

TRAJETÓRIAS

DIAGNÓSTICO DA EXECUÇÃO DE MEDIDAS
SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO FECHADO NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENPE
CENTRO DE PESQUISAS
MPRJ

CAO
INFÂNCIA E JUVENTUDE
MPRJ

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DIAGNÓSTICO DA EXECUÇÃO DE MEDIDAS
SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO FECHADO NO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO

DEZEMBRO DE 2020

FICHA TÉCNICA

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

José Eduardo Ciotola Gussem

COORDENADORA DO CENPE/MPRJ

Joana da Costa Martins Monteiro

SUBCOORDENADORA DO CENPE/MPRJ

Julia Guerra Fernandes

REDAÇÃO CENPE/MPRJ

Lívia Maria Almeida da Conceição

Julia Guerra Fernandes

Tatiana Guimarães Sardinha Pereira

ANÁLISE DE DADOS CENPE/MPRJ

Lívia Maria Almeida da Conceição

Julia Guerra Fernandes

Jéssica de Almeida Fernandes

EM PARCERIA COM CAO INFÂNCIA E JUVENTUDE – MATÉRIA INFRACIONAL/MPRJ

Luciana Rocha de Araújo Benisti

Flávia da Silva Marcondes

REVISÃO CENPE/MPRJ

Roberta Cordeiro de Figueiredo

Sumário

Resumo	5
1. Introdução	6
2. O Sistema Socioeducativo	9
2.1. Os atores do fluxo de justiça do sistema socioeducativo	9
2.2. As medidas socioeducativas	12
3. Acompanhamento da trajetória de adolescentes pelo Degase	15
3.1. Desafios na análise de dados administrativos de medidas socioeducativas de meio fechado	15
3.2. Consolidação de dados da trajetória dos adolescentes	17
4. Panorama do cumprimento de medidas socioeducativas de meio fechado	20
4.1. Perfil dos adolescentes atendidos	20
4.2. Perfil infracional	24
4.3. Evolução do fluxo de adolescentes pelo Degase	25
4.4. Características do cumprimento de medidas socioeducativas	27
5. Considerações Finais	31
Referências.....	34
Apêndice	35

Resumo

O presente trabalho faz parte de um amplo projeto que visa estudar a trajetória de adolescentes em conflito com a lei no estado do Rio de Janeiro. Este primeiro estudo tem como foco a análise da trajetória institucional e infracional de adolescentes que cumpriram medidas socioeducativas em unidades do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase)¹. A estruturação e análise dos dados administrativos permitiu traçar um panorama da execução de medidas socioeducativas de meio fechado entre janeiro de 2008 e setembro de 2020 no estado do Rio de Janeiro. Os resultados indicam que o número de passagens pelas unidades de privação e restrição de liberdade atingiu seu ápice em 2016, com 8 mil passagens no ano, e que ao longo do período houve uma tendência de interiorização quanto ao local de residência desses adolescentes.

No que se refere ao fenômeno de reincidência, estimou-se que 29% possuem mais de uma passagem pelas unidades do Degase, independentemente do tipo de medida executada. Tráfico de Drogas é a infração mais frequente imputada aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em unidades do Degase, mas, dentre os adolescentes que são efetivamente internados, o ato infracional mais frequente é o Roubo Majorado. Este estudo mostra a relevância do uso de dados para o acompanhamento sistemático de diferentes aspectos das passagens dos jovens pelo sistema socioeducativo, bem como evidencia a necessidade de aprimoramento do fluxo e do armazenamento de informações pelos seus atores.

Palavras-chave: adolescentes em conflito com a lei, medidas socioeducativas, Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes, Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹ O CENPE/MPRJ agradece às equipes da Montreal, Luiz Antônio Vincenzo do Monte e Rafael Bastos Mattioli, do Degase RJ, Márcio de Almeida Rocha, Bruno Azeredo e Bartolomeu Bezerra, e do CADG/MPRJ pelo apoio na obtenção e tratamento dos dados do SIIAD ao longo de toda pesquisa.

1. Introdução

O número de adolescentes apreendidos por prática de ato infracional no estado do Rio de Janeiro aumentou em 66% entre 2003 e 2019, com 6 mil jovens apreendidos no último ano (ISP, 2020) — uma média de 17 por dia. Atualmente, não existe consenso sobre quais as melhores ações e políticas capazes de interromper a trajetória desviante iniciada por esses jovens. Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mesmo se comprovada a autoria da infração, a aplicação de medidas socioeducativas deve ocorrer apenas quando superados outros meios de proteção e de promoção de direitos. Não existem informações sistemáticas sobre a evolução da aplicação dos diversos tipos de medidas socioeducativas, meio aberto e fechado, tampouco sobre sua efetividade. Este estudo contribui para qualificar esse debate ao produzir evidências científicas sobre o sistema socioeducativo fluminense e seus atores.

No estado do Rio de Janeiro, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Educação, é o responsável pela execução de medidas socioeducativas em meio fechado. Seu papel é promover a socioeducação dos adolescentes, de acordo com as diretrizes e normas previstas no ECA e na Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Em 2018, o Degase atendia 1.423 adolescentes cumprindo medidas de privação de liberdade, aproximadamente 8% dos adolescentes internados no país — atrás apenas de São Paulo (CNMP, 2019). Esse volume implica que o Degase, que contava com 889 vagas no ano mencionado, operava com uma taxa de ocupação de 160% — acima da média nacional de 112%.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) estendeu ao Rio de Janeiro os efeitos de decisão liminar proferida no *Habeas Corpus* coletivo², inicialmente, impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPE-ES), que determinava o remanejamento entre unidades ou a liberação dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, até alcançar a lotação máxima de 119%. Entre julho e agosto de 2019, 616 adolescentes foram liberados do sistema socioeducativo fluminense, e desses, 65% tiveram a medida alterada para internação domiciliar e 25% para liberdade assistida. Essa decisão trouxe para o debate público aspectos relevantes da garantia de direitos dos adolescentes, como a necessidade de monitorar as

² Habeas Corpus coletivo (HC) 143988.

condições de cumprimento e de aplicação de medidas de privação e restrição de liberdade no estado, bem como o efetivo cumprimento de medidas de meio aberto.

De fato, dado o elevado volume de adolescentes apreendidos no Rio de Janeiro, é importante que existam dados sistemáticos sobre a aplicação de medidas socioeducativas, de forma a possibilitar o acompanhamento de suas trajetórias. No caso das medidas de meio fechado, esse acompanhamento é ainda mais importante, uma vez que durante o período de cumprimento o adolescente é privado da convivência com seus familiares e sua comunidade, cabendo às unidades responsáveis pela execução desse tipo de medida a promoção da sua socioeducação, dentre outras obrigações previstas no Art. 94 do ECA.

Em São Paulo, o Instituto Sou da Paz entrevistou uma amostra aleatória de 324 adolescentes da Fundação Casa e encontrou que 66% dos entrevistados já tinham recebido pelo menos uma medida socioeducativa antes da atual internação, seja outra internação, semiliberdade, liberdade assistida (LA) ou prestação de serviços à comunidade (PSC), e 33% eram reincidentes em internação. Dentre os reincidentes em internação, aproximadamente metade foi apreendida novamente em até 6 meses após a última saída da Fundação Casa (Instituto Sou da Paz, 2018). Esses números sugerem que tais medidas não estariam sendo tão efetivas para interromper o comportamento delinquente de adolescentes do estado.

Para estudar a efetividade e outros aspectos do sistema socioeducativo de forma rigorosa, é preciso analisar dados que contenham informações sobre cada adolescente ao longo do tempo, isto é, que permita acompanhar a trajetória de cada um. Um desafio nessa direção, no entanto, é a baixa integração entre as diversas instituições envolvidas no fluxo de justiça e de atendimento desse sistema. A fase processual e investigativa contempla os seguintes atores: (i) a Polícia Civil, que realiza o primeiro contato com o adolescente após a notícia do fato; (ii) o Ministério Público, responsável pela realização da oitiva informal e análise dos indícios de autoria e de materialidade, bem como o encaminhamento para a deflagração ou não da ação socioeducativa; e (iii) o Tribunal de Justiça, a quem cabe a determinação do desfecho do processo, uma vez deflagrada a ação socioeducativa. No que se refere à execução das medidas socioeducativas, a responsabilidade varia de acordo com a modalidade, sendo competência do poder executivo estadual as de meio fechado; e do poder executivo municipal as de meio aberto. Essa segmentação de atores visa contribuir para garantia do direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes, mas dificulta uma visão completa do cumprimento de medidas.

Essa dificuldade não ocorre apenas no Rio de Janeiro. A integração de dados do sistema socioeducativo representa um desafio nacional, pois não há um sistema de acompanhamento unificado como em outros serviços públicos, como na Saúde e na Educação. No âmbito do Sinase foi criado um sistema de Informação (SIPIA) para registro e tratamento de dados referentes ao atendimento de adolescentes, no entanto, ele não foi efetivamente implementado. A ausência de um sistema de informação faz com que os estudos, em geral, limitem-se à análise de dados agregados e relativos a um momento no tempo (SNDCA, 2019; CNMP, 2019).

Considerando a posição privilegiada do Ministério Público no acesso constitucional a bases de dados nominais, o Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), em parceria com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude — Matéria Infracional (CAO Infância e Juventude/MPRJ), desenhou um projeto amplo que propõe a consolidação e o cruzamento de dados dos diferentes atores-chaves do sistema socioeducativo, como o TJRJ e o Degase. O presente estudo visa gerar estatísticas sobre a execução de medidas socioeducativas de meio fechado – como o número de adolescentes que passaram por unidades de internação em um determinado período, os atos infracionais mais comuns cometidos, a taxa de reincidência em restrição ou privação de liberdade, e o tempo de internação – com o intuito de informar gestores responsáveis pelo desenho de políticas que visam à interrupção de trajetórias desviantes iniciadas por esses adolescentes. Para tanto, o foco recai sobre a análise dos dados do Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes (SIIAD) – alimentado pelo Degase – no período entre janeiro de 2008 e setembro de 2020.

Além desta introdução, o texto contém mais quatro seções. A seção 2 apresenta os atores envolvidos no fluxo processual-investigativo do sistema socioeducativo e detalha as diferentes modalidades de medidas socioeducativas. A seção 3 descreve a metodologia de construção da base de dados longitudinal a partir dos dados do SIIAD. Já a seção 4 apresenta o panorama do sistema de medidas socioeducativas de restrição e de privação de liberdade, obtidos através da análise dos dados. Por fim, a seção 5 destaca os principais desafios enfrentados ao se lidar com dados do sistema socioeducativo no estado do Rio de Janeiro, bem como apresenta caminhos de análise possíveis para aprimorar o conhecimento sobre o tema. Ressaltamos que sempre que for mencionado “internação” estaremos nos referindo à medida socioeducativa de internação, ao contrário da “internação provisória”, que estará assim, sempre adjetivada.

2. O Sistema Socioeducativo

2.1. Os atores do fluxo de justiça do sistema socioeducativo

Esta seção tem como objetivo explicar o que ocorre quando um adolescente comete um ato infracional, quais instituições e atores sociais avaliam sua conduta, e quais caminhos o conduzem a cumprir uma medida socioeducativa. Sem pretensão de exaurir o leque de atores envolvidos, o fluxo aqui descrito se concentra na parte investigativo-processual do sistema socioeducativo no estado do Rio de Janeiro. Assim, não serão detalhados outros atores centrais nessa discussão como: polícia militar, a família, a escola, ou o conselho tutelar.

O primeiro contato do adolescente com o sistema de justiça costuma acontecer por meio da **Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)**, devido à sua atribuição de realizar o policiamento ostensivo nas ruas e por fazer o atendimento emergencial à população via serviço telefônico do 190. Nesse contexto, ao ser notificada, uma das suas atribuições é apreender o adolescente em flagrante e o encaminhar para a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), que dará início à fase investigativa.

A **Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro** é o primeiro ator do sistema investigativo-processual. Uma vez recebida a notícia de fato, a autoridade policial é responsável por lavrar o Registro de Ocorrência (RO) e encaminhar o adolescente à próxima etapa. Na hipótese de flagrante (Art. 302 do Código de Processo Penal) de ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa, a autoridade policial deverá lavrar o Auto de Apreensão de Adolescente por Prática de Ato Infracional (AAAPAI) e realizar os procedimentos de investigação previstos no Art. 173 do ECA. Nas demais hipóteses, a lavratura do AAAPAI poderá ser substituída por um boletim de ocorrência circunstanciado. Em ambos os casos e, também, nos casos de cumprimento de mandado de busca e apreensão, é lavrada a Guia de Apreensão de Adolescente Infrator (GAAI).

Como regra geral, com o comparecimento à delegacia de pelo menos um dos pais ou responsável, o adolescente deve ser liberado pela autoridade policial, sob termo de compromisso e responsabilidade de sua apresentação ao Ministério Público³, no mesmo dia ou no primeiro dia útil imediato (Art. 174 do ECA). Excepcionalmente, quando o ato infracional for grave e apresentar repercussão social, a apreensão poderá ser mantida para garantir a

³ Na ausência destes, a autoridade policial deverá acionar o Conselho Tutelar para o acolhimento institucional de emergência do adolescente.

segurança do adolescente ou a manutenção da ordem pública. Nesse caso, a autoridade policial encaminhará imediatamente o adolescente ao representante do MP (Art. 175 do ECA).

No caso em que não há estado de flagrância, mas há indícios de participação do adolescente na prática de ato infracional, o delegado instaurará procedimento investigatório via Auto de Investigação de Ato Infracional (AIAI) e o adolescente permanece em liberdade durante as investigações. Ao final do procedimento, a autoridade policial encaminhará ao representante do Ministério Público o relatório das investigações e demais documentos. O adolescente poderá, então, ser notificado para se apresentar para a oitiva informal no Ministério Público.

O **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ)** realiza a oitiva informal dos adolescentes, em que é possível a participação dos pais ou responsáveis, advogados e defensores públicos, além da escuta de possíveis vítimas e testemunhas do fato (Art. 179 do ECA). Após contrastar as informações repassadas pela polícia com a versão do próprio adolescente, o promotor decide se dará ou não prosseguimento ao caso. Nesse processo, são levados em consideração os indícios de materialidade e de autoria do ato infracional cometido, a sua gravidade e, sobretudo, a situação biopsicossocial do adolescente. Esses elementos indicam a necessidade de aplicar, ou não, medidas socioeducativas.

Uma vez conduzida a oitiva, o Art. 180 do ECA prevê que o representante do MPRJ poderá: promover arquivamento, conceder remissão, ou representar à autoridade judiciária. No primeiro caso, o MPRJ entende que não há justa causa para deflagração da ação socioeducativa. A decisão de arquivamento, uma vez homologada, encerra o procedimento e não há aplicação de medida socioeducativa, mas o adolescente ainda pode pleitear por medida protetiva, se for o caso. A remissão, por sua vez, é concedida quando o MPRJ verifica indícios de autoria e de materialidade, mas entende que não é necessário oferecer representação devido às condições biopsicossociais do adolescente, entendendo que o fato não representa risco para o adolescente ou para a sociedade, e que a probabilidade de reiteração é baixa. Nesse caso, também, há exclusão do processo, mas é possível a aplicação de medida socioeducativa em meio aberto. Essa norma encontra amparo nos princípios da mínima intervenção judicial, que deve nortear o procedimento socioeducativo, representando verdadeira mitigação ao princípio da obrigatoriedade.

Caso não promova o arquivamento, nem conceda a remissão, o Ministério Público deve oferecer representação à autoridade judiciária propondo a instauração de procedimento para aplicação da medida socioeducativa que entender mais adequada (Art. 182 do ECA). A

representação à autoridade judiciária é oferecida por meio de uma petição, que conterá a classificação do ato infracional e um resumo dos fatos, com base nas informações carreadas no procedimento de investigação. Vale mencionar que o MPRJ pode oferecer a representação com pedido de internação provisória, a ser apreciado pela autoridade judiciária.

Após a fase ministerial, o **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)**, através das varas com competência para infância e juventude, dá prosseguimento à fase processual. Nos casos em que o MPRJ promoveu o arquivamento ou concedeu a remissão, os autos são encaminhados para a homologação por um juiz (Art. 181 do ECA). Caso a autoridade judiciária discorde da decisão do MPRJ, os autos são encaminhados ao Procurador-Geral de Justiça, que deverá adotar as medidas previstas no Art. 181 §2º do ECA.

Caso o MPRJ tenha oferecido representação, a autoridade judiciária deverá decidir pelo seu recebimento e, em caso positivo, designará audiência de apresentação do adolescente, decidindo, desde logo, sobre a decretação da internação provisória, se houver requerimento do MPRJ nesse sentido (Art. 184 do ECA). Caso o juiz decrete internação provisória, o adolescente será encaminhado a uma unidade do Degase e o juiz deverá concluir o procedimento no prazo máximo de 45 dias (Art. 183 do ECA). De acordo com o Art. 108 do ECA, a decisão pela internação provisória deve ser fundamentada em indícios suficientes de autoria, materialidade, e necessidade da medida. Caso contrário, o adolescente será entregue pelo MPRJ aos pais ou responsáveis e responderá em liberdade. Não sendo localizados seus pais ou responsáveis, ele será encaminhado ao acolhimento institucional.

Na audiência de apresentação, o juiz procede à oitiva do adolescente e de seus pais e/ou responsáveis legais, podendo ainda solicitar a opinião de um profissional qualificado; há também a participação do Promotor de Justiça e do advogado ou defensor público constituído para defesa do adolescente. Após audiência de apresentação, o juiz pode conceder a remissão (Art. 186 §1º do ECA), nesse caso como forma de extinção ou suspensão do processo, com a possibilidade de aplicação de medida socioeducativa em meio aberto. Entendendo ser necessária a instrução para aplicação de medida socioeducativa por sentença, a autoridade judiciária designará audiência de continuação (Art. 186 §2º do ECA). Após audiência de continuação, o juiz irá proferir sentença aplicando a medida socioeducativa que entender mais adequada ao caso, podendo esta ser uma medida de meio aberto ou fechado. É possível também que o juiz julgue improcedente a representação.

2.2. As medidas socioeducativas

Como descrito na seção anterior, as instituições que atuam na etapa investigativo-processual são responsáveis pela apuração de quaisquer eventos com indícios de envolvimento de adolescentes. A partir de uma abordagem protetiva e pedagógica, as diferentes autoridades podem adotar quantas estratégias forem necessárias para salvaguardar os direitos e o pleno exercício da cidadania dos adolescentes em conflito com a lei. Assim, são levantados aspectos educacionais e familiares capazes de explicar sua situação de desamparo e a medida socioeducativa deve ser entendida como uma dentre várias possibilidades de assistência ao adolescente que cometeu ato infracional.

Exauridos outros meios de proteção e de promoção de direitos, como o encaminhamento à rede de proteção, é considerada a aplicação de medida socioeducativa. No Brasil, de acordo com o ECA, há seis medidas socioeducativas⁴: (i) Advertência; (ii) Obrigação de reparar o dano; (iii) Prestação de serviços à comunidade (PSC); (iv) Liberdade assistida (LA); (v) Inserção em regime de semiliberdade; (vi) Internação em estabelecimento educacional. A aplicação dessas medidas tem uma proposta de recrudescimento gradual, isto é, mediante uma avaliação individualizada, a aplicação de cada uma está condicionada à gravidade do ato infracional, à recorrência no cometimento deles, e ao perfil biopsicossocial do adolescente⁵.

A **advertência** é comumente aplicada em caso de infrações de baixa ofensividade, cometidas sem uso de violência ou grave ameaça, e ocorre por meio de uma admoestação verbal, reduzida a termo e assinada pelo adolescente por seus pais ou responsável legal. Já a **obrigação de reparar o dano** é uma medida atribuída geralmente a ocorrências em que um bem patrimonial foi danificado ou destruído. Nesses casos, a autoridade judicial pode determinar a reparação da avaria causada, a restituição do bem ou o pagamento do prejuízo gerado pelo adolescente. Caso o adolescente não possa arcar com o ressarcimento proposto, sem prejuízo, outra medida pode ser aplicada, como a **prestação de serviços comunitários** que implica a realização de atividades gratuitas destinadas a um grupo específico ou à coletividade. Dentre os locais para prestação de serviço estão: escolas, hospitais, entidades assistenciais, além de

⁴ Existe também a possibilidade de aplicação cumulativa de medidas socioeducativas, desde que não sejam excludentes entre si; por exemplo, determinar a internação do adolescente e, ao mesmo tempo, uma prestação de serviços à comunidade.

⁵ Embora os adolescentes não possuam uma ficha oficial de antecedentes, todas as medidas aplicadas são incorporadas a um histórico individual e esse deve ser analisado na ocorrência de nova infração. No Estado do Rio de Janeiro, os dados sobre os antecedentes dos adolescentes são geridos pelo TJRJ.

programas governamentais e comunitários, devendo obedecer a jornada de oito horas semanais, sem prejudicar os expedientes escolares ou laborais.

A **liberdade assistida**, última do grupo de menor rigidez, é indicada nos casos em que os adolescentes necessitam de acompanhamento, auxílio e orientação individualizada e contínua. Nesses casos, a autoridade judicial determina um profissional capacitado para assistir o adolescente, intervindo inclusive em aspectos sociofamiliares, capazes de auxiliar o atendido em reordenar suas atividades diárias e comportamentos de risco. Ao final desse assessoramento, é apresentado um relatório individual do desenvolvimento do adolescente e a medida de liberdade assistida pode ser prorrogada, revogada, extinta ou substituída. Medidas de liberdade assistida e prestação de serviços comunitários são de responsabilidade do poder executivo municipal.

Por fim, as duas medidas de restrição de liberdade, que constituem o foco do presente estudo, são: regime de semiliberdade e internação. O **regime de semiliberdade** reduz o acesso do adolescente ao ambiente exterior à unidade de restrição de liberdade, com o intuito de proteger o adolescente de ambientes de risco e vulnerabilidade a que estaria exposto, e pode ser designado como medida prioritária ou como um recurso transicional para o meio aberto. Essa medida pressupõe a manutenção de atividades externas, como atendimento escolar e cursos profissionalizantes, como estratégia de reordenamento da vida familiar e comunitária do adolescente assistido. O adolescente pode cumprir essa medida pelo prazo máximo de três anos e, no máximo a cada seis meses, ocorrem reavaliações individuais que compõem os documentos examinados pela autoridade judicial na decisão de progressão ou de encerramento da medida.

A **internação** é uma medida de privação de liberdade em que o adolescente permanece separado de seus familiares e da comunidade pelo tempo mais breve possível, em respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento. Durante a internação, o adolescente deve ser acompanhado por uma equipe técnica responsável por propor atividades auxiliares ao seu desenvolvimento, podendo essas serem realizadas inclusive em ambientes externos, salvo em casos de determinação judicial impeditiva. As unidades de internação também devem disponibilizar atividades escolares e o oferecimento de cursos de profissionalização e estratégias de inserção no mercado de trabalho. Semelhante à semiliberdade, o prazo máximo de cumprimento desse tipo de medida é de três anos e, no máximo a cada seis meses, é realizada uma reavaliação individualizada com base nos relatórios de acompanhamento do adolescente, elaborados pela equipe de referência da unidade. Uma vez alcançado esse limite, o adolescente

deve ser liberado, ou encaminhado para regime de semiliberdade ou liberdade assistida. Além disso, caso o adolescente complete 21 anos, ele deve ser liberado do sistema socioeducativo.

Em razão do cerceamento advindo da medida de internação, existem três critérios específicos e não cumulativos a serem observados para sua aplicação: (i) ter o adolescente cometido uma infração mediante violência ou grave ameaça; (ii) ser o adolescente agente reiterado na prática de outras infrações graves; e (iii) ter o adolescente descumprido, de forma repetitiva e injustificada, medidas anteriormente atribuídas. Por fim, a lei determina o cumprimento da medida de internação em uma unidade própria para adolescentes que precisa distar fisicamente de unidades prisionais. Além disso, os internos devem ser separados segundo critérios de idade, desenvolvimento físico e gravidade das infrações cometidas.

No estado do Rio de Janeiro, a execução das medidas de semiliberdade e de internação são de responsabilidade do Degase, que conta com o Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes (SIIAD) — a base de dados analisada no presente estudo. Atualmente, existem 24 unidades do Degase no estado do Rio de Janeiro: 3 unidades executam exclusivamente medidas de internação, 2 unidades atendem exclusivamente medidas de internação provisória, 15 unidades atendem exclusivamente medidas de semiliberdade e 4 unidades atendem internação e internação provisória. Ao longo do tempo, essa composição mudou devido à desativação de unidades — caso do Instituto Padre Severino e do Educandário Santo Expedito, à criação de novas unidades, ou ainda devido à mudança no perfil das medidas socioeducativas atendidas.

A próxima seção apresenta um panorama da parcela do Sistema Socioeducativo de meio fechado, a partir da análise dos dados de adolescentes com passagem por unidades do Degase entre 2008 e 2020. As medidas de meio aberto, cuja responsabilidade de execução é municipal, através dos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) — unidades públicas da política de Assistência Social onde são atendidas pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados — não serão exploradas no presente estudo, pois só podem ser monitoradas por meio do acesso aos dados do TJRJ.

3. Acompanhamento da trajetória de adolescentes pelo Degase

Como mencionado na seção anterior, a segmentação de autores dificulta uma visão completa do cumprimento das medidas, uma vez que cada instituição administra e acessa apenas sua respectiva parcela de informações, e a troca ocorre, em geral, pontualmente. Ao considerar os dados administrativos no fluxo de justiça do sistema socioeducativo fluminense, apenas o TJRJ possui informações referentes a todas as medidas aplicadas e detalhes dos processos envolvendo adolescentes. A PCERJ, primeiro contato do adolescente com a justiça, detém as informações de todos os atos infracionais cometidos, mas não possui informações para além dos registros de ocorrência, estando alienada do resultado do processo e da medida aplicada ao adolescente. No que se refere à aplicação das medidas, o sistema de informação do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), chamado Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes (SIIAD), permite o acompanhamento das duas modalidades de medidas estabelecidas pelo ECA consideradas mais severas: internação e semiliberdade.

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro desenvolve, há alguns anos, uma série de ações para aprimorar a análise dos dados internos, produzidos pelas promotorias de justiça, com atribuição infracional; a troca de informações; e o acesso integral aos dados de todas as modalidades de medidas socioeducativas aplicadas no estado, visando acompanhar a integralidade da trajetória infracional do adolescente, desde a sua apreensão, até seu egresso do sistema. Em 2018, foi estabelecida uma parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que permitiu o acesso às bases do Degase e, em junho de 2020, foi estabelecido um convênio com o TJRJ para troca de informações no âmbito de pesquisa sobre o perfil das medidas socioeducativas aplicadas no município do município Rio de Janeiro. Uma vez que os trâmites de troca de dados com TJRJ seguem em andamento, esse estudo foca apenas nas medidas socioeducativas consideradas mais severas, as de privação e restrição de liberdade.

3.1. Desafios na análise de dados administrativos de medidas socioeducativas de meio fechado

O Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes (SIIAD) é um banco de dados relacional em que cada tabela armazena um tipo de informação sobre a passagem dos adolescentes pelas unidades do Degase. Os dados do SIIAD são uma excelente fonte de acompanhamento de adolescentes que cumpriram medidas de internação ou semiliberdade no estado do Rio Janeiro, pois, permite acompanhar todo o universo de adolescentes atendidos por um longo período. No entanto, assim como verificado em outros sistemas de dados

administrativos, o SIIAD apresenta limitações cruciais que impedem traçar um panorama completo sobre a trajetória infracional e institucional desses jovens. Vale ressaltar que o sistema passou por um processo de modernização recente, após 2018, que reduziu algumas das dificuldades no âmbito estrutural, mas ainda existem muitos desafios na reconstrução da trajetória dos adolescentes atendidos pelo Degase.

Dentre as limitações, a principal é impossibilidade de vincular, de maneira precisa, as passagens dos adolescentes pelas unidades à medida recebida, bem como a eventuais progressões ou extinções de medida. O sistema conta com uma tabela dedicada às informações sobre as medidas recebidas pelos adolescentes, no entanto, seu preenchimento não é obrigatório, e nem sempre é preenchida no ingresso do adolescente ou é atualizada quando há progressão de medida. Isso causa um descasamento de datas entre as tabelas, impossibilitando seu cruzamento. E, dado que existem unidades que executam tanto internação provisória, como internação, saber em qual unidade o adolescente está não é suficiente para identificar qual tipo de internação ele está cumprindo. Essa limitação surge tanto da falha no fluxo de informação entre atores, quanto da alimentação do SIIAD.

Em relação aos atos infracionais cometidos pelos adolescentes, o SIIAD importa as informações contidas na Guia de Apreensão de Adolescente Infrator (GAAI) que, por sua vez, não tem o preenchimento padronizado e não conta com uma separação clara dos tipos penais que caracterizam o ato infracional. Isso torna muito custosa, e em alguns casos inviável, a análise das infrações de forma automatizada. Além disso, observamos que um terço dos adolescentes com passagem pelo sistema entre 2008 e 2020 não possuem informações de delito. Essas limitações também indicam a necessidade de alinhamento do fluxo da informação entre atores, bem como de revisão do protocolo de preenchimento dos atos infracionais pelo SIIAD.

Por fim, destacamos o desafio de identificar o final das passagens dos adolescentes pelo Degase. Em várias das passagens não há o registro de "Saída" após apresentações externas para audiências que, possivelmente, resultaram na liberação do adolescente. Isso faz com que seja difícil identificar quando uma passagem foi finalizada, além de causar o não preenchimento da tabela de "Saídas", que informaria o motivo da saída e a unidade da qual o adolescente seria liberado. Como consequência, não é possível identificar de forma precisa movimentações que pertencem a uma mesma passagem e o motivo de desligamento do adolescente, se foi por progressão para medidas de meio aberto ou por extinção do processo, por exemplo. Isso dificulta o estudo da trajetória dos adolescentes no sistema socioeducativo.

Essas limitações, que consideramos ser as mais importantes, estão sistematizadas na Tabela A3 junto com outros pontos que observamos no SIIAD e que podem ser pensados para tornar o sistema mais informativo no futuro. Para este estudo, foi adotada uma série de estratégias metodológicas — apresentadas na próxima seção — com o intuito de contornar algumas dessas limitações dos dados disponíveis e de tentar estimar, da forma mais precisa possível, a trajetória dos adolescentes pelas unidades do Degase.

3.2. Consolidação de dados da trajetória dos adolescentes

Para construir uma base longitudinal das passagens dos adolescentes pelo sistema entre janeiro de 2008 e setembro de 2020, as tabelas que compõem o SIIAD foram cruzadas a partir de um código único de identificação do adolescente, gerado pelo sistema. Para que as análises apresentadas na seção de resultados fiquem bem claras, optou-se por discorrer brevemente sobre o tipo de informação armazenada nas tabelas mais relevantes para este trabalho e apresentar a metodologia adotada para definir as passagens dos adolescentes, para possibilitar o cálculo da taxa de reincidência dos adolescentes atendidos pelo Degase no período analisado.

A primeira tabela é a de Características Pessoais, que contém variáveis de identificação do adolescente (nome, RG e CPF), além do nome dos pais, data de nascimento, município de residência, sexo, entre outras variáveis. Vale destacar o bom preenchimento das variáveis de registro civil. Considerando todo o período, cerca de 99,8% possuem, pelo menos, o primeiro nome da mãe cadastrado e 86,7% possuem RG informado. A taxa de preenchimento do CPF é menor (34%), mas o preenchimento de documentos é maior em anos mais recentes. Olhando apenas para o período a partir de 2019, por exemplo, observamos que 98% dos adolescentes possuem RG informado e 50% possuem CPF informado. O preenchimento desses documentos representa um grande potencial para estudos futuros, pois permite o cruzamento com outros sistemas do governo, como o Cadastro Único, ou com pesquisas amostrais. Destacamos também a integração do SIIAD com o sistema de Óbitos do Detran, o que implica a existência no SIIAD de uma variável com a data de óbito do adolescente, que acaba sendo preenchida ainda que o adolescente já não conste mais ativo em nenhuma unidade do departamento.

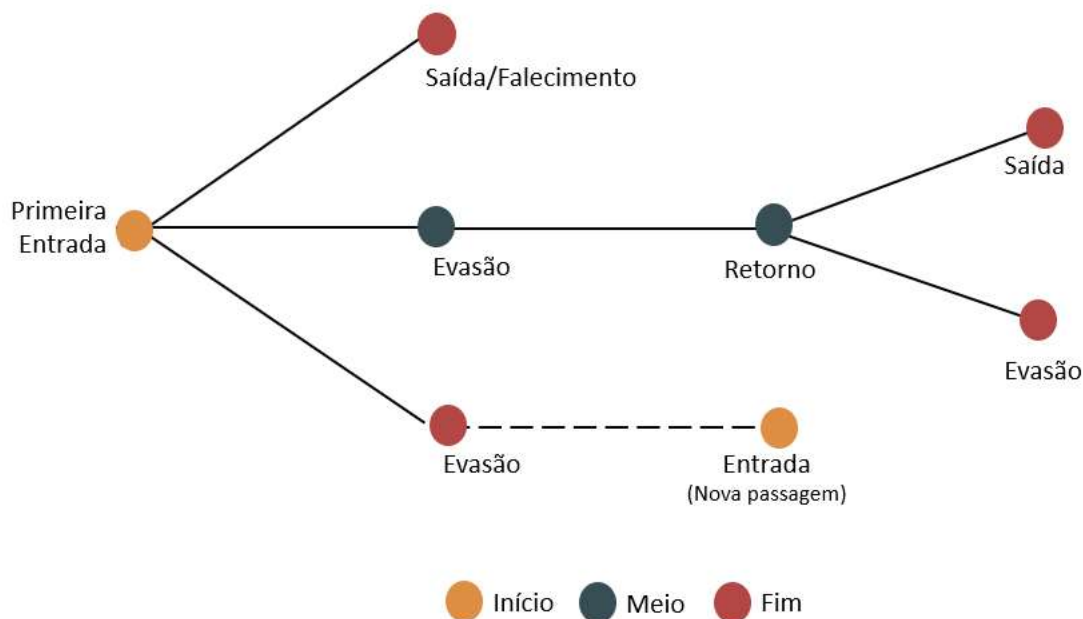
A tabela de Histórico de Movimentações informa data e horário de todas as movimentações do adolescente realizadas pelo Degase, que podem ser movimentações de entrada, evasão, retorno, transferência interna, apresentação externa, saída, entre outros tipos. Complementares a esta tabela, temos as tabelas de Transferências Internas, Apresentações Externas, e Saídas. Todas trazem mais informações sobre esses respectivos movimentos, como

a unidade de origem e a unidade de destino das transferências internas, local e motivo das apresentações externas, e motivos para saída. Por fim, há também a tabela de Características dos Delitos, que possui informações sobre os tipos penais que caracterizam o ato infracional cometido pelo adolescente, a data do fato e a data de entrada no Degase.

As passagens dos adolescentes foram identificadas a partir da tabela de Histórico de Movimentações e a lógica da sua construção está ilustrada na Figura 1. Consideramos que o início da primeira passagem começa na movimentação de “Entrada”, associada ao registro de “Primeira Internação” (círculo em amarelo); já o fim das passagens (círculos em vermelho) acontece quando observada uma movimentação de “Saída” ou de “Evasão”, sem registro subsequente de “Retorno”, ou ainda nos casos de “Falecimento”. Evasões seguidas de retorno dão continuidade à passagem e são considerados movimentos intermediários (círculos em azul), assim como movimentos de transferências internas, apresentações externas, entre outros. Por fim, movimentos de “Entrada” após movimentos de “Saída” ou “Evasão” marcam início de uma nova passagem (círculo em amarelo). Com essa definição, foi possível calcular o número de passagens de cada adolescente pelo Degase e caracterizá-las.

Figura 1

Estrutura lógica da identificação de passagens de adolescentes pelo Degase a partir dos dados do SIIAD



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Segundo o Art. 63 do Código Penal, reincidência é definida como a prática de um novo delito após condenação por crime anterior transitado em julgado. Já o Instituto Sou da Paz (2018), em seu estudo sobre adolescentes paulistas cumprindo medidas socioeducativas na Fundação Casa, apresentou três tipos de reincidência: (i) Internos cuja primeira medida socioeducativa foi internação (primário MSE), (ii) Internos primários em internação que já haviam recebido outras medidas de meio aberto (primário em internação); e (iii) Adolescentes reincidentes em internação (reincidente na internação). Nesse estudo, dado o recorte de dados disponíveis, o uso do termo “reincidência” implica ter mais de uma passagem pelo Degase, podendo as passagens terem sido caracterizadas por internação provisória, internação ou semiliberdade. Isso acontece porque, como explicado anteriormente, o SIIAD não permite observar diretamente o tipo de internação do adolescente em cada momento.

Assim, em um esforço de obtermos algumas estimações sobre os tipos de internação, e considerando tal limitação do sistema, usamos a unidade como uma forma de associar o adolescente a um tipo de internação. Para isso, foram usadas informações das tabelas de transferências internas, histórico de saídas e características dos delitos. No cruzamento foram aplicadas regras condicionais aos tipos de movimentações presentes em cada passagem do adolescente para aumentar a precisão da estimativa. Esse cruzamento é necessário dado que a tabela de movimentações não conta com a informação da unidade que está gerando a movimentação. Após o cruzamento, apenas 6% das passagens ficam sem informação de unidade. Essa estratégia, no entanto, não é suficiente para associar as passagens dos adolescentes à internação provisória ou à internação, já que existem unidades que executam ambos os tipos de internação. Podemos apenas distinguir semiliberdade de internação.

A próxima seção apresenta o resultado das análises feitas com o SIIAD sobre o perfil dos adolescentes, os atos infracionais mais frequentes cometidos por eles, a taxa de reincidência, bem como um panorama da evolução das passagens pelas unidades do Degase ao longo do tempo e algumas de suas características, como tempo de duração e motivos de saída.

4. Panorama do cumprimento de medidas socioeducativas de meio fechado

4.1. Perfil dos adolescentes atendidos

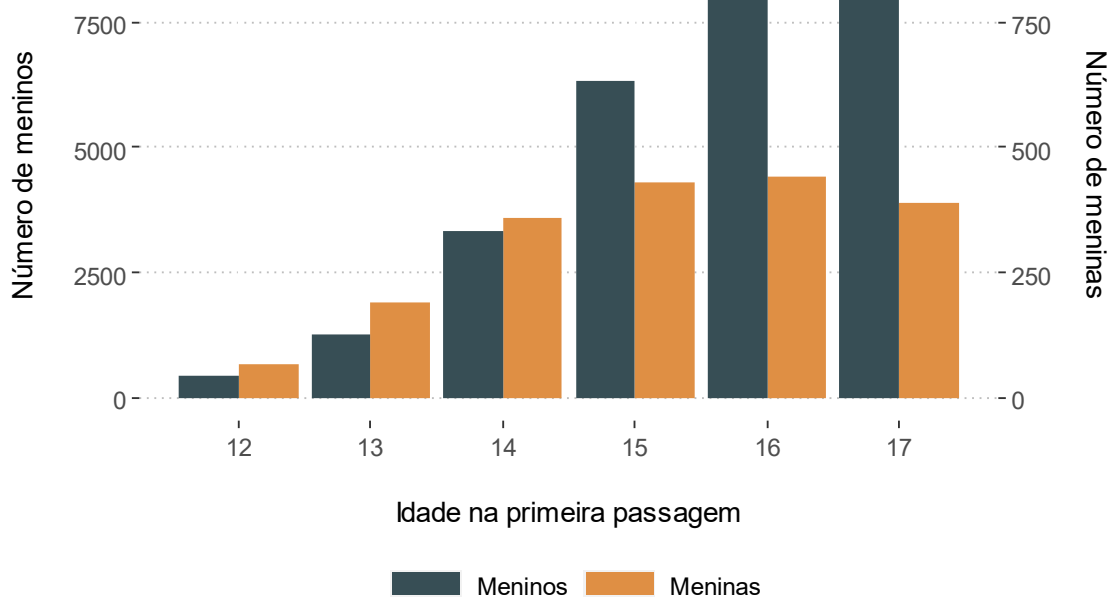
Entre janeiro de 2008 e setembro de 2020, 43.591 adolescentes distintos foram atendidos pelo Degase, em sua maioria meninos (94,0%)⁶. Considerando adolescentes nascidos a partir de 1996, observamos que a média de idade na primeira passagem é de 15 anos para meninas e de 16 anos para meninos. A Figura 2 mostra a frequência das idades no momento de início da primeira passagem, e permite observar como um número maior de meninas tem a primeira passagem antes dos 15 anos, comparativamente aos meninos.

Como explicado na seção 3.2, o SIIAD é vinculado ao sistema de óbitos do Detran, o que garante informações atualizadas sobre óbito dos adolescentes atendidos pelo Degase, mesmo após o cumprimento da medida. Do total de adolescentes atendidos entre janeiro de 2008 e setembro de 2020, 5.192 (12,0%) possuem data de óbito registrada após a passagem pelo Degase e tinham, em média, 19 anos quando faleceram. A análise por ano indica um crescimento acentuado no número de óbitos ao longo do tempo, especialmente a partir de 2014. Entre 2009 e 2013, por exemplo, foram registrados 932 óbitos; já entre 2014 e 2018, foram registrados 3.032 óbitos. Não é possível definir o motivo dos óbitos, mas esses números acompanham a curva de homicídio doloso de adolescentes e jovens divulgada pelo ISP no Dossiê Criança e Adolescente, que mostra um aumento significativo do número de vítimas a partir de 2014. Entre adolescentes, a taxa saiu de 12 vítimas por 100 mil habitantes em 2012 para 21 vítimas por 100 mil do mesmo grupo etário em 2017 (ISP, 2018). Já entre jovens de 18 a 24 anos, no mesmo período, essa taxa passou de 45 para 66 vítimas por 100 mil habitantes do mesmo grupo etário.

⁶ O sistema não contém informações sobre a raça dos adolescentes atendidos.

Figura 2

Distribuição do número de adolescentes por idade na primeira passagem

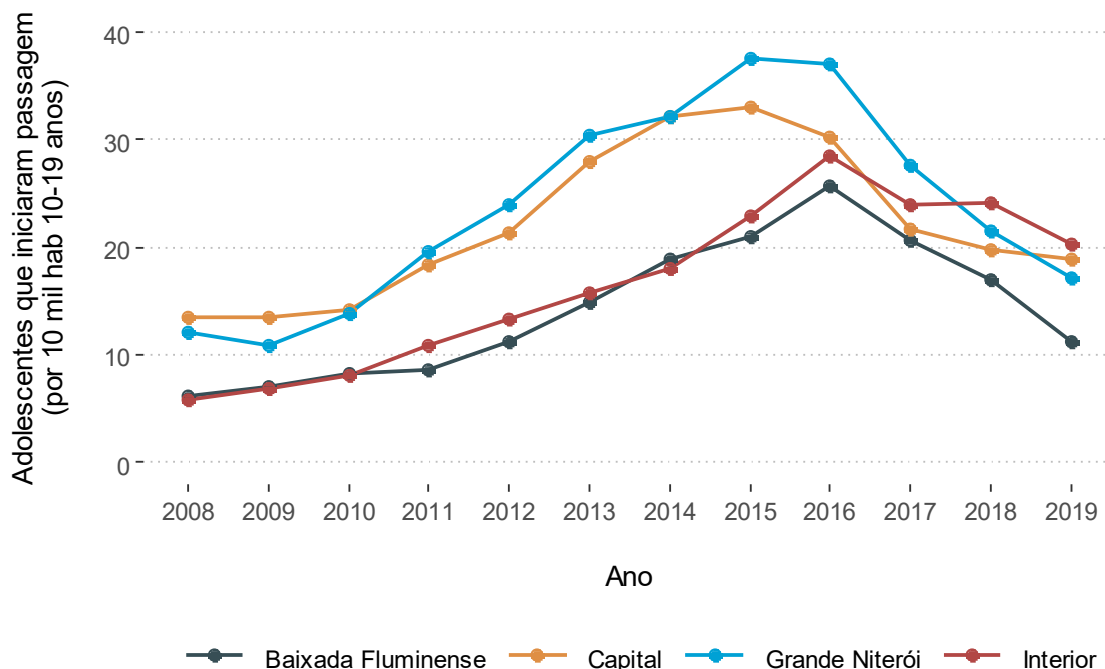


Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

A base de características também contém informação sobre o local de residência do adolescente, uma informação relevante para o desenho de políticas públicas, pois, dentre os direitos consagrados no Art. 124 do ECA, há o que garante ao adolescente privado de liberdade o de permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsáveis. Considerando todos os adolescentes com registro no SIIAD, 57,4% deles já passaram por uma unidade localizada em município diferente do seu município de residência. Para adolescente com residência fora da capital, esse número é de 92,7%. Esses percentuais podem ser explicados pela ausência de descentralização e regionalização das unidades do Degase, que estão localizadas em 14 dos 92 municípios fluminenses. Assim, uma análise futura deve levar em consideração a distância entre os municípios de residência e o local de internação ou cumprimento de medida de semiliberdade, para concluir se essa distância torna muito custosa a visita de pais ou responsáveis.

Figura 3

Evolução do número de adolescentes atendidos por 10 mil habitantes de 10-19 anos, por região de residência



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

A Figura 3 mostra a evolução anual do número de adolescentes atendidos pelo Degase por 10 mil habitantes de 10 a 19 anos⁷ por região de residência. Observa-se que, entre 2008 e 2015, todas as regiões apresentaram um crescimento acentuado, com destaque para Capital e Grande Niterói, que apresentavam as taxas mais elevadas. A partir de 2016, as curvas entram em trajetória decrescente, no entanto, o Interior não acompanhou a evolução recente das demais áreas e, em 2019, é a região com a maior taxa de adolescentes com passagem por unidades socioeducativas de meio fechado.

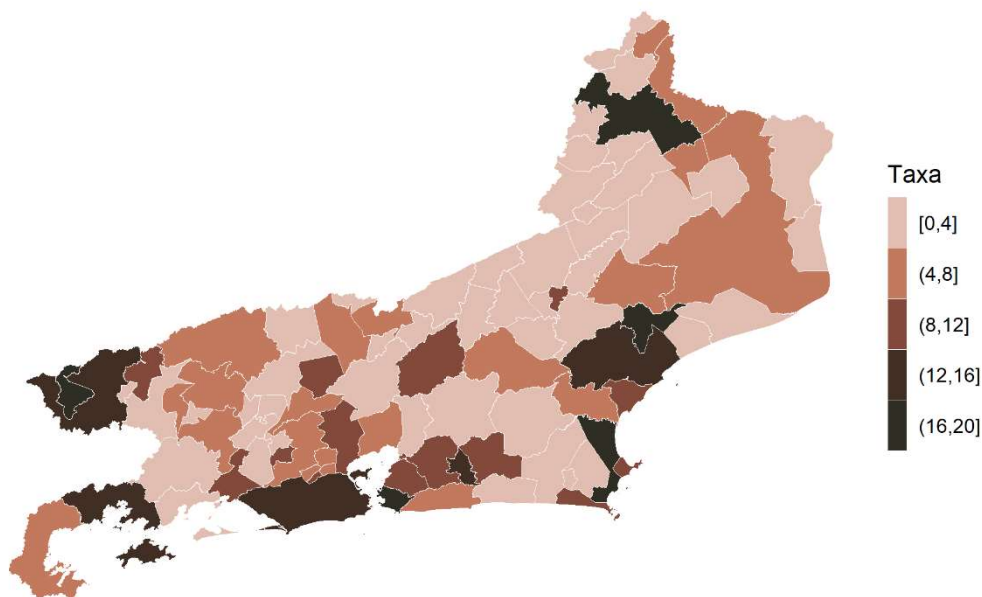
Para melhor detalhar essa distribuição territorial, a Figura 4 e a Figura 5 apresentam o número de adolescentes atendidos por 10 mil habitantes de 10 a 19 anos por município de residência, por passagem iniciada em 2009 e 2019 respectivamente. A comparação dos mapas indica que o número de adolescentes com passagem pelas unidades socioeducativas aumenta no estado como um todo, mas aumenta de forma mais acentuada nos municípios do interior. Destacam-se os municípios de Porto Real, Barra Mansa, Itatiaia, e Volta Redonda, no sul

⁷ A fonte do dado populacional é o DataSUS, que disponibiliza o número de habitantes por município para faixas etárias pré-definidas. A faixa etária de 10 a 19 anos é a mais próxima da faixa etária dos adolescentes com passagem pelo Degase e, por isso, foi usada para cálculo das taxas.

fluminense. Os municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São João da Barra, e Miracema, no norte fluminense. Além dos municípios de Armação dos Búzios, São Pedra da Aldeia e Arraial do Cabo, na região dos lagos.

Figura 4

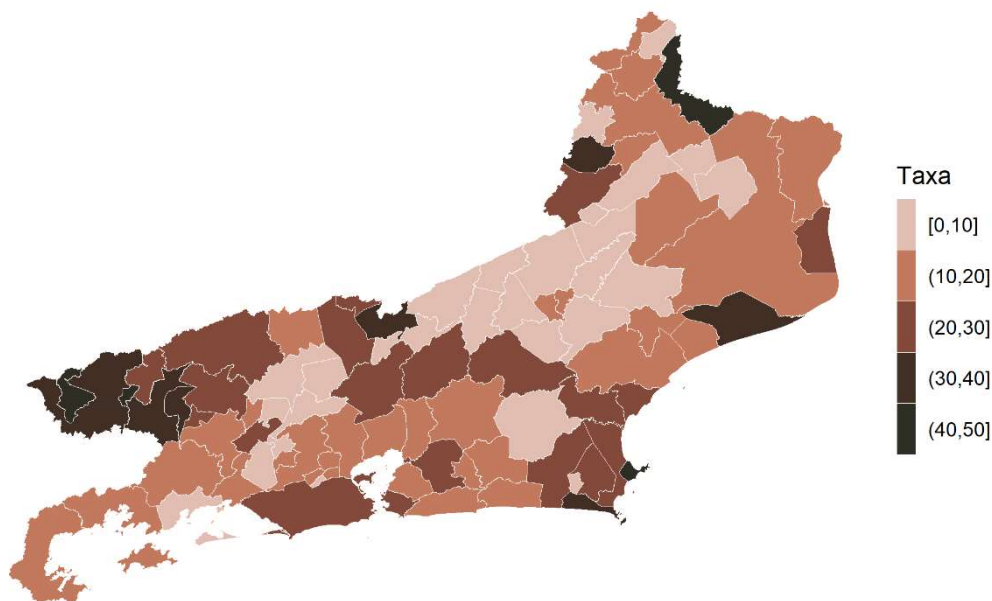
Número de passagens iniciadas em 2009, por município de residência do adolescente por 10 mil habitantes de 10 a 19 anos



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Figura 5

Número de passagens iniciadas em 2019, por município de residência do adolescente por 10 mil habitantes de 10 a 19 anos



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

4.2. Perfil infracional

Dentre os 43.591 adolescentes que passaram pelo Degase entre janeiro de 2008 e setembro de 2020, apenas 70% (29.935) tinham algum registro caracterizando os atos infracionais cometidos. A fonte principal das informações de ato infracional presentes no SIIAD são os dados da Guia de Apreensão de Adolescente Infrator (GAAI) preenchida pela PCERJ. Ao todo, foram identificados 45.129 atos infracionais, isto é, data do fato e pessoas únicas.

Em 85% (38.576) dos atos infracionais, o campo continha a informação necessária para extração de alguma infração, ou seja, informação do artigo e da lei. A partir desse total, fizemos a busca de 25 tipos penais diferentes (ver Tabela A1 do Apêndice), o que foi suficiente para classificar 85% (32.761) dos atos. Nos casos de concurso de infrações, com mais de uma infração caracterizando o mesmo ato infracional, considerou-se o tipo mais grave de acordo com as penas máximas cominadas e o critério legal para caracterização do ato como hediondo. A Tabela 1 apresenta o resultado desse exercício para as 15 infrações mais frequentes.

Tabela 1

Frequência e percentual das 15 infrações mais frequentes registradas pelo SIIAD

Infração	Frequência	Percentual
1 TRAFICO DE DROGAS	16709	43,3
2 ROUBO MAJORADO	7216	18,7
3 ROUBO SIMPLES	3175	8,2
4 POSSE OU PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO RESTRITO	2303	6,0
5 FURTO QUALIFICADO	1238	3,2
6 HOMICIDIO SIMPLES	627	1,6
7 HOMICIDIO QUALIFICADO	449	1,2
8 PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO	343	0,9
9 ROUBO COM LESAO CORPORAL GRAVE OU SEGUIDO DE MORTE	157	0,4
10 ESTUPRO DE VULNERAVEL	150	0,4
11 TRAFICO DE DROGAS AGRAVADO	126	0,3
12 ESTUPRO	89	0,2
13 POSSE IRREGULAR DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO	71	0,2
14 DISPARO DE ARMA DE FOGO	24	0,1
15 EXTORSAO SIMPLES	19	0,1

Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Observamos que cerca de 43% dos atos infracionais podem ser caracterizados por Tráfico de Drogas e 19% por Roubo Majorado. Chama atenção o elevado percentual de Tráfico de Drogas uma vez que, segundo o ECA e a Lei do Sinase, as medidas socioeducativas de meio fechado devem ser aplicadas apenas nos casos em que o ato infracional foi cometido mediante violência ou grave ameaça a pessoa e devem ser adotadas após exauridos outros meios de

proteção e promoção de direitos do adolescente. No entanto, esse elevado percentual pode estar associado às internações provisórias.

Usando o tipo de unidade como uma forma de separar internação provisória da internação e da semiliberdade, e analisando apenas atos infracionais que geraram entrada no Degase a partir de 2018, estima-se que 21% das passagens por unidades que executam exclusivamente internação são por Tráfico de Drogas e 40% por Roubo Majorado; já em unidades que executam exclusivamente internação provisória, esses números são de 35% e 31%, respectivamente. Em unidades de semiliberdade, 49% das passagens são por Tráfico de Drogas e 21% por Roubo Majorado. Esses números mostram que a alta frequência do Tráfico de Drogas mostrada na tabela pode ser explicada pela internação provisória, já que, nas passagens em que os adolescentes são efetivamente internados, a infração mais comum é o Roubo Majorado.

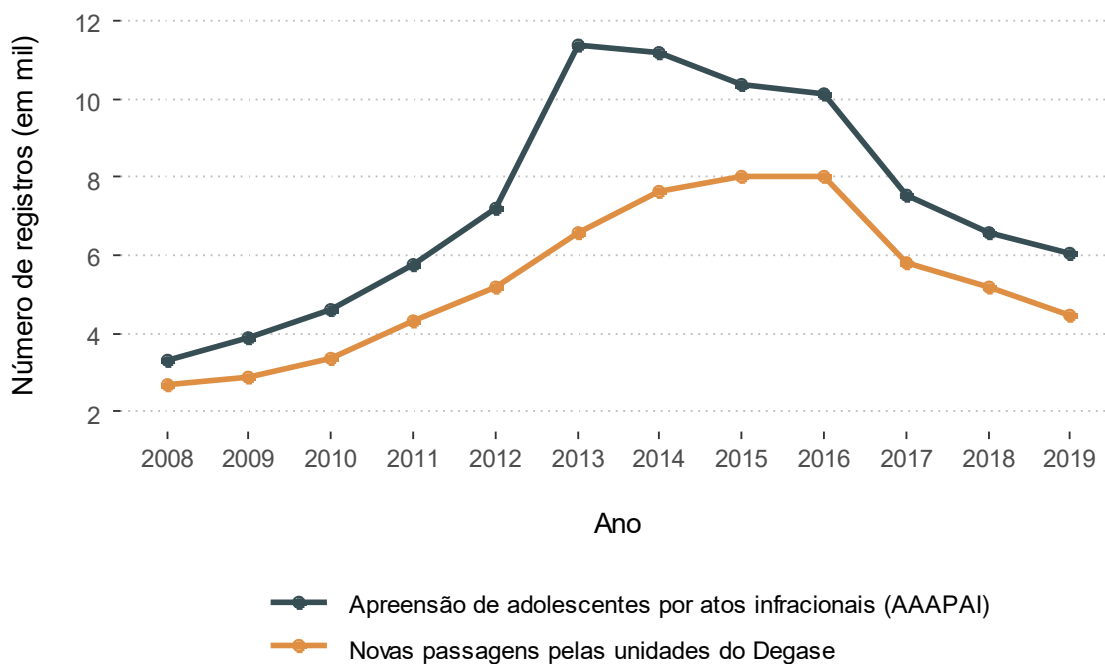
4.3. Evolução do fluxo de adolescentes pelo Degase

Do total de 43.591 adolescentes presentes na base, 42.415 possuem informações sobre suas movimentações sem inconsistências de fluxo. Ao aplicar a metodologia explicitada na seção anterior para o cálculo de passagens dos adolescentes, as 416.780 movimentações desses adolescentes correspondem a 65.914 passagens distintas entre janeiro de 2008 e setembro de 2020. A Figura 6 mostra a evolução do número de passagens iniciadas em cada ano. Os resultados indicam que em 2019 4.471 pessoas passaram pelas unidades de privação e restrição de liberdade, seja de forma temporária ou para serem internados. O número de passagens pelas unidades de privação e restrição de liberdade atingiu seu ápice em 2016, com 8 mil passagens no ano.

Como mencionado na Seção 2, as medidas de restrição ou de privação de liberdade representam o último recurso jurídico a ser aplicado, apenas em casos considerados graves. Como o SIIAD não contém informações sobre medidas de meio aberto, uma forma de explorar a relação entre o cometimento de atos infracionais e o número de novas passagens pelo Degase é a comparação do número de passagens com a evolução dos Autos de Apreensão de Adolescentes por Prática de Ato Infracional (AAAPAI), divulgado pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP, 2020). Essa série está representada na linha escura da Figura 6. O contraste das duas curvas indica que elas apresentam trajetórias muito semelhantes ao longo dos anos, com um descolamento temporário entre 2013 e 2016, quando diminuiu a proporção de passagens para registros de apreensão de adolescentes por prática de ato infracional pela PCERJ.

Figura 6

Evolução do número de adolescentes apreendidos por ato infracional (AAAPAI) no estado do Rio de Janeiro e do número de passagens iniciadas em unidades do Degase



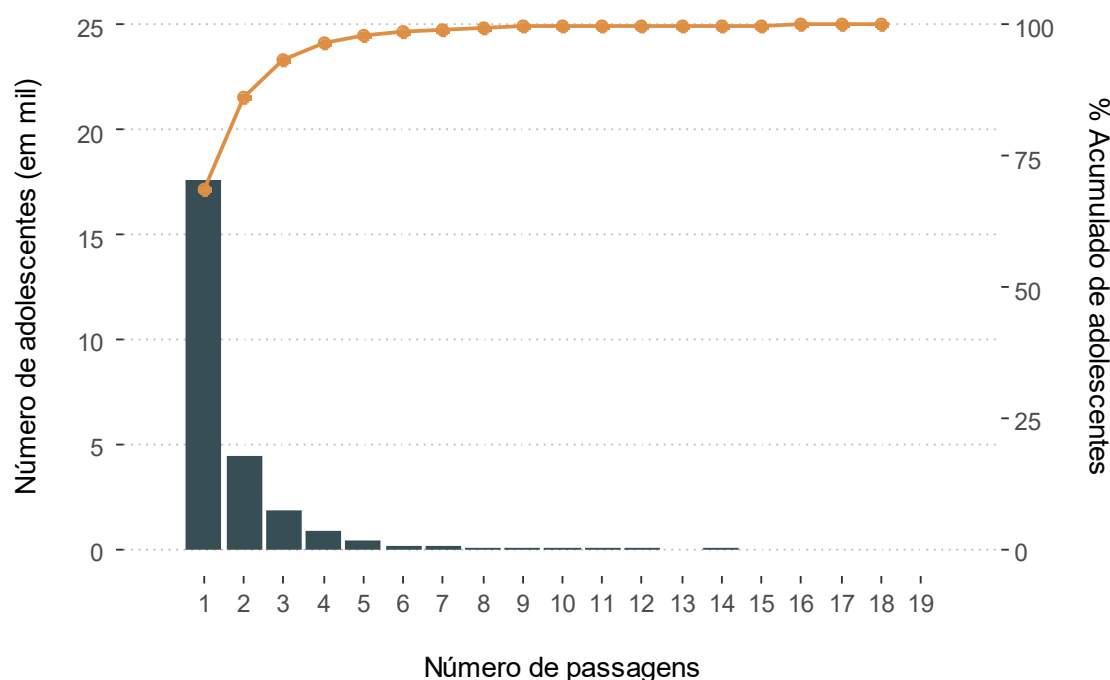
Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIAD/DEGASE.

Um aspecto central na avaliação da efetividade de políticas de interrupção da trajetória desviante de adolescentes atendidos pelo Degase é o acompanhamento de padrões de reincidência infracional. Uma vez metodologicamente definido o conceito de passagem (ver seção 3.2), vamos tratar como reincidentes aqueles adolescentes que possuem mais de uma passagem no Degase, independente se a passagem tenha envolvido períodos de internação, semiliberdade, ou apenas de internação provisória.

Considerando nascidos entre 1996 e 2001, cortes para as quais temos o período de 12 a 17 anos contido nos dados do SIAD, a Figura 7 mostra que, aproximadamente, 29% dos adolescentes são reincidentes em internação ou restrição de liberdade. Vale ressaltar que esse número não representa com precisão os reincidentes no cumprimento de medidas socioeducativas, dado que a limitação dos dados não permite excluir desse cálculo os adolescentes liberados após as audiências de apuração da materialidade e autoria do ato infracional.

Figura 7

Distribuição e percentual acumulado do número de passagens pelo Degase por adolescente



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Considerando os mesmos recortes, é possível observar que, como esperado, aqueles com primeira passagem quando mais novos possuem maior número de passagens, em média, do que os que ingressam no sistema mais velhos. Dentre aqueles com primeira passagem aos 12 anos, a média foi de 4 passagens no total, enquanto entre os que ingressaram pela primeira vez aos 15 anos, a média foi de 2 passagens. Analisando esse problema de outra forma, observamos que os adolescentes que passaram pelo Degase pela primeira vez com 14 anos ou menos têm uma chance maior de reincidir dentro do período de um ano, após o fim da primeira passagem (38%), quando comparados aos que passaram pelo Degase pela primeira vez com 15 ou 16 anos (28%).

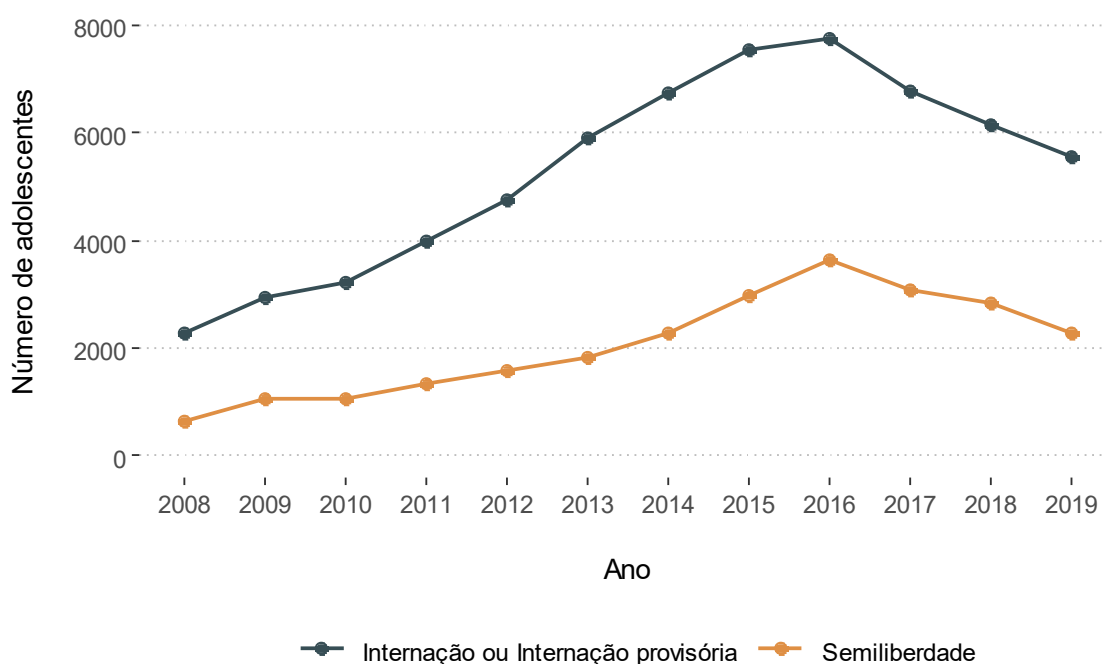
4.4. Características do cumprimento de medidas socioeducativas

As unidades do Degase podem ser de quatro tipos: (i) unidades de internação, (ii) de internação provisória, (iii) de internação e de internação provisória, e (iv) unidades de semiliberdade. Pelo SIIAD, identificamos 29 unidades diferentes, com 24 destas em funcionamento atualmente. Das que estão em funcionamento, 2 são de internação provisória, 2 de internação, 5 mistas — de internação e de internação provisória, e 15 são de semiliberdade. A Tabela A2 do Apêndice lista todas as identificadas com maior detalhe.

É preciso ressaltar que algumas unidades de internação provisória e/ou internação sofreram alteração quanto ao tipo de internação que executavam, mas permaneceram com o mesmo nome. Não foi possível rastrear essas mudanças ao longo do tempo. Conseguimos identificar mudanças desse tipo apenas quando envolveram semiliberdade, já que nesses casos o nome da unidade muda para conter a identificação “Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente” (CRIAAD). Assim, não conseguimos analisar o número de adolescentes com passagem pelo Degase ao longo do tempo de acordo com os quatro tipos de unidades. Podemos apenas estimar o número de adolescentes que passaram por unidades de internação (provisória e/ou efetiva) e unidades de semiliberdade, como ilustrado na Figura 8. De modo geral, o número de adolescentes com passagem por esses dois tipos de unidade evoluiu de forma similar, sendo o número mais alto de adolescentes com passagens por unidades de internação explicado pelo maior volume de internações provisórias, como mostrado a seguir.

Figura 8

Evolução do número de adolescentes que passaram por unidades do Degase de internação provisória e/ou internação e unidades de semiliberdade

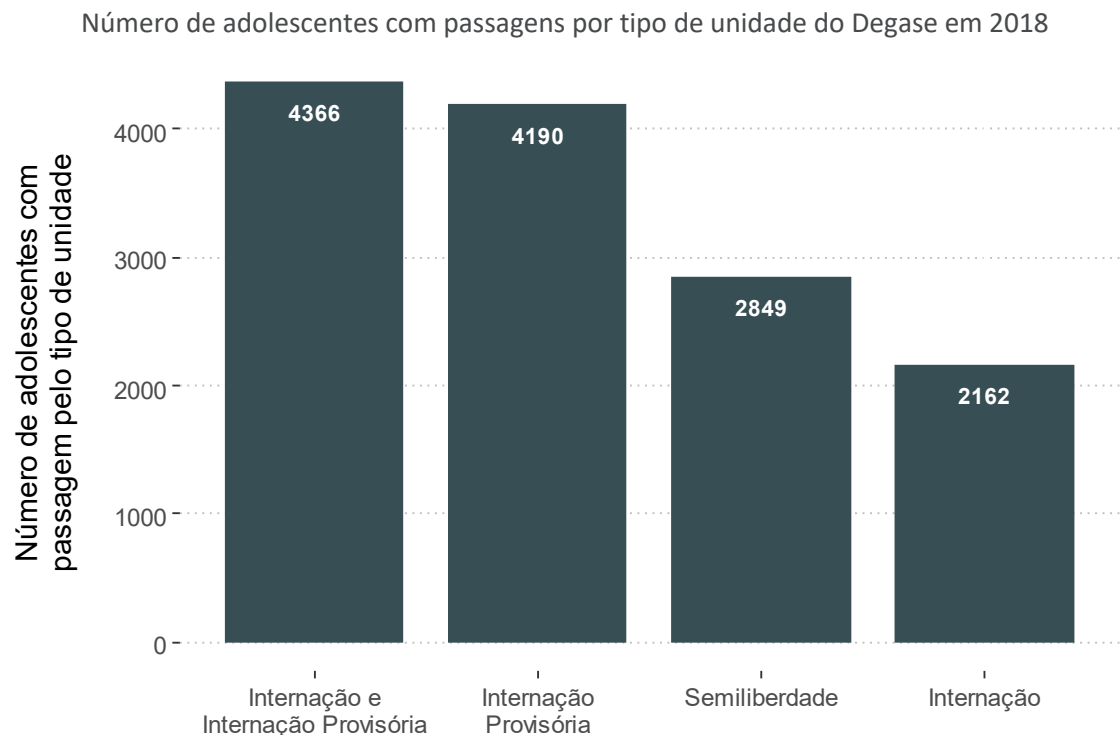


Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Com o intuito de garantir maior precisão sobre o tipo de internação executada pelas unidades, a Figura 9 apresenta o resultado do perfil das unidades apenas para movimentações que aconteceram em 2018. Os dados indicam que as unidades de internação provisória possuem maior volume de passagens de adolescentes em comparação às unidades de internação e às

unidades de semiliberdade. É preciso ressaltar que esses números não equivalem ao número de medidas de semiliberdade ou internação e sim ao número de passagens de adolescentes por cada tipo de unidade.

Figura 9



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIAD/Degase.

Na *Tabela 2*, as colunas referentes ao tempo (em dias) mostram os percentis 25, 50, 75 e 90 do tempo das passagens dos adolescentes de acordo com o tipo das unidades socioeducativas. Pelo percentil 50, observamos que metade das passagens por unidades de internação provisória dura até 8 dias. Nas unidades de internação, metade das passagens dura até 163 dias. Já nas unidades de semiliberdade esse número é de 37 dias. Estima-se que cerca de 81% dos casos de evasão aconteceram em unidades de semiliberdade, o que contribui para que as passagens por essas unidades tenham menor duração em relação à internação.

Tabela 2

Caracterização das passagens dos adolescentes quanto ao seu final

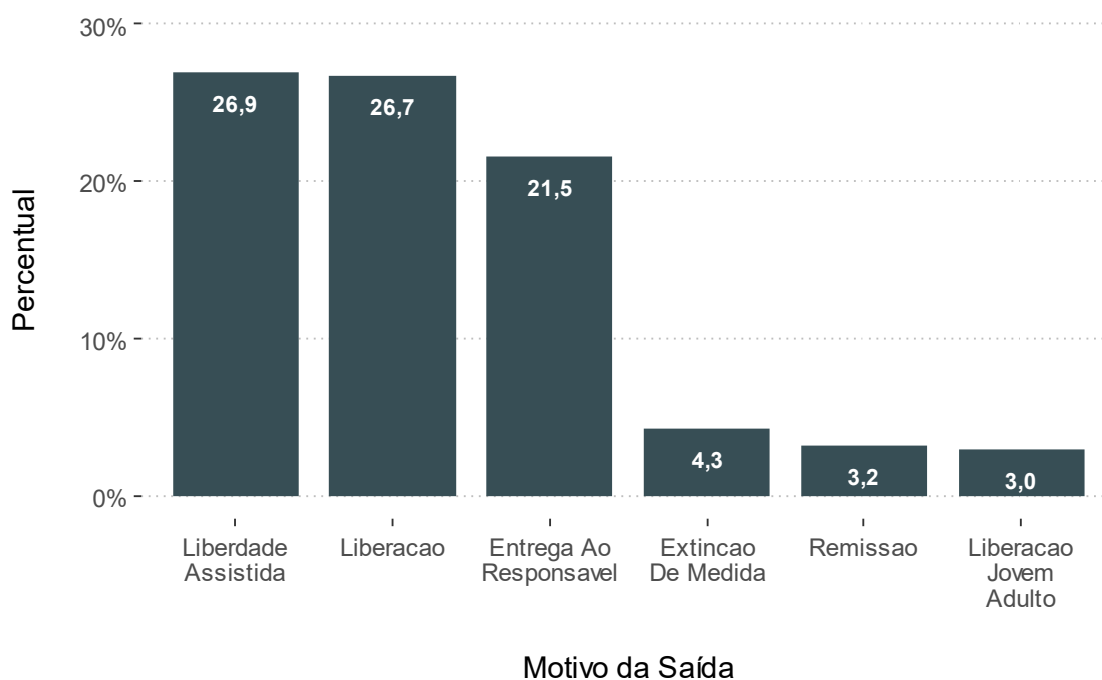
Tipo de unidade	Tempo das passagens (em dias)			
	P25	P50	P75	P90
Internação Provisória	6	8	11	24
Internação e Internação Provisória	15	31	95	258
Internação	82	163	295	354
CRIAAD - Semiliberdade	4	37	117	199

Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIAD/ Degase.

Outro aspecto importante das passagens é o motivo de saída, pois ele indicaria, em tese, se o adolescente está sendo desligado por finalização de processo ou progressão das medidas. A análise apresentada na Figura 10 indica que Liberdade Assistida, considerada uma progressão da medida, representa, 27% dos casos de Saída, seguida por motivos pouco precisos na qualificação da saída, Liberação (27%) e Entrega ao Responsável (21%). Como não é possível diferenciar internação provisória de cumprimento de medida, o movimento de saída aqui inclui saídas de internação provisória – ou seja, o adolescente foi liberado após as audiências do processo de apuração do ato infracional serem concluídas – e saídas após o cumprimento de alguma medida de restrição de liberdade.

Figura 10

Motivos mais frequentes de saída dos adolescentes



Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIAD/DEGASE.

Na Tabela A3 do Apêndice fazemos considerações sobre essa limitação em relação ao motivo de saída e, dada a importância da informação, sugerimos algumas mudanças a serem consideradas para que esta variável seja mais informativa quanto a caracterização das saídas.

5. Considerações Finais

Existem poucas evidências científicas no Brasil sobre qual encaminhamento tem sido dado aos adolescentes apreendidos por atos infracionais e como tem evoluído o perfil dos atos praticados, das medidas aplicadas e padrões de reincidência ao longo do tempo. A organização e análise dos dados do Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes (SIIAD), sistema oficial de acompanhamento de passagens dos adolescentes pelas unidades do Degase, representa um esforço inicial no sentido de suprir essa lacuna.

A análise dos dados do SIIAD mostrou que cerca de 45 mil adolescentes, em sua maioria meninos, passaram por unidades socioeducativas de meio fechado entre janeiro de 2008 e setembro de 2020. A média de idade na primeira passagem é de 15 anos para meninas e 16 anos para meninos. Apesar de a maioria dos adolescentes com registro no SIIAD ser residente do município do Rio de Janeiro, houve um aumento expressivo de passagens de adolescentes residentes de municípios do interior ao longo do período avaliado.

No total, 12% dos jovens com passagem pelo Degase possuem óbito registrado, e tinham, em média, 19 anos quando faleceram. Carvalho e Soares (2016) encontram uma mortalidade ainda maior para indivíduos envolvidos com o tráfico. Os autores mostram que 20% dos 225 jovens envolvidos com facções do tráfico de drogas no Rio de Janeiro, que foram entrevistados pelo Observatório de Favelas em 2016, morreram no período de 2 anos após a pesquisa ter sido realizada. Portanto, o fato de 43% dos adolescentes com passagem pelo Degase terem sido apreendidos por tráfico de drogas pode explicar parte dessa alta mortalidade observada.

Apesar de o Tráfico de Drogas ser a infração mais frequente dos adolescentes com passagem pelo Degase, ela é mais comum em internação provisória. Passagens por unidades de internação são mais associadas a infração de Roubo Majorado. Quanto à reincidência, observamos que cerca de 29% dos adolescentes possuem mais de uma passagem pelo Degase, com intervalo mediano entre passagens de 118 dias. Esse percentual é próximo ao que o Instituto Sou da Paz encontra para reincidentes em internação entre jovens da Fundação Casa (33%), no estado de São Paulo (Instituto Sou da Paz, 2018). No entanto, eles não consideram internação provisória. Isso sugere que a estimativa de reincidência presente nesse estudo pode estar subestimada, provavelmente pela impossibilidade em delimitar com precisão as passagens dos adolescentes devido a inconsistências e/ou lacunas dos dados armazenados pelo sistema.

Dentre os desafios de lidar com os dados do SIIAD destacam-se a impossibilidade de observar de forma simples e precisa o grupo de movimentações associada a uma mesma

passagem pelo Degase, a unidade na qual o adolescente está cumprindo medida em cada momento, o tipo de medida que o mesmo está cumprindo (i.e. provisória, internação ou semiliberdade), bem como a infração cometida pelo adolescente — informações cruciais para diagnóstico das medidas socioeducativas em meio fechado no estado do Rio de Janeiro.

Dessa forma, identificou-se que uma etapa importante desse esforço analítico é criar evidências e identificar pontos de aprimoramento para contribuir para o aperfeiçoamento do SIIAD e estimular o diálogo contínuo entre os diversos atores envolvidos na alimentação e manutenção do sistema socioeducativo. Nesse sentido, foi compartilhado com as equipes responsáveis pelo sistema, com quem a troca foi fundamental durante o processo de elaboração desse estudo, tanto os resultados da análise quanto sugestões de ajustes no processo de alimentação e armazenamento dos dados.

Dentre os próximos passos previstos no projeto de acompanhamento de trajetórias de adolescentes em conflito com a lei, está a análise dos dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O acesso a esses dados permitirá a realização de um diagnóstico mais completo das medidas socioeducativas aplicadas, pois a base contempla informações sobre todas as medidas socioeducativas aplicadas, seja de meio aberto ou fechado. Assim, é possível analisar a correlação entre o ato praticado e a medida aplicada aos adolescentes, além do percentual de casos efetivamente judicializados e, dentre esses, aqueles que não ensejaram a aplicação de medida, quer pela concessão de remissão, que pela improcedência. Além disso, será possível estimar a efetividade das medidas aplicadas por meio da avaliação do impacto das diferentes medidas socioeducativas na trajetória desses adolescentes, em específico, em padrões de reincidência, não só apenas a reincidência em internação.

Outro aspecto que pode ser explorado no futuro é a relação entre fatores individuais e familiares dos adolescentes com o comportamento infracional. Isso é possível por meio do cruzamento, no nível do adolescente, dos dados do SIIAD e do TJRJ com bases de proteção e promoção dos direitos infantojuvenis, como o Cadastro Único e os dados coletados em oitivas informais, que permitem observar fatores como educação da mãe, nível de renda familiar, escolaridade do adolescente, entre outros. Além disso, o MPRJ desenvolveu o Módulo Criança e Adolescente (MCA/MPRJ), sistema que permite identificar crianças e adolescentes com registro em programas de acolhimento no estado. O MCA/MPRJ permite observar aspectos como: motivo para entrada no programa (e.g. negligência, abandono pelos pais, situação de rua, abuso físico/psicológico/sexual, problemas de conduta); motivo de saída do programa (e.g.

reintegração aos genitores, evasão, maioridade, guarda ou tutela para família extensa e adoção) e tempo total de acolhimento.

O cruzamento dos dados do SIIAD e TJRJ com dados como o Cadastro Único e o MCA/MPRJ permitirá identificar se há, por exemplo, relação entre aspectos como idade da primeira apreensão, reincidência, e tipo de ato infracional cometido, com esses diferentes fatores que estiveram presentes na vida dos adolescentes ao longo do tempo. Esse tipo de estudo é importante para identificar grupos de adolescente que estão sob maior risco de apresentarem comportamentos delinquentes e que poderiam se beneficiar de políticas de prevenção. O CENPE/MPRJ acredita que o esforço de produzir evidências científicas sobre a efetividade das medidas socioeducativas é fundamental para subsidiar ações integradas que visam interromper a trajetória desviante iniciada por esses adolescentes em conflito com a lei e dissuadir o cometimento de delitos por parte dos adolescentes.

Referências

BRASIL. Constituição, (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] União, Poder Legislativo, Brasília, n. 191-A, 05 de out. 1988.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). (1990). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8069>. Acessado em:15/05/2009.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2006). Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase. Brasília: Conanda.

Conselho Nacional do Ministério Público. Panorama de Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade. Grupo de Trabalho – Portaria CNMP – PRESI Nº 60/2018 Acompanhamento da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília, 2019.

Instituto Sou da Paz. Aí eu voltei para o corre: Estudo da reincidência infracional do adolescente no estado de São Paulo, 2018.

Carvalho, L. S., & Soares, R. R. (2016). Living on the edge: Youth entry, career and exit in drug-selling gangs. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 121, 77-98.

Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. ISP Dados. Disponível em: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>. Acesso em: 03 dez. 2020

Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Dossiê Criança e Adolescente. Rio de Janeiro, RioSegurança, 2018.

Apêndice

A Tabela A1 mostra as infrações consideradas para codificação dos atos infracionais cometidos pelos adolescentes, bem como os artigos e leis que o tipificam. A Tabela A2 mostra as unidades que estão presentes no SIIAD, seja na tabela de “Transferências Internas”, “Saídas” ou “Delitos”. O tipo de internação realizado em cada unidade mostra como elas funcionam atualmente e, para aquelas que foram extintas, como eram antes de serem desativadas. No entanto, é possível que essas classificações tenham mudado ao longo do tempo. Vale mencionar que CRIAAD Penha e CENSE Barreto são duas unidades que possuem registro no Degase, mas não aparecem nas tabelas do SIIAD. Por fim, a Tabela A3 sistematiza algumas das limitações que encontramos nos dados do SIIAD em que fazemos sugestões que podem ser consideradas para tornar o sistema mais informativo no que diz respeito a trajetória dos adolescentes pelas unidades socioeducativas de meio fechado no Rio de Janeiro.

Tabela A1

Infrações consideradas na classificação dos atos infracionais cometidos pelos adolescentes com passagem pelo Degase

Infração	Artigo	Lei	Parágrafo
CRIME DE TORTURA	Art. 1	Lei 9.455/97	-
DISPARO DE ARMA DE FOGO	Art. 15	Lei 10.826/03	-
ESTUPRO	Art. 213	Código Penal	-
ESTUPRO DE VULNERAVEL	Art. 217	Código Penal	-
EXTORSÃO EM CONCURSO	Art. 158	Código Penal	1
EXTORSÃO MAJORADA	Art. 158	Código Penal	2
EXTORSÃO MEDIANTE SEQUESTRO	Art. 159	Código Penal	-
EXTORSÃO QUALIFICADA	Art. 158	Código Penal	3
EXTORSÃO SIMPLES	Art. 158	Código Penal	0
FURTO QUALIFICADO	Art. 155	Código Penal	4
HOMICÍDIO QUALIFICADO	Art. 121	Código Penal	2
HOMICÍDIO SIMPLES	Art. 121	Código Penal	0
LESAO CORPORAL GRAVE	Art. 129	Código Penal	1
LESAO CORPORAL GRAVISSIMA	Art. 129	Código Penal	2
LESAO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE	Art. 129	Código Penal	3
PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO	Art. 14	Lei 10.826/03	-
POSSE IRREGULAR DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO	Art. 12	Lei 10.826/03	-
POSSE OU PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO RESTRITO	Art. 16	Lei 10.826/03	-
RECEPTAÇÃO QUALIFICADA	Art. 180	Código Penal	1
ROUBO COM LESAO CORPORAL GRAVE OU SEGUIDO DE MORTE	Art. 157	Código Penal	3
ROUBO MAJORADO	Art. 157	Código Penal	2
ROUBO SIMPLES	Art. 157	Código Penal	0
SEQUESTRO E CARCERE PRIVADO	Art. 148	Código Penal	-
TRAFICO DE DROGAS	Art. 33	Lei 11.343/06	-
TRAFICO DE DROGAS AGRAVADO	Art. 33 e Art. 40	Lei 11.343/06	-

Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Tabela A2

Características das unidades do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase)

Unidade Degase	Tipo de internação atual ou último tipo de internação	Situação	Município	Observação
CAI BAIXADA	Definitiva	Em funcionamento	Belford Roxo	
EDUCANDARIO SANTO EXPEDITO	Definitiva	Encerrado	Rio de Janeiro	
ESCOLA JOAO LUIZ ALVES	Definitiva	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
CENSE DOM BOSCO	Internação e Int. Provisória	Em funcionamento	Rio de Janeiro	Antigo Instituto Padre Severino
CENSE IRMA ASSUNCION DE LA GANDARA USTARA	Internação e Int. Provisória	Em funcionamento	Volta Redonda	
CENSE NOVA FRIBURGO	Internação e Int. Provisória	Em funcionamento	Nova Friburgo	Antigo Criaad Nova Friburgo
CENSE PROF. ANTONIO CARLOS GOMES DA COSTA	Internação e Int. Provisória	Em funcionamento	Rio de Janeiro	Antigo Educandário Santos Dumont
CENSE PROF. MARLENE HENRIQUE ALVES	Internação e Int. Provisória	Em funcionamento	Campos dos Goytacazes	
EDUCANDARIO SANTOS DUMONT	Internação e Int. Provisória	Encerrado	Rio de Janeiro	
CENSE ILHA DO GOVERNADOR	Internação Provisória	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
CENSE PROF. GELSON DE CARVALHO AMARAL	Internação Provisória	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
INSTITUTO PADRE SEVERINO	Internação Provisória	Encerrado	Rio de Janeiro	
CRIAAD BANGU	Semiliberdade	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
CRIAAD BARRA MANSA	Semiliberdade	Em funcionamento	Barra Mansa	
CRIAAD BONSUCESSO	Semiliberdade	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
CRIAAD CABO FRIO	Semiliberdade	Em funcionamento	Cabo Frio	
CRIAAD CAMPOS	Semiliberdade	Em funcionamento	Campos dos Goytacazes	
CRIAAD DUQUE DE CAXIAS	Semiliberdade	Em funcionamento	Duque de Caxias	
CRIAAD ILHA DO GOVERNADOR	Semiliberdade	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
CRIAAD MACAE	Semiliberdade	Em funcionamento	Macaé	
CRIAAD NILOPOLIS	Semiliberdade	Em funcionamento	Nilópolis	
CRIAAD NITEROI	Semiliberdade	Em funcionamento	Niterói	
CRIAAD NOVA FRIBURGO	Semiliberdade	Encerrado	Nova Friburgo	
CRIAAD NOVA IGUACU	Semiliberdade	Em funcionamento	Nova Iguaçu	
CRIAAD RICARDO DE ALBUQUERQUE	Semiliberdade	Encerrado	Nilópolis	
CRIAAD SANTA CRUZ	Semiliberdade	Em funcionamento	Rio de Janeiro	
CRIAAD SAO GONCALO	Semiliberdade	Em funcionamento	São Gonçalo	
CRIAAD TERESOPOLIS	Semiliberdade	Em funcionamento	Teresópolis	
CRIAAD VOLTA REDONDA	Semiliberdade	Em funcionamento	Volta Redonda	

Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIAD/Degase.

Tabela A3

Sugestões para o aprimoramento do Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes

Limitação	Natureza da limitação	Descrição da limitação	Sugestão
Atos infracionais	Fluxo de informações	Cerca de 30% dos adolescentes com passagem pelo Degase não possuem registro da infração que cometeram.	Em todos os casos, o Degase deve ser informado sobre o ato infracional cometido pelos adolescentes. Analisar a possibilidade de tornar esse campo obrigatório.
	Preenchimento dos dados	Falta de padronização na forma como os artigos, parágrafos e leis são incluídos. Falta de delimitadores de texto para separar de forma clara os tipos penais.	Incorporar no SIIAD restrições e/ou regras para o preenchimento do campo do ato infracional.
Medida socioeducativa	Fluxo de informações	A informação das medidas socioeducativas são registradas com atraso no SIIAD devido a falha no fluxo de informações entre atores.	O Degase deve ser sempre informado quanto à medida que foi aplicada ao adolescente. No momento que o adolescente entra em uma unidade, essa informação deve ser conhecida para que seja registrada no sistema. O mesmo deve acontecer quando o adolescente recebe uma medida de meio fechado após a internação provisória.
	Estrutura dos dados	Devido a existência de unidades que atendem internação provisória e internação definitiva, bem como a mudanças das medida que algumas unidades executavam ao longo dos anos, não é possível saber qual tipo de medida o adolescente está cumprindo apenas pelo nome da unidade.	O Degase pode criar um campo no SIIAD para que, no momento da entrada do adolescente na unidade, seja informado se ele está entrando para cumprir internação provisória, definitiva, ou semiliberdade. Caso a entrada seja em uma unidade que atende apenas um tipo de internação, o campo pode ser preenchido automaticamente. Mas, caso seja uma unidade de internação provisória e definitiva, será necessário informar o tipo de internação. Pode ser criada ainda uma categoria que corresponda a situação em que o adolescente não está internado provisoriamente, mas está aguardando a oitiva por exemplo.
Fim das passagens	Preenchimento dos dados	Não preenchimento de movimentos de saída após apresentações externas para audiências que resultaram na liberação do adolescente.	O Degase deve sempre registrar a saída dos adolescentes para garantir que as passagens fiquem bem delimitadas e que a tabela de saídas seja preenchida com as informações da unidade e o motivo de saída.
Motivos de saída	Estrutura dos dados	As categorias existentes no SIIAD para o motivo de saída dos adolescentes não são bem definidas e induzem ao erro no momento do preenchimento.	Rever o nome das categorias disponíveis para preenchimento para que elas sejam autoexplicativas e cada uma represente uma situação bem definida. Nessa revisão, é preciso levar em consideração a necessidade de distinguir saídas de internação provisória de saídas de medidas de internação ou semiliberdade.
			Dentro das saídas de internação provisória é preciso distinguir se houve arquivamento ou remissão e, nesse último caso, se foi aplicada medida em meio aberto. Dentro das saídas de internação ou semiliberdade, é preciso distinguir se o adolescente progrediu para uma medida de meio aberto, ou se ele foi desinternado sem ter recebido outra medida.
Motivos para apresentação externa	Estrutura dos dados	Dentre as categorias existentes no SIIAD para motivo da apresentação externa estão: "Audiência de Apresentação", "Audiência de Continuação", "Audiência de Reavaliação", e "Audiência".	A categoria genérica "Audiência" deve ser removida, pois, ela não permite saber se o caso ainda está em processo de apuração ou se o adolescente já está cumprindo medida em meio fechado. As outras categorias devem ser usadas.

Fonte: CENPE/MPRJ com base nos dados do SIIAD/Degase.

Como citar este trabalho: Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ). Diagnóstico da execução de medidas socioeducativas de meio fechado no estado do Rio de Janeiro. *Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro, dezembro de 2020.

CENPE/MPRJ | centrodepesquisas@mprj.mp.br

