de governar.

Sigmund Freud

Este capítulo apresenta a discussão dos impactos das relações intersubjetivas no desenho e na implementação da política nacional de atendimento socioeducativo. Foi feita uma análise articulando os resultados do trabalho de campo com os referenciais teóricos e a revisão histórica e contextual da pesquisa. A partir desta análise, foram feitas proposições de melhorias de desenho nos atos normativos do SINASE.

4.1 – Impacto das relações intersubjetivas na implementação do SINASE no Distrito Federal

Nas subseções seguintes é feita uma análise dos impactos destas ações em articulação com os resultados da pesquisa e os subsídios da revisão teórica, histórica e contextual. Isto permitiu inferir que existem diretrizes do SINASE cuja implementação é prejudicada pelas características dos vínculos intersubjetivos entre as categorias profissionais estudadas. Não se pretendeu fazer uma análise exaustiva destas, focando-se em temas nos quais o impacto das relações intersubjetivas se mostrou mais evidente

4.1.1 – O PIA e a (des)articulação intrassistêmica e intersetorial

Sobre os impactos das relações intersubjetivas na implementação do PIA, deve-se considerar, em primeiro lugar, que ele é um plano, isto é, um desenho das ações de atendimento



socioeducativo que serão realizadas posteriormente com cada adolescente. Assim como a implementação de um planejamento de políticas públicas possui uma forte relação com a adesão dos atores que irão implementá-la, pode-se pressupor que o sucesso ou o fracasso de uma proposta de atendimento dependa da relação entre a equipe técnica responsável pelo seu desenho e aqueles que serão responsáveis por implementá-la.

O PIA, neste contexto, ao pretender planejar um significativo conjunto de atividades e ações socioeducativas e considerar uma ampla gama de aspectos comportamentais, intrassubjetivos e intersubjetivos, precisa necessariamente ser realizado por uma equipe com representantes das diversas áreas que compõem uma unidade de atendimento socioeducativo, bem como de outros sistemas de políticas públicas. Ele, deste modo, depende da formação de uma rede intrassistêmica e intersetorial de grupos de profissionais.

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

a) Jurídica: situação processual e providências necessárias;

b) Saúde: física e mental proposta;

c) Psicológica: (afetivo-sexual) dificuldades, necessidades, potencialidades, avanços e retrocessos;

d) Social: relações sociais, familiares e comunitárias, aspectos dificultadores e facilitadores da inclusão social; necessidades, avanços e retrocessos.

e) Pedagógica: estabelecem-se metas relativas a: escolarização, profissionalização, cultura, lazer e esporte, oficinas e autocuidado. Enfoca os interesses, potencialidades, dificuldades, necessidades, avanços e retrocessos. Registra as alterações (avanços e retrocessos) que orientarão na pactuação de novas metas.

A evolução ou crescimento pessoal e social do adolescente deve ser acompanhado diuturnamente, no intuito de fazê-lo compreender onde está e aonde quer chegar e seu registro deve se dar no PIA. (Brasil, 2007)



É importante considerar que a natureza do federalismo brasileiro, que depende sobremaneira da imposição ou estímulo por parte do governo federal de regras ou de coordenação, complexifica a formação de redes ou sistemas (Costa, 2004; Costa e Rossi, 2007). Possíveis problemas para a ação em redes no caso dos agentes de execução de medidas socioeducativas englobam a falta de confiança entre os atores e a natureza hierárquica, pouco flexível e afeta à rotina dos serviços públicos no Brasil. E, conforme foi possível observar na Auditoria Operacional do TCU de 2003, já mencionada no capítulo 2, as unidades de execução de medidas socioeducativas funcionam de modo pouco sistêmico.

Complexifica ainda mais a situação do SINASE porque ele, na prática, se propõe a ser um sistema que depende de outros sistemas— segundo a conceituação proposta por Paes-Sousa (2010), ele é um sistema que necessariamente depende de uma integração intersistêmica e intersetorial com outros sistemas para que suas ações em diversos campos tenham eficácia. Sua implementação depende não apenas das unidades executoras das medidas socioeducativas, mas também de sistemas responsáveis pela implementação de políticas públicas de educação, saúde, trabalho, segurança pública, assistência social e justiça. Algumas destas são formalmente organizadas como sistemas, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Outras, apesar de não serem organizadas como sistemas, possuem uma política com divisão e complementaridade de atribuições entre a União, os estados e os municípios, tal como ocorre com a política educacional. Outras, ainda, não estão só no Poder Executivo, como a justiça, que se caracteriza pelo estabelecimento de relações jurídicas entre pelo menos três partes (juiz, autor e réu), e que demandam a estruturação de uma organização para representar cada uma destas (Tribunais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas). Como a primeira organização está no Poder Judiciário e as outras duas no Poder Executivo, temos uma política que, além de ser intersetorial, se relaciona com outro Poder que independe da coordenação do Poder Executivo.

Ademais, ações intrassistêmicas e intersetoriais dependem do estabelecimento de redes entre os órgãos governamentais. Segundo Powell (1990), redes de políticas públicas são caracterizadas pela forte confiança de seus membros, o que diminui seus custos de negociação e de ações conjuntas.

Estas redes de confiança são especialmente relevantes para as políticas sociais, e em especial para as políticas de socioeducação, pois elas precisam se articular de forma interdisciplinar para dar conta de problemas que, pela sua complexidade, não podem ser tratados de forma isolada



por órgãos e pessoas com atribuições e papéis distintos, isto é, sem a convergência de metas e objetivos pelos diferentes agentes públicos (Ude, 2002).

Estas características criam condições para que elas não passem pelos mesmos processos burocráticos das ações tradicionais, podendo lidar com os imprevistos de forma mais rápida do que a burocracia tradicional, caracterizada pelo insulamento (Merton, 1978).

Deve-se considerar que cinco áreas são citadas (jurídica, saúde, psicológica, social e educacional) na Resolução 119. São áreas cuja relação com a equipe técnica responsável pelo PIA é diferente. No caso da área psicológica e da área social, pode-se considerar que os impactos das relações intersubjetivas na elaboração do PIA são similares aos problemas de exercício da atividade dos psicólogos e dos assistentes sociais no sistema, o que já foi descrito no capítulo anterior. Deste modo, julgou-se mais relevante a análise do impacto das relações intersubjetivas nas áreas educacional, de saúde e jurídica.

A área educacional é a mais ampla, pois engloba o ensino formal (no caso das unidades de internação), as atividades esportivas, culturais, de profissionalização e o autocuidado. Ela possui, ademais, uma forte intersecção com a área social, pois boa parte dos conteúdos desta área possui intersecção com a Pedagogia Social.

Ademais, lembro que os educadores ou socioeducadores mencionados anteriormente incluem, no caso do Distrito Federal, os agentes. A Resolução 119, neste contexto, é ambígua, pois, ao mesmo tempo em que considera estas carreiras horizontais, prevê poderes diferenciados a ambas, que podem ser entendidos como relacionados a suas legitimidades técnicas (Enriquez, 2007), conforme se pode observar abaixo (grifo nosso):

8. Dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional

Muito embora as ações desenvolvidas pela equipe multiprofissional (técnicos e educadores) sejam diferenciadas, essa diferenciação não deve gerar uma hierarquia de saberes, impedindo a construção conjunta do processo socioeducativo de forma respeitosa, democrática e participativa. Para tanto, é necessário garantir uma dinâmica institucional que possibilite a contínua socialização das informações e a construção de saberes entre os educadores e a equipe técnica dos programas de atendimento.

A compartimentalização das unidades de internação e de semiliberdade do Distrito Federal, descrita na análise dos dados desta pesquisa, mostra que as relações intersubjetivas entre os técnicos e os agentes, caracterizadas por projeções negativas e disputas de poder, constitui um empecilho



para que estas normativas sejam implementadas. Pelo menos no caso do Distrito Federal, os agentes não participam do conjunto de técnicos responsável pela elaboração do PIA, bem como dos demais relatórios e pareceres, o que diminui as chances deste plano ser bem construído e implementado. No entanto, são eles que acompanham diuturnamente os adolescentes, e, pelo que é possível inferir a partir do disposto na Resolução 119, eles teriam legitimidade para participar da elaboração do PIA, pois suas carreiras são análogas à dos socioeducadores. No entanto, pelo menos no Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, eles não participam destas discussões com a equipe técnica. Conforme se pode observar na fala deste ATRS:

Tem que reconhecer o histórico entre eles daí entramos novamente naquela divisão de, por exemplo, você está lá dentro de um local daquele e conhece um adolescente daquele e aí vem o princípio de que não há divisão de quem é frequente e de quem é abandonado, todos em uma panela só, daí você conhece um rapaz e não sabe o histórico dele e talvez se você conhecesse o histórico dele você daria um tratamento diferenciado, como não vem eu dou um tratamento de eu aqui e ele lá. Geralmente, 99% das situações eu fico sem saber se ele tem condições de passar por uma escola, se passou fome, não sei nada, porque isso não chega até mim.

Deve-se considerar, ademais, que existem restrições por parte dos técnicos em transmitir informações aos agentes, tanto devido ao sigilo profissional das categorias de Psicólogo e Assistente Social, quanto pela percepção de que os ATRS não possuem a mesma preocupação com sigilo funcional que os técnicos, pois o Direito Administrativo do GDF, na opinião de alguns entrevistados, não possui normativas tão consolidadas sobre sigilo funcional quanto os conselhos profissionais de Psicologia e Assistência Social.

Pode-se concluir, desta forma, que os vínculos paranoides existentes entre estas duas categorias de profissionais limitam de forma significativa a realização de Planos Individual de Atendimento tal como preconizados na legislação. Ainda que formalmente em algumas unidades de internação e semiliberdade existam relatórios de chefes de módulos de segurança que são apenas aos processos dos adolescentes, eles, dada a natureza dos vínculos no sistema, são de caráter formal, tratando apenas de aspectos disciplinares.

Não ocorrem, desta forma, discussões em uma equipe multidisciplinar. E, dadas as relações entre os dois grupos de profissionais, não existem condições para que isto ocorra de forma



espontânea. Isto porque Enriquez (1997, 2007a) considera que a concessão de poder a pequenos grupos é inócua se os seus membros, ao mesmo tempo, não forem capazes de: a) admitir a existência de conflitos intersubjetivos, intrassubjetivos e objetivos; b) se comunicar, apesar da existência de limites na capacidade de compreensão; c) perceber os impulsos inconscientes de dominação, buscando lidar com os outros como seres humanos e não como objetos.

Já no que se refere à saúde, a equipe de saúde, por força da Portaria Interministerial 1246/2004 é distinta da equipe técnica de atendimento socioeducativo. As funções das equipes de saúde dentro do sistema socioeducativo são limitadas, devendo haver uma articulação com o SUS para casos de maior complexidade.

Complexifica este fato a questão de que os adolescentes internados são sujeitos a diversos problemas de saúde mental, sendo que muitas vezes é necessário o esforço de uma equipe multidisciplinar em saúde para a realização de diagnósticos diferenciais. Em primeiro lugar, porque existem diversos casos de dependência de álcool e drogas, depressão, psicose e suicídio em relação aos quais é difícil perceber quais são suas motivações e melhor encaminhamento. E, tão importante quanto, a própria execução de medidas socioeducativas possui efeitos na saúde mental, em especial a medida de internação.

Se a implementação dos itens referentes ao PIA é dificultada pelas relações paranoides entre as carreiras que compõem o sistema, bem como pelas outras estratégias de defesa coletivas, mais complexa ainda é a articulação com outros sistemas de políticas públicas.

Vejamos o exemplo de casos de atendimento a adolescentes com transtorno mental e dependência de álcool e outras drogas. A Lei 12594 estabelece a necessidade da avaliação por equipe multidisciplinar e multissetorial. Esta avaliação, que deve ser inserida no PIA, deverá seguir ao mesmo tempo as normas do SUS e do SINASE:

Art. 64. O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa que apresente indícios de transtorno mental, de deficiência mental, ou associadas, deverá ser avaliado por equipe técnica multidisciplinar e multissetorial.

§ 1º As competências, a composição e a atuação da equipe técnica de que trata o caput deverão seguir, conjuntamente, as normas de referência do SUS e do Sinase, na forma do regulamento.

§ 2º A avaliação de que trata o caput subsidiará a elaboração e execução da terapêutica a ser adotada, a qual será incluída no PIA do adolescente, prevendo, se necessário, ações voltadas para a família. (Brasil, 2012)



Em que pese as equipes de saúde mental também serem caracterizadas por conflitos entre seus membros, a compartimentalização que caracteriza o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal dificulta a construção de redes entre as unidades do sistema socioeducativo e unidades de outros sistemas.

Em primeiro lugar, porque boa parte dos problemas de saúde mental que os adolescentes apresentam depende, como a própria Lei 12.594 menciona, da percepção de indícios de sintomas de transtornos ou de doenças mentais. Estes não se manifestam necessariamente no momento de atendimento por parte da equipe técnica, sendo mais provável que o agente entre em contato com estes indícios primeiro. Tanto a estrutura de defesa coletiva paranoide quanto a estrutura de defesa coletiva de isolamento limitam a percepção e a interpretação por parte de agentes destes sintomas, bem como a motivação para fazer os devidos encaminhamentos. Uma queixa de insônia, por exemplo, pode ser vista como um desejo de tomar remédios para dormir e aliviar o sofrimento oriundo da insatisfação pulsional originada pela internação.

No caso da área jurídica, a defesa dos adolescentes antes e depois da sentença que os submete a uma medida socioeducativa é feita pela Defensoria Pública, órgão vinculado à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS).

A preocupação presente no ato normativo do SINASE se relaciona com o acompanhamento da situação processual, que muitas vezes é prejudicada pela burocracia e pela desorganização. Por isto, em meu entender, a menção às “providências necessárias” presente no texto do SINASE. É interessante ressaltar, neste contexto, que uma preocupação significativa por parte dos técnicos termina sendo a de garantir os direitos do adolescente, de forma que eles terminam tendo que assumir o papel de burocratas e se preocuparem mais com a elaboração de pareceres e relatórios e localização de documentos do que com outros fins da política.

Esta dificuldade para garantir os direitos fundamentais dos adolescentes limita a possibilidade de outras formas de articulação com os órgãos de justiça, pois a equipe técnica, ao tentar garantir o acesso a direitos processuais fundamentais, não possui condições para tentar articulações intersetoriais ou mesmo intrassistêmicas com fins socioeducativos.

Sudbrack (2003), por exemplo, aponta a necessidade de um trabalho integrado entre as equipes de acompanhamento psicossocial e os órgãos jurídicos, construindo uma nova ética integradora destas duas áreas e alicerçada na Doutrina de Proteção Integral.

Neste contexto, a medida socioeducativa, para não ser entendida apenas em seu aspecto sancionatório por parte dos órgãos de justiça, demanda conhecimentos de outras áreas. Por exemplo, o ECA e o SINASE estabelecem que as medidas que implicam em restrição de liberdade precisaram ser reduzidas ao mínimo possível, em especial a de internação. O parâmetro do que vem



a ser este “mínimo possível” se relaciona com o fato do adolescente ter conseguido perceber o sentido da lei. Ele precisa introjetar a lei, o que costuma ter associação com a relação com figuras paternas (Sudbrack, 2003).

Neste sentido, o ECA se distancia do Direito Penal e da Criminologia Clássica. Isto porque um crime que está previsto no Código Penal possui uma pena que é aplicada de forma objetiva às condutas, havendo uma discricionariedade por parte do juiz apenas para o que é chamado de “dosimetria da pena”. Esta é a definição, dentro dos intervalos de tempo previstos no Código Penal, de duração das sentenças.

A discricionariedade do juiz é muito superior no caso do ECA, devendo ele equilibrar a necessidade de internação (e por conseguinte, a necessidade de proteção da sociedade, tal como preconizada pelos autores da Criminologia Clássica) com os efeitos deletérios dessa, tal como estabelecidos pela Teoria do Etiquetamento Social (Goffman, 2010; Shecaira, 2012), bem como com a capacidade de ressocialização do adolescente.

Esta, entretanto, é complexificada pelo fato de que Selsosse (1997) aponta que os adolescentes infratores podem ser divididos em dois grupos: os que estão à margem e os que estão desviados. O adolescente à margem busca um sentimento de identidade, e para isto comete transgressões. Ele, todavia, possui estruturas internas que, tendo sido capaz de passar por esta fase de exploração típica da adolescência, e encontrando referências e limites, podem permitir a sua ressocialização de forma eficaz.

O mesmo não ocorre com os desviantes, pois, pela falta ou perda de pessoas especiais, não possuem as mesmas introjeções dos adolescentes à margem, e agem como se a falta destas pessoas especiais os autorizasse a irem contra a lei.

Ainda para Selsosse (1997), o juiz, tanto no decorrer do processo judicial quanto no acompanhamento da internação, recebe projeções similares à do pai, de colocação de limites. Como a Justiça estabelece limites por meio das medidas socioeducativas, ela se aproxima da imagem de um pai frustrante e castrador, que é inevitavelmente introjetada pelo adolescente. Para que ocorram as mudanças intrassubjetivas necessárias para a ressocialização do adolescente infrator, é relevante que a Justiça também permita que ele perceba a lei como protetora e estruturante, reconhecendo um valor positivo nos limites que lhe são impostos.

Baccara Araújo (2006) aponta para o fato de que um número significativo de juízes e membros do Ministério Público percebe que este papel de agirem como pais lhes é demandado, sendo ainda mais evidente esta demanda em uma época em que as referências paternas estão em desuso. Esta autora relata que alguns operadores do Direito percebem esta necessidade, se identificando com ela, enquanto outros consideram que não é atribuição deles exercer este papel.



Existe o temor por parte de alguns destes profissionais de perderem a isenção e objetividade que caracteriza seus papéis como juristas.

Destaco que juízes, promotores e defensores públicos, ainda que defendam os avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, tendem a voltar-se mais para as questões de garantia dos direitos, mais afeitas à sua área, e menos para as questões socioeducativas, até mesmo porque suas formações não contemplam conhecimentos de Educação.

Por outro lado, em conformidade com os dados coletados para esta tese, os contatos entre as equipes técnicas e os operadores do direito são bastante limitados, ocorrendo apenas por meio de pareceres e relatórios. A comunicação entre estes dois setores é burocrática e formal, tendo, no decorrer de todos os registros de coleta de dados, apenas uma menção de contato no diário de campo entre um psicólogo e um promotor de justiça, que defendeu que um adolescente teria condições de progredir da medida de semiliberdade para a de liberdade assistida, pois já adquirira recursos internos para tal mudança. Segundo o relato, o promotor de justiça não concordou com a avaliação do psicólogo, fazendo comparações com o Código Penal, e manteve sua posição de manter o adolescente internado.

Pode-se perceber, neste contexto, a relevância das colocações de Sudbrack (2003) acerca da necessidade de se construir conhecimentos interdisciplinares que integrem as áreas jurídica e psicológica. A falta destes conhecimentos e a pouca dispersão dos referenciais teóricos existentes entre os operadores do Direito levam a práticas que remetem aos referenciais do Direito Penal de Beccaria, pois, ao decidir acerca do prosseguimento da medida socioeducativa, levam em consideração apenas a capacidade dissuasória da sanção, não observando os aspectos socioeducativos da pena.

Ademais, as estratégias coletivas de defesa utilizadas pelos técnicos tendem a agravar os problemas supracitados. Como observado no capítulo 5, no caso do Distrito Federal, os técnicos podem assumir identidades restritas como profissionais “cartorários” (o que caracteriza a estratégia coletiva de defesa de isolamento), até mesmo para terem menos contato com os adolescentes, se isolando de questões que gerem angústias. Ademais, a estratégia coletiva de defesa por racionalização, ao conferir condições para que os profissionais do sistema tenham uma visão limitada de suas atribuições, tende a se restringir a ações previstas pelos corpos teóricos de suas carreiras, o que torna mais difícil a construção de saberes interdisciplinares.



4.1.2 – Gestão e avaliação do Sistema Socioeducativo

Conforme descrito no capítulo 2, existem significativas diferenças entre a Lei do SINASE e o ato normativo do SINASE no que se refere ao planejamento, à gestão e à avaliação do sistema socioeducativo. O texto da Resolução 119 do CONANDA prevê que o planejamento das ações dos sistemas socioeducativos deve ser feito por meio de um Projeto Político-Pedagógico, que pressupõe a participação da comunidade socioeducativa. A Lei 12549, por outro lado, foca em aspectos visivelmente mais tecnocráticos, pois estabelece que os estados, municípios e o Distrito Federal devem elaborar seus planos em conformidade com o que rege o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo e obter a aprovação dos conselhos dos direitos das crianças e dos adolescentes de cada esfera. Existe obrigatoriedade de que as unidades de execução de medidas socioeducativas tenham apenas regimentos internos e apresentem em linhas gerais seus métodos e técnicas pedagógicas. A maior ênfase da Lei 12.594, desde modo, é na avaliação do sistema. Os objetivos das avaliações se centram em quatro níveis:

- a avaliação da gestão, na qual colocam-se em foco a execução orçamentária e a articulação interinstitucional e intersetorial;
- a avaliação de resultados, que busca verificar o impacto da medida socioeducativa no adolescente, tanto em termos de sua ressocialização quanto no que se refere à sua reincidência infracional;
- a avaliação de programas, que busca verificar se os direitos previstos no ECA estão sendo cumpridos;
- a avaliação das entidades, que busca avaliar:

I - o plano de desenvolvimento institucional;

II - a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família;

III - a comunicação e o intercâmbio com a sociedade;

IV - as políticas de pessoal quanto à qualificação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho;

V - a adequação da infraestrutura física às normas de referência;



VI - o planejamento e a autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto pedagógico e da proposta socioeducativa;

VII - as políticas de atendimento para os adolescentes e suas famílias;

VIII - a atenção integral à saúde dos adolescentes em conformidade com as diretrizes do art. 60 desta Lei; e

IX - a sustentabilidade financeira.

Um ponto relevante a ser considerado na comparação entre o ato normativo do SINASE e a Lei do SINASE é que, enquanto o primeiro confiava em uma política de gestão participativa para sua implementação, a segunda parte do pressuposto de que os chefes, gerentes e gestores do sistema é que são responsáveis pela sua implementação. A Lei 12.549 estabelece inclusive penas de descredenciamento e fechamento do programa e afastamento de dirigentes caso as recomendações por parte da comissão de avaliação não sejam atendidas.

Os dados coletados por esta pesquisa, por outro lado, permitem inferir que, ainda que seja possível identificar um avanço com a promulgação da Lei 12.549, existem certos problemas que se não forem observados em suas normatizações posteriores podem comprometer a sua eficácia. Em primeiro lugar, cumpre destacar que assumir a atribuição de chefes, gerentes e gestores de unidades do sistema socioeducativo implica em lidar com diversas questões de poder, em especial relacionadas com as disputas entre os grupos de profissionais que constituem as unidades. Tentativas de implementar os dispositivos do ECA e do SINASE geram grandes resistências entre os profissionais que fazem uso de estruturas de defesa coletivas tanto paranoides quanto de isolamento e de racionalização. Estas resistências, aliadas a outros problemas característicos da burocracia brasileira, tais como o patrimonialismo e o clientelismo, ensejam ações e omissões que podem levar à derrubada de chefes, gerentes e gestores.

Os possíveis indicadores inseridos na Lei 12.594 se alicerçam nos direitos e métodos socioeducativos previstos no ECA. Eles muito provavelmente serão percebidos de forma negativa pelos profissionais que fazem uso da estratégia coletiva de defesa paranoide. Isto fará com que uma parte dos profissionais do sistema tentem sabotar estes meios de controle, o que não é pouco usual na coleta de indicadores (Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987).

Isto fica facilitado pelo fato de que são propostos diversos objetivos de avaliação, incluindo avaliações somativas e de processo, que terão que ser empregados em sistemas estaduais, municipais e distrital de atendimento socioeducativo. Como existem mais de cinco mil e quinhentos municípios e vinte e sete estados, e considerando que a gestão das políticas federais de atendimento



socioeducativo é realizada por uma coordenação geral inserida na SPDCA (o que, na minha experiência como coordenador geral, sugere que a equipe disponível é pequena), ainda que seja possível que as comissões de avaliação sejam constituídas por membros da sociedade civil e de outros órgãos públicos, pode-se pressupor que boa parte destas avaliações serão realizadas com indicadores numéricos, mensurados pelos operadores do SINASE e possivelmente enviados pelas unidades federadas a um sistema de dados comum.

Uma terceira consideração se relaciona com a própria dificuldade em se implementar ações de construção e monitoramento de indicadores sem considerar as diferenças entre os objetivos da política de atendimento socioeducativo tal como preconizada pelo ECA e pelos seus instrumentos regulamentadores e os objetivos originados pelas estruturas coletivas de defesa analisadas nesta tese. Para Fraisse, Bonetti e Gaulejac (1987), os métodos de avaliação tradicionais não alteram de forma substantiva o funcionamento das instituições, visto que os indicadores utilizados, estipulados pelos objetivos externos da instituição, não possuem correspondência com seus objetivos internos. Deste modo, a implementação destes indicadores previstos na Lei 12.594 precisaria ser negociada e compreendida pelos atores que passarão a usar estes indicadores cotidianamente.

4.1.3 – A formação

Uma parte significativa dos profissionais do sistema socioeducativo do Distrito Federal se queixou na coleta de dados de não ter tido uma formação antes de serem inseridos em suas atividades profissionais. Cumpre ressaltar, todavia, que houve uma experiência de formação, por meio do “Curso de extensão universitária no contexto da educação continuada do sistema socioeducativo do Distrito Federal”, realizado pelo PRODEQUI em 2009, e que, como já foi comentado anteriormente, permitiu a aculturação e a coleta de dados da presente tese.

No transcorrer do curso, no qual eu participei como observador, foi possível perceber que as estratégias coletivas de defesa eram tão arraigadas em uma parcela dos profissionais do sistema que as tentativas de sensibilização realizadas no decorrer das atividades pedagógicas não conseguiam dar conta do intento de fazê-los se identificar com o papel de socioeducadores e adotar práticas socioeducativas.

Hoje foi mais a nossa realidade, porque desse curso que eu participei eu posso dizer que 90% pra mim foi voltado pros técnicos. Eu não aplicaria no meu trabalho, na minha realidade, no meu dia a dia. Aquilo lá é pra técnico e ele estudou pra acreditar naquilo. Eu não estudei pra acreditar



naquilo. A minha realidade no dia a dia, lidando com interno diretamente é outra completamente diferente da teoria que eu vi até aqui.

Pela minha percepção, a atividade mais apreciada pelos discentes foram as oficinas de sociodrama, realizadas na fase final do curso, e nas quais os profissionais podiam encenar seus cotidianos como profissionais. Estas atividades tinham uma forte característica de catarse, pois permitiam a vivência de afetos encobertos pelas estratégias coletivas de defesa.

Se tivessem colocado desde o início não teria tanta desistência dos funcionários. Neste curso o início foi muito cansativo, muito pesado, muitos só queriam presença e dormir. Se tivesse desde o início a mesma oficina de hoje, que foi real e concreta seria melhor.

A contundência de alguns depoimentos levou-me a verificar como o ato normativo do SINASE postula que deva ocorrer esta mudança na cultura organizacional das unidades que compõem o sistema. Conforme a revisão de aspectos históricos e contextuais realizada no capítulo 1, existem poucas referências sobre a política de recursos humanos do SINASE e elas, além de imprecisas, possuem lacunas conceituais.

Deste modo, é difícil supor que ações de formação serão capazes, de forma isolada, de sensibilizar profissionais que fazem uso de estratégias coletivas de defesa tão arraigadas quanto as que foram analisadas no presente estudo. Estas estratégias são atualizadas em cada situação que gere angústia no exercício profissional. Mesmo a adoção de políticas de formação mais abrangentes, que prevejam capacitação introdutória, formação continuada e supervisão, tal como previsto no ato normativo do SINASE, pode ser pouco eficaz sem transformações mais profundas na cultura organizacional do sistema – visto que esta se estrutura com base nas angústias dos profissionais.

Ademais, as dificuldades descritas acima tendem a se acentuar com o ensino de conteúdos teóricos isolados da *práxis*, termo que Castoriadis (1982) utiliza para ressaltar o fato de que a ação humana não é simplesmente apoiada em um saber exaustivo, pois este sempre é fragmentado e inconcluso frente à realidade. O ser humano, dentro deste contexto, é sempre obrigado, em sua ação frente à realidade, a criar novos saberes, tornando os conhecimentos anteriores e os referenciais teóricos supostamente racionais (e que supostamente permitiriam uma previsão precisa de suas ações) regulamentos e normatizações mortas.



4.1.4 – A Segurança, a Disciplina e a Garantia de Direitos

A Resolução 119 do CONANDA e a Lei 12.594 possuem diferenças substanciais no atinente às questões de segurança e disciplina. A proposta da Resolução se estrutura na divisão entre segurança externa e segurança interna. Conforme Costa (2006), o objetivo da segurança de uma unidade do sistema socioeducativo deve ser o de seguir o:

[...] máximo de segurança externa e o mínimo de segurança interna. É fundamental o maior investimento em segurança externa, diminuindo os riscos de invasões e evasões e assegurando tranquilidade para o trabalho socioeducativo. A segurança externa deve ser diuturna (24 horas por dia) e realizada por pessoal da Polícia Militar.
(Costa, 2006, p. 51)

Existe, desta forma, o pressuposto dentro do ato normativo do SINASE de que, garantida a segurança externa por parte das polícias militares, a segurança interna seria assegurada por uma ampla gama interligada de mecanismos preventivos, por ações de socioeducação e pela garantia de direitos. Deste modo, conforme é possível observar na citação abaixo, a implementação das diretrizes do SINASE relativas à segurança seria suficiente para diminuir a maioria das ameaças à segurança interna, e para as ameaças remanescentes seria necessária a adoção de técnicas de negociação e de contenção específicas.

[...] assegurar que o processo de recrutamento e seleção do pessoal dirigente, técnico e operacional seja orientado pelo projeto pedagógico, e, sobretudo que os profissionais sejam vocacionados e estejam preparados para enfrentar e resolver as situações críticas;

treinar sistematicamente os profissionais do atendimento socioeducativo para que saibam agir com discernimento e objetividade nos momentos de situações-limites do atendimento e, sobretudo em técnicas de negociação (exclusivo para medidas socioeducativas privativas de liberdade, incluindo a internação provisória);

investir na capacitação introdutória e contínua de todos os envolvidos no atendimento socioeducativo a partir do diagnóstico das potencialidades e dificuldades da equipe institucional considerando as competências específicas e complementar e assegurar revista às famílias de forma humanizada e digna;



criar regras e mecanismos ágeis para a substituição de profissionais quando os mesmos adotarem condutas desleais, retaliadoras, rancorosas, vingativas, provocativas ou outras atitudes antipedagógicas;

estabelecer um fluxo na comunicação com os adolescentes favorecendo o bom andamento do trabalho socioeducativo e a manutenção de um clima de entendimento e paz e, sobretudo, coibindo e evitando todo e qualquer tipo de tratamento vexatório, degradante ou aterrorizante contra os adolescentes; e

utilizar a contenção do adolescente somente como recurso para situações extremas que envolvam risco à sua integridade e de outrem.

Conquanto a ênfase dos atos normativos do SINASE no aspecto socioeducativo da pena faça sentido, visto que, de acordo com os dados coletados neste trabalho, a existência de estratégias coletivas de defesa faz com que seja dado pouco foco às atividades socioeducativas no cotidiano do sistema, há, de forma geral, pouca preocupação com o tema da segurança.

A cultura organizacional do sistema socioeducativo do Distrito Federal, por outro lado, é marcada pelo uso de estratégias coletivas de defesa que tornam difícil supor que eles vão ter motivação para a implementação deste conjunto de dispositivos. Citaremos alguns dos problemas causados pelas estratégias coletivas de forma exemplar, pois não pretendo fazer uma análise exaustiva de cada uma delas:

No caso da diretriz de “*criar regras e mecanismos ágeis para a substituição de profissionais quando os mesmos adotarem condutas desleais, retaliadoras, rancorosas, vingativas, provocativas ou outras atitudes antipedagógicas*”, existe o evidente problema de que, dado que o julgamento do que vem a ser qualquer uma destas condutas envolve elementos subjetivos, logo sua execução é discricionária. Deste modo, as relações intersubjetivas entre os profissionais, as classes profissionais e os adolescentes de qualquer sistema estadual, municipal ou distrital vão ser determinantes para a adoção desta diretriz. As relações de autoridade entre os profissionais do sistema e os adolescentes e os mecanismos de defesa paranoides, por conseguinte, no caso do sistema socioeducativo do Distrito Federal, presumivelmente limitam sua implementação.

Em “*utilizar a contenção do adolescente somente como recurso para situações extremas que envolvam risco à sua integridade e de outrem*”, é importante ressaltar que a percepção dos agentes acerca do que vem a ser autoridade e os mecanismos de defesa paranoides tornam a contenção um meio de manter suas relações de poder, tornando difícil, na situação atual, considerar que ela só será utilizada como “*último recurso para situações extremas*”, pois ela também é usada para o controle disciplinar dos adolescentes e para a redução da tensão psíquica dos agentes.



Sobreleva-se que é possível pressupor que a diretriz que comenta acerca do “*processo de recrutamento e seleção do pessoal dirigente, técnico e operacional*” que deve ser “*orientado pelo projeto pedagógico, e, sobretudo, que os profissionais sejam vocacionados e estejam preparados para enfrentar e resolver as situações críticas*” contemple a necessidade de contratar pessoas com suposta vocação para não fazer uso das estratégias coletivas de defesa paranoides. Isto poderia em tese gerar condições para a implementação das demais diretrizes, mas temos uma fraca relação entre causa e efeito neste caso. O ato normativo do SINASE não estabelece uma carreira vinculada à segurança. Pressupõe-se que, por mais que todos os profissionais tenham um papel na prevenção de problemas nesta área, quem lide com estas atribuições de maneira mais frequente seja o socioeducador. O profissional que é definido como um socioeducador, por conseguinte, além de atribuições socioeducativas, precisa também acumular a responsabilidade pela segurança interna da unidade. Os dados obtidos por esta pesquisa mostram que se trata de um conjunto de atribuições que não são facilmente conciliáveis pelos agentes do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.

Deste modo, pode-se inferir que as estratégias coletivas de defesa dos profissionais do sistema socioeducativo do Distrito Federal geram empecilhos para a implementação das diversas diretrizes relativas à segurança previstas na Resolução 119 do CONANDA.

A Lei do SINASE, por outro lado, é bem mais sucinta no tema segurança. Ela só menciona um tópico relativo a este tema, ao normatizar o Regime Disciplinar, estabelecendo um rito para sua execução:

Art. 71. Todas as entidades de atendimento socioeducativo deverão, em seus respectivos regimentos, realizar a previsão de regime disciplinar que obedeça aos seguintes princípios:

I - tipificação explícita das infrações como leves, médias e graves e determinação das correspondentes sanções;

II - exigência da instauração formal de processo disciplinar para a aplicação de qualquer sanção, garantidos a ampla defesa e o contraditório;

III - obrigatoriedade de audiência do socioeducando nos casos em que seja necessária a instauração de processo disciplinar;

IV - sanção de duração determinada;



V - enumeração das causas ou circunstâncias que eximam, atenuem ou agravem a sanção a ser imposta ao socioeducando, bem como os requisitos para a extinção dessa;

VI - enumeração explícita das garantias de defesa;

VII - garantia de solicitação e rito de apreciação dos recursos cabíveis; e

VIII - apuração da falta disciplinar por comissão composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo 1 (um), obrigatoriamente, oriundo da equipe técnica.

Art. 72. O regime disciplinar é independente da responsabilidade civil ou penal que advenha do ato cometido.

Art. 73. Nenhum socioeducando poderá desempenhar função ou tarefa de apuração disciplinar ou aplicação de sanção nas entidades de atendimento socioeducativo.

Art. 74. Não será aplicada sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar e o devido processo administrativo.

Art. 75. Não será aplicada sanção disciplinar ao socioeducando que tenha praticado a falta:

I - por coação irresistível ou por motivo de força maior;

II - em legítima defesa, própria ou de outrem.

Se, por um lado, é interessante que a Lei do SINASE disciplina o tratamento de infrações por parte dos adolescentes, diminuindo um pouco a discricionariedade para punição deste tipo de infração, que passa a depender de um processo simplificado de apuração, as relações intersubjetivas entre os agentes e os adolescentes e entre os agentes e os membros da equipe técnica (técnicos no caso do DF) tendem a prejudicar a implementação desta previsão legal. Grande parte dos princípios da Administração Pública não possui aplicação direta, devendo no entanto ser observada na definição e execução de atos administrativos discricionários (Justen Filho, 2005). Ao perceberem os adolescentes como inerentemente maus e o sistema como inexoravelmente conflagrado ou caótico, ficam facilitados processos que permitem a manifestação das defesas paranoides nos atos administrativos discricionários.



4.2 – Considerações relativas ao SINASE e à Análise de Políticas Públicas

Esta seção busca, a partir das conclusões realizadas anteriormente, tecer, nas duas primeiras subseções, considerações acerca do SINASE (e, por conseguinte, acerca do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal) e, na última parte, do campo da Análise das Políticas Públicas.

4.2.1 – Onde está o socioeducador?

As conclusões relatadas na seção anterior permitem inferir que uma discussão sobre o desenho das carreiras que compõem o SINASE pode ser bastante profícua.

O socioeducador, tanto como proposta de carreira profissional quanto como papel social que origina uma identidade, possui um conjunto complexo de atribuições: ele ao mesmo tempo é responsável pela segurança, pela administração das unidades e pela educação não formal.

Em primeiro lugar, o ato normativo do SINASE minimiza o papel da segurança, que, mesmo devendo ser um papel subsidiário de uma política que tem objetivos maiores, precisa ser considerado como relevante para que os profissionais do sistema não façam uso tão maciço de estratégias coletivas de defesa.

O ato normativo do SINASE parte do pressuposto de que a maioria dos adolescentes, ao ser internada em uma unidade de execução de medidas socioeducativas de privação de liberdade, não irá agredir física ou verbalmente os profissionais do sistema. Neste sentido, ainda que a maioria dos adolescentes termine se adaptando, existem riscos que, pelo bem da saúde psíquica dos profissionais do sistema, não podem ser negados. Diversos fatores, neste contexto, devem ser considerados:

Em primeiro lugar, o fato de um número significativo destes adolescentes apresentarem estruturas e mecanismos de defesa psicológicos que impedem uma mudança automática de sua subjetividade. Conforme relatado no capítulo 1, as teorias sobre a adolescência preconizam que as transgressões por parte dos adolescentes podem estar relacionadas a diversas causas, tais como uma dificuldade na construção de um superego e problemas de identidade na adolescência. Por exemplo, tanto no caso dos adolescentes à margem e dos desviantes descritos por Selosse (1997), quanto no caso de dependências de drogas que se articulam com o mundo do crime como mecanismo de defesa (Baptista, 2005), não se pode considerar a possibilidade de uma mudança imediata do comportamento do adolescente.



Sob a ótica dos referenciais teóricos aqui adotados, não basta a garantia de direitos para que este adolescente se desenvolva de forma a modificar sua subjetividade, sendo muitas vezes relevante o resgate da autoridade parental (Sudbrack, 2003). Alterações subjetivas deste porte demandam um conjunto complexo de estratégias a serem adotadas de modo individual (o que o SINASE prevê pelo PIA), mas que dependem de tempo e insistência para darem resultados positivos.

Em segundo lugar, a inserção destes adolescentes no mundo do crime, somada à necessidade de busca de identidade por parte destes adolescentes, os torna potencialmente violentos em relação aos outros adolescentes. No caso dos dependentes de drogas, pequenas questões (dívidas por drogas, erros na execução de atos infracionais) podem ser resolvidas por meio de assassinatos e de outras sanções violentas (Baptista, 2005). Além disso, conforme relatado no capítulo 5, os profissionais do sistema se preocupam de forma sistemática com a separação dos adolescentes em conformidade com suas rixas iniciadas antes da internação.

Em síntese, não é possível dizer que o atendimento socioeducativo esteja imune de riscos de agressões físicas e verbais por parte dos adolescentes, bem como de riscos psicológicos e administrativos.

O problema é que o desenho do SINASE, ao não levar em consideração que estes riscos continuarão existindo mesmo após a sua implementação, termina criando condições para que os agentes do sistema considerem que o trabalho prescrito não é executável e adotem estratégias coletivas de defesa que comprometem a execução da política. Para Wildawsky (*apud* Hill e Hupe, 2002), se a implementação de uma política pública depende de uma série de ações realizadas por múltiplos atores que se ligam em forma de uma cadeia ou rede, então a cooperação entre atores tem que ser próxima da total. Pequenas falhas de implementação de cada ator (o que este autor chama de *implementation déficit*) levam cumulativamente a grandes problemas na ação estatal.

Isto posto, convém considerar também que existem várias atividades relacionadas com a segurança. No caso do Distrito Federal, isto inclui a segurança externa, a segurança interna, a recepção/revista de visitantes, a visita domiciliar de famílias e a remoção de adolescentes.

Neste contexto, a dicotomia proposta pela Resolução 119 do CONANDA, que estabelece uma divisão entre segurança externa (sob responsabilidade da Polícia Militar) e segurança interna, é uma simplificação de uma atividade mais complexa. Em primeiro lugar, porque não constitui tarefa das polícias militares a realização de vigilância nem de instituições prisionais e muito menos de unidades de internação de adolescentes, e sim desvio de função (Silva Filho, 1998).

Devido a este movimento por parte das polícias, observa-se, nos estados e no governo federal, a tendência a se criar unidades e carreiras especializadas na segurança penitenciária. A



criação do Departamento Penitenciário Nacional, no Ministério da Justiça, e da Secretaria de Assuntos Penitenciários, no Estado de São Paulo, espelha esta tendência. Em São Paulo, de forma específica, foram criadas as carreiras de Agente de Segurança Penitenciária e de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.

Por conseguinte, estes fatos mostram que não é tão simples pensar em se dividir a segurança da execução das medidas socioeducativas em duas partes e atribuir uma à polícia militar. Existe, deste modo, a necessidade de se pensar o tema da segurança no sistema socioeducativo de forma a não delegá-lo para outra instituição que não possui esta atribuição entre suas competências constitucionais, e também fazer com que os profissionais do sistema sintam-se razoavelmente seguros, ainda que conscientes dos riscos que suas atividades implicam, para exercer suas atribuições tendo como objetivo o fim da política, e não se restringindo à manutenção de sua integridade física, de sua saúde psíquica e de sua autoestima.

Um segundo ponto a ser considerado é o papel educacional deste profissional. Trata-se, é importante ressaltar, de uma educação não formal. E esta educação não formal é ampla, pois inclui o ensino dos procedimentos de uma unidade ou medida, procedimentos de autocuidado (higiene pessoal, alimentação, dentre outros), regras de convivência social, regras de disciplina, dentre outros.

Ocorre, nestes casos, uma complexa mistura de conteúdos não formais. Ensinar cuidados de higiene pessoal, por exemplo, atende a objetivos socioeducativos, pois se relaciona com questões de saúde e bem-estar. Mas atende a objetivos de segurança interna também, pois outros adolescentes podem ficar incomodados com a convivência em uma mesma cela com um adolescente sujo.

Lidar com agressões verbais, como a colocada no sociodrama descrito no capítulo 3, também deveria ser uma forma de socioeducação, e não apenas de estabelecer limites e manter a disciplina. Neste caso, pode-se considerar que até mesmo a instauração de um processo administrativo para averiguação da ocorrência de uma infração tenha um cunho ao mesmo tempo disciplinar e socioeducativo, pois mostra ao adolescente que existem limites a serem seguidos. Estes limites, todavia, só serão internalizados se houver uma percepção da lei não apenas como interditante, mas também como protetora e estruturante (Selosse, 1997).

Deste modo, é difícil estabelecer, em alguns casos, os limites entre o que é socioeducação, o que é disciplina, o que é autoridade e o que é abuso de poder. É difícil exigir de profissionais contratados por um concurso de nível médio este nível de conhecimento. Com isto, corre-se o risco de estes profissionais prepararem pessoas apenas para conviverem dentro do sistema socioeducativo. Conforme relatado no capítulo 3, esta é uma fala que perpassa o sistema do Distrito



Federal, pois boa parte dos seus funcionários age como se a adaptação ao sistema fosse um indicador de efetividade da medida socioeducativa.

Ademais, a orientação dada por alguns chefes no sistema socioeducativo relatada na coleta de dados trata os adolescentes de modo similar a um filho e ignora, por exemplo, as complexidades inerentes a uma relação socioeducativa com adolescentes que são usuários ou dependentes de drogas. Muitos destes possuem identidades fantasiosas ou reais de criminosos, que mascaram uma profunda fragilidade originada pela dependência (Baptista, 2006). As recaídas características da dependência, por exemplo, vão ser observadas pelos profissionais que utilizam a tática de transferir os vínculos familiares para os adolescentes do sistema como uma confirmação da ausência de motivação destes e de traços de personalidade que não correspondem a adolescentes “normais”. Deste modo, alguns profissionais vão investir seus afetos nas relações com os adolescentes “normais”, com os quais estabelecem estes vínculos familiares, e se envolver menos com os demais.

Outros profissionais, todavia, não vão ser capazes de estabelecer estes vínculos. Nestes casos, os adolescentes e seus atos dentro do sistema são analisados em conformidade com os superegos de cada profissional. Deve-se ressaltar que o ato infracional, por si só, desperta angústias nas pessoas.

Uma terceira atribuição do socioeducador é a de administrador. Existem muitos bens e serviços a serem gerenciados no sistema socioeducativo, incluindo-se aí as estruturas físicas das unidades, os veículos para visita domiciliar e remoção de adolescentes, documentos, alimentação, roupas, roupas de cama, bens de custeio, dentre outros. Ainda que boa parte destas atribuições sejam privativas dos chefes, gerentes e gestores do sistema no caso do Distrito Federal, existem atividades que ficam sob responsabilidade dos agentes, como a guarda e manutenção de veículos.

Entre os técnicos, deve-se considerar que existe também uma série de papéis acumulados. No caso dos psicólogos, por exemplo, foi comum eles se identificarem como psicólogos clínicos, psicólogos sociais, psicólogos judiciários, educadores e assistentes sociais. O problema é que estes papéis são contraditórios.

Shine (2003) pondera sobre a necessidade dos psicólogos considerarem os conflitos de papéis que podem exercer quando se relacionam com o Poder Judiciário. Ao elaborar pareceres em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o psicólogo se coloca dentro da esfera jurídica e de sua natureza contenciosa. As práticas exercidas pelo psicólogo nestas situações herdam a influência histórica de seu histórico papel de “perito judicial”, que visa proporcionar ao juiz subsídios técnicos para os processos judiciais de tomada de decisão, tais como a extensão e a modalidade de medida socioeducativa. Pode-se considerar, deste modo, como sendo uma



consequência natural que o adolescente se comporte de forma a tentar influenciar pareceres que envolvem a possibilidade dele progredir de medida.

Este papel possui forte conflito com o de Psicólogo Clínico. O papel do clínico, para sua efetividade, exige uma escuta sem julgamento. As linhas teóricas derivadas da Psicanálise, por exemplo, incluem em seus métodos a livre associação. O psicólogo solicita ao seu paciente dizer o que lhe vier à consciência, deixando de tentar encadear seus pensamentos com lógica. Por este método, ele não deve atentar para suas próprias críticas aos materiais que lhe vierem à mente (Turato, 2003).

Ele exerce também um papel que possui similaridade com o dos assistentes sociais, em especial porque diversos profissionais de Psicologia colocaram na coleta de dados como uma de suas atribuições a orientação e a defesa relativas a direitos sociais. Em que pese existirem diversas intersecções entre a Psicologia e a defesa de direitos sociais, esta atribuição é historicamente da Assistência Social, que possui em seus cursos de graduação ênfase no estudo das políticas sociais.

Deste modo, pode-se considerar que as dificuldades técnicas por parte dos psicólogos na aplicação dos conhecimentos de sua área faz com que uma parcela destes se aproprie das práticas da Assistência Social, sem contudo ter a mesma formação em políticas públicas dos assistentes sociais. O objeto da Psicologia enquanto ciência e profissão, ainda que dependa do referencial teórico (que pode incluir comportamento, subjetividade, cognição, afetividade, dentre outros), se perde, e o profissional adere a práticas de outras carreiras.

No caso do sistema socioeducativo do Distrito Federal, cabe às categorias profissionais dos Psicólogos, Pedagogos e Assistentes Sociais o atendimento socioeducativo, e por conseguinte a elaboração do PIA. Ocorre que, assim como o ATRS não possui embasamento teórico para ações socioeducativas, os psicólogos e os assistentes sociais possuem dificuldades para aplicar o conhecimento aprendido em suas formações para o planejamento de ações socioeducativas. O pedagogo, por sua vez, por ter sua formação voltada para o sistema de ensino formal, termina sendo observado como um profissional cuja atribuição é cuidar da “lição de casa” dos adolescentes.

Muitos profissionais, ademais, mostram certo desgaste frente à falta de demanda por parte dos adolescentes, especialmente aqueles que possuem um maior compromisso com a profissão. A questão da falta de demanda destes adolescentes por alguma forma de tratamento ou de socioeducação, conforme considera Sudbrack (2003), não é bem assimilada por parte destes profissionais, pois suas formações acadêmicas não os preparam de forma específica para esta realidade.

As considerações acima permitem levantar a possibilidade de se discutir se esta dicotomia entre “equipes técnicas”, compostas majoritariamente por psicólogos e assistentes sociais (e no caso



do Distrito Federal, pedagogos) e “socioeducadores”, como categoria com atribuições genéricas de socioeducação, é realmente a melhor alternativa para a implementação da política de atendimento socioeducativo.

Nesse contexto, é interessante analisar as considerações de Silva, Souza Neto e Moura (2009) acerca da necessidade de estruturação de um novo campo de conhecimento no Brasil: a Pedagogia Social. Como diversas outras atividades educacionais, a socioeducação prevista pelo ECA não se vincula de forma estreita à Educação tal qual a conhecemos, vinculada estreitamente à instituição escolar. Assim como várias outras ações educativas, elas se dão no âmbito das famílias e da comunidade e são vinculadas majoritariamente a órgãos governamentais e instituições do terceiro setor.

Vários países, tais como Alemanha, Espanha, Portugal e Uruguai possuem um campo de conhecimento distinto para esta área educacional, chamado em alguns deles de Pedagogia Social. Ela inclui atividades educacionais com objetivos tão distintos quanto a Educação para atividades culturais (tais como artes, esportes, dança), Educação para a Inclusão Produtiva e a Educação para a Cidadania (Silva, Souza Neto e Moura, 2009).

Estes autores também ressaltam que “educador social” é uma designação que tem servido para identificar profissionais de nível médio, técnico e superior de áreas tão distantes quanto oficinairos, artesãos, mestres de artes marciais, músicos, artistas, sociólogos, psicólogos, assistentes sociais, advogados, administradores, físicos, químicos e matemáticos. Na prática, trata-se de desvio de função de outros profissionais. Estas diferentes atividades pedagógicas que compõem a educação social são desarticuladas e feitas por pessoas sem uma formação específica para isto. Este fato facilita a precarização das relações de trabalho (Silva, Souza Neto e Moura, 2009).

Esta vulnerabilidade fica evidente no caso da carreira de atendente técnico de reintegração social. Boa parte das queixas destes profissionais, que incluem incapacidade para compreensão dos adolescentes e de seus papéis como socioeducadores, poderia ser diminuída com a inclusão no sistema socioeducativo de profissionais com formação específica para ações educacionais para reintegrar estes adolescentes na sociedade. Conforme acerca do ECA ponderam Silva, Souza Neto e Moura (2009):

[...] a prescrição de direitos não foi acompanhada da necessária explicitação de qual profissional ou área do conhecimento deva ser responsável pelos procedimentos garantistas, possibilitando que, na prática, todo o atendimento ao adolescente em regime de cumprimento de medida socioeducativa seja feito por carcereiros, monitores, agentes de segurança e agentes de Educação, corruptelas que se utiliza



para camuflar a falta de recursos humanos especializados para a prestação dos serviços prescritos em lei. (Silva, Souza Neto e Moura, 2009, p. 206)

Considerações similares fez Selosse (1997), ao ponderar sobre a necessidade de que existam duas grandes categorias de profissionais em unidade de execução das medidas psicossocioeducativas na França: os instrutores, responsáveis pelo que seria a “educação formal”, e os educadores, responsáveis pelos vínculos que estruturam a “comunidade socioeducativa”. Até mesmo os psicólogos e psiquiatras, para este autor, deveriam se aproximar mais do papel de educadores do que dos papéis relacionados às suas formações universitárias.

Desta forma, o estudo aqui realizado corrobora a percepção da necessidade de se pensar a reestruturação das categorias profissionais para a implementação da política de atendimento socioeducativo, por meio, em primeiro lugar, da criação de uma carreira efetiva de educador social, com formação universitária em nível de graduação ou pós-graduação específicas.

Ressalvo que, no meu entender, ao contrário do que consideram Silva, Souza Neto e Moura (2009), não necessariamente precisaria ser criada uma graduação singular para esta área, podendo-se considerar em especial os profissionais com graduação superior em Pedagogia, em Psicologia e em áreas correlatas como adequados para o exercício deste novo cargo. O que é relevante não é somente a questão da formação teórica, e sim a necessidade de redefinição de atribuições, visto que, considerando a implementação da normatização prevista no SINASE no Distrito Federal, o conjunto de carreiras e de suas respectivas atribuições não contempla todas as atividades que devem constituir um processo socioeducativo.

Assim, apesar de ser evidente que esta categoria inevitavelmente se inseriria nos jogos de poder que caracterizam o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal (bem como um número significativo de outras organizações), seria interessante considerar que sua inserção no cotidiano das unidades de socioeducação, eventualmente junto com os profissionais que exercem hoje funções similares às dos agentes, facilitaria as ações socioeducativas que se inserem na categoria de não formais, isto é, vinculadas ao dia a dia das unidades de socioeducação – e em especial a estruturação das comunidades socioeducativas, propostas tanto por Selosse (1997) quanto no ato normativo do SINASE. Isto também auxiliaria na quebra das dicotomias entre as duas equipes, ao conferir alguma legitimidade técnica – segundo a concepção de Enriquez (2007a) – aos que lidam de modo mais cotidiano com os adolescentes.

A criação desta categoria, ademais, permitira quebrar a dicotomia hoje presente entre a equipe técnica e a “segurança”. Isto porque o socioeducador seria um técnico, legitimado por uma formação superior (graduação ou pós-graduação) ou por um nível médio técnico, e mais



vocacionado para lidar com a intersubjetividade do adolescente infrator do que o atual conjunto de agentes e de profissionais similares.

À categoria de agentes e de profissionais similares, por outro lado, poderiam ser ofertadas opções, em conformidade com suas vocações, formações, trajetórias e as necessidades do sistema socioeducativo: uma das opções seriam as atividades de segurança, realizadas em especial na parte externa das unidades, na recepção das famílias, nas visitas domiciliares e no transporte de adolescentes. Uma segunda seria a atividade administrativa, também bastante necessária. E a terceira seria na atividade socioeducativa, que permitiria a este profissional, mais vocacionado do que o conjunto atual de agentes, lidar diretamente com o adolescente. Estas opções, em meu entender, poderiam aproveitar o fato de que um número significativo de agentes já possuem graduações em áreas que poderiam direcioná-los para estas opções.

O papel do que atualmente chamamos de “equipe técnica”, ademais, também teria que ser modificado. De acordo com Selosse (1997), um dos grandes problemas da Criminologia é a integração de diversos métodos de tratamento em um programa coeso. Psicólogos, deste modo, não deveriam se limitar a exercer o papel de apenas diagnosticar seus examinandos, e sim de colaborar com a experimentação de diferentes métodos de tratamento a fim de melhorar os resultados das instituições penitenciárias e voltadas para adolescentes.

Neste sentido, a inserção do adolescente em diferentes contextos (familiar, social, escolar, jurídico, dentre outros) exige uma equipe que busque tanto integrar as diferentes ações realizadas pelas unidades de execução de medidas (integração intrassistêmica) quanto as ações necessárias por outros sistemas de políticas públicas (integração intersistêmica e intersetorial) e as ações em conjunto com a família. Esta equipe técnica, desta forma, tem diversas atribuições: a) fazer, em conjunto com o adolescente e sua família, o planejamento do Plano Individual de Atendimento de uma medida socioeducativa, b) articular e monitorar sua implementação junto com a sua própria unidade e com outros sistemas de políticas públicas; c) avaliar os resultados do PIA e a evolução do adolescente. Estas atividades podem ser entendidas como atividades de gestão da medida socioeducativa – o que não deve ser confundido com a gestão de uma unidade de execução de medidas socioeducativas ou do Sistema Socioeducativo. O PIA, ao ter sido legitimado pela Lei 12541 como um instrumento norteador do atendimento socioeducativo, demanda que seus propositores tenham legitimidade para planejar e articular ações. Considerando, ademais, que a chamada “equipe técnica” prevista no SINASE não é a única equipe técnica prevista nos sistemas socioeducativos (os professores ligados ao ensino formal e as equipes de saúde, previstos no ato normativo e na lei do SINASE, também são equipes técnicas), seria interessante que fosse dada outra identidade a esta equipe, e que esta identidade se relacionasse com o PIA, tais como “equipe



de planejamento das medidas socioeducativas”, “equipe de planejamento do PIA” ou “equipe de gestão do PIA”, “equipe de gestão das medidas socioeducativas”, dentre outras possibilidades.

Outra possibilidade passível de discussão a partir dos dados analisados é a de fortalecimento das equipes de saúde com a inserção de parte dos psicólogos nestas equipes. Considerando que um número significativo de adolescentes que são submetidos a medidas socioeducativas usam drogas, e que o uso destas drogas se articula de diferentes formas com as transgressões que cometeram, o tratamento destes adolescentes por meio de unidades especializadas, tal como previsto na Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM 1.426/2004, apresenta o significativo custo do deslocamento para tratamentos que muitas vezes exigem um número grande de sessões de psicoterapia. Como o papel do psicólogo nas equipes de atendimento confunde-se com o de perito judicial, seria de bom alvitre que existisse um profissional no sistema que pudesse ouvir os adolescentes de forma imparcial e preparado para lidar com sofrimentos psíquicos mais intensos, tais como a depressão e a dependência de drogas. Para que esta escuta seja efetiva, todavia, deve-se considerar que este profissional de saúde não deve ter poder sobre o adolescente, isto é, não deve ser responsável por pareceres destinados à Vara da Infância e da Juventude, autorização para visitas, autorização para telefonemas, participação em processos de averiguação de infração disciplinar, dentre outros.

4.2.2 – Quando uma política pública fica doente

Os dados coletados neste trabalho relativos ao sofrimento psíquico dos profissionais do sistema socioeducativo do DF, amplamente descrito no capítulo anterior, parecem sugerir a necessidade de ações de atenção à saúde mental voltadas aos operadores desta política pública.

Considero, todavia, que estes tipos de ações, por si só, podem não ser suficientes para lidar com o sofrimento psicológico dos profissionais que compõem o sistema socioeducativo. Como a natureza do sofrimento destes se vincula com as relações intersubjetivas dos diferentes grupos que o constituem, ações que preconizam a adaptação do profissional a esta cultura organizacional correm um grande risco de serem pouco eficazes. Esta política pública consegue reunir os três ofícios considerados “impossíveis” por Freud: educar, governar e analisar psicanaliticamente. Consoante Cifali (2009), o exercício destes três ofícios não apenas envolve, mas depende de intrincadas relações de poder. Estas relações perdem cada vez mais a sua legitimidade na sociedade contemporânea. Ademais, por lidarem de modo maciço com aspectos subjetivos, estes ofícios terminam por escapar à previsibilidade que caracteriza outras profissões, o que gera angústias. Seus



sucessos são muitas vezes relativos, o que se relaciona com o desconhecimento de diversos de seus processos, aproximando-os mais das artes do que da ciência.

Deste modo, a simples proposição de ações de saúde mental para atenuar os sofrimentos psíquicos relatados no decorrer deste trabalho pode não ter eficácia. De acordo com Enriquez (2010), muitas destas ações terminam levando a um processo de idealização da organização, propondo uma fantasia comum de que é possível, mediante a introjeção de determinados valores institucionais, se colocar em uma situação em que a psique não sofra com os conflitos intrassubjetivos e intersubjetivos inerentes a determinadas culturas organizacionais, bem como esteja protegida dos processos de luto e de perda.

Nesse contexto, deve-se considerar que a política pública proposta pelo ECA e pelo ato normativo do SINASE implica em um significativo esforço de mudança organizacional. Ele ao mesmo tempo propõe uma alteração radical de paradigmas, nas divisões de atribuições entre unidades federativas, de atribuições entre os Poderes das unidades federativas, de atribuições no interior dos sistemas estaduais, dentre outros. É evidente que a implementação de mudanças organizacionais da magnitude proposta por um documento com tantos detalhes operacionais como o ato normativo do SINASE dependeria da existência no serviço público das unidades federativas de categorias de servidores com conhecimento, habilidade e motivação para auxiliar no planejamento e implementação de novas rotinas e fluxos de trabalho na área de atendimento socioeducativo, de modo a transformá-lo de espaços de repressão em estruturas organizacionais capazes de concomitantemente garantir os direitos dos adolescentes e promover a sua integração social. Nesse contexto, ações que levem apenas à redução destes níveis de tensão psíquica desconsiderando as necessidades de mudanças na cultura organizacional podem levar a um reforço das estratégias coletivas de defesa, tornando crônicos seus efeitos na efetividade desta política. Isto fica mais evidente se os referenciais teóricos destas ações se calcarem em pressupostos individualistas, que têm por objetivo o desenvolvimento de projetos identitários que favoreçam a reafirmação narcísica e que neguem as ambiguidades e conflitos inerentes às políticas públicas (Enriquez, 2010).

Uma alternativa, neste contexto, que consegue em teoria compatibilizar a necessidade de alívio de sofrimento psíquico e a necessidade de mudança de cultura organizacional é o que é denominado como “intervenção”, expressão utilizada em referenciais teóricos relacionados à Análise Institucional e à Psicossociologia para uma ampla gama de métodos que buscam a realização de mudanças em organizações e que se subsidiam parcialmente na Psicanálise. A intervenção se diferencia dos processos de formação porque busca não apenas a transmissão de conhecimentos, habilidades e atitudes, mas também a criação de condições para mudanças efetivas em uma organização (Barembliitt, 1998; Flabet, 2000).



Assim, a intervenção parte de pressupostos como o de Castoriadis (1982), autor que considera que para que uma organização realmente mude é necessário não apenas a transmissão de conhecimento, mas sim mudanças na sua *práxis*. O processo de mudança não levará a um resultado planejado originalmente, pois os resultados finais serão construídos por sujeitos autônomos e conscientes dos processos intersubjetivos que envolvem suas relações com a instituição. Neste processo, é relevante que os participantes não se alienem com a imagem de seus próprios planejamentos, não confundindo suas intenções com a realidade, mas mantendo suas intenções como diretrizes para saberem aonde vão.

As intervenções, ainda que usem métodos de formação, também utilizam métodos de pesquisa das Ciências Sociais, técnicas de psicoterapia voltadas para grupos (psicodramas, sociodramas, dentre outras) e técnicas de mobilização social já presentes nas organizações (reuniões, debates). Busca-se, a partir do estabelecimento de objetivos comuns, lidar com os conflitos e mecanismos de defesa dos indivíduos que compõem as organizações, criando-se condições para que ocorram mudanças (Flabet, 2000).

Ressalva-se que as dificuldades de se tentar apenas por processos de formação a mudança de cultura organizacional proposta pela legislação do SINASE, já tratadas anteriormente neste estudo, foram menores no caso das oficinas de sociodrama realizadas no curso do PRODEQUI. Ainda que com cargas horárias pequenas, as oficinas tanto propiciaram algum alívio para o sofrimento psíquico de diversos profissionais do sistema quanto levaram, ainda que brevemente, a algumas discussões acerca de seus papéis enquanto profissionais. Tais experiências poderiam ser pesquisadas e aperfeiçoadas para o desenho de ações que visem a mudança de culturas em organizações tanto do SINASE quanto de outras políticas públicas com problemas similares.

4.2.3- Contribuições para estudos futuros sobre políticas públicas

Um pressuposto deste trabalho é de que o conjunto das escolas consideradas clássicas do campo da Análise de Políticas Públicas possuem limitações em conformidade com o seu objeto, e que alguns referenciais teóricos da Psicologia podem ter importantes subsídios para esta ciência aplicada.

A análise realizada acerca do Sistema Socioeducativo, em meu entender, mostrou que este pressuposto é válido para o entendimento desta política pública. Compreender as relações intersubjetivas, o sofrimento e as estratégias coletivas de defesa dos profissionais do sistema permite entender algumas dificuldades para implementação do ECA. Uma análise utilizando teorias de cunho racionalista teria dificuldades para fazê-lo. Isto porque tanto o *homo economicus* da



Teoria de Racionalidade Absoluta e de suas correlatas, quanto o *homo administrativus* do neoinstitucionalismo inglês e do incrementalismo são muito similares. Suas motivações são as mesmas, vinculadas à racionalidade econômica. O que varia é a percepção das limitações dos tomadores de decisão.

A política de atendimento socioeducativo, entretanto, ao: a) estabelecer no seu conjunto de objetivos mudanças na subjetividade de seu público-alvo (os adolescentes em conflito com a lei); b) estabelecer como um de seus meios de implementação o estabelecimento de relações intersubjetivas entre o público-alvo (os adolescentes) e os implementadores desta política (os agentes e os técnicos), termina exigindo, já em seu desenho, considerações sobre os aspectos intersubjetivos presentes nas relações entre estes grupos.

As relações intersubjetivas, todavia, tornam-se ainda mais relevantes para a análise desta política pública quando observamos os resultados da pesquisa. Não considerar no desenho da política as relações intersubjetivas entre os diferentes grupos que compõem o sistema socioeducativo compromete a implementação. Seu atual desenho, ao estabelecer duas categorias de profissionais que terminam competindo por poder, levou a problemas de gestão, que, agravados pelos problemas já existentes no serviço público brasileiro, tais como o patrimonialismo e o clientelismo, levou a constantes quedas de gestores, gerentes e chefes no sistema, o que limita suas tentativas de reformulação.

Ademais, os referenciais teóricos usualmente empregados em Análise de Políticas Públicas não observam que políticas públicas são desenhadas, implementadas e avaliadas por pessoas que são motivadas por afetos, sentimentos e emoções, muitos deles inconscientes, e que não apenas: a) possuem motivações econômicas (Teoria da Racionalidade Absoluta e algumas teorias marxistas); b) lidam com diversos atores (Teoria dos Jogos e Teoria da Opção Pública); c) possuem limitações cognitivas e culturais (neoinstitucionalismo anglo-saxônico microestrutural); d) possuem limitações de poder (em especial no incrementalismo e no neoinstitucionalismo francês).

Além disso, se o “Estado em ação” é constituído por pessoas reunidas em grupos que estabelecem relações intersubjetivas entre si, o desenho de políticas públicas precisa considerar diversas necessidades destas pessoas, e não apenas os recursos orçamentários para pagá-las. A busca pelo prazer no trabalho, o estabelecimento de defesas frente ao sofrimento e a busca pelo poder são aspectos constituintes do ser humano, que podem levar uma política pública ao sucesso ou ao fracasso, e por isto devem ser considerados em seu planejamento.

É interessante destacar, por derradeiro, que o presente estudo fez uso de referenciais teóricos relevantes para a compreensão do problema e da hipótese de pesquisa, tais como a Psicossociologia e a Psicodinâmica do Trabalho, mas que certamente não são os únicos referenciais



que podem ser aplicados na Análise dos aspectos intersubjetivos presentes no campo das Políticas Públicas. Diversas outras políticas, tais como a de Segurança Pública, a de Justiça, de Assistência Social, de Saúde e de Educação, possuem, nos grupos e instituições que as implementam, questões intersubjetivas que poderiam ser mais bem compreendidas por meio do olhar e da escuta das pessoas que estão envolvidas com elas.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, V. A. A. **Caje: retrato de um cotidiano de conflitos**. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.
- ALLISON, G. *Emergence of Scholls of Public Policy. Reflections by a Founding Dean*. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (organizadores). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 58-79.
- AMARAL, L. T. **Instituições de internação para adolescentes em conflito com a Lei: a inserção dos amigonianos em Brasília**. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2008.
- ANDREWS, C. W. **Reificação e Legitimidade: Habermas como metateoria das Policy Sciences**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.
- ANGROSINO, M. **Etnografia e observação participante**. Tradução de José Fonseca; consultoria, supervisão e revisão da edição de José Lewgoy. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ARANTES, E. M. M. Prefácio. In: CRUZ, L. R; GUARESCHI, N. **Políticas Públicas e Assistência Social: diálogos com as práticas psicológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- ARAÚJO, S. Flávio Lemos, secretário adjunto da SEJUS, assume a pasta. **CORREIO BRAZILIENSE**. Publicado em 2 de dezembro de 2009. Disponível em <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/12/02/interna_cidadesdf,158606/index.shtml> [acesso em 20 de julho de 2013].
- ARAÚJO, S. Ex-secretário de Justiça diz que foi pressionado a se afastar em troca de sigilo no caso. **CORREIO BRAZILIENSE**. Publicado em 21 de março de 2010. Disponível em <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/03/21/interna_cidadesdf,181064/index.shtml> [acesso em 20 de julho de 2013].



ARAÚJO, S. Caje será proibido de receber internos. **CORREIO BRAZILIENSE**. Publicado em 2 de dezembro de 2010. Disponível em <http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/12/02/interna_cidadesdf,225757/caje-sera-proibido-de-receber-internos.shtml> [acesso em 20 de julho de 2013].

BACCARA ARAÚJO, S. M. **Pai, aproxima de mim este cálice: significações de juízes e promotores sobre a função paterna no contexto da justiça**. Tese (Doutorado em Psicologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

BAPTISTA, G. C. **Adolescência e drogas: um estudo exploratório em São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

BAPTISTA, G. C. **Adolescência e drogas: a escuta dos dependentes**. São Paulo: Vetor, 2006.

BARUS-MICHEL, J. **O sujeito social**. Tradução de E. D. Galery e V. M. Machado. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2004.

BARUS-MICHEL, J.; ENRIQUEZ, E. *Pouvoir*. In: BARUS-MICHEL, J.; ENRIQUEZ, E.; LEVY, A. (organizadores.). *Vocabulaire de Psychosociologie: positions et références*. Ramonville Saint-Agne: Érès, 2009, pp. 212-221.

BASTOS, A. V. B.; LOIOLA, E.; QUEIROZ, N.; SILVA, T. D. Conceito e Perspectivas de Estudo das Organizações. In: ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B (organizadores). **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004, pp. 63-90.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Tradução de C. C. Varriale. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BODGAN, R. C. ; BIKLEN, S. C. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BÖRZEL, T. *Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks*. **Public Administration**, v. 76, New Jersey, 1998, pp. 253-273.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> [acesso em 20 de junho de 2013].

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> [acesso em 20 de junho de 2013].

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília, MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

BRASIL. **Decreto 5176, de 10 de agosto de 2004.** Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5176.htm> [acesso em 20 de junho de 2013].

BRASIL. **Avaliação do TCU sobre o Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.** Brasília, TCU (Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo), 2004b.

BRASIL. **Portaria Interministerial MS/SEDH/SPM 1426/2004.** Brasília, 2004c. Disponível em <http://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/profissional-da-saude/grupo-tecnico-de-acoes-estrategicas-gtae/saude-das-populacoes-privadas-de-liberdade/saude-dos-adolescentes-em-conflito-com-a-lei/seminario-ministerio-da-saude-fundacao-casa-e-ses/2_port_interm_1426.pdf> [acesso em 20 de junho de 2013].

BRASIL. **SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.** Brasília, Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm> [acesso em 20 de junho de 2013].



BRITO, E. Do alto da Torre. Disponível em <<http://www2.clicbrasil.com.br/site/coluna.php?idcolunista=3&pagina=136>> [acesso em 22 de julho de 2013].

BROOKS, S. *The Policy Analysis Profession in Canada*. In: DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. (organizadores). *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*. Toronto: University of Toronto Press, 2007, pp. 28-65.

CALLIGARIS, C. **A adolescência**. (Coleção Folha Explica). São Paulo: Publifolha, 2000.

CAMPOS, H. A. Agências reguladoras sob a ótica da nova economia institucional. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 8, n. 2, Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 11-24.

CARVAJAL, G. **Tornar-se adolescente. A aventura de uma metamorfose: uma visão psicanalítica da adolescência**. 2ª ed. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Cortez, 2001.

CASTORIAIDIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Tradução de Guy Renaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CIFALI, M. Ofício "impossível"? Uma piada inesgotável. *Educação em Revista* [online], v. 25, n. 1, 2009, pp. 149-164.

CONCEIÇÃO, M. I. G.; TOMASELLO, F.; PEREIRA, S. E. N. Prender ou proteger? Caminhos e descaminhos da assistência à infância e à juventude no Brasil. In: SUDBRACK, M. F. O.; CONCEIÇÃO, M. I. G.; SEIDL, E. M. F.; SILVA, M. T. **Adolescentes e drogas no contexto da Justiça**. Brasília: Plano Editora, 2003, pp. 81-96.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004.



- COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, pp. 173-184.
- COSTA, A. C. G. **Socioeducação: estrutura e funcionamento da Comunidade Socioeducativa**. Brasília: SEDH, 2006.
- COSTA, A.; ROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição 1, São Paulo, 2007, pp. 6-20.
- COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010, pp. 57-100.
- CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. A constituição da assistência social como política pública: interrogações à psicologia. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. **Políticas Públicas e Assistência Social: diálogos com as práticas psicológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009, pp. 13-39.
- CRUZ, L.; HILLESHELM, B.; GUARESHI, N. M. F. Infância e Políticas Públicas: um olhar sobre as Práticas Psi. **Psicologia e Sociedade**, v. 17, n. 3, Porto Alegre, 2005, pp. 42-49.
- DAMATTA, R. **A Casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DEJOURS, C. **Conferências brasileiras: identidade, reconhecimento e transgressão no trabalho**. Tradução de Ana Carla Fonseca Reis. São Paulo: FUNDAP - FGV, 1999.
- DELEON, P. *The historical roots of the Field*. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (organizadores). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 39-57.



DISTRITO FEDERAL. Texto disponível em <<http://www.df.gov.br/noticias/item/2590-secretaria-da-crian%C3%A7a-ganha-corregedoria.html>> [acesso em 22 de julho de 2013].

DUNN, W. N. *Public policy analysis: an introduction*. Nova Jérsei: Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, 2008.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. 10ª ed. Nova Jérsei: Upper Saddle River, 2002.

ELIAS, R. J. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Saraiva, 2004.

ENRIQUEZ, E. *Personalité et Regimes Politiques*. In: CHEVALIER, J. *L'Identité Politique*. Paris: Présses Universitaires de France, 1994, pp. 42-57.

ENRIQUEZ, E. *Les jeux du Pouvoir et du Desir dans l'Entreprise*. Paris: Desclée de Brouwer, 1997.

ENRIQUEZ, E. O vínculo grupal. In: MACHADO, M. N. M.; CASTRO, E. M.; ARAÚJO, J. N. G.; ROEDEL, S. (organizadores). *Psicossociologia: análise social e intervenção*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, pp. 61-74.

ENRIQUEZ, E. *L'Organisation en analyse*. 4ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

ENRIQUEZ, E. Psicanálise e ciências sociais. *Ágora* [online], v. 8, n. 2, 2005, pp. 153-174.

ENRIQUEZ, E. *As figuras do poder*. Tradução de Nina de Melo. São Paulo: Via Lettera Editora e Livraria, 2007a.

ENRIQUEZ, E. O indivíduo preso na armadilha da estrutura estratégica. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 37, n. 1, São Paulo, janeiro-março de 2007b, pp. 18-29.

ENRIQUEZ, E. Interioridade e organizações. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. *Gestão com pessoas e subjetividade*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 145-160.



- ERIKSON, E. H. **Infância e sociedade**. Tradução de Gildásio Amado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976a.
- ERIKSON, E. H. **Identidade, juventude e crise**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1976b.
- ERIKSON, E. H. *The Life Cycle Completed*. Londres; Nova York: W. W. Norton & Company, 1982.
- ETZIONI, A. *Mixed Scanning*: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, pp. 219-232.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Globo, Publifolha, 2008.
- FARIA, C. A. P. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 20, n. 59, São Paulo, 2005, pp. 97-109.
- FENICHEL, O. **Teoria psicanalítica das neuroses**. Tradução de Samuel Penna Reis. São Paulo; Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Atheneu, 1997.
- FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA, J. B. Análise clínica do trabalho e processo de subjetivação: um olhar da Psicodinâmica do Trabalho. In: MENDES, A. M.; MERLO, A. R. C.; MORRONE, C. F.; FACAS; E. P. (organizadores). **Psicodinâmica e Clínica do Trabalho: temas, interfaces e casos brasileiros**. Curitiba: Juruá Editora, 2012, pp. 125-138.
- FERREIRA, V. R. de M. **Psicologia econômica: origens, modelos, propostas**. Tese (Doutorado em Psicologia Social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.



FISCHER, F. *Evaluating public policy*. Belmont: Waldsworth, 1995.

FLABET, D. *La notion d'intervention*. In: *Pratiques d'intervention dans les Institutions Sociales et Éducatives*. Paris: L'Harmattan, 2000, pp. 15-28.

FRAISSE, J.; BONETTI, M. GAULEJAC, V. *L'Évaluation Dynamique des Organisations Publiques*. Paris, Les Éditions d'Organisation, 1987.

FREUD, S. **O mal-estar na cultura**. Tradução de Renato Zwick. Porto Alegre: L&PM, 2010.

FRIEDBERG, E. **O poder e a regra: dinâmica da ação organizada**. São Paulo: Instituto Piaget, 1995.

GAZETA DIGITAL. Texto disponível em <http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/60/materia/73479> [acesso em 22 de julho de 2013].

GERNET, I. Psicodinâmica do Reconhecimento. In: MENDES, A. M.; MERLO, A. R. C.; MORRONE, C. F.; FACAS, E. P. **Psicodinâmica e Clínica do Trabalho: temas, interfaces e casos brasileiros**. Curitiba: Juruá, 2012, pp. 61-76.

GIRALDO, R. N. CAJE teve uma solução... CIAGO: Infelizmente no governo de Arruda se trocou uma pedagogia certa por uma certa "pedagogia da contenção e da alienação". Disponível em http://elblogdefraynonato.blogspot.com.br/2012_07_01_archive.html [acesso em 20 de junho de 2013].

GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 2010.

GONDIM, S. M. G.; BASTOS, A. V. B.; PEIXOTO, L. S. A. Áreas de atuação, atividades e abordagens teóricas dos psicólogos brasileiros. In: BASTOS, A. V. B.; GONDIM S. M. G.



- (organizadores). **O trabalho do psicólogo no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2010, pp. 174-199.
- GONÇALVES, M. G. M. **Psicologia, subjetividade e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2010.
- GONDIM, S. M. G.; MAGALHÃES, M. O.; BASTOS, A. V. B. Escolha da profissão: as explicações construídas pelos psicólogos brasileiros. In: BASTOS, A. V. B.; GONDIM S. M. G. (organizadores). **O trabalho do psicólogo no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2010, pp. 66-84.
- GONZALES, R. S. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, pp. 23-40.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. London: Sage Publications, 2002.
- HÖFFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, Campinas, novembro de 2001, pp. 30-41.
- JUSTEN FILHO. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KAPLAN, H.; SADOCK, B.; GREBB, J. **Compêndio de psiquiatria: ciências do comportamento e psiquiatria clínica**. Tradução de Dayse Batista. 7^a ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- LAPLANCHE, J.; PONTALIS, J. B. **Vocabulário de Psicanálise**. Tradução de Pedro Tamen. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas**. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settinieri. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.



- LEMOS, F. C. S. O Estatuto da Criança e do Adolescente em discursos autoritários. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 21, n. 1, Rio de Janeiro, abril de 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922009000100011&lng=en&nrm=iso> [acesso em 21 de julho de 2013].
- LINDBLOM, C. E. *Muddling through 1: a ciência da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, pp. 161-180.
- LINDBLOM, C. E. *Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, pp. 181-202.
- LONGO, I. S. **Conselhos Tutelares e Escolas Públicas de São Paulo: o diálogo preciso**. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.
- MACHADO, M. N. M.; ROEDEL, S. Prefácio. In: MACHADO, M. N. M.; CASTRO, E. M.; ARAÚJO, J. N. G. ROEDEL, S. (organizadores). **Psicossociologia: análise social e intervenção**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.
- MARASCHIN, C.; RANIERE, É. Socioeducação e identidade: onde se utiliza Foucault e Varela para pensar o Sinase. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, Florianópolis, junho de 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100011&lng=en&nrm=iso> [acesso em 16 de dezembro de 2012].
- MARCH, J. G. *A primer on Decision Making: how decisions happen*. Assistência de Chip Heath. Nova York: Free Press, 1994.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais da vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, Curitiba, novembro de 2008, pp. 121-142.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. **Teoria das Organizações**. Tradução de Hugo Wahrlich. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979.



- MARTY, F. Violência e passagem ao ato homicida na adolescência. In: AMPARO, D. M.; ALMEIDA, S. F. C.; BRASIL, K. T. R.; MARTY, F. **Adolescência e violência: teorias e práticas nos campos clínico, educacional e jurídico**. Brasília: Liberlivro Editora, 2010, pp. 45-66.
- MENDES, A. M., ARAÚJO, L. K. R. **Clínica Psicodinâmica do Trabalho: o sujeito em ação**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. (organização, introdução e tradução). **Sociologia da burocracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 107-124.
- MORIN, E. **Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 2002.
- MUUSS, R. **Teorias da adolescência**. 5ª ed. Tradução: Instituto Wagner de Idiomas. Belo Horizonte: Interlivros, 1966.
- NAY, O. **História das ideias políticas**. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2007.
- PAES-SOUSA, R. **A superação das vulnerabilidades requer políticas públicas específicas e experiência em abordagens intersistêmicas**. Entrevista concedida a Alberto Pellegrini Filho. Disponível em <<http://cmdss2011.org/site/entrevistas/a-superacao-das-vulnerabilidades-requer-politicas-publicas-especificas-e-experiencia-em-abordagens-intersistemicas/>> [acesso em 25 de setembro de 2011].
- PENSO, M. A., COSTA, L. F.; SUDBRACK, M. F. O. A transmissão transgeracional no estudo da relação adolescente, drogas e ato infracional. In: PENSO, M. A., COSTA, L. F. (orgs.); **A transmissão geracional em diferentes contextos**. São Paulo, Summus, 2008, pp. 143-164.
- PENSO, M. A.; SUDBRACK, M. F. O. Envolvimento em atos infracionais e com drogas como possibilidades para lidar com o papel de filho parental. *Psicologia USP*, 15(3), São Paulo, 2004, pp. 29-54.



PORTAL ESTADÃO. Texto disponível em
<<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2003/not20030102p4044.htm>> [acesso em 22 de julho de 2013].

POWELL, W. *Neither Markets nor hierarchies*. **Research in Organizational Behaviour**, v. 12, Salt Lake City, 1990, pp. 295-336.

RIBEIRO, D. D.; PENSO, M. A. O sentido da Medida de Internação na Trajetória de vida de jovens egressos no sistema socioeducativo. In: PENSO, M. A.; ALMEIDA, T. M. C. **Direitos e conflitos psicossociais: ações e interfaces disciplinares**. São Paulo: Roca, 2012, pp. 234-250.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas - Revista de Ciências Sociais** [online], v. 5. n. 1, Porto Alegre, janeiro-junho de 2005, pp. 11-28.

RODRIGUES, G. A. **Os filhos do mundo: a face oculta da minoridade (1964-1979)**. São Paulo: IBCCRIM, 2001.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: RUA, M. G. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**, v. 2. Brasília: CNPQ, 1998, pp. 731-752.

SALES, M. A. **(In)visibilidade Perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

SARAVIA, E. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para leitura. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (organizadores). **Políticas Públicas: Coletânea – Volume 2**. Brasília: ENAP, 2006, pp. 13-18.

SCARPARO, M. L. D. E.; POLI, M. C. Psicanálise e Assistência Social. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. **Políticas Públicas e Assistência Social: diálogos com as práticas psicológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009, pp. 124-150.



- SCHNEIDER, A. L. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política. Evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, pp. 311-327.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- SELOSSE, J. *Adolescence, violences et déviances (1952-1995)*. Organização dos textos de J. Pain e L. M. Villerbu. Vigneux: Editions Matrice, 1997.
- SHECAIRA, S. S. **Criminologia**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- SHINE, S. **A espada de Salomão: a Psicologia e a disputa da guarda de filhos**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003.
- SIMON, H. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, pp. 133-153.
- SILVA FILHO, J. V. **Estratégias policiais para redução da violência**. Disponível em <<http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/downloads/estrategias-policiais-para-reducao-da-violencia.pdf>> [acesso em 21 de abril de 2013].
- SILVA, R.; SOUZA NETO, J. C.; MOURA, R. A cara da Pedagogia Social no Brasil. In: SILVA, R.; SOUZA NETO, J. C.; MOURA, R. **Pedagogia social**. São Paulo: Expressão e Arte, 2009, pp. 287-302.
- SIND-ATRS. **Cartilha de procedimento durante a GREVE!** Disponível em: <<http://www.sindatrsdf.org.br/noticias/cartilha-de-procedimento-durante-a-greve>> [acesso em 20 de julho de 2013].
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, dezembro de 2007, pp. 77-97.



- SOUZA, L. A.; COSTA, L. F. Liberdade Assistida no Distrito Federal: impasses políticos na implementação das normativas do SINASE e do SUAS. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, 4, São Paulo, pp. 117-134.
- SUDBRACK, M. F. O. Da obrigação à demanda, do risco à proteção e da dependência à liberdade: abordagem da drogadicção de adolescentes. In: SUDBRACK, M. F. O.; CONCEIÇÃO, M. I. G.; SEIDL, E. M. F.; SILVA, M. T. **Adolescentes e drogas no contexto da Justiça**. Brasília: Plano Editora, 2003.
- TURATO, E. R. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- UDE, W. Redes sociais: possibilidade metodológica para uma prática inclusiva. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, pp. 127-140.
- VICENTE, L. M. G. *et al.* *El sociodrama como técnica de intervención socioeducativa*. **Cuadernos de Trabajo social**, n. 11, Madrid, 1998, pp. 165-180.
- WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Tradução de W. Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. Tradução de Dinah Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.
- YOKOI DE SOUZA, T. **Processos de Desenvolvimento de Educadores Sociais do Sistema de Medidas Socioeducativas: indicadores de formação**. Tese (Doutorado em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- ZAVERUCHA, J. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, Curitiba, novembro de 2008, pp. 177-195.



ANEXO 1 – TERMOS DE ESCLARECIMENTO



TERMO DE ESCLARECIMENTO

Você está sendo convidado a participar do estudo “Avaliação da implementação do SINASE no Distrito Federal” elaborado pelo Prodequi/PCL/UnB. Os avanços na área das políticas públicas ocorrem, dentre outras coisas, por meio de estudos como este, e por isso a sua participação é importante. O objetivo deste estudo é avaliar as relações entre os diferentes atores do sistema socioeducativo, e, caso você participe, será necessário registrar, por meio de filmagem, algumas oficinas para os profissionais do sistema no Distrito Federal. Pela sua participação no estudo, você não receberá qualquer valor em dinheiro, mas terá a garantia de que todas as despesas necessárias para a realização da pesquisa não serão de sua responsabilidade.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE

Eu, abaixo assinado, li o Termo de Esclarecimento acima e compreendi para que serve o estudo e suas implicações na presente oficina. Sei que meu nome não será divulgado, que não terei despesas e não receberei dinheiro por participar do estudo. Eu concordo em participar do estudo.

Brasília,.....//.....

Assinatura do pesquisador responsável

Assinatura do representante do Prodequi

Nome:

Número de Documento (RG)



TERMO DE ESCLARECIMENTO

Você está sendo convidado a participar do estudo “Avaliação da implementação do SINASE no Distrito Federal” elaborado por GUSTAVO CAMILO BAPTISTA, psicólogo, CRP 01/13546, pesquisador do Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas do Departamento de Psicologia Clínica do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília (Prodequi/PCL/IP/UnB), abaixo assinado. Os avanços na área das políticas públicas ocorrem, dentre outras coisas, por meio de estudos como este, e por isso a sua participação é importante. O objetivo deste estudo é avaliar as relações entre os diferentes atores do sistema socioeducativo, e, caso você participe, será necessário registrar, por meio de GRAVAÇÃO, uma entrevista semiestruturada. Pela sua participação no estudo, você não receberá qualquer valor em dinheiro, mas terá a garantia de que todas as despesas necessárias para a realização da pesquisa não serão de sua responsabilidade, e de que sua identidade não será revelada em eventuais publicações científicas decorrentes desta pesquisa.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE

Eu, abaixo assinado, li o Termo de Esclarecimento acima e compreendi para que serve o estudo. Sei que meu nome não será divulgado, que não terei despesas e não receberei dinheiro por participar do estudo. Eu concordo em participar do estudo.

Brasília,.....//...../.....

GUSTAVO CAMILO BAPTISTA

Nome:

RG:



ANEXO 2 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA PARA MEMBROS E EX-MEMBROS DO CORPO GESTOR, GERENTES E CHEFES

- Você é do quadro de servidores? De que carreira?
- Quais são as atribuições do cargo que ocupa?
- Você se incomodaria em falar um pouco de sua trajetória antes de chegar ao cargo que ocupa (ocupou)?
- Como se deu o convite para você assumir este cargo?
- Por que você aceitou o convite?
- Quais são os principais problemas da unidade da qual você foi gestor?
- Por que você acha que estes são os principais problemas?
- Você julga que conseguiu deixar alguma realização?
- O que você gostaria de ter realizado e não realizou?
- Existem muitos conflitos dentro do sistema socioeducativo?
- Você sente que corre riscos pessoais ou administrativos em seu trabalho?
- Quais?
- Como você se defende destes riscos?
- Como são (foram) suas relações com os técnicos?
- Como são (foram) suas relações com os ATRS?
- Como são suas relações com seus superiores?
- Você tem que adotar com frequência procedimentos não previstos? Como o(a) senhor(a) se sente em relação a isto?
- Você acredita que a medida socioeducativa pode vir a se tornar eficaz algum dia?
- O que você acha que falta para a medida se tornar eficaz?



ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA PARA OS TÉCNICOS

- Você é do quadro de servidores? De que carreira?
- Quais são as atribuições do cargo que ocupa?
- Fale-me um pouco sobre a sua trajetória no sistema.
 - Em que unidades trabalhou?
 - Que atividades exerceu?
 - Qual o motivo de seu ingresso (em cada unidade)?
 - Qual o motivo de sua saída (em cada unidade)?
- O que o motivou a escolher este trabalho?
- O que você conseguiu realizar até agora?
- O que você gostaria de ter realizado e não realizou?
- Você sente que corre riscos em seu trabalho? Quais?
- Como você se defende destes riscos?
- Como são suas relações com os ATRS?
- Como são suas relações com seus superiores?
- Você percebe que os conhecimentos que você possui são suficientes para conseguir compreender o adolescente e ajudá-lo? Como você se sente em relação a isto?
- Como você acha que a família do adolescente influencia o seu trabalho?
- Você acredita que a medida socioeducativa é eficaz para recuperar um adolescente e reinseri-lo no convívio social?
- Você acredita que a medida socioeducativa pode vir a se tornar eficaz algum dia?
- O que você acha que falta para a medida se tornar eficaz?
- Você acha que existe adolescente que “não tem jeito”?
- Como você percebe os problemas do sistema socioeducativo?