

Glauciene Farias Rocha *

glaucienefarias@gmail.com

Marco Antonio Mondaini de Souza **

marco.a.mondaini@gmail.com

Maria Nilvane Fernandes ***

nilvane@gmail.com

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo problematizar os impactos do Programa Pacto Pela Vida no sistema socioeducativo de Pernambuco. A proposta em questão está ancorada nos pressupostos do materialismo histórico-dialético, tendo como fonte de coleta de dados a pesquisa documental. A análise de documentos governamentais de fonte primária evidenciou que o avanço identificado no marco legal não acompanhou a realidade dos adolescentes privados de liberdade que historicamente vivenciam situações de negligência e violação de direitos humanos. O estudo concluiu que a implantação do Programa significou um maior encarceramento do público adolescente; maior apreensão de jovens acusados de tráfico de drogas; e ainda, um aumento do orçamento destinado às Unidades socioeducativas. Tais resultados evidenciam que o estado de Pernambuco seguiu a receita estadunidense na estratégia de criminalização da pobreza.

Palavras-chave:

Estado penal. Pacto Pela Vida. Sistema Socioeducativo

Abstract:

This article aims to discuss the impacts of the Pacto Pela Vida Program on the socio-educational system of Pernambuco. The proposal in question is anchored in the assumptions of historical-dialectical materialism, having documental research as a source of data collection. The analysis of government documents from a primary source showed that the progress identified in the legal framework did not follow the reality of adolescents deprived of liberty who historically experience situations of negligence and violation of human rights. The study concluded that the implementation of the Program meant greater incarceration of the adolescent public; greater apprehension of young people accused of drug trafficking; and yet, an increase in the budget allocated to socio-educational units. These results show that the state of Pernambuco followed the US recipe in the strategy of criminalizing poverty.

Keywords:

Penal state. Pact for Life. Socioeducational System.

* Assistente social. Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco.

** Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais e Direitos Sociais (NEPPS). É Coordenador Geral da Série Brasil & África da Editora Universitária da UFPE e ex-Coordenador do Instituto de Estudos da África (IEAf) da UFPE.

*** Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação (UEM), Mestre em Adolescente em Conflito com a Lei (UNIBAN/SP); Doutorado Sanduíche no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa/Portugal (2017). Bolsista CNPq 2022/2024 para cursar pós-doutorado na Texas Tech University (U.S.A). Líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi/CNPq).

1 Introdução

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

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

Essa penalidade apresenta um paradoxo, por um lado, mais Estado penal e avanço neoliberal e, por outro, menos Estado social. Isto é, no Estado penal são potencializadas estratégias de punição e encarceramento em massa em detrimento de políticas sociais de combate à desigualdade social.

Nesse contexto, constata-se que paulatinamente, o discurso do Estado democrático de direito vem sendo substituído pelo discurso do medo, ganhando lugar de destaque o papel da segurança pública em detrimento do direito. Na aparência do fenômeno, temos o discurso do aumento da criminalidade, propagado pela mídia e absorvido por figuras políticas da direita e, também, da esquerda que levantam a bandeira da segurança. Porém, se compreendermos que o delito não é um fenômeno natural, mas uma construção do sistema de controle observar-se-á que na essência desse fenômeno ocorre o aumento da criminalização como tentativa de controle social das classes subalternas (BATISTA, 2011).

Assim, este artigo visa problematizar o sistema socioeducativo de Pernambuco em um contexto de implementação do Estado penal no Brasil, a partir da análise da experiência do *Programa Pacto Pela Vida*. O estudo possui como recorte temporal a gestão do governador Eduardo Henrique Accioly Campos do Partido Socialista Brasileiro (PSB) no período de 2007 a 2014.

2 Pacto Pela Vida: a primeira política de segurança pública de Pernambuco

Nos primeiros anos do novo século, Pernambuco vivenciou, segundo dados oficiais, um dos seus períodos mais delicados relacionados à violência e, também à criminalidade. Dados da Secretaria de Segurança Pública divulgados no ano de 2003 revelaram que a taxa nacional para homicídios dolosos era de 23,0 por grupo de 100 mil habitantes. Em Pernambuco essa taxa era de 35,2%, configurando a segunda maior taxa do Nordeste, sendo que, em Recife, essa taxa atingiu 46,3%, colocando a capital pernambucana no 4º lugar no *ranking* das capitais mais violentas do Brasil (PERNAMBUCO, 2006).

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

de governo quando candidato, ao invés do volume de gastos destinados à segurança pública (PERNAMBUCO, 2006). No referido documento, eram defendidos os seguintes eixos estratégicos: a) reorganização do sistema estadual de segurança pública; b) modernização das instituições de segurança pública; c) valorização dos profissionais de segurança pública; d) inteligência policial e produção de informação; e) controle externo, participação social e valorização das ouvidorias; f) desenvolvimento de programas de prevenção da violência; e, g) valorização de ações municipais de prevenção à violência (PERNAMBUCO, 2006).

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

Embora pouco evidenciado, o plano também visava a diminuição de Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP). Os crimes contra o patrimônio consideram o número de ocorrências de todas as modalidades de roubo, exceto latrocínio – que é contabilizado no CVLI, sequestro relâmpago e extorsão mediante sequestro (PERNAMBUCO, 2014). Ou seja, o plano viria a ser a resposta estatal utilizada para dar enfrentamento a questão da violência no estado e foi, por isso, a primeira estratégia formulada pelo *Pacto Pela Vida* (PERNAMBUCO, 2007).

A elaboração do documento, contou com a participação popular nas 16 câmaras técnicas composta por pesquisadores, gestores públicos e militantes da sociedade civil.

QUADRO 1 – LINHAS DE AÇÃO E CONTEÚDOS DO PPV (2007)

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

FONTE: Elaborado pelos pesquisadores, 2022.

NOTA¹: baseado nos estudos de ROCHA, 2021.

Como demonstra o Quadro, os conteúdos foram organizados em linhas de ação que contavam com 138 programas e projetos específicos, o que tornava o Programa “[...] amplo, impreciso, complexo e impraticável, ou voluntarista [...]”, ou seja, extenso e, em alguns aspectos, de difícil execução (OLIVEIRA, 2016, p. 72). Por ser muito extenso, o plano apresentou imprecisões quanto às parcerias, o financiamento e os prazos de execução, fato que impossibilitou a implementação de vários projetos no tempo previsto.

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

Outro destaque no campo da prevenção era o *Programa Governo Presente* que tinha por objetivos “[...] a promoção da intersetorialidade das políticas públicas para superação das vulnerabilidades sociais nos Territórios Especiais de Cidadania (TEC)”. Além disso, esse Programa propunha

[...] criação de espaços de diálogo em torno do tema *cultura de paz* e prevenção social à violência dos TECs, acompanhamento das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos; contribuição para a redução dos índices de violência e criminalidade, mobilização para garantir o exercício de direitos sociais e de cidadania; e organização do Modelo de Gestão Compartilhada e Democrática com órgãos e entidades estaduais diretamente envolvidos com programas e projetos nos TECs (PERNAMBUCO, 2012, p. 1).

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

valores basilares presentes no Plano Estadual Segurança Pública propunha: a) articulação entre segurança pública e direitos humanos, em que a garantia do direito à vida é a principal meta; b) compatibilização da qualificação da dimensão repressiva e coercitiva - baseada na incorporação de inteligência, informação, tecnologia e gestão - com uma forte ênfase sobre os aspectos de prevenção social e específica da criminalidade violenta; c) transversalidade e integralidade das ações de segurança pública, a serem executadas por todas as secretarias de estado de forma não fragmentada; d) incorporação, em todos os níveis de execução das políticas públicas de segurança, de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; e) participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de segurança pública (PERNAMBUCO, 2007).

De fato, o plano inaugurou um novo olhar sobre a segurança pública no estado com uma proposta intersetorial e de participação social, no entanto, havia contradições presentes na proposta e, numa primeira análise, a principal delas estava relacionada à coerção qualificada e os direitos humanos. Ocorre que a menção a essa condição estava associada aos parâmetros liberais de direitos humanos, dentre eles, o aspecto da liberdade¹.

O documento justificava ainda, que a coerção se fazia necessária com a finalidade de preservação do direito à vida, o que nos levar a questionar: *vida de quem?* Embora o plano tenha previsto melhorias no sistema prisional e socioeducativo, além de medidas de prevenção de violência, para as pessoas inseridas no sistema prisional e no socioeducativo de Pernambuco, os direitos humanos não passaram de uma quimera.

É Consenso entre a maioria dos autores de que o PPV teve seu ápice entre os anos de 2008 e 2013, entrando em declínio em 2014. Como apontam Ratton, Galvão e Fernandez (2014) e Oliveira (2016), a questão da segurança foi tratada como prioridade e teve a intervenção direta do governador da época, fato que corroborou numa resposta efetiva das instituições. No entanto, se os anos compreendidos entre o fim de 2008 e 2013 foram os períodos de maiores reduções na taxa de homicídios, especialmente nos anos 2009-2010 e 2012-2013, uma observação deve ser feita

[...] a melhoria nas taxas de criminalidade foi circunscrita à taxa de homicídios. Outros crimes tiveram aumentos na sua incidência, como roubos, tráfico de entorpecentes, porte ilegal de arma de fogo, tentativa de homicídio e lesão corporal dolosa. Assim, se o PPV- PE for considerado uma 'política de sucesso', deve-se restringir essa afirmação à diminuição dos homicídios, descontadas as mortes por causas indeterminadas (OLIVEIRA, 2016, p. 77, grifos do autor).

Logo, ao considerar o PPV exitoso em seus objetivos, devemos situá-lo em um determinado lapso temporal, bem como a diminuição de um tipo de crime específico: homicídio. A partir do ano de 2014 foi observado um aumento da taxa de homicídios. Tal fato segundo alguns autores se deu pelo afastamento do governador na liderança do programa, bem como, à falta de dinamicidade do PPV que não incorporou novas demandas. Assim, o plano de segurança pública previu o aumento de vagas no sistema prisional visando

¹ Para uma compreensão sobre o tema dos direitos humanos indicamos a obra **Igualdade e diferença: construções históricas e imaginárias em torno da desigualdade humana** de José D'Assunção Barros. A obra investiga como o imaginário da igualdade apresentou-se no homem ocidental no decorrer de sua história social, política e identitária. Busca analisar os diversos tipos de fontes, tratados filosóficos, obras literárias e manifestos políticos sobre a imaginação igualitária no discurso da história da humanidade (MARIA NETA, 2018).

uma melhoria nas condições de vida dos encarcerados, bem como elaborou estratégias para a reinserção de egressos, no entanto:

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

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

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

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

3 O Pacto Pela Vida e o Sistema Socioeducativo

Alguns trabalhos (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014; HUMAN RIGHTS WATCH, 2015; OLIVEIRA, 2016) apontam a existência de uma relação direta entre a implantação do PPV em Pernambuco e a diminuição de alguns índices de crimes, especialmente aqueles contra a vida, bem como, comprovam também que essa estratégia piorou a situação dos presos de Pernambuco. No entanto, pouco se sabe sobre a relação do Pacto com o sistema socioeducativo. Afinal, o que o plano de segurança previa para o órgão executor de medidas socioeducativas em Pernambuco? Quais mudanças foram observadas na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC) com a implementação do *Pacto Pela Vida*?

A pesquisa identificou que o plano de segurança do estado colocou como meta a reorganização da FUNDAC, bem como, a estruturação do sistema socioeducativo em consonância com o estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) (BRASIL, 1990; CONANDA, 2006). Assim, o plano de segurança previu e o governo executou o reordenamento institucional do sistema, fato que veio a ser concretizado em 2008.

No plano, a FUNDAC foi contemplada em duas linhas de ação, sendo elas: a repressão qualificada da violência e o aperfeiçoamento institucional. O programa vinculado a primeira linha de ação visava

reorganizar a FUNDAC, e o projeto específico foi intitulado *Estruturação do Sistema Socioeducativo com a implementação do Sistema Nacional de Atendimento (SINASE)*. O referido projeto visava tornar eficiente as ações de promoção dos direitos dos(as) adolescentes e jovens, aperfeiçoando o atendimento socioeducativo prestado pela FUNDAC, adequando-o ao modelo definido pelo SINASE, além de considerar faixa etária, tipo de ato infracional praticado e compleição física (PERNAMBUCO, 2007). Considerava ainda, a construção de Casas de Semiliberdade (CASEM) e Centros de Atendimento Socioeducativo (CASE).

Já a linha de ação aperfeiçoamento institucional contribuiu para que a FUNDAC fosse contemplada com a sua reestruturação institucional que visava definir a missão institucional e a estrutura organizacional, prevendo ainda a municipalização das medidas protetivas e a criação do cargo de agente socioeducativo². Além disso, foi desenvolvido o projeto de um banco de dados sobre situações de violência envolvendo crianças e adolescentes. Nesse aspecto, o PPV foi o processo embrionário que viabilizou que no ano seguinte tenha ocorrido o reordenamento institucional da FUNDAC.

O reordenamento institucional da FUNDAC ocorreu em 2008 através da lei complementar n.º 132 que modificou a nomenclatura da instituição passando a ser chamada de Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE) estando vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSH), até 2011, quando a Lei nº 14.264 alterou essa condição a atrelando à Secretaria da Criança e Juventude (SCJ) (FUNASE, 2020a).

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

Havia dessa maneira um tensionamento de vários órgãos no sentido de que o estado também deveria adequar seu atendimento socioeducativo. Dessa maneira, o Fórum Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco (DCA), ainda em 2006, na campanha eleitoral para o governo do estado, entregou aos candidatos uma proposta para o reordenamento do atendimento institucional e socioeducativo do estado (PERNAMBUCO, 2010).

Na sua formulação previu-se que o plano deveria ser executado entre os anos de 2010 e 2015 com uma expansão do meio aberto, porém, o meio fechado deveria também ser expandido, em acordo com as metas apresentadas no Quadro que segue.

² O cargo hoje conhecido por Agente Socioeducativo (ASE), outrora era chamado de Agente de Desenvolvimento Social (ADS).

QUADRO 2 – METAS PARA A FUNASE (2010)

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

FONTE: Elaborado pelos pesquisadores, 2022.
 NOTA¹: baseado nos estudos de ROCHA, 2021.

Em relação às metas apresentadas destaca-se que o concurso público previsto só foi efetivado em 2013 para as especialidades de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social. Os demais profissionais que compõem o quadro da instituição são terceirizados ou trabalham por Contrato por Tempo Determinado. Da mesma maneira, em relação à construção de novas Unidades de internação é interessante mencionar que o documento previa a construção de 10 CASES com capacidade de 90 adolescentes ou jovens por Unidade, portanto, a meta estipulada era a criação de 900 vagas no sistema socioeducativo. Assim, o referido reordenamento contemplava quatro dimensões conforme apresentado no Quadro 3.

QUADRO 3 – DIMENSÕES ESTABELECIDAS

DIMENSÃO	DEFINIÇÃO E CONTEÚDOS
Jurídico-organizacional	Direcionado do atendimento, exclusivamente, para os adolescentes em conflito com a lei no cumprimento das medidas restritiva e privativa de liberdade, além da internação provisória;
Modelo de Gestão	Focou na municipalização do atendimento protetivo que ainda era ofertado pela Instituição;
Cultura pedagógica	Buscou atualizar e revisar a proposta pedagógica da entidade à luz do SINASE, além da criação da Escola de Formação Permanente;
Orçamentária	Previu orçamentação na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA).

FONTE: Elaborado pelos pesquisadores, 2022.
 NOTA¹: baseado nos estudos de ROCHA, 2021.

Logo, como demonstra o Quadro, o reordenamento previsto era amplo contemplando várias áreas como a questão estrutural, a política pedagógica, o modelo de gestão e a previsão orçamentária. No próximo item, veremos através da análise documental como foi executada a política de atendimento socioeducativo em Pernambuco num contexto de encarceramento em massa promovido em escala global e reproduzido em nível local através do PPV.

4 O Sistema Socioeducativo de Pernambuco: análise de dados (2007-2014)

A análise realizada anteriormente evidencia que houve, naquele contexto, uma preocupação por parte do governo de Pernambuco com a questão da segurança, o que gerou várias iniciativas governamentais à época. É conveniente mencionar que tais iniciativas geraram impactos significativos no aumento do

encarceramento de adultos, bem como na piora das condições das prisões pernambucanas. Cabe, entretanto, mencionar com base em revisão de literatura realizada que ainda são desconhecidos ou não foram desvelados os impactos do PPV no sistema socioeducativo, com a ampla possibilidade de que o sistema feito para os adolescentes seguiu a mesma tendência do que foi observado para o público adulto.

O critério para a seleção dos documentos foi o lapso temporal, isto é, foram selecionados documentos produzidos pela instituição FUNASE nos anos compreendidos entre 2007 e 2014 – nos dois governos de Eduardo Campos. Dentre os documentos selecionados, dois tipos se destacaram: o planejamento institucional e o relatório de gestão (FUNASE, 2020b).

Convém mencionar, que tais documentos possuíam finalidades diferentes, visto que o planejamento institucional se preocupava em estabelecer metas e estratégias de ação institucional, e o relatório de gestão estava pautado em relatar as ações ofertadas num determinado lapso temporal, no nosso caso, de um ano. Nos primeiros documentos datados de 2011, pudemos compreender que o ato de planejar as atividades é relativamente recente na Instituição³.

Os planejamentos institucionais analisados estabeleceram metas, como por exemplo, aumento dos atendimentos às famílias; acompanhamento de egressos; maior inserção profissional e escolar dos adolescentes e jovens; aumento do quantitativo de equipamentos informacionais; contratação e capacitação de profissionais etc. Foi, entretanto, mais complicado identificar se tais metas foram efetivamente cumpridas, posto que os relatórios de avaliação não fizeram uma relação direta com o planejamento e as metas pactuadas. Dito de outra forma, os relatórios de gestão apresentaram os resultados obtidos naquele ano do órgão de gestão, sem fazer relação com o que foi planejado, naquele mesmo ano. Então, por exemplo, no planejamento estratégico de 2013 havia como meta “Executar o Programa de Egressos em parceria com o Governo Presente” (FUNASE, 2013a, p. 11). No entanto, ao analisar o relatório de gestão do mesmo ano, o documento não faz nenhuma referência ao cumprimento dessa meta. Logo, há uma incongruência entre o que se coloca como meta e o que foi executado.

Uma possibilidade a ser pensada é que a ausência de dados que mensurassem se as metas foram alcançadas ou não, poderia indicar um ocultamento do fracasso da meta proposta, sendo mais conveniente não proceder tal análise com maior detalhamento. Nesse aspecto, os planejamentos institucionais feitos nesse período se constituíam de propostas vagas, visto que não apresentavam indicadores de avaliação dessas metas, bem como não há registro do sucesso ou fracasso da meta proposta. Isto é, o planejamento possuía meta, responsável e tempo de execução, mas não apontou estratégias de monitoramento e avaliação da meta proposta.

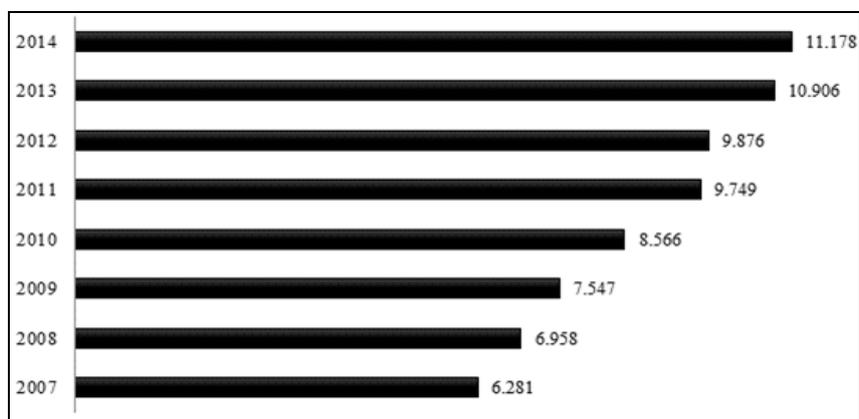
³ Tal dado foi confirmado pela Superintendente de Planejamento e Orçamento da FUNASE durante visita institucional realizada em 20 de agosto de 2020.

Sobre os relatórios de gestão, em geral, estes apresentavam ações exitosas da instituição, como: articulações com órgãos diversos; projetos executados; ampliação do atendimento aos internos e familiares; melhorias na estrutura física das Unidades, registro de festividades etc. e, embora os relatórios não apontem as dificuldades de execução do atendimento, bem como, episódios de fugas, motins e rebeliões, ainda assim, esses documentos trazem questões importantes para a problematização.

Dessa maneira convém destacar que na análise identificamos uma ausência de relatório dos anos 2011 e 2012⁴, ainda que, nos relatórios posteriores tenhamos conseguido resgatados alguns dados desses anos o que nos leva a concluir que foi possível analisar dados importantes referentes ao recorte temporal estabelecido - anos de 2007 a 2014.

Quanto ao aumento dos jovens atendidos pela Instituição, a conclusão do estudo identificou que o número de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa com restrição e privação de liberdade ou internação provisória quase dobrou nesse período como pode ser identificado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DA FUNASE (2007-2014)



FONTE: ROCHA, 2021.

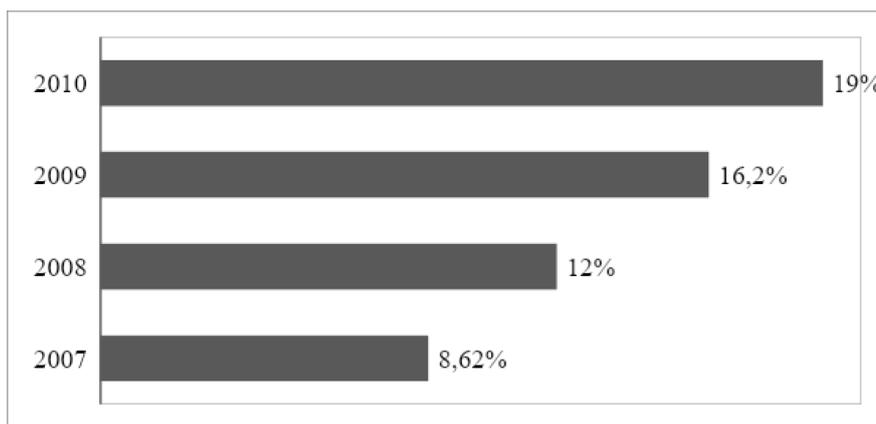
NOTA¹: Baseado em FUNASE, 2011; 2012; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b.

Conforme demonstra o Gráfico, o número de adolescentes e jovens que passaram pelo sistema socioeducativo aumentou proporcionalmente entre os anos analisados, passando de 6.281 em 2007 para 11.178 adolescentes e jovens inseridos no sistema em 2014, portanto, 77,97% de aumento em sete anos, o que equivale a uma média de 11,13% de acréscimo, por ano. Portanto, identificamos que assim como ocorreu com o sistema prisional de Pernambuco, o sistema socioeducativo teve um aumento expressivo do seu contingente populacional.

Acredita-se que esse aumento seguiu a mesma lógica que identificamos no sistema dos adultos, isto é, as gratificações contribuíram para que a polícia fosse incentivada a promover um maior encarceramento da população pobre, especialmente daquela envolvida no tráfico de entorpecentes, visto que também foi identificado um aumento significativo de adolescentes/jovens apreendidos sob essa tipificação.

⁴ Tais relatórios não foram encontrados no site, nem no arquivo institucional. As informações foram solicitadas via e-mail, no entanto, só foram disponibilizados dados dos anos de 2013 e 2014.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DAS APREENSÕES POR TRÁFICO DE DROGAS



FONTE: ROCHA, 2021.

NOTA¹: Baseado em FUNASE, 2011; 2012; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b.

Convém mencionar que o relatório de gestão do ano de 2013 apontou um aumento ainda mais alarmante do que o apresentado no gráfico, visto que, o percentual de adolescentes ou jovens apreendidos por tráfico de entorpecentes naquele ano chegou a 30%.

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

Portanto a análise das fontes documentais primárias nos provocam a concordar com Wacquant (2001) quando o teórico afirma que a *guerra às drogas* tem sido uma estratégia eficaz para a criminalização da população pobre, jovem, negra e periférica.

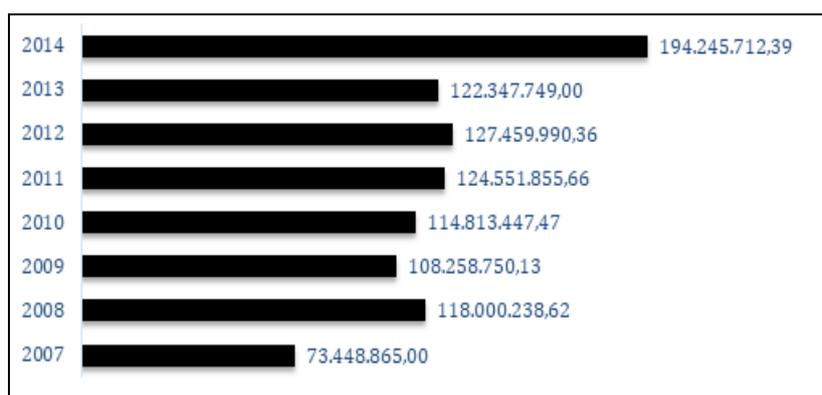
É necessário destacar ainda, que o Brasil é signatário de diversos tratados e Convenções internacionais, dentre elas, a Convenção n.º 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata sobre a *proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para a sua eliminação* que considera a “[...] utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes”, uma das piores formas de trabalho infantil (OIT, 1999, art. 3.º). Como signatário, o Estado deve incentivar ações que promovam a retirada da criança dessas condições dispensando “[...] a necessária e apropriada assistência direta para retirar crianças das piores formas de trabalho infantil e assegurar sua reabilitação e integração social” (OIT, 1999, art. 7.º).

Nesse aspecto, tanto o Brasil, quanto, o estado de Pernambuco, vão de encontro a essa Convenção, posto que as ações direcionadas para esse público vão no sentido de puni-los pela sua participação na

atividade do tráfico em detrimento de ações preventivas que o afastem dessa modalidade de trabalho tão prejudicial aos nossos jovens.

Importante mencionar também, que em todos os relatórios analisados foram evidenciadas atividades de reformas, ampliações e construções de maneira que em 2007 eram 17 Unidades socioeducativas de restrição/privação de liberdade e em 2014 esse número subiu para 23 Unidades. Esse número chama a atenção, porque o plano de reordenamento institucional previa a construção de 10 Unidades, logo, pode-se concluir que a instituição cumpriu apenas 60% da meta proposta. Convém mencionar, portanto, que se fosse executado na sua integralidade possivelmente, o número de adolescentes institucionalizados seria ainda maior do que o identificado.

GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2007-2014)



FONTE: ROCHA, 2021.

NOTA¹: Baseado em FUNASE, 2011; 2012; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b.

Embora com algumas oscilações, podemos constatar que o recurso financeiro destinado à instituição mais que dobrou ao longo de oito anos, o que impactou significativamente na construção de Unidades, na contratação de profissionais especializados, bem como em um número maior de adolescentes e jovens encarcerados.

5 Considerações finais

Neste artigo discorreremos sobre a implantação do Programa *Pacto Pela Vida*, no estado de Pernambuco entre os anos de 2007 e 2014, como política de segurança pública implementada no governo de Eduardo Campos, sendo essa política o principal destaque do seu governo.

Com uma estratégia de gestão por resultados e baseado na meritocracia essa política possibilitou um incremento das corporações de segurança, de equipamentos tecnológicos e de investimento em medidas repressivas. Tais investimentos impactaram diretamente no aumento da população carcerária, bem como na precariedade das condições das prisões do estado.

A hipótese pensada foi de que assim como no sistema prisional pernambucano, o sistema socioeducativo sofreu rebatimentos da política de segurança pública implementada no estado, especialmente com o aumento do encarceramento e piora nas condições de cumprimento da medida.

O estudo concluiu que tal perspectiva é verdadeira, posto que, o número de adolescentes sob a acusação de prática de ato infracional quase dobrou ao longo dos governos Eduardo Campos ao passo que foram fortalecidas estratégias de maior vigilância e punição dirigidas aos mais pobres.

Convém mencionar que foi verificado aumento nas Unidades de internação, grande volume de recursos no meio fechado, o aumento das apreensões voltadas para aqueles envolvidos no tráfico de drogas. O estudo deixou evidente que essas estratégias fazem parte da lógica do Estado penal que valoriza ações punitivas em detrimento de políticas públicas eficazes de combate à pobreza e a desigualdade social. Tal política inaugurada nos Estados Unidos, foi disseminada na Europa e, também, na América Latina. Assim, pensando nas mediações entre o local e o cenário nacional e internacional, constata-se que Pernambuco seguiu a receita estadunidense na estratégia de criminalização da pobreza, visto que o PPV tinha uma intencionalidade clara em encarcerar um segmento específico da sociedade – a população pobre, negra e periférica.

Após a análise documental, vê-se que diferentemente do que foi proposto no plano de governo do estado, no PPV e no reordenamento institucional a situação dos jovens privados de liberdade piorou consideravelmente ao examinar o aumento do número de internos, a precariedade das condições de atendimento, e ainda o número expressivo de mortos no sistema.

Ao pensar nas reflexões de Wacquant (2001) ao afirmar que nas sociedades neoliberais os mecanismos de proteção social não passam de um penal disfarçado, chegamos à conclusão de que o sistema socioeducativo de Pernambuco reproduz a mesma lógica, e, portanto, o consideramos como um sistema penal disfarçado.

Ante o exposto, podemos concluir que embora os documentos careçam de melhor detalhamento das ações, especialmente no que se refere ao cumprimento das metas propostas nos planejamentos estratégicos. E ainda, não reflitam integralmente as condições vivenciadas pelos adolescentes na Instituição, pode-se inferir que a política implementada pelo PPV também gerou grandes impactos no sistema socioeducativo em Pernambuco. Isto é, no período entre 2007 e 2014 foi verificado o aumento massivo dos jovens encarcerados; aumento da repressão às drogas, fato materializado no aumento dos índices de apreensões por este tipo de ato; e aumento do orçamento voltado para a política socioeducativa em meio fechado.

Agradecimentos

Este artigo contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O artigo faz parte de uma cooperação acadêmica entre UFPA/UFAM/UFMT – CAPES/Procad-AM/2019.

Referências

- BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. (2011).
- BRASIL. **Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990**: Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Senado Federal. Brasília: DF, 1990. (1990).
- CONANDA. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**: Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006. Brasília: SEDH/CONANDA, 2006. (2006).
- FUNASE. **Fundação de Atendimento Socioeducativo**. Disponível em: <http://www.funase.pe.gov.br>. Acesso: 28 jan. 2020. (2020a).
- FUNASE. **Relatório de Gestão 2007-2010**. Recife, 2010. (No prelo). (2010b).
- FUNASE. **Planejamento institucional 2014**. Recife, 2014. (No prelo). (2014a).
- FUNASE. **Relatório Anual 2014**. Recife, 2014. (No prelo). (2014b).
- FUNASE. **Planejamento institucional 2013**. Recife, 2013. (No prelo). (2013a).
- FUNASE. **Relatório Anual 2013**. Recife, 2013. (No prelo). (2013b).
- FUNASE. **Planejamento institucional 2012**. Recife, 2012. (No prelo). (2012).
- FUNASE. **Planejamento institucional 2011**. Recife, 2011. (No prelo). (2011).
- HUMAN RIGHTS WATCH. **O Estado deixou o mal tomar conta**: A Crise do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco. USA, 2015. (2015).
- MARIA NETA, Francisca. Resenha de BARROS, José D' Assunção. Igualdade e diferença: construções históricas e imaginárias em torno da desigualdade humana. In: **HISTÓRIA UNICAP**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 313–315, 2018. Disponível em: <https://www1.unicap.br/ojs/index.php/historia/article/view/985>. Acesso em: 19 maio. 2022. (2018).
- OLIVEIRA, Jocsã Carlos Leite de. **Avaliação dos resultados do pacto pela vida e a dinâmica dos homicídios nos municípios de Pernambuco**. (Dissertação, Ciência Política) Recife, PE: UFPE, 2016. (2016).
- OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 182 sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação**. 1999. Acesso em: 22 out. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236696/lang--pt/index.htm.(1999).
- PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Coleção cadernos de boas práticas e gestão: Pacto Pela Vida**. Volume V. Recife, 2014. (No prelo). (2014).
- PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida: prevenir a violência e reduzir a criminalidade**. Recife, 2012. (No prelo). (2012).

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco - CEDCA. **Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco 2010-2015**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco/CEDCA, out. 2010. (No prelo). (2010).

PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida**: Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2007. (No prelo). (2007).

PERNAMBUCO. **Um novo Pernambuco**: programa de governo Eduardo Campos. Recife, 2006. (No prelo). (2006).

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. **Instituto Igarapé**. Rio de Janeiro, n. 8, p.10-28, ago. 2014. (2014).

ROCHA, Glauciene Farias. **Política de atendimento socioeducativo no estado penal brasileiro**: uma análise dos elementos de determinação do encarceramento de adolescentes no estado de Pernambuco. (Dissertação, Serviço Social). Recife, PE: UFPE, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/43421>. Acesso em: 19 maio 2022. (2021).

SDH. Secretaria de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. (2013).

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. (2001).

Submissão: 19/07/2022

Aceite: 30/11/2022.