

CENTRAL DE VAGAS, AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS E LOTAÇÃO DE UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS: uma análise comparada entre Amazonas e Rio de Janeiro

*VACANCY CENTER, CONCENTRATED HEARINGS AND THE
OCCUPANCY OF IN JUVENILE SOCIO-EDUCATIONAL CENTERS: a
comparative analysis between Amazonas and Rio de Janeiro*

Juliana VINUTO¹
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Maria Nilvane FERNANDES²
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Ricardo Peres da COSTA³
Texas Tech University (TTU)

Resumo

Este artigo tem o objetivo de realizar uma análise descritiva das mudanças históricas relacionadas à flutuação da lotação em unidades socioeducativas dos estados do Rio de Janeiro e Amazonas, considerando as dinâmicas próprias ao sistema de justiça juvenil. Com base em uma pesquisa comparativa em dois contextos diversos em relação a ocupação de vagas em centros de internação, internação provisória e semiliberdade, este texto apresenta uma descrição

¹ Doutora em sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, todos da Universidade Federal Fluminense (UFF) – E-mail: julianavinuto@id.uff.br – Orcid: /0000-0002-6035-4463.

² Mestre e Doutora em Educação (UEM), Mestre em adolescente em conflito com a lei (UNIBAN/SP) - Professora Adjunta da área de Fundamentos da Educação no Curso de Pedagogia e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) – E-mail: nilvane@gmail.com – Orcid: 0000-0002-3420-2714.

³ Doutor e Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). É pesquisador do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi) e do Positive Youth Development Lab (PYD, TTU, Texas, USA) – E-mail: peresrpc@gmail.com – Orcid: 0000-0001-9563-5751.

histórica sobre as dinâmicas e efeitos da superlotação nas unidades de ambos os estados. Para tanto, foram realizadas 61 entrevistas semiestruturadas gravadas (25 delas no Amazonas e 36 no Rio de Janeiro), além de análise de documentos oficiais e pesquisa de campo em nove unidades socioeducativas (5 no Amazonas e 4 no Rio de Janeiro). Como resultado, descreveremos a centralidade das audiências concentradas no contexto amazonense e os conflitos em torno da implementação da central de vagas no contexto fluminense. Ao final, contrastaremos estas duas iniciativas com outros documentos oficiais, com destaque para a Resolução 119/2006 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do e do Adolescente, o que permitirá concluir que apesar da redução na lotação das unidades socioeducativas em ambos os estados, estas ainda não respeitam todos parâmetros e diretrizes colocados, o que implica a existência no Rio de Janeiro de mais adolescentes nas unidades do que o normativamente adequado.

Palavras-chave: Superlotação; Medidas Socioeducativas; Justiça Juvenil; Audiências concentradas; Central de Vagas.

Abstract

The aim of this article is to carry out a descriptive analysis of the historical changes related to the fluctuation of occupancy in juvenile socio-educational centers in the states of Rio de Janeiro and Amazonas, considering the dynamics of the juvenile justice system. Based on comparative research in two different contexts in relation to the occupancy in detention centers, provisional detention centers and semi-liberty centers, this text presents a historical description of the dynamics and effects of overcrowding in the centers of both states. To this end, 61 semi-structured interviews were recorded (25 of them in Amazonas and 36 in Rio de Janeiro), as well as an analysis of official documents and field research in nine juvenile socio-educational centers (5 in Amazonas and 4 in Rio de Janeiro). As a result, we will describe the centrality of the concentrated hearings in the Amazonian context and the conflicts surrounding the implementation of the vacancy center in the Rio de Janeiro context. In the end, we will contrast these two initiatives with other official documents, especially Resolution 119/2006 of the National Council for the Rights of Children and Adolescents, which will allow us to conclude that despite the reduction in the occupancy of juvenile socio-educational centers in both states, they still do not respect all the parameters and guidelines laid down, which implies that in Rio de Janeiro there are more adolescents in the centers than is normatively appropriate.

Keywords: Overcrowding; Socio-educational measures; Juvenile justice; Concentrated hearings; Vacancy center.

Introdução

A execução das medidas socioeducativas, como previsto no marco legal brasileiro, tem como objetivos a responsabilização dos adolescentes quanto às consequências do ato infracional, a sua integração social e a garantia de seus direitos individuais e sociais, com base

em um plano individual de atendimento; e a desaprovação da conduta infracional, (BRASIL, 2012, Art. 1º, §2º). No entanto, historicamente as unidades socioeducativas brasileiras, principalmente as privativas de liberdade, quase sempre operaram acima de suas capacidades de vaga (ARRUDA, 2021), o que sempre foi visto como um dificultador para a realização dos objetivos oficiais das medidas socioeducativas.

Este artigo objetiva apresentar algumas reflexões decorrente de uma pesquisa comparativa entre dois contextos que apresentam processos histórico diversos em relação a ocupação de vagas nas unidades socioeducativas de internação e internação provisória no Brasil: Amazonas e Rio de Janeiro⁴. Em 2019 estes ocupavam, respectivamente, o primeiro e o último lugar no que se refere às taxas de superlotação nas unidades socioeducativa do país: o Rio de Janeiro tinha uma taxa de lotação de 187%, enquanto no Amazonas a ocupação das unidades socioeducativas era de 48%, ou seja, havia subutilização das vagas existentes (VALADARES; BARBON; TOLEDO, 2019).

É importante destacar que estes dados foram coletados por uma fonte de imprensa, e o recurso a esta informação se deu porque a captação, periodicidade, gestão, produção e publicação de dados sobre o sistema socioeducativo no Brasil ainda é lenta, descontínua, incompleta e parcial (GISI; VINUTO, 2020). Os dados públicos sobre a lotação das unidades socioeducativas de internação no Brasil são prioritariamente quantitativos, publicados pelo governo federal no Levantamento Anual do SINASE. É uma publicação parcial, de um recorte de apenas um dia no ano (30 de novembro) sobre os dados da socioeducação brasileira. Além disso, o último Levantamento Anual do SINASE referente aos dados do ano de 2017 e publicados dois anos depois (BRASIL, 2019), apresentavam dados muito defasados com relação ao momento de início da pesquisa. Mas de acordo com o que existia na época 24.803 adolescentes e jovens que estavam privados de liberdade: 17.811 estavam em medida de internação, 4.832 em internação provisória, 1.295 adolescentes em outras modalidades de atendimento como o inicial e a internação sanção e, por fim, 2.160 em semiliberdade. Não é possível realizar avaliação ou monitoramento desta área com informações tão parciais.

⁴ Este artigo apresenta resultados da pesquisa “Segurança socioeducativa e superlotação: um estudo exploratório sobre a construção organizacional de procedimentos e afetos”, que foi realizada com o apoio da Faperj por meio do programa de apoio à pesquisa APQ1.

As evidências dessa realidade de superlotação, seus efeitos objetivos e subjetivos no cotidiano dos servidores e adolescentes, são muito mais descritos do que compreendidos em grande parte das pesquisas empíricas, muitas vezes sendo pano de fundo para a descrição, explicação e/ou justificação dos principais problemas existentes nestas instituições socioeducativa (VINUTO, 2020; VINUTO; BUGNON, 2022).

Desta forma, procuramos contribuir com o debate a partir da realização de uma pesquisa exploratória realizada, baseada em 61 entrevistas semiestruturadas gravadas com trabalhadores de segurança socioeducativa (25 delas no Amazonas e 36 no Rio de Janeiro), além de análise de documentos oficiais e pesquisa de campo em nove unidades socioeducativas, sendo 5 no Amazonas (Unidade de Internação Provisória, Centro Socioeducativo Assistente Social Dagmar Feitosa, Centro Socioeducativo Senador Raimundo Parente, Centro Socioeducativo Internação Feminina e Centro Socioeducativo de Semiliberdade Masculino) e 4 no Rio de Janeiro (Escola João Luiz Alves, Centro de Socioeducação Dom Bosco, Centro de Socioeducação Professor Antonio Carlos Gomes da Costa e Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente de Niterói). Além das visitas de campo a estas unidades, também foi possível acessar outros espaços relevantes para a pesquisa, como a Coordenação de Segurança e Inteligência (CSINT-Degase/RJ), a Divisão de Capacitação Prática (DICAP-Degase/RJ), a Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Amazonas e a Secretaria Executiva de Direitos da Criança e Adolescente (AM).

A pesquisa foi realizada entre fevereiro e agosto de 2022 e o material qualitativo levantado – registros em diário de campo e entrevistas gravadas – foi analisado com a ajuda do software Atlas TI, ferramenta útil para organizar e analisar de maneira planejada as informações não estruturadas singulares aos métodos qualitativos. Os diários de campo e os arquivos de áudio decorrentes das entrevistas foram codificados com base no aporte da teorização enraizada (STRAUSS; CORBIN, 2008). Foram 262 trechos selecionados, que por sua vez geraram 12 códigos. O conteúdo de dois desses códigos será privilegiado aqui: mudanças político-institucionais entre passado e presente; e diferenças organizacionais entre passado e presente. No entanto, o objetivo deste artigo não é apresentar o conteúdo de tais entrevistas e diários de campo, mas apresentar o desenvolvimento de duas mudanças institucionais que foram recorrentemente citadas nas entrevistas: as audiências concentradas no Amazonas e a central de vagas no Rio de Janeiro.

Assim, o objetivo aqui é descrever o histórico da execução das medidas socioeducativas privativas e restritivas de liberdade no Amazonas e no Rio de Janeiro, com foco na análise sobre as dinâmicas e efeitos da superlotação nas unidades de ambos os estados. Para tanto, este artigo está dividido em 3 seções, além das considerações finais e desta introdução. No capítulo a seguir, descreveremos as medidas institucionais tomadas no Amazonas para lidar com a superlotação, o que permitirá analisar a centralidade das audiências concentradas para a redução no número de internação de adolescentes. Na sequência, descreveremos as disputas existentes no Rio de Janeiro sobre as formas adequadas de lidar com a superlotação, momento que permitirá compreendermos os conflitos em torno da implementação da central de vagas. Por fim, analisaremos os efeitos desses dois tipos de arranjo organizacional na redução da superlotação nas unidades socioeducativas, considerando outros documentos oficiais, com destaque para a Resolução 119/2006 do Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do e do Adolescente). Ao considerar tais documentos, veremos que apesar da lotação das unidades socioeducativas terem reduzido, ainda não respeitam os parâmetros e diretrizes colocados pelo Conanda, o que implica a existência de mais adolescentes nas unidades do que o normativamente adequado.

1. As audiências concentradas no Amazonas: “Onde entra a superlotação acaba a socioeducação”⁵

A atuação judiciária contra a superlotação nas unidades socioeducativas do Amazonas se iniciou em 2018, quando o magistrado Luiz Cláudio Chaves toma posse como Juiz titular na Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) e elenca como uma de suas prioridades acabar com a superlotação nas unidades socioeducativas do estado que, em alguns casos, chegava a superar em três vezes a capacidade de atendimento.

Partindo da premissa de que onde há superlotação não é possível realizar atividades propriamente socioeducativas, o juiz recém-empossado elaborou uma tecnologia social para lidar com todas as consequências que o sistema socioeducativo amazonense encarava à época

⁵ Afirmação realizada pelo juiz Dr. Luiz Cláudio Chaves em entrevista em julho de 2022 (VINUTO, 2023).

por consequência da superlotação, em especial, a presença de organizações criminais ligadas ao comércio varejista de drogas⁶.

Em entrevista, Dr. Chaves argumentou que tais facções angariavam poder justamente em decorrência da superlotação, já que a rotina pedagógica e de segurança eram organizadas para minimizar possíveis conflitos entre adolescentes de diferentes facções e comandos. Diante dessa constatação, iniciou um esforço para diminuir a superlotação, com a crença de que apenas após a resolução deste problema haveria possibilidades de estabelecer um sistema socioeducativo menos violento e mais positivamente influente na vida dos adolescentes. Nessas circunstâncias, nasceu a iniciativa das audiências concentradas no sistema socioeducativo do Amazonas em setembro de 2018 com a realização de 27 audiências dentro do Centro Socioeducativo Dagmar Feitoza.

O movimento de audiências concentradas no Brasil se iniciou como uma experiência dos programas protetivos de acolhimento familiar. Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou em Brasília o I Encontro Nacional de Coordenadorias de Infância e Juventude, criadas em 2009 pela Resolução n.º 94 do CNJ com o objetivo de discutir a situação de crianças e adolescentes que viviam em abrigos (CNJ, 2009). O encontro tinha também como objetivo repercutir práticas já adotadas por Tribunais que pudessem ser expandidas a todos os Estados, reduzindo a demora da Justiça para definir se a criança deveria voltar para a família biológica ou ser disponibilizada para adoção (TJCE, 2010).

A partir de então, por três meses, o CNJ adotou como estratégia realizar o lançamento de diversos mutirões de audiências nas Varas da Infância e Juventude em todos os estados da Federação. Para regulamentar o processo, o CNJ estabeleceu recomendações para todos os tribunais do País, que foram publicadas na Instrução Normativa n.º 02/2010 da Corregedoria do Conselho. Devido à regulamentação, as Varas da Infância e Juventude realizaram estudos prévios sobre a situação de cada criança e adolescente traçando um diagnóstico que permitiu identificar quantas crianças estavam nas instituições e identificar a quantidade de unidades de acolhimento existentes no país naquele período.

As audiências concentradas passaram a reunir todos os interessados no ato (representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública) e indicou

⁶ Para uma análise sobre a presença de organizações criminais ligadas ao comércio varejista de drogas no estado do Amazonas, ver Siqueira e Paiva (2019).

que as reuniões deveriam ser realizadas nas próprias instituições de acolhimento. Além disso, estabeleceu que os familiares de crianças submetidos à medida protetiva de acolhimento deveriam ser ouvidos pelos Juízes, além das próprias crianças e dos integrantes da equipe multidisciplinar do abrigo, como Psicólogos e Assistentes Sociais o que contribuiria para avaliar a situação e definir se, haveria ou não, condições de reintegração à família de origem, a uma família extensa (tios, ou avós), ou se as crianças ou adolescentes devem ser disponibilizados para adoção (CNJ, 2010).

No entanto, oito anos depois da iniciativa dos programas protetivos de acolhimento familiar, a Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do Amazonas realiza algo semelhante, ainda que em entrevista o Dr. Chaves tenha indicado que no momento não conhecia estas experiências anteriores. Neste momento, a Vara de Execução de Medidas Socioeducativas inicia o mutirão de audiências nas unidades socioeducativas do estado do Amazonas, a fim de avaliar com profundidade a situação dos adolescentes, seguindo critérios semelhantes de análise individual, verificando aqueles que, segundo a avaliação do juiz, já teriam condições de encerrar o cumprimento da medida socioeducativa. Somado a isso, elencou-se, inicialmente, que a realização desse novo formato de audiências ocorreria a cada dois meses – consideravelmente menos tempo do que os seis meses estabelecidos como período máximo para avaliação dos casos pela Vara de Execução (BRASIL, 2012).

De acordo com o juiz responsável pela Vara de Execução de Medidas Socioeducativas, a primeira experiência de audiência concentrada foi realizada no Centro Socioeducativo Assistente Social Dagmar Feitosa que, naquele contexto, era a unidade mais lotada do estado. Para finalizar o trabalho de avaliação de todos os adolescentes internados, foi necessário o agendamento de três dias seguidos. Naquela semana, entre os dias 13 e 14 de setembro de 2018, foram realizadas 27 audiências, sendo proferidas 16 decisões de manutenção, 8 progressões para cumprir liberdade assistida e 3 extinções.

Com o passar do tempo e com a diminuição progressiva da lotação das unidades, ficou estabelecido que o ideal seria atender no máximo dez adolescentes por dia, a cada três meses, em cada unidade. A partir desse novo contexto, foi pactuado junto às unidades que os relatórios elaborados pelas equipes técnicas seriam enviados considerando este novo prazo de três meses.

Desde o início da iniciativa foi acordado que as famílias seriam convocadas para esse novo modelo de audiência. É importante dizer que este momento foi considerado como uma

oportunidade de fortalecimento de vínculos familiares e, por isso, as próprias unidades ofereciam uma acolhida com café da manhã aos participantes das audiências e, se necessário, também era oferecido almoço e, a depender da região de residência das famílias, custeamento do transporte. Outros ganhos das audiências concentradas nas unidades era limitação da estrutura física na Vara de Execução de Medida Socioeducativa, a minimização do uso de escoltas para transporte dos adolescentes até a Vara – já que havia falta de veículos adequados para transporte dos adolescentes e de recursos humanos limitados de agentes socioeducativos para realizar a escolta -, a redução dos riscos de fugas, as demandas com a segurança e o deslocamento de servidores para a atividade externa. E além de o processo de tal locomoção ser demorado, expunha também os adolescentes a situações vexatórias, já que chegariam algemados à Vara diante de seus familiares.

A iniciativa das audiências concentradas não encontrou resistência em nenhuma situação, mas o Dr. Chaves afirmou que houve algumas críticas localizadas, especialmente sobre a necessidade de haver uma punição exemplar dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Nesse sentido, o Juiz destacou a necessidade de haver uma avaliação detalhada sobre a responsabilização vivenciada por cada adolescente a fim de realmente identificar tanto os adolescentes que podem encerrar suas medidas socioeducativas quanto aqueles que precisariam cumpri-las por mais tempo.

Na perspectiva do magistrado, a apreciação aprofundada caso a caso, contribui para explicar, ao menos em parte, o baixo número de reentradas e reiterações infracionais, mesmo com a diminuição da lotação das unidades⁷: em março de 2021, a reentrada de adolescentes no sistema era de 4% (CNJ, 2021).

Ainda sobre estas críticas, em entrevista o Juiz responsável pela Vara de Execução de Medidas Socioeducativas ressaltou que as audiências concentradas deveriam ser acompanhadas de julgamentos orientados pela lógica singular do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e não, pela lógica da execução penal para adultos. Para ele, as audiências concentradas só fariam sentido se baseadas em questões pertinentes à justiça juvenil, como a ideia de brevidade e excepcionalidade da internação e a visão que compreende o adolescente como sujeito em desenvolvimento. Sobre

⁷ Para uma análise nacional sobre reentradas e reiterações infracionais, ver os dados apresentados no relatório (CNJ, 2019). Infelizmente, os dados deste relatório não são desagregados por estado.

isso, o Dr. Chaves afirmou: “O judiciário não resolve sozinho o problema da superlotação nas unidades de internação, mas ele cria este problema sozinho. É só não seguir o ECA e o SINASE”.

Dois anos depois da primeira experiência, a metodologia das audiências concentradas foi institucionalizada com a Resolução n.º 09/2020 do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM). No ano seguinte, o CNJ publicou o texto intitulado Manual sobre audiências concentradas para reavaliação das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação (LANFREDI, 2021a), com diretrizes e procedimentos a serem seguidos pelos demais estados do país, de modo a fomentar esta prática em âmbito nacional⁸.

2. A central de vagas no Rio de Janeiro: “[é] melhor priorizar o programa de meio aberto para os autores de atos menos graves”⁹

A atuação interinstitucional contra a superlotação nas unidades socioeducativas do Rio de Janeiro se inicia em 2017. Por meio de sentença da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, cria-se um acordo para a criação da central de vagas no estado. A central de vagas já era uma iniciativa existente em outros estados, como São Paulo e Paraná, e sua função consiste em indicar a disponibilidade de vagas em centros de internação e semiliberdade para a alocação do adolescente que passa pelo sistema de justiça juvenil. Desse modo, a central de vagas evita a superlotação ao alocar o adolescente apenas para unidades com vaga disponível ou, caso não haja vaga, incluí-lo em uma lista de espera até a liberação da vaga. Em suma, a central de vagas impõe procedimentos administrativos e judiciais para o ingresso de adolescentes no sistema socioeducativo fluminense, estimulando a excepcionalidade – já instituída no próprio ECA – na aplicação de medida socioeducativa de internação ao impedir sua aplicação em caso de insuficiência de vagas.

⁸ Este documento indica que, além do estado do Amazonas, Pernambuco e Amapá também já desenvolviam experiências semelhantes de audiências concentradas.

⁹ Afirmação realizada pelo defensor Dr. Rodrigo Azambuja, coordenador de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da DPRJ, em entrevista para o site da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/9073-Autorizada-Central-de-Regulacao-de-Vagas-de-Medidas-Socioeducativas>. Acesso em: 12 fev. 2023.

É importante destacar que a central de vagas passa a ser uma opção organizacional para lidar com a superlotação no sistema justamente em um contexto de níveis alarmantes de lotação no sistema socioeducativo fluminense, sendo um dos efeitos do período de megaeventos na cidade. A cidade do Rio de Janeiro, somente na última década, foi sede de alguns megaeventos que contribuíram para o encarceramento brasileiro de adolescentes e jovens, a saber: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como Rio+20, realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012; a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol (FIFA), realizada de 15 a 30 de junho de 2013; a Jornada Mundial da Juventude da Igreja Católica, realizada entre os dias 23 e 28 de julho de 2013; a Copa do Mundo da FIFA, que ocorreu entre os dias 12 de junho e 13 de julho de 2014, e mais recentemente, as Olimpíadas e Paraolimpíadas 2016 (JUSTIÇA GLOBAL/MEPCT, 2016, p. 25).

Neste período houve majoração do uso da prisão por parte do Estado (JUSTIÇA GLOBAL/MEPCT, 2016), o que teve efeitos na lotação das unidades socioeducativas. Um exemplo bastante ilustrativo é apresentado no relatório “Megaeventos, repressão e privação de liberdade no Rio de Janeiro” produzido pelo Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (2014), em que se apresenta o crescimento desproporcional do número de adolescentes privados de liberdade às vésperas da Copa do Mundo FIFA de Futebol Masculino, que foi realizada entre o dia 12 de junho e 13 de julho de 2014. Segundo o relatório:

esta constatação nos impõe a leitura de que se instalou no estado do Rio de Janeiro, quiçá no Brasil, um verdadeiro estado de exceção, em que adolescentes eram apreendidos pelas forças de segurança e mantidos privados de sua liberdade pelo Poder Judiciário com vistas à higienização da cidade sede da partida final da Copa do Mundo de Futebol (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2014, p. 75).

Como um efeito dramático desse contexto de superlotação, potencializado na era dos megaeventos no Brasil, podemos citar o incêndio ocorrido em um centro de internação masculino no Rio de Janeiro no dia de abertura dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016. Os adolescentes de um alojamento tentaram fazer um remendo na televisão para assistir à cerimônia de abertura da Olimpíada, mas a fiação de uma extensão pegou fogo, causando um incêndio que acarretou a morte de dois adolescentes, além de outros feridos (DAFLON, 2016).

Nesse momento, integrantes da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro passam a argumentar que o ECA prevê que, quando não há vagas na medida de internação, os adolescentes têm o direito de cumprir alguma medida em meio aberto, desde que não respondam por ato infracional com uso de violência ou grave ameaça contra a pessoa. No entanto, conforme a própria Defensoria, esse tipo de transferência raramente ocorre.

Apesar desse contexto e do interesse político existente no momento de seu nascimento institucional, a central de vagas só passou a funcionar concretamente em maio de 2019. A iniciativa encontrou oposição aberta de várias instâncias, em especial, da juíza titular da Vara da Infância e da Juventude da Capital, Dra. Vanessa Cavaliere, e de alguns promotores do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro, sendo que estes entraram com um recurso contra a central de vagas. Em ambos os casos, o argumento era a necessidade de criação de novas vagas no sistema socioeducativo, em detrimento da central de vagas. Nesse sentido, vale lembrar que, em 2006, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Degase e o Ministério Público para criação de novas vagas, mas que o Degase jamais cumpriu em sua integralidade. Por isso, MP e TJ insistiam que antes de priorizar a central de vagas, seria necessário cumprir o referido TAC.

Sobre esta oposição à central de vagas, a Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, sobretudo na pessoa do defensor Dr. Rodrigo Azambuja, defendia a que parte da lotação do Degase era resultado do fato de que juízes não consideravam seriamente aplicar as medidas em meio aberto. Assim, a central de vagas poderia estimulá-los a priorizar outras medidas socioeducativas, como prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida, em casos de atos infracionais menos graves, como indica o próprio ECA.

Após a conclusão do processo iniciado pelo MPRJ, a central de vagas é instituída com base em um acordo entre Defensoria Pública, Ministério Público e estado do Rio de Janeiro e, desde então, estabeleceu um sistema de pontuação para priorizar a aplicação de medidas privativas ou restritivas de liberdade apenas para adolescentes que tenham cometido atos infracionais graves e violentos. Tal sistema de pontuação considera questões como a gravidade do ato infracional, vida pregressa do adolescente (com foco em reentradas, reiterações ou descumprimento de medidas anteriores) e a sua idade.

Apesar da relevância da iniciativa, vale destacar que no ano seguinte à criação da central de vagas, em fevereiro de 2020 (portanto, antes do início da Pandemia de Covid-19), o número

de adolescente cumprimento medida socioeducativa ainda permanecia alto: havia 789 adolescentes internados e 272 adolescentes em regime de semiliberdade, totalizando 1.061 adolescentes (VINUTO; BARBOSA; HERNÁNDEZ, 2021). Isso sugere que a Recomendação nº 62 do CNJ, divulgada durante a pandemia, teve um efeito mais drástico do que os trabalhos iniciais da central de vagas na redução da lotação das unidades socioeducativas fluminenses.

Outro limite existente na central de vagas do Rio de Janeiro é que ela se organiza na modalidade de “fila única”, ou seja, a distribuição de adolescentes pelas diferentes unidades do estado se dá de modo centralizado. Desse modo, todos os adolescentes, - residentes de locais diversos e distantes uns dos outros - são inseridos em uma ordem centralizada que o direcionará para qualquer unidade do sistema socioeducativo estadual, o que tem impedido que os mesmos cumpram sua medida socioeducativa perto de suas famílias. Se, ao invés da “fila única”, houvesse um sistema descentralizado com várias entradas no sistema socioeducativo, adolescentes teriam maior possibilidade de serem responsabilizados próximos aos seus endereços de origem, o que é uma premissa colocada pelo ECA.

Por fim, vale lembrar que a central de vagas é atualmente uma iniciativa estimulada pelo CNJ a partir de sua Resolução CNJ nº 367/2021, que dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da central de vagas nos sistemas estaduais de atendimento socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. O CNJ também elaborou o “Manual Resolução CNJ 367/2021: a central de vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo”, com diretrizes e procedimentos para a implantação e execução da central de vagas nos estados (LANFREDI, 2021a).

3. Chegamos ao fim da superlotação no sistema socioeducativo brasileiro?

Ao olhar comparativamente as diferentes respostas institucionais dadas à superlotação no sistema socioeducativo no Amazonas e no Rio de Janeiro é possível observar a centralidade da reação do Poder Judiciário para o enfrentamento deste que é tido como um excepcional problema social.

Enquanto no Amazonas foi a própria Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça que tomou para si a liderança para a resolução do problema; no Rio de Janeiro, houve dois anos de disputas judiciais em que a violação de direitos decorrentes da

superlotação foi minimizada em prol do argumento de que a solução deveria passar exclusivamente pela construção de novas unidades. Assim, no caso do Rio de Janeiro, fica muito evidente a resistência à adoção de outras formas de responsabilização de adolescentes para além da privação e restrição de liberdade.

De modo semelhante ao que Priscila Coelho verificou no sistema penitenciário adulto, há uma proeminência do Poder Judiciário na discussão sobre a atribuição do problema do excedente populacional no cárcere (COELHO, 2020). No caso do Rio de Janeiro, fica claro que, ao delegar à solução do problema da superlotação no sistema socioeducativo ao Poder Executivo, o Poder Judiciário desvia a atenção sobre sua própria contribuição para a produção e agravamento da questão. No Amazonas, ao contrário, foi justamente ao considerar o papel do Poder Judiciário na configuração da superlotação que houve a iniciativa de elaborar uma tecnologia social de minimização do uso da privação da liberdade como modo de responsabilização de adolescentes.

Desse modo, torna-se evidente que a configuração atual da lotação nas unidades socioeducativas no Amazonas e no Rio de Janeiro é resultado tanto de uma conjuntura nacional (com destaque para a Recomendação nº 62 do CNJ e a decisão da 2ª Turma do STF) quanto de iniciativas locais (as audiências concentradas no Amazonas e a central de vagas no Rio de Janeiro). Entretanto, se considerarmos a discussão conceitual apresentada em outras pesquisas (VINUTO, 2019; COSTA, 2020), ainda que os índices de superlotação estejam mais baixos atualmente, com os dados oficiais disponíveis (FBSP, 2022), ainda não é possível saber se as unidades em todo o Brasil têm espaço adequado para a realização das atividades relevantes para o cumprimento das medidas socioeducativas. Também não há informações oficiais recentes sobre o número de trabalhadores que atuam nas unidades, em especial os trabalhadores de segurança socioeducativa.

Vale lembrar que a Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) estabeleceu parâmetros arquitetônicos e pedagógicos que podem ser úteis para a mensuração da superlotação nas unidades. É importante chamar a atenção que este documento afirma que a segurança é um dos eixos estratégicos para garantir os parâmetros socioeducativos, havendo a indicação de uma adequada relação numérica entre adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (seja de internação ou de semiliberdade) e o número de trabalhadores de segurança socioeducativa. De acordo com este documento, a relação ideal

entre lotação das unidades socioeducativas de internação e equipe multiprofissional adequada para um grupo de adolescentes de até 40 indivíduos é a seguinte: um diretor; um coordenador técnico (o que raramente existe no Brasil); dois assistentes sociais; dois psicólogos; um pedagogo; um advogado (que também é uma figura em extinção nas equipes); e um socioeducador (agente de segurança socioeducativo) para no máximo um grupo de 5 adolescentes em unidades de internação. Importante destacar que outros profissionais devem ser contratados para compor a equipe multidisciplinar no desenvolvimento das demais áreas da saúde (enfermagem, clínica geral, odontologia), escolarização (pedagoga e professores), esporte, cultura, lazer, profissionalização (educadores sociais, instrutores, oficinairos etc.) e administração geral do programa socioeducativo.

Vale dizer que, de acordo com a resolução, dependendo da necessidade da unidade de internação, pode ser necessário alterar a relação adolescente x trabalhador de segurança socioeducativa, sobretudo nos casos de: custódia hospitalar que exige o acompanhamento permanente, necessitando manter a relação de no mínimo 1 trabalhador de segurança socioeducativa para cada adolescente; quando houver uma situação de alto risco de fuga, de autoagressão ou agressão a outros, é necessário manter a relação de 2 (dois) trabalhadores de segurança socioeducativa para cada 1 adolescente; e em situações de atendimento especial (comprometimento de rodem emocional ou mental, associado ao risco de suicídio), é necessário manter a relação de 1 trabalhador de segurança socioeducativa para cada 2 (dois) adolescentes. Em casos específicos, recomenda-se inclusive a adoção de escolta policial para o devido suporte e proteção à integridade do adolescente e do agente socioeducativo. Assim, é possível estabelecer que a defasagem na relação adolescente x trabalhador de segurança socioeducativa pode ser uma das variáveis necessárias para se mensurar a superlotação nas unidades socioeducativas brasileiras. Isso é, não basta diminuir o número de adolescentes nas unidades socioeducativas para minimizar os efeitos da superlotação, mas também propiciar um número razoável de profissionais, com destaque para trabalhadores de segurança socioeducativa. Este ponto, aliás, foi recorrentemente trazido nas entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo: há a percepção de que, de fato, a lotação nas unidades caiu drasticamente, mas que haveria também uma redução no número de profissionais nas unidades.

Ao olhar ambos os contextos, nos questionamos: se o Estado penal (WACQUANT, 2015) é verificado, dentre outros pontos, pelo aumento no número de pessoas privadas de

liberdade e o Brasil ocupa o terceiro lugar no ranking mundial de encarceramento, será que medidas paliativas e isoladas serão capazes de se manter ao longo dos anos? Deixamos este questionamento para investigações futuras, sobretudo com foco no encarceramento de adolescentes, ansiando que esta nossa descrição sobre o início do processo de redução no número de internações no sistema socioeducativo ajude neste debate futuro.

Considerações finais

Este artigo empreendeu uma análise propriamente descritiva sobre a trajetória das mudanças nos índices de lotação em unidades socioeducativas dos estados do Rio de Janeiro e Amazonas, o que nos permitiu analisar os diferentes papéis exercidos pelo sistema de justiça juvenil dos estados no que se refere à resolução do problema da superlotação em unidades socioeducativas. Em decorrência de tal abordagem, analisamos a centralidade das audiências concentradas no contexto amazonense e os conflitos em torno da implementação da central de vagas no contexto fluminense.

Neste aspecto, ao trazer ao público a atuação judiciária contra a superlotação nas unidades socioeducativas do Amazonas e a resistência de igual órgão, no Rio de Janeiro, desejamos evidenciar as lacunas de controle de entradas e saídas de adolescentes e jovens na socioeducação nacional. As realidades comparadas no artigo se mostraram diversas: no Amazonas, um Juiz liderou movimento para implantar audiências concertadas nas unidades socioeducativas do estado a fim de reavaliar com profundidade a situação de cada adolescente de forma a acabar com superlotações; no Rio de Janeiro vimos membros do poder judiciário mobilizando-se contra estratégias de controle de acesso ao sistema via central de vagas.

Esperamos que as instituições públicas de gestão do sistema socioeducativo possam avançar na promoção de apoio à pesquisa e no desenvolvimento de pesquisa empírica com levantamento de dados estatísticos e qualitativos em relação aos temas debatidos neste artigo. Assim, as pesquisas poderão avançar traçando um preciso diagnóstico e análise de dados sobre as principais causas e fatores que influenciam o encarceramento de adolescentes e jovens.

Referências

ARRUDA, Jalusa. Breve panorama sobre a restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens no Brasil. **O Social em Questão**, v. 1, n. 49, p. 355-382, 2021.

BRASIL. **Lei Federal no 8.069, de 13 de julho de 1990** - Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Federal no 12.594, de 18 de janeiro de 2012** - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Levantamento Anual Sinase 2017**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Centros Socioeducativos de Manaus (AM) apresentam redução nas internações**. CNJ, Amazonas, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/centros-socioeducativos-de-manaus-am-apresentam-reducao-nasinternacoes/>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Instrução Normativa nº 2 de 30/06/2010**: Disciplina a adoção de medidas destinadas à regularização do controle de equipamentos de execução da medida protetiva de acolhimento (institucional ou familiar), e de crianças e adolescentes sob essa medida. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/836>. Acesso em: 25 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**/ Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-dasReentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual Resolução CNJ 367/2021**: a central de vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, com diretrizes e procedimentos para a implantação e execução da central de vagas nos estados.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e da Adolescente. **Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. 2006. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/resolucao_119_conanda_sinase.pdf.

COSTA, Ricardo Peres da. **O trabalho do agente de segurança socioeducativo na socioeducação**: processos de estranhamento e alienação na construção de uma identidade profissional. 407 f. (Tese de Doutorado em Serviço Social e Política Social). Londrina, PR: Universidade Estadual de Londrina (UEL), 2020.

COELHO, Priscila. **Um preso por vaga: estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária**. 2020. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

DAFLON, Rogério. **O Estado devolveu meu filho morto**. Em: Agência Pública. 7 dez. 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/12/o-estado-devolveu-meu-filho-morto/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

GISI, Bruna; VINUTO, Juliana. **Transparência e garantia de direitos no sistema socioeducativo: a produção de dados sobre medidas socioeducativas**. Boletim IBCCrim, v. 28, n. 337, p. 4-7, 2020.

MEPCT. Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura. **Quando a liberdade é exceção**. A situação das pessoas presas sem condenação no Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/09/quando-a-liberdade-e-excecao.pdf>.

SIQUEIRA, Italo Barbosa Lima; PAIVA, Luiz Fábio Silva. **“No Norte tem Comando”**: as maneiras de fazer o crime, a guerra e o domínio das prisões do Amazonas. Revista Brasileira de Sociologia - RBS, v. 7, n. 17, 2019. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/486>. Acesso em: 10 fev. 2023.

TJCE. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ministro Gilson Dipp abre I Encontro Nacional de Coordenadorias de Infância e Juventude**. Publicado em: 16 abr. 2010. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/ministro-gilson-dipp-abre-i-encontro-nacional-de-coordenadorias-de-infancia-e-juventude/>. Acesso em: 25 mai 2023.

TJAM. Tribunal de Justiça do Amazonas. Resolução n.º 09/2020: institui, no âmbito do **Poder Judiciário do Estado do Amazonas, a realização de audiências concentradas nos casos das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, no juízo da Vara de Execuções de Medidas Socioeducativas – VEMS**. Acesso em: 10 fev. 2023. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/2022-publicacoes/publicacoes/resolucoes/resolucao-2020/7732-resolucao-n-09-de-17-de-maco-de-2020/file>.

VALADARES, João; BARBON, Julia; TOLEDO, Marcelo. **Onze estados têm sistema socioeducativo lotado**. Folha, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/doze-estados-tem-sistema-socioeducativo-lotado.shtml>. Acesso em: 9 fev. 2023.

VINUTO, Juliana. **“O outro lado da moeda”**: o trabalho dos agentes socioeducativos no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

VINUTO, Juliana. Rio de Janeiro e Amazonas: uma análise comparativa sobre os efeitos da superlotação no trabalho de segurança socioeducativa. Rio de Janeiro, Relatório final APQ1 enviado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ. Mar. 2023.

VINUTO, Juliana; BARBOSA, Débora; HERNÁNDEZ, Jimena De Garay. **Covid-19 no Sistema Socioeducativo do Rio de Janeiro**: trabalho essencial e seus paradoxos na socioeducação. *Política & Sociedade*, Florianópolis, Brazil, v. 20, n. 48, p. 198-229, 2021.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2015.



Este é um ARTIGO publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.