



Organizações Não Governamentais



Apoio

MLAL - Movimento Laici América Latina

Terra Nuova

União Européia

Secretariado Geral Fórum DCA Nacional

Marcus Fucks - Amencar; Mione Sales - CFESS; Normando Batista - ABONG;

Cláudio Costa - ANCED

Equipe Fórum DCA Nacional

Márcio Sanchez (secretário-executivo); Vanessa Viana; Elisângela Menezes

Conselho Diretor ABONG

Diretoria Executiva

Sérgio Haddad (presidente) - Ação Educativa; Maria José Jaime (secretária-geral) - Inesc;

Atila Roque (tesoureiro) - Ibase; Jorge Eduardo S. Durão - Fase; Natalício Santos Corrêa - Camp; Normando

Batista - Cecup; Marluze Pastor Santos - Tijupá; Silvio Caccia Bava - Pólis

Diretoria Regional

Sul - Irma Kniess (CDHMGB/SC); **Rio de Janeiro** - Ricardo Corrêa (Bento Rubião); **São Paulo** - Maria Magdalena

Alves (Ação da Cidadania); **NE I** (PE,AL,PB) - Eduardo Homem (CCLF/PE); **NE II** (BA, SE) - Damien Hazard

(Vida Brasil/BA); **NE III** (CE, PI, RN) - Patrick Oliveira (Vida Brasil/CE);

Centro Oeste - Ivo Schroeder (OPAN/MT); **Amazônia** - Thaddeus Jude Scanlon (Cepepo/PA)

Equipe ABONG

Marcos José Pereira da Silva (assist. diretoria); Jume Taga Tamoto; Mariângela Graciano,

Neusa Dias; Tereza Heloína

Participaram desta publicação

Capa: Nyx.Imago Edições e Design

Foto: Márcia Casturino

Organização: Mione Sales

Revisão: Mariângela Graciano

Diagramação/Editoração: Neusa Dias

ABONG

Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684,

04530-001, São Paulo-SP

Fone: (11) 829-9102; Fax: (11) 822-6604

E.mail: abong@uol.com.br

Site: www.abong.org.br

Fórum DCA Nacional

SEPN 506 - Bloco C - Loja 21/25

70350-535, Brasília - DF

Fone: (61) 349-5202; Fax (61) 273-0116

E.mail: forumdca@brhs.com.br

ADOLESCÊNCIA, ATO INFRACIONAL E CIDADANIA

A resposta está no ECA. Basta querer realizar

ADOLESCÊNCIA, ATO INFRACIONAL E CIDADANIA
A resposta está no ECA. Basta querer realizar

Esta publicação é uma parceria entre a
Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG e
Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança
e do Adolescente - Fórum DCA Nacional

Novembro de 1999 / Tiragem: 10.000 exemplares

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
PARTE I	
NÃO À REDUÇÃO DA IDADE PENAL	
Sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a inimputabilidade penal <i>Sylvia Helena Terra</i>	7
Da severidade da reação penal do Estado à proteção integral de crianças e adolescentes <i>Ministro José Celso de Mello Filho</i>	15
Os filhos da miséria social <i>Jussara de Goiás</i>	21
Por que dizer não à redução da idade penal? <i>Rita Camata; Nilmário Miranda; Agnelo Queirós; João Fassarella</i>	29
A histeria penal nos EUA <i>Marcos Rolim</i>	33
PARTE II	
AVANÇANDO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS	
Os atos infracionais e as medidas sócio-educativas aplicáveis aos adolescentes <i>Daniela de Freitas Marques</i>	37
O novo paradigma e o desafio dos direitos no cotidiano do atendimento <i>Marcus Fucks</i>	45
Eca, delitos e adolescência <i>Mário Volpi</i>	53
Medidas sócio-educativas e responsabilização dos adolescentes <i>Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda</i>	61

APRESENTAÇÃO

Esta publicação é fruto de uma articulação entre o Secretariado do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA Nacional e o Conselho Diretor da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG.

O Fórum DCA congrega entidades da sociedade civil e Fóruns Estaduais mobilizadas em torno do controle social, promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Exerceu um papel histórico fundamental no período da Assembléia Constituinte para a aprovação dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal, promulgada em 1988, a *Constituição Cidadã*; e no processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Desde a criação do ECA, o Fórum tem investido no monitoramento do processo de implantação do Sistema de Garantia dos Direitos, especialmente dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Já a ABONG apresenta, nos seus Estatutos e em sua Carta de Princípios, a defesa dos direitos humanos, da justiça social e da democracia, entre outros; e tem se pautado pela busca da concretização dos princípios acima referidos, e por uma atuação em conjunto com outros atores sociais.

O tema dessa publicação - *Não à Redução da Idade Penal e Implementação das Medidas Sócio-Educativas* - expressa a preocupação e o compromisso do Fórum DCA e da ABONG com a garantia e proteção dos direitos da criança e do adolescente, e com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A intenção é contribuir por meio de subsídios críticos novos para o mais amplo e democrático debate acerca dessas questões.

Essa preocupação decorre da existência no Congresso Nacional de vários Projetos de Emenda Constitucional (PECs), visando reduzir a idade de inimputabilidade penal. Aliado a isso, as rebeliões que têm acontecido nas unidades de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, em virtude de condições de internação que descumprem o ECA e as deliberações do CONANDA, paradoxalmente criam um clima favorável, junto a uma parcela da opinião pública, para a redução da idade penal. O tratamento sensacionalista dado à matéria pela mídia mais o desconhecimento do Estatuto por parte

da população produzem uma aparente sensação de impunidade dos adolescentes que cometem infrações – espelho da despolitização da questão social e da perda de referenciais democráticos e humanistas em nosso país. Na verdade, a perspectiva contida no ECA e que orienta a mobilização da sociedade civil é a de impedir, em nome dos direitos de crianças e adolescentes e dos direitos humanos, o arbítrio e a violência do Estado sobre adolescentes sob a sua tutela e guarda.

Entendem o Fórum DCA e a ABONG que a redução da idade penal significa, simplesmente, uma postura de combater o efeito ao invés de eliminar as causas. Um posicionamento semelhante aos daqueles que, com o aumento crescente da violência, ao invés de propor o enfrentamento das raízes estruturais que geram a violência, tais como o desemprego, a falência dos sistemas públicos de educação e de saúde, a inexistência de políticas sociais básicas, e de uma política pública de justiça e segurança, reivindicam como “solução” a pena de morte.

O Estatuto estabelece a responsabilização dos adolescentes autores de ato infracional, mas através da aplicação das Medidas Sócio-educativas, cujo princípio fundamental é o caráter pedagógico, como define o próprio nome das medidas, objetivando a reeducação, e a inserção daqueles na sociedade como *cidadão* de fato e de direito.

O Fórum DCA e a ABONG reiteram que a resposta a esta situação está no ECA, isto é, no reordenamento institucional das unidades de internação e semiliberdade, e também na construção de um aparato para aplicação das medidas não-privativas de liberdade. Para tal, a pressão deve estar voltada aos responsáveis pela consecução das medidas sócio-educativas, especialmente aos governos estaduais, que pouco investem no atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais.

O Fórum DCA e a ABONG, portanto, reafirmam incisivamente:

- não à redução da idade de imputabilidade penal;
- sim à implantação e implementação efetiva das medidas sócio-educativas;
- sim ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Normando Batista
Secretariado Nacional do Fórum DCA / ABONG

PARTE I

NÃO À REDUÇÃO DA IDADE PENAL



SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A INIMPUTABILIDADE PENAL

*Sylvia Helena Terra*¹

“(...) a idéia de uma reclusão penal é explicitamente criticada por muitos reformadores. Porque é incapaz de responder à especificidade dos crimes. Porque é desprovida de efeito sobre o público. Porque é inútil à sociedade, até nociva: é cara, mantém os condenados na ociosidade, multiplica-lhes os vícios. Porque é difícil controlar o cumprimento de uma pena dessas e corre-se o risco de expor os detentos à arbitrariedade de seus guardiães. Porque o trabalho de privar um homem de sua liberdade e vigiá-lo na prisão é um exercício de tirania....” (Michel Foucault. *Vigiar e Punir*).²

O Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, instituído a partir do advento da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 – mesmo se considerando o contexto das relações econômicas e sociais de absoluta desigualdade –, introduziu, no universo dos estribos limites do Direito, inovações no conceito da “pena”, para além da categoria específica de que cuida, colocando em dúvida todo o sistema penal e a política criminal vigente.

Ao garantir a proteção integral à criança e ao adolescente, ao assegurar-lhes todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual

e social, em condições de liberdade e dignidade, o Estatuto em questão adota, agora, medidas sócio-educativas como resposta a atos infracionais, numa perspectiva conceitual oposta à pena, que tradicionalmente está associada à noção de castigo.

A privação da liberdade, com duração determinada, prevista por Lei e através de sentença judicial, é a forma específica pela qual o Direito Penal objetivo concretiza o princípio da reparação equivalente, no âmbito da noção de castigo.

Não foi por acaso que esta forma de pena incorporou-se aos sistemas penais modernos e

¹ Assessora jurídica do Conselho Federal de Serviço Social - CFESS.

² FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir. História da Violência nas Prisões*. 5ª Ed. Petrópolis. Vozes, 1987.

foi considerada como natural, justamente com o advento do capitalismo industrial, e mais precisamente em momento histórico que a classe dominante pôde desenvolver e afirmar todas as suas características.

Nem se diga que, para que a idéia da possibilidade de reparação de dano – associada à expiação da culpa pelo castigo, através da privação de liberdade – tenha podido nascer, foi necessário que todas as formas concretas de riqueza social

tivessem sido reduzidas à mais abstrata e mais simples das formas: o trabalho humano medido pelo tempo.

Constata-se, pois, uma contradição inegável entre a proclamada finalidade racional de proteção da sociedade ou de reeducação do delinqüente e o princípio da reparação equivalente, que permeia a prática judiciária e a estrutura da própria sociedade.

Se efetivamente a pena, como assevera Pachukanis,

“fosse considerada somente do ponto de vista de seu fim, a própria execução da pena e, em particular os seus resultados, deveriam suscitar grande interesse. (...) O interesse atribuído aos métodos de ação de grande fôlego sobre o delinqüente é insignificante, se comparado ao interesse suscitado pelo fascinante momento em que é pronunciada a sentença e determinada a ‘medida penal’. As questões de reforma judiciária não preocupam senão um reduzido círculo de especialistas. Em contrapartida, para o público o cerne da questão consiste no fato de saber se a sentença corresponde à gravidade do delito. Para a opinião pública, uma vez que o Tribunal tenha determinado corretamente o equivalente, tudo se encontra, por assim dizer, em ordem e o destino posterior do delinqüente já não interessa a quase ninguém”³

A pena privativa da liberdade tem se mostrado, assim, absolutamente ineficiente, se quisermos, evidentemente, adotar a posição dos estudiosos sobre a questão; a não ser que se pretenda, como nem sequer defendem os setores mais retrógrados, considerá-la no seu sentido original, de reparação, de expiação de culpa e de castigo.

A prisão como instrumento concretizador da pena-castigo só tem contribuído para a re-

produção da criminalidade. Nele se assentam todos os pressupostos contrários ao processo de reeducação. Nela se assentam os pressupostos da desumanização, da deterioração humana, da desqualificação, do estigma, do preconceito; enfim, retira do prisioneiro qualquer sentido de dignidade humana. Neste sentido, discorre brilhantemente Jason Albergaria, ao se manifestar acerca do rebaixamento da maioridade penal:

³ PACHUKANIS, E.B. *Teoria Geral do Direito e Marxismo*. São Paulo. Editora Acadêmica, 1998, p. 131.

“(...) Com efeito, a pena está em crise. São conhecidos os males da instituição total, caracterizada por seu fator criminógeno: a desumanização do preso, a contaminação carcerária, a superpopulação prisional. Já se acentuou que a pena de prisão determina a perda da liberdade e da igualdade, que derivam da dignidade humana. A perda dos direitos fundamentais de liberdade e igualdade representa a degradação da pessoa humana, como a tortura e o tratamento desumano, expressivamente proibidos pela Constituição. Vaticina-se a abolição da pena de prisão, substituída pelas alternativas. (...) Persistem os males da prisão como a ‘prisonização’, a contaminação carcerária, a superpopulação prisional, o hospitalismo, e a avitaminose psíquica, o que torna o egresso incapaz de convivência social, rendendo ensejo e reincidência e aumento de violência urbana.(...)”⁴

Não se trata, pois, a partir de tais conceitos, da defesa da impunidade para a prática de crimes, delitos, contravenções ou mesmo em relação à prática de atos infracionais. Ao contrário, há que se buscar mecanismos e instrumentos que possibilitem a efetiva diminuição da criminalidade e da violência, na perquirição do interesse público e social, objetivando a prevenção e repressão dos crimes, sem, entretanto, abdicar das

garantias de direito daqueles que são acusados, e de forma a aplicar penas que possibilitem, efetivamente, a reinserção do indivíduo na sociedade.

O sistema prisional, em sua realidade e efeitos concretos, foi denunciado como fracasso desde 1820; denúncias estas, que, aliás, se fixavam em formulações que se repetem até hoje, conforme descreve Michel Foucault:

- As prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda, aumenta;

- A detenção provoca a reincidência; depois de sair da prisão se tem mais chance que antes de voltar para ela;

- A prisão não pode deixar de fabricar delinquentes. Fabrica-os pelo tipo de existência que faz os detentos levarem (...). A prisão, também, fabrica delinquentes, impondo aos detentos limitações violentas; ela se destina a aplicar as leis, e a ensinar o respeito por elas, ora todo o seu funcionamento se desenrola no sentido contrário, do abuso de poder arbitrário da administração;

- A prisão torna possível, ou melhor, favorece a organização de um meio de delinquentes, solidários entre si, hierarquizados, prontos para todas as cumplicidades futuras. E nesses clubes é feita a educação do jovem delincente que está em sua primeira condenação” (Apud FOUCAULT, 1987:234/35).

⁴ ALBERGARIA, Jason. *Revista do Conselho de Criminologia e Política Criminal*. São Paulo, junho de 1996, p. 59.

Ressalta ainda Foucault:

“(...) devemos notar que essa crítica monótona da prisão é feita constantemente em duas direções: contra o fato de que a prisão não era efetivamente corretora, que a técnica penitenciária nela permanecia em estado rudimentar; contra o fato de que, ao requerer ser corretiva, ela perde sua força de punição, que a verdadeira técnica penitenciária é o rigor, e que a prisão é um duplo erro econômico: diretamente pelo custo intrínseco de sua organização e indiretamente pelo custo da delinquência que não se reprime. Ora, a essas críticas, a resposta foi invariavelmente a mesma: a recondução dos princípios invariáveis de técnica penitenciária. Há um século e meio que a prisão vem sempre sendo dada como seu próprio remédio; a reativação das técnicas penitenciárias como a única maneira de reparar seu fracasso permanente ...” (Apud FOUCAULT, 1987:237)

Se o aparelho prisional tem como função precípua reduzir o índice da criminalidade; enquanto método puramente repressivo, ou mesmo reeducar o detento, é forçoso admitir seu absoluto fracasso e falência.

Surpreende, assim, que após tanto tempo de proclamado o fracasso da prisão, se acompanhe a defesa de sua manutenção.

Surpreende, de outra sorte, que diante de tantas evidências, setores do governo e do Congresso Nacional e segmentos sociais venham defendendo arduamente a redução da maioridade penal para 16 (dezesseis) anos; postulando a tese de que a solução para o problema da delinquência juvenil passaria necessariamente pela responsabilização penal dos adolescentes.

Desta forma, o adolescente, a partir de seus 16 (dezesseis) anos, passaria a ser imputável, respondendo penalmente pelos atos praticados, tipificados pela legislação como crimes.

Inaugura-se, pois, a discussão em torno da

redução do limite etário da imputabilidade penal, alinhando-se a esta corrente aqueles que, além de pretenderem a manutenção do sistema penal, querem agora incluir e abranger, neste grande fracasso, os adolescentes a partir de seus 16 (dezesseis) anos.

Como se não bastasse, através de falsos pressupostos, tentam convencer a opinião pública da adequação de tal medida, sob o argumento falacioso de que as leis rigorosas e penas mais severas seriam a solução para os graves problemas enfrentados com a redução da criminalidade.

Construímos a nossa manifestação no sentido inverso de seu objeto, demonstrando, *ab initio*, a ineficácia do sistema prisional e mormente da pena de privação de liberdade, tal é o nosso desconforto e sobretudo indignação com a ausência de lógica na concepção que norteia o projeto de lei que pretende a redução de imputabilidade penal.

Todos os argumentos sócio-jurídicos já fo-

ram exaustivamente consignados por ilustres e eminentes juristas, contrapondo-se à proposição em questão, que, além de inconstitucional e contrária aos princípios democráticos e de direito, é sobretudo perversa, própria dos Estados totalitários.

Os que querem “inovar” devem efetivamente contribuir para o repensar do sistema prisional como um todo, buscar proposições que possibilitem, efetivamente, a diminuição da criminalidade aliada à implementação de políticas sociais que garantam os direitos de cidadania quanto à sobrevivência digna dos indivíduos, não só no seu sentido elementar bem como na plenitude do exercício de viver.

Aliás, cabe lembrar que educação, saúde, trabalho e moradia, dentre outros, são elementos básicos que contribuiriam, esses sim, para diminuição da criminalidade.

De outro turno, as desigualdades e a exclusão social, vivenciadas pela grande maioria dos brasileiros, mais a ausência de referenciais éticos e morais são outros fatores que contribuem para o índice de criminalidade.

A quem interessa, assim, além de manter um sistema punitivo falido, incluir nele os adolescentes a partir dos 16 (dezesseis) anos, agora de forma tão perversa, posto que legalizada?

Para que serve o fracasso da prisão?, questiona Foucault:

“qual é a utilidade desses diversos fenômenos que a crítica, continuamente denuncia: manutenção da delinqüência, indução em reincidência, transformação do delinqüente ocasional em delinqüente habitual, organização de um meio fechado de delinqüência. Talvez devamos procurar o que se esconde sob o aparente cinismo da instituição penal, que, depois de ter feito os condenados pagar sua pena, continua a segui-los através de toda uma série de marcações (...). Não podemos ver aí, mais que uma contradição, uma conseqüência? Deveríamos, então, supor que a prisão e, de uma maneira geral, sem dúvida, os castigos, não se destinam a suprimir as infrações; mas antes a distingui-las, a distribuí-las e a utilizá-las; que visam, não tanto tornar dóceis os que estão prontos a transgredir as leis, mas que tendem a organizar a transgressão das leis numa tática geral das sujeições. A penalidade seria, então, uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles (...). E se podemos falar de uma justiça não é só porque a própria lei ou a maneira de aplicá-la servem aos interesses de uma classe, é porque toda gestão diferencial das ilegalidades por intermédio da penalidade faz parte desses mecanismos de dominação (...)” (Apud FOUCAULT, 1987:239/40)

Do ponto de vista legal, é necessário que se repita que a inimputabilidade apenas tem o condão de afastar o adolescente, até os 18 anos, do procedimento criminal e das sanções previstas pela Lei Penal.

Não obstante, os menores de 18 anos estão sujeitos a procedimento específico, instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, respondendo, efetivamente, pelos atos infracionais que cometerem.

Após o devido processo legal, poderá ser aplicado ao adolescente, autor da infração, medidas sócio-educativas, visando a sua reinserção social, para a atividade laborativa, educação e cultura.

As penas previstas pelo ECA vão desde:

- Advertência
- Obrigação de reparação do dano
- Prestação de serviços à comunidade
- Liberdade assistida e
- Internação (medida de privação da liberdade)

Bem se vê que o Estatuto da Criança e do Adolescente se norteou por uma perspectiva de reeducação do jovem, adotando uma postura conceitual dentro do entendimento da necessidade de trabalhar as dificuldades deste, contribuindo para alteração de seu comportamento, através de medidas pedagógicas.

Ora, as medidas sócio-educativas, se bem aplicadas, devem indicar êxito na reeducação do adolescente e na sua compreensão da realidade, desde que socialmente estejam presentes as condições e oportunidades objetivas para seu desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e emocional.

De outra sorte, a previsão da medida de internação, pelo período máximo de três anos, garante aos que defendem a privação da liberdade, o afastamento do adolescente da sociedade.

Se não fosse por essas inquestionáveis evidências, que por si só são suficientes para defender a manutenção do art. 104 do Estatuto, filiamos à corrente que entende que a redução da idade penal é inconstitucional, posto que prevista pelo artigo 228 da Constituição Federal, o qual estabelece expressamente: “*São plenamente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial*”.

Tal princípio constitucional encontra guarida no art. 1^a da Convenção sobre os Direitos da Criança, que considera como criança todo ser humano com menos de 18 anos e nos artigos 27 do Código Penal e 104 do ECA.

Os direitos e garantias individuais previstos pela Constituição Federal são intocáveis, posto que definem os princípios e as linhas mestras da Carta Constitucional, que, por sua vez, dirigem e norteiam todo o conteúdo de suas normas. Neste contexto está inserido o artigo 228 que esta-

belece que são penalmente inimputáveis os menores de 18 anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Os princípios constitucionais configuram regras estruturais do ordenamento. “São regras de coesão que constituem as relações entre as normas como um todo”⁵. Concebidos como regras estruturais, os princípios se mostram inadequados, inclusive, para atuar como parâmetro da relação de inconstitucionalidade e, nesta medida, não podem figurar, também, como objeto de revisão constitucional.

As normas-princípios, assim, se caracterizam como normas constitucionais jurídicas, consistindo em suporte lógico e ideológico que norteia a Constituição.

A supremacia dos princípios das normas constitucionais está claramente garantida, pelo parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal, que estabelece que os direitos e garantias individuais, dentre outros, não poderão ser objeto de deliberação, para a sua abolição, através de emenda.

Desta forma, se o artigo 228 não pode ser alterado, nem pela revisão constitucional, o que não se dirá da alteração que se pretende operar através do projeto de Lei, em relação à redução da imputabilidade penal, que se afigura, inequivocamente, como flagrante inconstitucionalidade.

Consideramos, desta forma, que o Es-

tatuto da Criança e do Adolescente deve ser mantido, mormente no que se refere à inimputabilidade penal dos menores de 18 anos, posto que tal conceito não implica em irresponsabilidade e impunidade. Ao contrário, as crianças e adolescentes estão sujeitos às regras próprias, emanadas do ECA, ficando os autores dos atos infracionais sujeitos à aplicação das medidas sócio-educativas, e, dependendo da gravidade do ato, à medida severa de internação, que traduz a privação da liberdade.

De outra sorte, a fixação da imputabilidade a partir dos 18 anos de idade está em absoluta consonância com as normas internacionais previstas pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, promulgada pela Assembleia Geral em novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil, mediante voto do Congresso Nacional.



Ulisses Júnior - RJ

⁵ FERRAZ, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação*. Atlas, 1998, p. 223.

Concluimos, pois, que as soluções da criminalidade juvenil, mesmo que ainda incipientes, se encontram nos instrumentos legais disponíveis (ECA) e que devem ser implementados os programas que visam a aplicação das medidas sócio-educativas. Incipientes porque qualquer medida “punitiva”, que vise à reeducação do jovem e à sua reinserção na sociedade, deverá passar neces-

sariamente pela vontade política, na direção da construção de uma sociedade mais justa, onde as riquezas possam ser distribuídas de forma menos perversa, onde os jovens possam ter acesso à educação, ao trabalho, à cultura, ao lazer, à habitação; enfim, acesso às políticas sociais, ou em outras palavras, que lhes seja garantido o direito à cidadania.

Que todos os jovens possam, assim, sonhar.

“Nada causa mais horror à ordem do que homens e mulheres que sonham.
Nó sonhamos....” (Pedro Tierra).

DA SEVERIDADE DA REAÇÃO PENAL DO ESTADO À PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES¹

Ministro José Celso de Mello Filho²

O Prêmio Sócio-Educando – consideradas as premissas que dão sentido à sua concepção e lançamento – destina-se, de um lado, a propiciar ampla reflexão em torno da questão essencial pertinente ao reconhecimento, à promoção e à defesa da integridade dos direitos básicos da pessoa humana, notadamente na área da Infância e da Juventude, e, de outro, visa estimular soluções criativas que dêem efetividade ao Estatuto da Criança e do Adolescente, pondo em evidência estudos e experiências sobre a aplicação e execução de medidas de caráter sócio-educativo, em ordem a promover a participação do adolescente e da comunidade na superação da prática de atos infracionais.

O encontro que hoje tem lugar no Supremo Tribunal Federal representa a demonstração mais expressiva de que a busca de soluções justas que viabilizem, de modo efetivo, o integral

atendimento ao adolescente em situação de conflito com a lei somente poderá resultar do esforço solidário de todos os que, conscientes de que o adolescente infrator é uma pessoa em desenvolvimento e de que necessita de proteção e orientação para a sua plena reinserção na sociedade, compreendem que o jovem tem o direito básico de ver sempre respeitados os grandes princípios consagrados em nosso sistema jurídico (notadamente na Constituição da República e no Estatuto da Criança e do Adolescente) e proclamados solenemente pela comunidade internacional, tais como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Infância e da Juventude (Regras de Pequim ou de Beijing) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade.

¹ Pronunciamento feito por ocasião da solenidade de lançamento do Prêmio Sócio-Educando em Brasília - DF, em 13 de agosto de 1998.

² Presidente do Supremo Tribunal Federal

Embora se revele essencial, sob todos os aspectos, a consagração dos direitos fundamentais da pessoa humana em textos constitucionais e em declarações internacionais, cumpre reconhecer que o respeito a essas prerrogativas básicas – especialmente aquelas que são instituídas em favor das crianças e dos adolescentes – depende, para efetivar-se plenamente, da fidelidade demonstrada pelo Estado na implementação dos compromissos assumidos tanto em sua ordem interna quanto perante a comunidade das Nações.

É necessário enfatizar, por isso mesmo, que, hoje, a questão essencial concernente aos direitos básicos da pessoa humana tornou-se matéria de caráter eminentemente político, pois, consoante tem sido ressaltado, a dificuldade que presentemente se registra nesse domínio situa-se, não tanto na esfera de seu reconhecimento formal ou de sua justificação teórica, mas, sobretudo, no plano da proteção e salvaguarda de tais preroga-

tivas fundamentais, que, reconhecidas e deferidas às pessoas em geral – notadamente às crianças e aos adolescentes – qualificam-se como poderes jurídicos indivisíveis e inalienáveis que se impõem à observância do Estado contemporâneo. Na realidade, a questão dos direitos essenciais da pessoa humana – precisamente porque o reconhecimento de tais prerrogativas funda-se em consenso verdadeiramente universal – não mais constitui problema de natureza filosófica, mas representa, isso sim, tema fortemente impregnado de significação política, na medida em que se torna fundamental e inadiável instituir meios destinados a protegê-los, conferindo-lhes efetividade e exeqüibilidade no plano das relações entre o Estado e os indivíduos.

Cumprir ter presente, por isso mesmo, a advertência feita por Norberto Bobbio, que, ao versar a questão dos fundamentos dos direitos da pessoa, assinalou com inteira propriedade:

“(…) Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexeqüibilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (...) Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (*A Era dos Direitos*, Editora Campus, 1992:24/25).

É esse, pois, o grande problema com que todos – governantes e governados – nos defrontamos no âmbito de uma sociedade democrática: extrair, das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, a sua máxima eficácia, em ordem a tornar possível o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, especialmente das crianças e adolescentes, a sistemas institucionalizados de proteção e de efetiva concretização dos direitos fundamentais que lhes são reconhecidos pelas instâncias formais de poder.

Sabemos que o processo de consolidação das liberdades fundamentais, especialmente na área da infância e da juventude, sofreu profundas transformações, que, ditadas por condições sociais, políticas, históricas e jurídicas, impulsionaram o desenvolvimento dos direitos essenciais da pessoa humana, ensejando, em função desse movimento dialético, novas abordagens conceituais e permitindo identificar novos paradigmas e fundamentos destinados a implementar a conquista dessas prerrogativas, viabilizando, desse modo, o efetivo acesso de todos ao pleno gozo dos benefícios e vantagens que a ordem democrática proporciona e garante aos cidadãos e, notadamente, às crianças e adolescentes. É preciso não perder de perspectiva, neste ponto, que a Constituição da República, refletindo, em seu texto, um sentido de expressiva contemporaneidade, proclamou ser obrigação insuprimível da família, da sociedade e do próprio Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à



vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de protegê-los contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Vê-se, dessa proclamação constitucional, que são imensos os desafios que se apresentam às instituições governamentais e às organizações sociais, especialmente num país como o Brasil, cujo quadro social – notadamente na área da infância e da juventude – se mostra manchado por graves carências que comprometem, de maneira parti-

cularmente séria, o exercício, por nossas crianças e por nossos jovens, do direito à subsistência, à saúde, à educação, ao lazer e à profissionalização, afetando-lhes, de modo tão injusto quanto inaceitável, o seu direito indisponível à dignidade e ao respeito como pessoa humana. Nesse contexto, é preciso dispensar às crianças e aos adolescentes o necessário respeito aos direitos de que são titulares. A sociedade civil reclama das organizações estatais atuação mais positiva em favor das crianças e dos adolescentes, que necessitam de proteção maior, mais intensa e integral. É preciso, mediante ações concretas e positivas em favor da infância e da juventude – e disso constitui expressão notável o programa da Bolsa-Escola instituído pelo Governo do Distrito Federal –, dar efetividade às proclamações solenes constantes da Constituição, das leis da República e das convenções internacionais.

Mais do que um desafio, a efetivação concreta dos direitos básicos das crianças e dos adolescentes representará, na verdade, a realização do compromisso das presentes gerações com o futuro de nosso País. A questão da criminalidade juvenil – que se vincula, em sua própria origem, ao desprezo inconseqüente e irresponsável pelos direitos dos adolescentes, a quem se nega, injustamente, em diversos pontos de nosso País, o acesso à educação, ao lazer, à profissionalização e à saúde, dentre outras prerrogativas básicas – representa, em seus aspectos essenciais, uma questão de caráter político-social, que reclama o cumprimento, pelo Poder Público e pela comunida-

de, de deveres impostergáveis resultantes de um contrato social por eles nem sempre cumprido.

Torna-se necessário repudiar, por isso mesmo, o argumento de que a redução da maioria penal representará fator de inibição dos atos infracionais. Não se deve esquecer que esse tipo de proposta pretende reestabelecer em nosso País um sistema que aqui já prevaleceu no século passado, sob a égide do Código Criminal do Império do Brasil, que, promulgado em 1830, somente impedia a responsabilização criminal dos que tivessem menos de quatorze (14) anos (v. art. 10, § 1^º). Pior do que o Código Criminal do Império de 1830 foi o primeiro Código Penal da República, que, editado em 1890, só não considerava criminosos “*Os menores de nove anos completos*” (art. 27, § 1^º) ou aqueles que, sendo maiores de nove e menores de quatorze anos houvessem agido sem discernimento (art. 27, § 2^º). É curioso notar, neste ponto, consoante ressaltam os juristas que comentaram esse primeiro Código Penal da República, que, se fosse provada a plena capacidade de autodeterminação dos maiores de nove e menores de quatorze anos, seriam eles, em tal situação, submetidos a processo criminal regular, sendo recolhidos, na hipótese de condenação, a estabelecimentos disciplinares industriais, até a idade de dezessete anos (art. 30).

A solução dos problemas que derivam da criminalidade juvenil não reside nas fórmulas autoritárias de redução da maioria penal e nem na internação habitual dos jovens infratores. É preciso, antes, respeitar-lhes os direitos básicos,

assegurando-lhes proteção integral e garantindo-lhes o direito à vida, à liberdade, à habitação, à saúde, à educação e à busca da felicidade, transformando condições socialmente injustas em ações plenamente realizadoras das prerrogativas que os estatutos legais e as declarações internacionais reconhecem em favor das crianças e dos adolescentes. Não é necessário reduzir a maioria penal para resolver os problemas derivados da criminalidade juvenil. É necessário, sim, reduzir e suprimir, de vez, as condições socialmente degradantes e economicamente opressivas que expõem enormes contingentes de crianças e de adolescentes, em nosso País, à situação de injusta marginalidade social.

Em suma: o problema da criminalidade juvenil, longe de demandar a severidade da reação penal do Estado e de estimular a utilização indiscriminada excessiva da providência radical da

internação do infrator, com grave prejuízo do emprego positivo das medidas sócio-educativas em regime de liberdade, deve impor ao Poder Público a identificação dos fatores sociais que geram o estado de abandono material e a situação de exclusão social das crianças e dos adolescentes, que, vagando, dramaticamente, pelas ruas das grandes cidades, sem teto, sem afeto e sem proteção, constituem a denúncia mais veemente de que são vítimas - muito mais do que autores de atos infracionais - das condições opressivas que desrespeitam a sua essencial dignidade, advertindo-nos, mais do que nunca, de que é chegado o momento de construir, em nosso País, uma sociedade livre, justa e solidária, que permita erradicar a pobreza e suprimir a marginalização, cumprindo, desse modo, as promessas solenemente proclamadas no texto de nossa própria Constituição.

OS FILHOS DA MISÉRIA SOCIAL

Jussara de Goiás¹

Os meios de comunicação vêm trabalhando massivamente a proposta de rebaixamento da idade penal de adolescentes. Recentemente, um programa da Rede Globo – veiculado no mês de outubro, logo após a semana da Criança – tratou do aumento da violência a partir de assaltos sofridos por personalidades, como o ator Renato Aragão e Adriane Galisteu, e apresentou como causa os/as adolescentes, autores de ato infracional. Editada de forma absolutamente irresponsável, fez uma relação direta do aumento da violência com as rebeliões na Febem/SP, e foi explícita ao indicar a solução para “dar um basta” nessa situação: o rebaixamento da idade penal de adolescentes para 16 anos, afirmando que “*é muito fácil mudar essa situação; basta que o Congresso Nacional modifique, através de uma PEC-Proposta de Emenda Constitucional, o artigo 228 da nossa Constituição*”, e dizia ele “*onde está escrito: São penalmente inimputáveis os menores de 18 anos, alterar para – são penalmente inimputáveis os menores de 16 anos*”.

Esse tipo de matéria tem conseguido imprimir na população, de um modo geral, uma idéia que a impede de enxergar outras questões que os donos do poder não estão dispostos a discutir, ou seja, as causas do aumento da violência, que vão muito além dessa questão. Esse é um mecanismo perverso e intensivo, via lavagem cerebral, pois indutivo, que faz com que o senso comum não consiga perceber que, se tivermos essa alteração, o que vai mudar é apenas o local para onde irão os responsáveis: um sistema penitenciário falido e condenado a explodir cotidianamente, por não cumprir seu papel social.

E isso não ameaça a segurança pública? Não amedronta a todos, inclusive aos poderosos, cercados por altos muros e seguranças particulares? Até quando eles conseguirão se manter afastados do resultado de um processo cruel de desenvolvimento econômico que privilegia uma minoria?

É preciso perguntar se para as prisões irão os responsáveis pela implementação de políticas

¹ Sncióloga, assessora técnica do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC e coordenadora da Comissão Local do MNMMR/DF.

públicas desse País. Será que serão punidos os responsáveis pela recessão econômica que provoca desemprego e fome? Os que esvaziam os cofres públicos com esquemas de corrupção, que já resultaram até em *impeachment* de um presidente? Os que não aplicam os recursos públicos em benefício da população?

O orçamento aprovado para o ano de 1999 pelo Congresso Nacional, até o mês de setembro, teve baixíssimo nível de execução, no que diz respeito à implementação de políticas e programas sociais. Basta que observemos apenas alguns exemplos:

1. No Ministério da Previdência Social/Fundo Nacional da Assistência Social foram alocados R\$ 240,7 milhões e a execução foi de apenas 13,3%. Desse total, R\$ 177, 4 milhões foram destinados ao programa “apoio à criança carente em creche (0 a 6 anos)”, com 13,1% de execução, ou seja, apenas R\$ 23,3 milhões. No programa “assistência integral à criança e ao adolescente no enfrentamento à pobreza”, a execução foi de apenas 5,07%. Para esse programa, na primeira proposta enviada ao Congresso, o governo previa um total de R\$ 109,8 milhões, mas foram reduzidos para R\$ 26,1 milhões após o ajuste fiscal. O programa de “combate ao trabalho infanto-juvenil (bolsa-escola)” teve na primeira proposta uma previsão de R\$ 60 milhões. Com o ajuste, foram reduzidos a R\$ 30,1 milhões e a execução até setembro foi de 25,14%, apenas R\$ 7, 5 milhões;

2. No Ministério da Educação, na rubrica orçamentária “MEC”, a alocação total foi de R\$ 1,6 bilhões e a execução, até 3 de setembro, de R\$ 643,1 milhões, 38,78%. Nessa rubrica, programas importantes como “modernização das instituições de ensino técnico e agro-técnico” tiveram dotação de apenas R\$ 4,9 milhões e só foram executados 1,2% do total. Essas escolas deveriam exercer um papel fundamental na formação e capacitação de adolescentes para a inserção no mundo do trabalho e na sua formação social, enquanto pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos, sob a responsabilidade da família, do Estado e da sociedade, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ainda nesse Ministério, na rubrica orçamentária MEC/FNDE, a alocação total foi de R\$ 2,1 bilhões e o total executado foi de 53,3%. O programa “biblioteca da escola”, que deveria também cumprir um papel extremamente importante na formação da consciência e da cidadania dos nossos jovens, teve apenas 5,2% de execução;

3. No Ministério da Justiça, onde estão alocados os recursos destinados à implementação das ações que asseguram os programas relativos ao Sistema de Garantias definidas pelo ECA, apenas foram liberados para execução 7,69% de um total de R\$ 17,3 milhões. Esse recurso mínimo – chega a ser irônico dizer que irá patrocinar políticas públicas em todo o País – seria destinado, por exemplo, à implementação e apoio ao funcionamento dos Conselhos Tutelares dos Estados,

como o de São Paulo, hoje palco das rebeliões nas Febem's: estruturas essas que, há nove anos, pela Lei – se a Lei fosse observada pelos governantes – não deveriam mais existir.

A Lei 8.069/90 (ECA) definiu claramente um Sistema de Garantias, que inclui desde *medidas de proteção* (para crianças e adolescentes) até as *medidas sócio-educativas* (para adolescentes – independentemente de sua posição social, raça, cor etc. – em conflito com a lei). O Estatuto da Criança e do Adolescente definiu as responsabilidades que cabem aos diversos segmentos sociais – Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, Justiça da Infância e Juventude, polícias, sociedade civil organizada etc. Criou os Conselhos de Direitos para a elaboração e fiscalização das políticas, e Conselhos Tutelares para o atendimento direto à criança e ao/à adolescente em situação de risco pessoal e social.

O ECA não definiu apenas direitos. Ao contrário do que vem sendo apregoado, também definiu para os jovens, dentro das medidas sócio-educativas, as responsabilidades que devem ser atribuídas àqueles(as) que exorbitarem do uso do seu direito. A eles(as) cabe responder através de:

ADVERTÊNCIA – feita pelo Juiz, em que o/a adolescente se compromete a modificar seu comportamento, através da assinatura de um termo, perante o Juiz;

REPARAÇÃO DE DANOS – quando se trata de patrimônio, o Juiz poderá determinar a restitui-

ção ou o ressarcimento do dano, ou que o/a adolescente compense o prejuízo da vítima;

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE – consiste na realização de serviços comunitários gratuitos e de interesse geral, durante um período de até seis meses, com jornada máxima de oito horas semanais, de modo a não prejudicar a frequência na escola ou à jornada normal de trabalho;

LIBERDADE ASSISTIDA – adotada sempre que o JUIZ entender que o/a adolescente necessita de acompanhamento, auxílio ou orientação de pessoa capacitada (psicólogo, assistente social, pedagogo etc.) durante até seis meses. Poderá ser substituída por outra medida, desde que sejam ouvidos o orientador, o Ministério Público e o defensor. Ao orientador cabe o papel de promover o/a adolescente socialmente e sua família; inseri-los, se necessário, em programas de auxílio e assistência social; supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar, promovendo, inclusive, sua matrícula; diligenciar no sentido da profissionalização e inserção no mercado de trabalho; apresentar relatório;

REGIME DE SEMILIBERDADE – pode ser determinado, desde o início, pelo Juiz, ou como forma de transição para o meio aberto;

INTERNAÇÃO – medida privativa de liberdade, para atos infracionais, aplicada mediante grave ameaça ou violência à pessoa; por reiteração de outras infrações; por descumprimento da medida. Nesse período máximo de três anos, ao/à adoles-

cente serão obrigatórias atividades pedagógicas, escolarização, profissionalização; acrescidas das exigências de habitar alojamento em condições de higiene e salubridade, permanecer internado próximo ao domicílio de seus pais ou responsáveis, receber visitas, e ainda da possibilidade de contar com assistência religiosa, segundo sua crença etc.

Por que tudo isso foi pensado pelo legislador? Porque à família, ao Estado e à sociedade cabe o dever de proteger sua infância e juventude, contribuindo para o seu pleno desenvolvimento bio-psico-social.

E, àqueles que cometem ato infracional, cabe a promoção de sua reinserção social. O que se pretende é fazer com que esses(as) adolescentes sejam capazes de superar as motivações e necessidades que os impulsionaram ao delito, e de reconstruir seu projeto de vida dentro dos princípios da ética, da justiça, da solidariedade e da dignidade humana.

No entanto, é preciso perguntar agora: onde estão os programas públicos capazes de atender ao cumprimento da lei? Ou não existem, ou são pouquíssimos!

Ulisses Junior - RJ



O Brasil, até hoje, após nove anos de aprovação do ECA, não teve um governante que desse prioridade a essa questão. Os programas, conforme já analisados acima, através da execução orçamentária, não são implementados.

O Governo de FHC gastou, até setembro de 99, apenas 48,2% dos recursos aprovados para todas as políticas sociais. Dos recursos responsáveis pela implementação das medidas sócio-educativas, só foram executados, no Ministério da Justiça, apenas 16,1% e no Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, apenas 7,6%. Esse último teve uma alocação de R\$ 21,1 milhões para a construção e reforma de

unidades de internação e capacitação das equipes (um por estado) e o Poder Executivo liberou apenas R\$ 2,9 milhões.

Não existem programas através dos quais possam ser aplicadas as medidas de semi-liberdade e liberdade assistida. Esses programas exigem investimentos, só para exemplificar, em uma infra-estrutura de equipamentos, carros com motoristas disponíveis, mais equipe profissional interdisciplinar especializada, composta de educadores, psicólogos, assistentes sociais,

pedagogos para o acompanhamento pessoal, social e familiar. Exigem também a instalação de programas com a manutenção de técnicos para oficinas profissionalizantes; estabelecimento de convênios com outros segmentos sociais para o desenvolvimento dos programas de prestação de serviços à comunidade e reparação de danos. Mesmo inseridos nesses últimos, os(as) adolescentes e suas famílias têm que ser acompanhados pela equipe interdisciplinar, de modo que possam ser capazes de elaborar avaliações sistemáticas a serem apresentadas ao Juiz. Tudo isso exige uma postura política de nossos governantes, tomando como prioridade a instalação de estruturas efetivamente capazes de contribuir para a reinserção dos(as) adolescen-

tes e responder às necessidades desse “mundo moderno”.

Vê-se aqui explícita a sistemática falha do *Poder Executivo*, que não investe recursos para a execução das políticas; do *Poder Judiciário*, quando juízes aplicam indistintamente a medida de internação em quase todos os casos de infração da lei, superlotando, de maneira desumana, as unidades de internação; falha do *Ministério Público*, que assiste a essa situação sem exercer o seu papel de instituição, integrante da estrutura organizacional do Estado (Cf.art.127, caput), a quem foi atribuído, constitucionalmente, a efetiva defesa da sociedade. Cabe a ele, portanto, o zelo pelos interesses individuais, coletivos e difusos ligados à proteção da infância e da juventude, o que

“implica em cobrar das autoridades públicas uma atuação eficiente no fornecimento, às crianças e adolescentes, de educação, saúde, profissionalização, respondendo ao interesse público primário (ou seja, o interesse do bem geral), em contraposição, às vezes, com o interesse público secundário (ou seja, o modo pelo qual os órgãos governamentais vêem o interesse público” (NETO, 1992)².

Mas, lamentavelmente, o governo FHC, como os outros que o antecederam pós-1990, não investe em políticas sociais. Os recursos públicos estão sendo contingenciados para as-

segurar o superávit primário acordado com o FMI, conforme demonstra estudo feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos-INESC:

² NETO, Olímpio de Sá Soto Maior, “*O Ministério Público e a Proteção aos Interesses Individuais, Coletivos, e Difusos Relacionados à Infância e Juventude*”, 1992. [Promotor de Justiça do Estado do Paraná.]

“A execução orçamentária da União, de janeiro a 9 de julho de 1999, quando observada pelo Grau de Natureza de Despesa, deixa explícita a razão do superávit primário no valor de R\$ 12,27 bilhões (jan-junho/99), ser superior ao acordado com o FMI para o primeiro semestre. Os gastos com investimentos, no período, foram de R\$ 738,0 milhões, ou seja, 8,45% do total de R\$ 8,73 bilhões previstos no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional. Por outro lado, o pagamento de Juros e Encargos da Dívida Pública já atingiram 56,94% (R\$ 28,57 bilhões) do que foi previsto no orçamento” (vide tabela abaixo):

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO 1999 (até 9/7)
GRAU DE NATUREZA DE DESPESA

	% de Execução
Pessoal e Encargos Sociais	49,17%
Juros e Encargos da Dívida	56,94%
Outras Despesas Correntes.....	46,95%
Investimentos.....	8,45%
Inversões Financeiras.....	33,73%
Amortização da Dívida.....	46,58%
Reserva de Contingência.....	0,00%
Total.....	46,80%

Fontes:AOFF-CD/CMO/PRODASEN/SOF/STN¹

¹ Todas as informações aqui apresentadas sobre o orçamento e a execução orçamentária foram produzidas pelo INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos/DF.

Novamente é preciso perguntar – quem são os responsáveis pelo aumento da violência nesse país? Como é possível uma rede de televisão, com alcance internacional, divulgar análise dessa problemática elaborada de forma tão superficial e permitir que um apresentador use esse veículo para exorbitar do poder que tem, sem possuir nenhum conhecimento sobre o assunto que expõe? No mês de outubro, há muitos anos, assistimos pela mesma rede de TV uma campanha, que se diz em favor da justiça social, a “Criança Esperança”. Se houvesse coerência ideológica entre aqueles que elaboram as pautas de cada programa, até poderia, talvez, ser capaz de realmente dar esperança à nossa infância e adolescência. Como é possível apresentar, em um pequeno intervalo de tempo, duas idéias tão contraditórias? Como não conseguem identificar a profunda incoerência entre sensibilizar a população para o

combate à miséria de tantos, e, ao mesmo tempo, incitá-la a odiar os filhos dessa miséria?

E aqui não falo só da miséria provocada pelo empobrecimento não, falo da miséria social dos valores humanos e éticos, que está vitimizando tantos o(a)s filhos(as) dos pobres quanto o(a)s filhos(as) das elites, que também cometem ato infracional. Todos eles(as) estão sendo encaminhados para as Febem’s, Caje’s (Centro de Atendimento Juvenil Especializado), ou qualquer outro nome que se dê às unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei. De lá, dos grandes pátios sem janelas, podem enxergar apenas o céu acima de suas cabeças, perdendo a visão do horizonte espacial à sua frente e, mais ainda, do horizonte de seu futuro. Um futuro que está lhes sendo negado por uma sociedade que talvez tenha perdido de vista o sentido profundo da dignidade, através da humanização dos meios e de si mesma.

POR QUE DIZER NÃO À REDUÇÃO DA IDADE PENAL?¹

“A sociedade brasileira deve a seus jovens a orientação para uma vida digna e saudável”

“Porque isso fere completamente o ideário do ECA. Estamos aqui cumprindo nosso papel, lutando pela implementação e não podemos ficar presos a situações de violência cotidiana lamentáveis que ocorrem e fazem implodir esse tema. O que necessitamos é fazer cumprir a Constituição brasileira e o Estatuto, implementando as Medidas Sócio-Educativas, reordenando as instituições e entidades de atendimento na ótica do Sistema de Garantia de Direitos. Precisamos trabalhar na prevenção da violência. Precisamos perceber que a discussão da inimputabilidade não se esgota na redução da idade penal, ao contrário, remete a uma discussão maior que é a da garantia dos direitos preconizados no ECA, previstos e assegurados constitucionalmente. Precisamos ver que no Brasil há uma ausência de políticas públicas para a infância e adolescência. Existem, sim, programas de governo, sendo alguns de qualidade, mas é preciso que se tornem políticas, que efetivamente promovam mudança social. A sociedade brasileira deve a seus jovens a orientação para uma vida digna e saudável. Colocá-los numa prisão de adultos é simplesmente aumentar o número de infratores graduados na escola de crime que são as prisões brasileiras. Cabe aos poderes, nos seus três níveis, começar a trabalhar conjuntamente para sanar este problema. Precisamos de programas de apoio às famílias, para que essas tenham condições de oferecer retaguarda afetiva a seus filhos, sendo-lhes possível reagir contra toda e qualquer violação de direitos humanos. Estamos trabalhando para isso no Congresso, aprovando leis nessa direção. Agora, exige-se, para tanto, a implementação de tais leis, que é um papel fundamental do Executivo. Como diz o ECA, deve haver uma ação articulada entre governo e sociedade civil, porque cada um é diretamente responsável pelo problema, mas também pela busca de soluções”

“O que necessitamos é fazer cumprir a Constituição brasileira e o Estatuto(...”

Deputada Rita Camata (PMDB/ES), membro da Coordenação Colegiada da Frente Parlamentar Pelos Direitos da Criança e do Adolescente

“(...) onde há implementação das medidas, houve uma redução nos índices da criminalidade nessa faixa da população (...)”

“Aqui, todo início de legislatura há um movimento para rebaixar a idade para 14 ou 16 anos, e já se levantou até a possibilidade de 12 anos. Nesse ritmo poderemos retornar a Herodes: nasceu na favela, nasceu negro, nasceu no meio da população excluída, já elimina de uma vez, faz-se a limpeza étnica. Mas todas as vezes essa é uma proposta derrotada. Entram em pauta também quase sempre a pena de morte e a prisão perpétua, depois as coisas vão se adequando: a sociedade reage, e aqui dentro, digamos, o pólo humanitário também reage. Agora, o que está em questão, antes de mais nada, é o encarceramento de adultos. No pólo humanitário da Câmara, do governo e da sociedade, há uma defesa de que o encarceramento poderia ser reduzido em mais de 30% para outro tipo de penas não-privativas de liberdade. Ora, se se discute isso para os adultos, não tem sentido propor o encarceramento de adolescentes e mesmo de jovens adultos, pessoas que poderão ser ressocializadas com mais facilidade, que não têm antecedentes, nem trajetória criminosa. Além disso, as instituições carcerárias nunca recuperaram ninguém. Na verdade, a defesa da redução da idade penal é um golpe de morte na tese central do ECA, qual seja: “Não se deve punir o adolescente, encarcerando-o. Deve-se ressocializá-lo e reeducá-lo. O ECA centra toda sua filosofia, digamos, implícita, na questão da educação. O encarceramento puro e simples significa, então, um golpe de morte nessa legislação. Encarceramento no Brasil é sinônimo de ‘depósito de gente’, de isolamento temporário da sociedade, sendo que a pessoa volta pior do que quando entrou. O ângulo dos que querem rever a idade de inimputabilidade, portanto, se baseia num argumento hipócrita e cínico de que o ECA não funcionou, quando, na verdade, os governos não implantam as medidas sócio-educativas e depois dizem que o ECA fracassou, que está aumentando a criminalidade entre jovens. Há, entretanto, exemplos como o de Belo Horizonte, onde há implementação das medidas, em que houve uma redução nos índices da criminalidade nessa faixa da população. Há outros lugares também com experiências positivas. O que precisa haver é um pacto ético na sociedade brasileira para efetivamente implantar as medidas sócio-educativas com a participação da sociedade civil e dos cidadãos, com todas as instituições, cada uma cumprindo a sua parte e não se omitindo. A questão, assim, não reside na inimputabilidade, mas na implementação das medidas sócio-educativas”

“Porque, de fato, isso não resolve a questão em absoluto, não diminui a criminalidade nem ajuda a socializar infratores. Temos uma lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que já é severa, que pune qualquer tipo de infração, e, às vezes, é mais severa do que outras leis normais, porque um adolescente infrator que está cumprindo sua pena não tem direito à revisão. Agora, o aspecto mais importante nessa lei são as medidas sócio-educativas, que consideram o fato de que se trata de jovens ainda em fase de formação, as quais, se aplicadas devidamente, têm todas as condições de socializar e de reeducar esse jovem. É nisso que o governo deveria estar se concentrando e não em rebaixar a idade penal, até porque o sistema penitenciário no Brasil é falido e se encontra numa situação lastimável; é a escola do crime, uma verdadeira condenação, quiçá uma pena de morte. Pois imagine o que espera um jovem ao chegar num sistema, em que há um déficit de 80 mil vagas no País inteiro, que não consegue sequer atender o preso comum. Querer rebaixar a idade penal, portanto, para colocar um grande número desses jovens nesse mesmo sistema falido não passa de uma proposta de apelo fácil para dar satisfação à opinião pública, é uma demonstração de quem não tem política social, de quem não reconhece as causas que levam o jovem a cometer um delito. Numa fase dessa da vida, o que eles precisam é de política educacional, lazer, distribuição de renda, carinho; é de estrutura que essas famílias precisam. Devido a uma política extremamente perversa e desumana que é implantada no País, é evidente que uma grande parte da sociedade se marginaliza e, como consequência, tem-se o aumento de criminalidade, que não vai ser resolvido rebaixando-se a idade penal. Se for por aí e nesse ritmo, hoje é 14, daqui a pouco 12, depois 10 e quando menos se esperar está-se prendendo uma criança numa idade tenra, porque, no fundo, o que não se consegue obviamente atender são as questões sociais. Políticas sociais, sim, diminuem a criminalidade. A tese do rebaixamento da idade penal é, portanto, mais um sinal de quem não tem proposta e desconhece, por má fé ou por ignorância, a lei atual, que já pune”

“Querer rebaixar a idade penal (...) não passa de uma proposta de apelo fácil para dar satisfação à opinião pública, é uma demonstração de quem não tem política social (...)”

“(...) aumento de empregos, aumento de escolas, aumento de saúde e criação de condições para uma convivência familiar justa, é disso que a Nação precisa (...)”

“ Porque não resolve o problema nem diminui a violência. Vai contribuir apenas para expor um número mais elevado de jovens à violência maior da sociedade: a da segregação social num sistema penitenciário que encaminha ainda mais o adolescente para a criminalidade. Precisamos é do aumento de empregos, aumento de escolas, aumento de saúde, e da criação de condições para uma convivência familiar justa; é disso que a Nação precisa e não aumentar a presença de nossos jovens na cadeia”

Deputado João Fassarela (PT/MG), membro da Coordenação Colegiada da Frente Parlamentar Pelos Direitos da Criança e do Adolescente.

¹ Posicionamentos de alguns deputados que integram a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Esta Frente existe desde 1988 - é a mais antiga frente do Legislativo em defesa de políticas públicas -, tendo sido um dos artífices na garantia dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal e, posteriormente, da elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.069/90). Possui uma composição suprapartidária e seus membros mudam e/ou permanecem conforme as legislaturas, mas sua característica principal tem sido o acompanhamento de questões relativas à infância e à adolescência no Congresso Nacional, e o combate às violações dos direitos desse segmento em todo o País. Conta atualmente com a filiação de cerca de 60 parlamentares

A HISTERIA PENAL NOS EUA

Marcos Rolim¹

A convite do governo norte-americano tenho mantido uma extensa agenda em contato com inúmeras ONGs de Direitos Humanos com atuação nos EUA, conversado com *experts* e professores universitários e visitado muitas instituições e programas, particularmente nas áreas afeitas ao sistema de justiça penal, incluindo visitas a vários presídios. Estive em Washington DC, Baltimore, Jessup, Philadelphia, São Francisco, Palo Alto e Califórnia, de onde escrevo este texto.

Se considerarmos a política criminal nos EUA, poderemos concluir que o país foi mergulhado em uma histeria que parece estar longe de ser superada. Nos últimos 20 anos, leis aprovadas pelo Congresso fizeram com que a população carcerária americana triplicasse. Atualmente, o país possui dois milhões de presos e a maior taxa de encarceramento per capita do Ocidente. (Para que se tenha uma idéia comparativa, o Brasil possui 170 mil presos). Os indicadores demonstram,

entretanto, que isto não significou qualquer diminuição na quantidade de crimes, que permanece estável. A média nacional de homicídios é, atualmente, a mesma de 1970. Apenas o sistema prisional americano consome a bagatela de 100 bilhões de dólares/ano. Apenas uma em cada 10 pessoas presas nos EUA cometeu crime violento, e apenas três de cada 100 presos praticaram ilícitos dos quais resultaram algum dano físico às vítimas. A natureza dos crimes praticados nos EUA se alterou, entretanto.

Durante os anos 80, as taxas de homicídio entre os jovens passaram a ser maiores do que a soma de todas as causas naturais juntas. Entre 85 e 91, aquelas taxas cresceram 154%. Entre os jovens negros, as taxas de homicídio são oito vezes maiores que entre os brancos. A grande cobertura oferecida pela mídia a cada crime violento cria na população uma sensação de insegurança, embora o americano médio esteja, hoje, mais seguro do que há 30 anos.

¹ Deputado Federal (PT/RS), membro da Frente Parlamentar Pelos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os políticos norte-americanos, atentos ao que lhes indicam as pesquisas de opinião pública, competem para saber quem sustenta a plataforma mais **"get tough"** (implacável) contra o crime. Todos os 50 estados adotaram **"Mandatory Sentences"** para inúmeros crimes, figura pela qual se obriga o preso a um número determinado de anos em "regime fechado", independentemente de qualquer circunstância ou do seu comportamento na prisão. Vinte e dois estados e o Governo Federal adotaram leis do tipo **"three strikes and you are out"** (expressão retirada do *baseball*), que obrigam à prisão perpétua todo aquele que for condenado pela terceira vez. O resultado disto tudo é que se encarcera, cada vez mais e por mais tempo, pessoas condenadas por delitos de baixo poder ofensivo, notadamente usuários de drogas. (Em 1994, por exemplo, na Califórnia,

70% das sentenças à prisão perpétua se deram em **"nonviolent and nonserious offenses"**).

Atualmente, o número de doentes mentais encarcerados é 33% maior do que o número de doentes mentais em hospitais. Este é também um país onde jovens são encarcerados em prisões comuns a partir dos 14 anos (!) Praticamente 50% dos homens presos nos EUA são negros, enquanto os negros são menos de 7% da população masculina do País. Em muitas das grande cidades, 1/3 dos jovens negros estão presos ou sob supervisão da justiça americana. Não seria demais lembrar que, em um dos seus períodos de maior crescimento econômico, 44% das crianças negras neste país são miseráveis. O país mais rico do mundo tem reduzido seu orçamento nas áreas sociais em busca do "Estado Mínimo". A consequência tem sido um "Estado Máximo Penal".

PARTE II

AVANÇANDO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS



OS ATOS INFRACIONAIS E AS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS APLICÁVEIS AOS ADOLESCENTES

Daniela de Freitas Marques¹

1. É inevitável o enfoque principiológico em uma discussão centrada nos atos infracionais² praticados pelos agentes menores de 18 anos³.

À semelhança da narrativa de Swift, o princípio da situação irregular dos menores⁴ encontra-se exatamente como o sujeito que, morto dias antes, continuava a circular pelas ruas por não ter sido avisado do seu próprio falecimento. E, a fal-

ta de aviso é uma estratégia de discurso, porque a delinquência infanto-juvenil vista ora como um “caso de polícia” ora como um “problema social”, debitado este último, no Brasil, na conta dos fenômenos da urbanização, da migração interna e do crescimento demográfico vertiginoso⁵, permitem um apaziguamento de consciências, pois a diluição da responsabilidade significa, afinal de contas, nenhuma responsabilidade.

¹ Professora da Faculdade de Direito da PUC/MG, Mestre em Ciências Penais pela FDUF/MG, Doutoranda em Ciências Penais pela FDUF/MG.

² O artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente enuncia o conceito de *ato infracional*: “Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”.

³ “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, as pessoas até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.” (artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente). A importância da distinção situa-se, principalmente, no Livro II, Título VI, Capítulo III, artigos 171 a 190 do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que enquanto o adolescente está sujeito a medidas sócio-educativas quando da prática de algum ato infracional, a criança é tratada, exclusivamente, como vítima. A propósito, Ulbadino Calvento Solari: “A criança infratora fica sujeita às medidas de proteção previstas no art. 101, que implicam um tratamento através de sua própria família ou na comunidade, sem que ocorra privação de liberdade. Por sua vez, o adolescente infrator pode ser submerido a um tratamento mais rigoroso, como são as medidas sócio-educativas do art. 112, que podem implicar privação de liberdade.” (CURY, Munir AMARAL E SILVA, Antônio Fernando MENDEZ, Emílio Garcia. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado – Comentários Jurídicos e Sociais*. 2.ed. São Paulo, Malheiros, 1996, p.14/5).

⁴ O princípio da situação irregular dos menores é a equiparação das crianças e dos adolescentes infratores aos delinquentes adultos.

⁵ MACHADO, Antônio Luiz Ribeiro. *A problemática do menor autor da infração penal e seu tratamento*. Revista dos Tribunais, volume 539, p.409-418 *apud* CHAVES, Antônio. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2.ed. São Paulo, LTR, 1997, p.467.

Esse posicionamento quer significar que o problema do tratamento psiquiátrico, jurídico ou assistencial dispensado à delinqüência infanto-juvenil não deve ser analisado, unicamente, na perspectiva do conjunto das políticas públicas adotadas pelo Estado nem da específica atuação da Justiça, mas na da legitimação que cada um de nós confere à prática do ato infracional ou às respostas convencionais que a ele são dadas.

Com efeito, à pessoa humana em sua individualidade cabe a tarefa de ser melhor do que a sociedade em que vive. Neste contexto *princípio da proteção integral*, consagrado no Estatuto da Criança e do Adolescente⁶ encontra efetividade, uma vez que visa o “*amparo completo, não só da criança e do adolescente, sob o ponto de vista material e espiritual, como também a sua salvaguarda desde o momento da concepção, zelando pela assistência à saúde e bem-estar da gestante e da família, natural ou substituta da qual irá fazer parte*”⁷.

Facilmente, será objetado que esta concepção, pelos seus próprios termos, encontra-se fundamentada numa visão que alija a ciência para buscar respostas na religião ou na moral. É ine-

gável o acerto da crítica, entretanto, sob o pretexto de se viver numa sociedade transparente e tecnológica, de linguagem politicamente correta, de permissividade e, ao mesmo tempo, ausência de contatos humanos, de crença na igualdade do discurso jurídico em confronto com a instabilidade das relações humanas vê-se, claramente, que “*a objetividade nas relações humanas, que acaba com toda ornamentação ideológica entre os homens, tornou-se ela própria uma ideologia para tratar os homens como coisas*”⁸.

A coisificação das pessoas humanas é, portanto, o suporte ideológico para explicar o incremento da delinqüência infanto-juvenil não só nos países ricos como nos pobres, não só entre as famílias economicamente mais abastadas ou privilegiadas, como também naquelas privadas de recursos necessários a uma vida humana digna.

Consoante a essa perspectiva, vê-se que a ausência de olhar-para-o-outro torna, mais fácil, a coisificação da consciência com a chamada relação de identificação-exclusão. É certo que a indignação, com as crueldades cometidas tanto pelo aparelho repressor estatal quanto pelos próprios

⁶ No mesmo diapasão, são aqui apresentados os principais documentos, assembléias ou discussões internacionais que fazem ou fizeram, direta ou indiretamente, referências às crianças e aos adolescentes: Declaração de Genebra (1924); Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela ONU, em 20/11/59; Regras Mínimas de *Beijing*, em 29/11/1985; Convenção dos Direitos da Criança, subscrita em 20/11/1989, 45.ª Assembléia Geral das Nações Unidas (1990); Declaração pelo direito da criança à sobrevivência, à proteção e ao desenvolvimento; Convenção de Nova York sobre os direitos da criança; Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores. (CHAVES, Antônio. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2.ed. São Paulo, LTR 1997, p.33/9).

⁷ Apud CHAVES, 1997:51.

⁸ ADORNO, Theodor. *Minima Moralia*. São Paulo: Editora Ática, 1992, p.20.

agentes dos atos infracionais, torna-se tão mais sem importância quanto menor for a sua possibilidade de identificação com o espectador⁹.

Com efeito, a aceitação de homicídios praticados em atividades de grupos de extermínio, quase como se fossem “*agentes da profilaxia social*”, eliminando, cruel e barbaramente, crianças e adolescentes; onde certos atos infracionais praticados por crianças e adolescentes, com situação econômica estável ou privilegiada, como se as vítimas atingidas – mendigos, “pivetes”, prostitutas, homossexuais – pudessem servir de pasto à vazão de seus instintos; ou, então, a violência e ameaça gratuitas dirigidas a qualquer transeunte incauto por grupos de crianças e adolescentes infratores para a prática de crimes contra o patrimônio, freqüentes em qualquer noticiário, revelam que o individual é cada vez mais universal, isto é, que o que parecia centrado na sociedade brasileira transcende aos seus próprios limites.

2. É certo que, em termos de delinqüên-

cia infanto-juvenil, interessa em particular a análise das medidas sócio-educativas, previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicáveis aos adolescentes infratores.

Mário Volpi enumera nove características das medidas sócio-educativas aplicáveis aos adolescentes:

- a. “As medidas sócio-educativas são aplicadas e operadas de acordo com as características da infração, circunstâncias sócio-familiares e disponibilidade de programas e serviços em nível municipal, regional e estadual.
- b. As medidas sócio-educativas comportam aspectos de natureza coercitiva, uma vez que são punitivas aos infratores, e aspectos educativos no sentido de proteção integral e oportunidade, e do acesso à formação e informação. Sendo que em cada medida esses elementos apresentam graduação de acordo com a gravidade do delito cometido e/ou sua reiteração.

⁹ “*As pessoas estão te olhando*. – A indignação com as crueldades cometidas torna-se tão menor quanto menos semelhantes aos leitores normais são as vítimas, quanto mais morenas, “mais sujas”, mais próximas do *dago* elas são. Isso depõe tanto da atrocidade, quanto do espectador. Talvez o esquematismo social da percepção no caso dos anti-semitas seja de tal feitio que eles não vejam de todo os judeus como humanos. A asserção tão freqüente de que selvagens, negros, japoneses parecem animais, por exemplo macacos, já contém a chave para o *progrom*. A possibilidade este último é decidida no instante em que o olhar de um animal mortalmente ferido encontra o homem. A obstinação com que desvia de si tal olhar - ‘é apenas um animal’ - repete-se sem cessar nas crueldades cometidas contra seres humanos, nas quais os autores precisam confirmar sempre de novo para si mesmos aquele ‘apenas um animal’, porque mesmo diante de uma animal nunca puderam acreditar nisso por completo. Na sociedade repressiva, o próprio conceito de homem é uma paródia de imagem e semelhança. Faz parte do mecanismo de ‘projeção pática’, que os detentores do poder só percebam como humano o que é a sua própria imagem refletida, ao invés de refletirem o humano como o que é diferente. O assassinato é, assim, a tentativa sempre repetida de, através de uma loucura maior, distorcer a loucura dessa percepção falsa, transformando-a em razão: o que não foi visto como ser humano, e, no entanto, é um ser humano, torna-se uma coisa, para que não possa mais refutar por nenhum impulso o olhar maniaco.” (Apud ADORNO, 1992:91)

- c. Os regimes sócio-educativos devem constituir-se em condição que garanta o acesso do adolescente às oportunidades de superação de sua condição de exclusão, bem como de acesso à formação de valores positivos de participação na vida social.
- d. A operacionalização deve prever, obrigatoriamente, o envolvimento familiar e comunitário, mesmo no caso da privação de liberdade. Sempre que possível deverão ser avaliadas condições favoráveis que possibilitem ao adolescente infrator a realização de atividades externas.
- e. A estrutura de funcionamento dos programas deve contemplar a participação de grupos da comunidade que contribuirão com as atividades e participarão no planejamento e controle das ações desenvolvidas na unidade de trabalho, oportunizando a relação entre o interno e a comunidade.
- f. Os programas sócio-educativos de privação de liberdade deverão utilizar-se do princípio da *incompletude institucional*, caracterizado pela utilização do máximo possível de serviços (saúde, educação, defesa jurídica, trabalho, profissionalização etc.) na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes.
- g. Os programas sócio-educativos de privação de liberdade deverão prever os aspectos de segurança, na perspectiva de proteção à vida dos adolescentes e dos trabalhadores, atendendo-se para os aspectos arquitetônicos das instalações e formas de contenção sem violência.
- h. Os programas sócio-educativos deverão, obrigatoriamente, prever a formação permanente dos trabalhadores, tanto funcionários quanto voluntários.
- i. As denominações das unidades de aplicação das medidas, dos adolescentes envolvidos e das demais formas de identificação das atividades a eles relacionadas devem respeitar o princípio da não-discriminação e não-estigmatização, evitando-se os rótulos que marcam os adolescentes e os expõem a situações vexatórias, impedindo-os de superar suas dificuldades na inclusão social”¹⁰.

3. Destaca-se, prontamente, das medidas sócio-educativas aplicáveis aos adolescentes infratores a dupla finalidade de socialização ou ressocialização e educação. A família deve ocupar, ao menos em tese, um papel fundamental, como na singela verdade de uma antiga canção alemã: “*O lugar na Terra que me é mais querido/ é o banquinho sobre a relva junto aos túmulos de meus pais.*” (Apud Adorno, 1992:16).

Logicamente, a *referência familiar* aqui há de ser entendida em termos mais amplos, a saber, como qualquer laço afetivo que possa servir como um estímulo e apoio aos adolescentes, porque as

¹⁰ VOLPI, Mário (org.). *O adolescente e o ato infracional*. 2.ed. São Paulo/ Brasília, Cortez Editora/ INESC, agosto de 1997, p. 20/2.

medidas sócio-educativas têm em comum com a pena, a *aflitividade*. São, portanto, os laços do afeto que permitem a perpetuação do que Hassemer chama de solidarização.

São medidas sócio-educativas as seguintes:

3.1. Advertência. Advertência é admoestação, uma censura verbal dirigida pela autoridade judiciária ao adolescente que praticou um ato infracional de menor gravidade (art. 115 do ECA).

3.2. Obrigação de reparar o dano. A obrigação de reparar o dano é pessoal e intransferível, ou seja, o adolescente que praticou o ato infracional é quem deve restituir a coisa, promover o ressarcimento do dano ou, por outra forma, compensar o prejuízo da vítima (art.116 do ECA).

“A lei cuida da hipótese de ato infracional com reflexos patrimoniais. Não se restringe a prever a medida somente para os casos de atos infracionais que infrinjam diretamente os direitos de posse e propriedade, ou contra o patrimônio, como pensa Jason Albergaria “(...) o que importa para o Estatuto da Criança e do Adolescente é que, em razão do ato infracional, a vítima tenha sofrido reflexos prejudiciais na esfera econômica. Constatada tal circunstância, justifica-se a aplicação da medida em questão”¹¹.

Essa medida corre o risco de cair no vazio, uma vez que nem sempre o adolescente infrator terá como ressarcir os danos ou compensar o prejuízo causado à vítima. Um meio termo seria



Wagner Celestino - SP

a chamada “*solução mediada*”, isto é, dar destaque à pedagogia da participação, tanto da vítima quanto do adolescente e de seu responsável, favorecendo uma compreensão dos fatos que transcenda o ‘meramente jurídico’ e o ‘meramente econômico’.

3.3. Prestação de Serviços à Comunidade. A medida sócio-educativa de prestação de serviços à comunidade é análoga à pena de prestação de serviços à comunidade. Por isso, é dotada de uma forte carga punitiva.(artigo 117 do ECA). Inegável, entretanto, o seu caráter pedagógico e socializante.

¹¹Apud CURY, 1996:354/5.

“Inserida num contexto comunitário abrangente (entidades assistenciais, hospitais, escolas, programas comunitários, governamentais etc.), a medida possibilita o alargamento da própria visão do bem público, do valor da relação comunitária, cujo contexto deve estar inserido numa verdadeira práxis, onde os valores de dignidade, cidadania, trabalho, escola, relação comunitária e justiça social não para alguns, mas para todos, sejam cultivados durante sua aplicação.”¹²

3.4. Liberdade Assistida. Manifesta-se no acompanhamento personalizado aos adolescentes (arts. 118 e 119 do ECA). Por sua própria natureza, pressupõe uma ativa participação – *verdadeiro compromisso* – do adolescente infrator, uma vez que procura estabelecer como principal fator socializante a própria liberdade.

3.5. Semiliberdade. A semiliberdade (art.120 do ECA) é uma resposta institucionalizada ao adolescente infrator, assim como a medida sócio-educativa de internação. Por esta razão, sua aplicação deve ser excepcional, aplicável somente quando se fizer necessária.

3.6. Internação. Embora haja uma visão doutrinária correccionalista quanto à aplicação aos adolescentes infratores da medida de internação, a verdade é que, esta medida, como a pena privativa de liberdade, é mero castigo.

A medida de internação é *excepcional e temporária*. (art.122 § 1^a e 2^a do ECA). Vale dizer:

“os que forem submetidos à privação de liberdade só o serão porque a sua contenção e submissão a um sistema de segurança são condições sine qua non para o cumprimento de medida sócio-educativa. Ou seja, a contenção não é em si a medida sócio-educativa, é a condição para que ela seja aplicada. De outro modo ainda: a restrição da liberdade deve significar apenas limitação do exercício pleno do direito de ir e vir e não de outros direitos constitucionais, condição para sua inclusão na perspectiva cidadã”¹³.

O artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê os requisitos indispensáveis à aplicação da medida:

- a. ato infracional cometido com grave ameaça ou violência à pessoa;
- b. reiteração no cometimento de outras infrações;
- c. descumprimento reiterado e injustificado de outras medidas anteriormente impostas.

4. Os pressupostos para a imposição de uma ou outra medida, além daqueles previstos expressamente nos artigos retromencionados, são cumulativamente:

- a. gravidade do ato infracional;
- b. circunstâncias pessoais (*subjetivas*) do adolescente infrator. O artigo 59 do Código Penal Brasileiro serve como parâmetro;
- c. circunstâncias objetivas – meio, modo, tempo e lugar de execução dos atos infracionais;

¹² Apud CURY, 1996:361.

¹³ Apud VOLPI, 1997:28

d. reiteração dos atos infracionais.¹⁴

5. Finalmente, cumpre dizer que o método linear de exposição das medidas sócio-educativas aplicáveis aos adolescentes é antes uma necessidade, porque qualquer crítica seria despicienda quanto ao regramento legislativo, ante a impossibilidade atual de oferecimento de outras vias. Neste particular, o Estatuto da Criança e do Adolescente assemelha-se ao herói Filocteto, que, ten-

do o pé ferido, na luta por salvar sua cidade, acabou por ser expulso dela, em razão do fedor que a chaga exalava. É certo que a disciplina instituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é falha, como toda obra humana, mas não se lhe pode recusar o valor que ocupa no ordenamento jurídico brasileiro, porque as chagas que acaso carregam são o fardo de nossa própria miséria.

¹⁴ "Repetir ou renovar um ato infracional traz seqüelas e efeitos dentro do próprio Estatuto, como não há pena a ser aplicada, como previsto no Código Penal para os crimes e contravenções, existe, sim, a aplicação de medidas educativas a serem equacionadas na medida da existência mais grave ou menos grave da reiteração dos atos infracionais." (Apud CHAVES, 1997:483)

- Importa salientar, que, para a aplicação de medida sócio-educativa de internamento não basta, unicamente, a reiteração dos atos infracionais, seria violar o Princípio do 'ne bis in idem'. A reiteração criminosa é um indicativo a mais a ser analisado, juntamente com a pessoa do incapaz e a gravidade do crime, de molde a se aferir da necessidade ou não, de se lhe aplicar medida sócio - educativa mais severa.

O NOVO PARADIGMA E O DESAFIO DOS DIREITOS NO COTIDIANO DO ATENDIMENTO

Marcus Fucks¹

O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal 8.069/90 resultou do movimento social, pedagógico e político da década de 80, que não aceitava que às crianças e aos adolescentes em situação de risco impingissem decisões autoritárias e unilaterais dos adultos, e sem respeito à sua condição peculiar de desenvolvimento. Ele alterou definitivamente o ordenamento legal referente ao atendimento, promoção e defesa das crianças e dos adolescentes até então em vigor. Alterar a mentalidade histórica de que tais crianças e adolescentes constituem uma “situação irregular” é, ainda, o maior desafio.

Nove anos de Estatuto ainda não foram suficientes para tanto. A formação de uma nova mentalidade, certamente, será a tarefa mais difícil, pois ao Brasil ela foi trazida desde os primeiros colonizadores e formada nestes quase 500 anos de descaso e irresponsabilidade para com as crianças e os adolescentes.

A trágica realidade das crianças e dos adolescentes no Brasil pode ser demonstrada, entre outros, pelos seguintes fatos:

- adolescentes “infratores” e que não “davam mais certo” em Portugal eram trazidos ao Brasil pelos colonizadores e aqui explorados;
- a institucionalização do atendimento se dava pela benevolência e caridade da igreja católica, que, para realizá-lo, em vez de receber recursos públicos, era autorizada pelo Poder Político da época a pedir esmolas;
- o mercado negreiro separou tribos e famílias, e pagava mais caro pelos adolescentes por sua compleição física e seu poder de trabalho e retorno financeiro ao senhor de escravos;
- meninas escravas eram obrigadas a servir aos “seus” senhores para a satisfação sexual destes e a geração de escravos “mais claros” e mais rentáveis;

¹ Membro do Secretariado Nacional do Fórum DCA.

- acolhimento e recolhimento de crianças pela “Roda dos Expostos”² foi uma prática corrente no Brasil, tendo sido implantada por volta de 1730;
- o atendimento à criança e ao adolescente baseado na concepção sanitário-higienista ou do “higienismo infantil”³ foi adotado pelo Brasil no final do século XIX;
- a criação, em 1923, do Tribunal de Menores⁴ (Decreto 16.272, de 20/12/1923), deveu-se à importação de idéias que circulavam na Europa e nos Estados Unidos;
- o Poder Público criou o primeiro estabelecimento de atendimento só em 1922, calcado na então concepção de criança e adolescente como “menores”;
- foram instituídos os Códigos de Menores de 1927 (Decreto 17.943-A, de 12/10/1927) e 1979 (Lei 6.697, de 10/10/1979);
- deu-se a criação do Serviço de Assistência ao Menor - SAM (Decreto-Lei 3.799, de 05/11/1941);
- estabeleceu-se a Política Nacional do Bem-Estar do Menor - PNBEM (Lei 4.513), pensa-

da e formulada na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro/RJ, em 1964;

- a prática de atendimento da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem e das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor - Febem's até hoje permanece alvo de discussões e polêmicas.

Toda essa história se fundamenta na crença de que a criança e o adolescente pobres são resultado da imoralidade, do abandono e da delinquência; portanto, igualmente imorais, abandonados e delinquentes. Precisavam ser “salvos” e enquadrados nos padrões de comportamento e convivência social. Para tanto, cabia qualquer forma de intervenção, com destaque à interdependência da Assistência e da Justiça, que se dava pelo viés caritativo-repressivo.

O atendimento ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional talvez seja o que mais foi e permanece influenciado por essa prática histórica. Isto fica demonstrado, dentre outros, pelos seguintes fatores:

- dificuldade que se enfrenta para a implantação da necessária integração operacional dos órgãos⁵, conforme determina o inciso V, do

² RIZZINI, Irene. *O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Ursula e Amais Livraria e Editora, 1999.

³ RIZZINI, 1999.

⁴ MENDEZ, Emílio Garcia e COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

⁵ No Estado de Minas Gerais, o “Plantão Inter-institucional”, local do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional foi definido para ser num mesmo local. Foi inaugurado, pela primeira vez, em 1992. Teve um novo prédio construído para sua instalação, mas ainda não funciona, não tem Lei que o crie, pessoal administrativo, nem Juizes, Promotores, Defensores, Delegados e outros profissionais nomeados.

- artigo 88, do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- inexistência de dados para instrumentalizar as decisões dos Conselhos Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Quando eles existem, são exclusividade do órgão que os coletou e sistematizou;
 - inexistência, salvo raríssimas exceções, de programas de Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida;
 - constatação da pesquisa⁶ realizada pelo Amparo ao Menor Carente – Amencar⁷, que não encontrou a aplicação de sequer uma medida sócio-educativa de semiliberdade;
 - pela não apuração e conseqüente não aplicação de medida sócio-educativa, em Comarcas como Barbacena/MG – poder-se-ia citar outras –, onde, em 1997, de 348 acusações de

ato infracional não resultou em nenhuma medida sócio-educativa, o que favorece que os adolescentes tenham a sensação de que o Estatuto da Criança e do Adolescente, como alardeiam alguns desinformados, não responsabiliza os adolescentes que cometem atos infracionais;

- pela realidade vivida por adolescentes que estão sendo encarcerados e mortos em cadeias públicas, como em Monte Sião/MG, no final do último agosto;
- pela determinação da medida sócio-educativa de internação, quando o adolescente deveria estar numa liberdade assistida, por exemplo.

Quando se analisa a competência de cada órgão em relação ao atendimento, é comum haver transferência de responsabilidade de um para outro ou de todos àquele que está na estrutura do

⁶ A pesquisa contemplou 29 Comarcas do interior do Estado de Minas Gerais e coletou e analisou dados relativos aos anos de 1996 a 1998, quanto a:

- movimento das comarcas;
- números de acusações de ato infracional para resultado de aplicação de medida sócio-educativa;
- distribuição dos atos infracionais por faixa etária;
- distribuição dos atos infracionais por gênero;
- distribuição por tipificação do ato infracional;
- distribuição por medida sócio-educativa aplicada;
- índice de reincidência;
- atuação do Ministério Público;
- atuação da Justiça da Infância e da Juventude.

⁷ Organização da Sociedade Civil de assessoria, apoio técnico, capacitação de gestores de instituições e das políticas públicas e de articulação política para o atendimento de qualidade e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e a garantia da vivência da cidadania.

Estado, respondendo pelas medidas de privação de liberdade. Assim, reduz-se o que o Estatuto da Criança e do Adolescente define para a responsabilização do adolescente autor de ato infracional à execução destas.

Há uma desinformação generalizada sobre o que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina para o atendimento ao adolescente, a quem se atribua autoria de ato infracional: nos órgãos legalmente constituídos e responsáveis por ele, nas entidades de atendimento, nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos Conselhos Tutelares e se encontra procedimentos e decisões até contraditórias de uma Comarca para outra. Não existe, assim, um Sistema de Atendimento.

A alteração deste quadro e a implantação do necessário atendimento se dará quando os órgãos responsáveis por ele considerarem os mais de 40 artigos que o Estatuto da Criança e do Adolescente destina ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional, e respeitarem as decisões tomadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente - "*órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis*"⁸. Muitas vezes, estes espaços legítimos não têm sua competência respeitada, porque fazê-lo seria reconhecê-los, o que diminuiria o brilho de outros atores, mais preocupados em se auto-elogiar e promover.

A experiência destes quase dez anos de vi-

gência do Estatuto da Criança e do Adolescente aponta para algumas *ações urgentes*, se não se quiser que, mais e mais, se utilize o não-atendimento ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional como justificativa para a redução da idade de inimputabilidade penal para 16 ou 14 anos. Elas deverão expressar a certeza de que não basta um órgão do Poder Público Estadual ser o responsável pelas medidas privativas de liberdade ou uma Secretaria Municipal pelos programas relativos às medidas abertas. É imprescindível que a Política de Atendimento promova a atuação conjunta e interdisciplinar dos órgãos, e que estes se abram para tanto, pois de nada adianta haver informação e sensibilização, se não houver convencimento de que isto é necessário e possível.

O quadro de não-atendimento poderá, portanto, ser alterado para o de atendimento de qualidade, se:

- houver garantia de pleno funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Um estado como o de Minas Gerais, por exemplo, não pode ter apenas, aproximadamente, 300 Conselhos Municipais funcionando em um total de 853 municípios;
- os Conselhos Tutelares forem implantados, com vistas a cumprir plenamente suas atribuições. Não basta que eles executem algumas das que o artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece. É preciso que eles tanto "atendam as crianças e adoles-

⁸ Inciso II, artigo 88, Lei Federal 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

centes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105 da mesma Lei, aplicando as medidas previstas em seus artigos 101, incisos I a VII⁹, quanto “assessorem o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento da criança e do adolescente”¹⁰;

- os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente dispuserem de recursos para financiar as ações deliberadas nos Conselhos, e centralizarem os investimentos públicos voltados ao atendimento, promoção e defesa da criança e do adolescente. A fonte primeira e principal para o Fundo deve ser o Tesouro do nível respectivo do Conselho. Também devem ser definidos os mecanismos para que as multas impostas pela Justiça revertam aos Fundos Municipais¹¹. Por último, é importante que haja mecanismos de captação de recursos jun-

to às pessoas físicas e jurídicas, conforme legislação específica¹² e que se viabilizem convênios com outras organizações para recursos suplementares aos Fundos. Não se pode, por hipótese alguma, colocar a captação antes da destinação de recursos pelo Tesouro do Município, Estado ou União. Para isto, é condição fundamental que os mesmos sejam assegurados nos respectivos orçamentos, se



⁹ Inciso I, artigo 136, Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹⁰ Inciso IX, artigo 136, Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹¹ Artigo 214, Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹² Lei Federal 8.069/90, no artigo 260, permitiu aos contribuintes do Imposto de Renda declarar o valor das doações efetuadas ao Fundo; Lei Federal 8.242, de 12/10/91, no artigo 16 deu nova redação ao artigo 260 da Lei 8.069/90; Decreto n.º 794, de 05/04/93, estabeleceu limite de dedução do Imposto de Renda; Instrução Normativa n.º 86, de 26/10/94, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados para gozo dos benefícios fiscais referentes às doações aos Fundos para a Infância e Adolescência; Instrução Normativa n.º 25, de 29/04/96, dispôs sobre as normas de tributação relativas à incidência do Imposto de Renda das pessoas jurídicas; a Lei Federal 9.532, de 10/12/97, dispôs sobre os novos limites de dedutibilidade dos incentivos fiscais relativos às pessoas jurídicas e físicas a partir do ano-calendário de 1998.

- não por proposta do Executivo, pela via do Legislativo, sempre a partir das proposições dos Conselhos e da participação e pressão popular;
- houver levantamento e monitoramento de dados sobre o cometimento de atos infracionais por adolescentes, através de pesquisa ou de um sistema de informação permanente;
 - ocorrer a máxima agilização do atendimento inicial do adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional, através da integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social em um mesmo local, o que poderíamos denominar “Plantão Interinstitucional”. Nos municípios menores e onde não se justifica a reunião dos órgãos em um mesmo local, devem ser viabilizadas iniciativas como os programas “Justiça Sem Demora”, de Recife/PE, e “Justiça Instantânea”, de Porto Alegre/RS;
 - Juizes e Promotores encontrarem normas consensuais na aplicação das medidas sócio-educativas;
 - os Centros de Internação Provisória servirão apenas para os casos em que não haja possibilidade de confirmação imediata da autoria e materialidade do ato infracional e para os casos que indiquem a possível determinação de medida sócio-educativa de internação ou semiliberdade, após cometimento de ato infracional grave, com violência ou grave ameaça à pessoa e com repercussão social;
 - for sempre assegurada a atuação do Defensor Público no devido processo legal do adolescente apreendido e se as Defensorias Públicas criarem Diretorias Especializadas da Criança e do Adolescente;
 - forem viabilizadas as Delegacias Especializadas de Proteção à Criança e ao Adolescente e de Orientação ao Adolescente a quem se Atribua Autoria de Ato Infracional nas estruturas das Secretarias de Estado da Segurança Pública;
 - forem implantados pelos municípios programas relativos às medidas não-privativas de liberdade, garantindo-se, neles, a intersetorialidade do atendimento. Não é possível permanecermos com o entendimento de que o adolescente autor de ato infracional é de uma ou outra Secretaria Municipal, mas que o seu atendimento deve ser prioridade de governo;
 - existirem unidades para a execução da medida sócio-educativa de semiliberdade;
 - no caso das unidades de internação, as ações forem integradas pelas Secretarias de Estado da Educação, Trabalho, Saúde, Esporte, Criança e Adolescente, Assistência Social, Direitos Humanos, Justiça, Segurança Pública e outros órgãos afins, garantindo a mesma intersetorialidade do atendimento dos programas municipais;

¹³ Artigo 123, Lei Federal 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

- a medida de internação for executada em unidades regionalizadas com capacidade máxima para 40 adolescente e respeitando-se a rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração¹³;
- forem implantados serviços articulados pelas Secretarias Municipais e Estaduais da Saúde para desintoxicação e tratamento ambulatorial de adolescentes drogadictos e que cumpram medida sócio-educativa de internação e suas famílias;
- existirem Centros de Referência para desintoxicação e tratamento de toxicômanos;
- forem assegurados Centros de Apoio Operacional das Promotorias dos Direitos da Criança e do Adolescente em todos os estados brasileiros;
- houver formação e valorização dos educadores, técnicos, orientadores e dirigentes, que atuam no atendimento do adolescente infrator;
- forem implantados, ou readequados, programas municipais de proteção extensivos também aos adolescentes que cometeram ato infracional e que tenham recebido medida sócio-educativa cumulada com medida protetiva;
- existirem Programas e Redes de Atendimento ao egresso das medidas sócio-educativas e suas famílias.

Certamente há outras demandas e possibilidades, que podem ser priorizadas. Elas devem ser estabelecidas pelo espaço privilegiado de deliberação e participação paritária – Sociedade Civil e Poder Público – dos Conselhos dos Direitos.

No Estado de Minas Gerais, o primeiro esboço de *Política de Atendimento ao Adolescente a quem se Atribua Autoria de Ato Infracional* deu-se em 1992. Mesmo assim, é um dos estados mais atrasados na sua implantação, o que, certamente, não difere de muitos outros estados. Não se pode, porém, deixar que a falta de vontade política dos governantes, a sucessiva ausência de recursos nos orçamentos dos municípios, dos estados e da União e o desrespeito às deliberações continuem.

É fundamental que o Ministério Público seja mais presente e promova ações civis públicas, quando o preceito constitucional de criança e adolescente como *Prioridade Absoluta* não estiver sendo cumprido. Espera-se também que a sociedade tenha maior capacidade de se indignar frente ao que está acontecendo, preponderantemente, com os adolescentes que receberam medida sócio-educativa de internação, os quais, ao invés de estarem freqüentando uma unidade de educação, estão em estruturas que nada diferem, ou são até piores, do sistema penitenciário adulto.

O artigo 228 da Constituição Federal fixa em 18 anos a idade de inimizabilidade penal, como cláusula pétrea, pois é inegável o seu conteúdo de direito e garantia individual, referido no

artigo 60, inciso IV da mesma Constituição como insusceptível de emenda. Ao mesmo tempo, a pretensa redução viola o disposto no artigo 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil, onde está explícito que os signatários não tornarão mais rigorosa a lei interna de seus países. O texto da Convenção se faz lei interna de caráter institucional à luz do parágrafo segundo do artigo 5.^a da Constituição Federal.

Uma das estratégias dos setores conservadores para ganhar adeptos a suas teses e justificar sua posição é lembrar o direito de voto concedido a maiores de 16 anos e os projetos de lei, em tramitação no Congresso Nacional, que visam conceder habilitação para dirigir veículos também a partir de 16 anos. Porém, os menos avisados não se dão conta de que o adolescente entre 16 e 18 anos tem o direito e não o dever de votar; além disso, não pode ser votado e que, no caso da "carteira de motorista", os projetos reconhecem a incompleta maturidade do adolescente, ao condicionar a concessão à autorização dos pais ou responsáveis, à autorização do Juiz competente e à contratação de seguro de responsabilidade civil.

Também devemos perguntar a estes mesmos que defendem a redução da idade de inimputa-

bilidade penal, se eles consideram o sistema penitenciário brasileiro educativo e socializante. Ele não recupera, deforma e constitui um dos maiores fatores de reincidência e de criminalidade violenta. Se essa falência levou penalistas a indicarem a substituição do cárcere para adultos por alternativas mais viáveis até de serem cumpridas, encaminhar adolescentes a tal sistema seria concorrer para o aumento da criminalidade, não para sua redução.

É mentira afirmar que adolescentes autores de ato infracional não respondem pelo que cometeram. Os que atuam pela implantação dos paradigmas éticos que o Estatuto da Criança e do Adolescente nos trouxe e impõe sabem de todos os mecanismos e medidas que esta nova Lei determinou para a responsabilização destes adolescentes. Porém, os que não atuam nesta área são facilmente influenciados pelas correntes de opinião e acabam nem sabendo disso.

A questão, então, é cumprir o que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê e dar visibilidade para as ações em curso. Onde isto ocorre, o índice de reincidência entre adolescentes e a própria criminalidade nesse segmento da população vêm sendo visivelmente reduzidos.

Sabe-se o que precisa ser feito e como. Então, fica a pergunta: por que isto não acontece?

ECA, DELITOS E ADOLESCÊNCIA

Mário Volpi¹

A explicação para as práticas de delitos em nossa sociedade apresenta um vasto conjunto de hipóteses que variam de teorias funcionalistas, para as quais a inadaptação social explica o delito como uma disfunção do indivíduo; até teorias que remetem à necessidade da compreensão dialética das relações sociais, nas quais os sujeitos produzem e reproduzem valores, comportamentos e atitudes como forma de dar significado a sua existência.

Os estudos que buscam identificar uma causa para a prática de atos infracionais não conseguem ir além da identificação de múltiplos fatores que interagem diferentemente sobre cada indivíduo, dificultando o estabelecimento de regras gerais e tornando anacrônicos os famosos “perfis”, que servem mais para a produção de estigmas do que para orientar ações de prevenção.

A dificuldade em produzir teorias mais consistentes para a análise do delito resulta numa dificuldade em compreender a complexidade de

fatores que incidem sobre o tratamento do infrator. Embora estudos de criminologia tenham avançado no estabelecimento de políticas criminais mais coerentes com o respeito aos direitos humanos, as políticas de controle do delito, na maioria dos países, assentam suas bases em propostas de caráter repressivo e retributivo.

Há um mito disseminado que determina que o controle do delito se faz pelo agravamento de penas. Quanto mais dolorosas forem as sanções, menos pessoas praticariam crimes. Esta idéia de alguma forma fundamenta a tendência de tipificação dos chamados crimes hediondos. Numa relação quase que matemática estabelece-se uma medida de gravidade do crime para lhe corresponder uma medida de sofrimento da pena.

A velha frase “*nenhum criminoso consulta o código penal antes de cometer um delito*” faz todo sentido para comprovar que a idéia de que a gravidade da pena intimida o infrator constitui um sofisma reducionista.

¹ Oficial de Políticas Públicas e Direitos do UNICEF.

O exemplo dos Estados Unidos da América é revelador. O agravamento de penas de adolescentes impondo, inclusive a pena de morte em alguns estados, não alterou o quadro de criminalidade juvenil crescente naquele país.²

Temos, pois, dois importantes desafios colocados:

Por um lado, precisamos aprofundar como o delito é produzido no contexto econômico, político, social e cultural, e como ele se apresenta na imaginário da sociedade, que permanentemente exige dos seus governantes atitudes de controle mais severas.

Por outro lado, é preciso verificar quês políticas têm sido eficientes para diminuir a prática de infrações e quais as metodologias que resultaram efetivamente na mudança de vida do infrator.

O primeiro desafio é uma tarefa complexa que não será enfrentada neste texto. O segundo desafio é o que nos motivou a levantar algumas considerações.

O ponto de partida fundamental para estas considerações é o da necessidade de uma divisão do público ao qual se destinam as sanções.

Alguns países adotam a divisão entre crianças, que são inimputáveis; adolescentes, que são imputáveis por uma legislação especial; e adultos que são imputáveis com base em um Código Pe-

nal. Há também o caso de países em que se criou um regime de transição chamado "*justiça para jovens adultos*".

O sentido deste trabalho é aprofundar a justiça aplicada a adolescentes em conflito com a lei.

Em outros estudos³ pudemos demonstrar que de cada 100 pessoas presas no Brasil por prática de atos infracionais graves, menos de cinco são adolescentes. Que mais de 60% dos adolescentes presos cometeram delitos contra o patrimônio; e que as características principais dos adolescentes presos são baixa renda, baixa escolaridade e sexo masculino.

Estes estudos revelaram um hiperdimensionamento do problema; uma idéia errônea de que os jovens estão impunes; e uma atribuição excessiva de periculosidade aos seus atos.

Nosso primeiro esforço analítico dirige-se, então, a fugir destas idéias do chamado senso comum, para abordar a temática de uma forma mais próxima e realista.

A estruturação de um sistema correcional repressivo destinado aos adolescentes, inaugurado no Brasil, em 1941, pelo Serviço de Assistência ao Menor (SAM), partiu de uma doutrina que atribuía a prática de delitos à índole má, cuja recuperação estava condicionada à submissão do corpo ao castigo e à pena. Por isso, estruturou-se

²Veja artigo do Deputado Marcos Rolim (PT/RS) nesta publicação.

³VOLPI, Mário. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo, Cortez, 1997.

———. *O adolescente e a lei*, São Paulo, Cortez, 1999.

um sistema de confinamento em que o infrator era afastado do meio social e encaminhado a instituições totais localizadas fora dos centros urbanos, isoladas de qualquer convívio social extramuros.

As denúncias de torturas, maus-tratos, sevícias e outros crimes cometidos contra os adolescentes presos fizeram com que um olhar assistencial transformasse a política de atenção a este público. Criou-se, assim, a Política de Bem-Estar do Menor, cujo órgão máximo de coordenação era a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), reproduzida no âmbito estadual por Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febem).

Fundado na doutrina da situação irregular, o modelo Febem atribuía a si a responsabilidade pelo tratamento do órfão, do abandonado, do vitimado e do infrator. Estigmatizados na categoria da situação irregular estavam todos os menores que por qualquer motivo tivessem algum tipo de inadaptação social.

A década de 90 iniciou com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, entre muitas mudanças, provocou o estabelecimento de padrões claros de responsabilização do adolescente pela prática de atos infracionais e definiu um conjunto de medidas sócio-educativas aplicadas no intuito de sua ressocialização.

O problema central do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, em nossos dias, está exatamente no fato de que os operadores do

sistema persistem numa prática de caráter repressivo, em instituições do velho paradigma, em total descumprimento das garantias e prerrogativas legais.

Com poucas exceções, a maioria dos estados brasileiros não desenvolveu um órgão estadual especializado na aplicação de medidas sócio-educativas. Continua mantendo numa mesma instituição tarefas no campo da proteção aos abandonados, órfãos, vítimas de maus-tratos e abuso; e acomodando os autores de atos infracionais nas velhas instituições repressivas como um apêndice de sua missão institucional.

Sem a produção e o acúmulo de um conjunto de conhecimentos, práticas e metodologias especializadas para a compreensão do fenômeno e para o desenvolvimento de um projeto pedagógico, a tendência predominante tem sido a do confinamento e da repressão brutal, que são os motivadores da tensão, do conflito, da rebelião e dos motins.

Sob esta perspectiva, cinco situações podem ser apontadas como exemplos típicos da ambigüidade, caracterizada pela mudança do discurso via explicitação de uma doutrina de proteção integral e pela manutenção de uma prática repressiva própria da doutrina de situação irregular.

O caso mais visível é o de São Paulo. A instituição que deveria zelar pelo tratamento do infrator comparece freqüentemente às manchetes dos noticiários, exibindo unidades incendiadas, adolescentes em fuga, corpos torturados, mor-

tes, policiais em ataque e funcionários absolutamente perdidos em sua tarefa, incapazes de dar qualquer explicação aos fatos dos quais são atores e, por vezes, protagonistas.

A superlotação das unidades; a inexistência de proposta educativa; o excessivo rigor da justiça na imputação de penas privativas da liberdade e a inexistência de uma Política Estadual de Aplicação das Medidas Sócio- Educativas são os motivos que aparecem em situações de instabilidade. Quando a “normalidade” é reestabelecida, esta pauta é esquecida e os profissionais voltam às mesmas rotinas que geraram os conflitos.

As reconstruções e reformas produzidas após rebeliões e motins são exemplos contundentes da inexistência de um projeto de desmonte da estrutura repressiva que pudesse dar lugar a um investimento sólido num programa de

reordenamento institucional, o qual requer, inclusive, um projeto arquitetônico diferenciado.

Isolada de uma política de Assistência Social fundada na cidadania e inclusão social, a Febem/SP é representativa do paradigma de situação irregular vivo e atuante em nossos dias. A sua transformação numa instituição enxuta, competente e especializada numa política de controle do delito e de tratamento do adolescente autor de ato infracional ainda não foi apontada. Retirar-lhe todas as tarefas e demandas que não sejam de sua especialidade, mudar o perfil dos seus profissionais e transformá-la numa instituição moderna e dinâmica podem ser apontados como seu desafio maior.

Outro exemplo é o Estado de Minas Gerais. No desmonte da Febem, partilhou-se o seu espólio, remetendo as medidas em meio aberto à área da Assistência Social e a medida de privação de liberdade à área de Justiça.

Aparentemente teríamos aqui uma proposta a ser examinada com cuidado, se não incorresse no vício inicial de estabelecer uma separação entre as ações, como se as medidas sócio-educativas não tivessem entre si uma complementaridade.

A herança de uma unidade construída sob a perspectiva do confinamento e do afastamento de uma comunidade teve força suficiente para manter viva uma cultura de maus-tratos; de repressão e de seqüestro social. Embora o Estado de Minas Gerais não tenha um número elevado de infratores graves (nunca chegou a 500 adoles-

Wagner Celestino - SP



centes), a ocorrência de motins, rebeliões, fugas e mortes tem tido uma frequência reveladora da falência do seu modelo. Neste caso, evidencia-se a impossibilidade de construção de um projeto pedagógico sobre as bases físicas e culturais do modelo correccional-repressivo.

O Rio Grande do Sul apresenta-se também como um caso típico em que a cultura do antigo paradigma sobrevive na velha estrutura e, como por osmose, penetra lentamente na nova. O Estado vem fazendo esforços nos últimos anos para descentralizar o atendimento, construiu novas unidades em pólos regionais, onde uma Vara Regional de Justiça da Infância e da Juventude assegura a execução da medida na forma da lei. Mesmo sem ter concluído todo o processo de descentralização, os resultados positivos nas unidades descentralizadas já começam a aparecer.

O problema continua sendo a capital do Estado, onde os velhos prédios abrigam antigos monitores, cuja experiência de vida limita-se à administração de uma segurança pactuada sobre a convivência entre eles e os adolescentes. Na verdade, os próprios monitores sentem-se confinados e organizam seu ambiente de trabalho como um universo à parte, no qual as regras não-ditas têm mais valor que as explícitas. Novos monitores, inclusive com formação superior, que passam a compor as equipes de algumas das unidades, rapidamente assimilam conceitos e valores que há poucos dias denunciavam nas suas universidades.

O esforço de capacitação dos profissionais, de redefinição de papéis e atribuições e de dese-

nho de um projeto pedagógico esbarra na heterogeneidade da instituição, que preserva estruturas e tarefas que já deveriam ter sido municipalizadas, impedindo sua especialização e o aprofundamento de sua missão institucional.

O Distrito Federal merece ser citado, neste contexto, como um exemplo de unidade federada, que, não tendo herdado uma estrutura de tipo correccional repressiva, construiu-a em plena vigência da nova lei.

O Centro de Atendimento Juvenil Especializado - Cajé, foi criado no interior de uma Fundação de Serviço Social, que ainda não redesenhou sua missão institucional no novo conceito de Assistência Social, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social - Loas. Infratores, cestas básicas, administração de cemitérios, abrigos e creches convivem, como se fossem situações demandantes de uma mesma política.

As tentativas de consolidar um projeto pedagógico na instituição fracassaram em função da descontinuidade político-administrativa. O resultado é uma instituição cada dia mais fechada, no interior da qual as tensões vão sendo controladas em intervalos que variam conforme o rigor da repressão que se aplica aos adolescentes.

Por fim, faz-se necessário citar o Rio de Janeiro, por ser o estado no qual, juntamente com São Paulo, o Governo Federal investiu as maiores somas de recursos financeiros e cujos resultados ainda não foram suficientes para retirá-lo do campo dos inadimplentes sociais.

Também no Rio atribuiu-se à área da Justiça o tratamento do adolescente autor de infração. Não obstante os esforços para melhorar o atendimento, o fato de constituir um departamento no âmbito da Justiça, com pouca interlocução com os demais setores das políticas sociais, isolou o atendimento em unidades massificantes e não avançou na construção de um projeto pedagógico.

Estes exemplos foram apontados com o intuito de demonstrar que a prática de atos infracionais por adolescentes, em nossa sociedade, não constitui propriamente um problema em si. O problema é a forma pela qual o Estado organiza suas ações, que, ao invés de proporcionar um atendimento capaz de modificar a atitude e o comportamento do adolescente, geram revolta, medo e terror.

Colocada desta maneira, a questão a ser definida é: que tipo de instituição é necessária para o atendimento e a ressocialização do adolescente autor de atos infracionais?

Apenas como indicação para um debate mais profícuo, a direção de uma Política Estadual de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a lei poderia considerar as seguintes necessidades:

DESCONCENTRAÇÃO

As recomendações de estudos especializados apontam para a necessidade de as unidades sócio-educativas, que atendem em regime de internação, não atenderem mais que 40 adolescentes. Este número foi apresentado como re-

sultado de estudos de atividades em grupo, tendo como base a sala de aula e a composição de grupos relativamente homogêneos para facilitar o desenvolvimento de uma convivência mais estável.

A identificação dos locais a serem dotados de unidades de internação deve seguir o critério da demanda de crimes graves por adolescentes, estabelecendo preferencialmente unidades regionalizadas.

A regionalização das unidades deve vir acompanhada de uma regionalização das Varas Regionais de Infância e da Juventude, que funcionem no município-sede da unidade para facilitar o fluxo de informações e controle da aplicação da medida por parte do Judiciário. Além da medida de internação, que deve ser executada pelo Estado em unidades regionalizadas, é preciso municipalizar as demais medidas, cabendo ao Estado o apoio técnico e financeiro e a capacitação dos municípios para a execução das demais medidas.

AÇÃO ESPECIALIZADA

A aplicação de medidas sócio-educativas constitui ação especializada, que demanda profissionais especialmente capacitados para o desenvolvimento de um projeto pedagógico. Portanto, o recrutamento, a capacitação e a avaliação dos profissionais da área precisam ocorrer de forma criteriosa, identificando perfis e habilidades, relacionados à capacidade de administrar conflitos de forma não-violenta.

A instituição responsável pela administração da medida de internação deve integrar uma política de inclusão social, preferencialmente na área da assistência social, articulando ao programa sócio-educativo o apoio sócio-familiar e a perspectiva da participação comunitária.

EXCEPCIONALIDADE E BREVIDADE

A aplicação de medidas sócio-educativas só é recomendada quando esgotadas todas as demais possibilidades de responsabilização do adolescente e de seus responsáveis. Na necessidade de aplicação de uma medida sócio-educativa, a medida de internação reveste-se de caráter excepcional e só pode ser aplicada quando esgotados todos os demais recursos e, se aplicada, deve ser feita no menor período possível.

HUMANIDADE

Nenhuma medida sócio-educativa pode digirir-se a outro fim que não seja a ressocialização do adolescente. Neste sentido, o projeto pedagógico deve constituir-se de um conjunto estruturado de atividades e rotinas, que permitam o desenvolvimento integral do adolescente, pondo-o a salvo de qualquer forma de tratamento humilhante ou degradante.

REORDENAMENTO INSTITUCIONAL

O reordenamento institucional consiste numa política de transição, que promova o desmonte de antigas estruturas carcerárias massificantes e desenvolva a montagem de um sistema de aplicação de medidas sócio-educativas e ressocializantes.

Abordada na perspectiva aqui apresentada, a questão do chamado adolescente infrator deixa de ter apenas um enfoque repressor. Pensar na possibilidade de diminuição da violência social por meio do aumento da violência das penas configura uma lógica contraditória e ineficiente.

Todas as propostas que apontam a redução da idade de inimputabilidade penal como uma solução para a prática de delitos, por adolescentes, ignoram a complexidade da temática e se inserem num ciclo perverso de reprodução da violência.

O caminho pedagógico da produção de instituições capazes de oferecer um projeto de vida aos adolescentes em conflito com a lei tem se mostrado excepcionalmente eficiente na produção de alternativas metodológicas, nas quais um tratamento humanitário, educativo e de promoção das potencialidades dos adolescentes gera cidadãos capazes de contribuir com a construção de uma sociedade melhor.

MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS E RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADOLESCENTES¹

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda

Quando ouvimos ou lemos a palavra inimizabilidade penal, logo nos vem à imaginação a idéia de impunidade. E impunidade nos leva à conclusão de não responsabilização.

Acontece que a Constituição Federal estabelece em seu artigo 228 que “são penalmente inimputáveis os menores de 18 anos, sujeitos às normas da legislação especial”. O Estatuto da Criança e do Adolescente é a “legislação especial” que regulamenta estas normas, definindo quais medidas devem ser adotadas aos adolescentes – 12 a 18 anos – que cometem ato infracional. Assim, precisamos desmistificar essa idéia presente na imaginação da população brasileira em geral.

As medidas a serem adotadas estão previstas no artigo 112 do Estatuto, as quais são:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar os danos;
- III - prestação de serviço à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - semiliberdade e
- VI - internação.

O diferencial destas medidas em relação às medidas do Código Penal está no seu caráter sócio-educativo. É por isto que o Estatuto as denomina **MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS**.

A fundamentação para implantação e implementação das medidas sócio-educativas está no fato de adolescentes serem pessoas na condição peculiar de desenvolvimento, ou seja, pessoas que estão em formação física, psicológica, social e cultural. Por isto precisam ser tratadas com dignidade e respeito. Aqui é importante destacar que ser tratado com dignidade e respeito não significa “*passar a mão na cabeça do adolescente*” ou deixá-lo impune, mas, sim, é a forma pedagógica que, de fato, possibilite a ressocialização e integração ou reintegração social.

No caso de ato infracional cometido por crianças – 0 a 12 anos incompletos, o Estatuto estabelece que a responsabilização penal será aos pais ou responsáveis.

Do conjunto das medidas sócio-educativas, as duas últimas são de privação e semi-privação de liberdade. Isto por si só já rompe o argumen-

¹ Documento aprovado durante Assembléia Ordinária do Conanda, realizada em 4 e 5 de agosto de 1999.

to de que os adolescentes ficam impunes ao cometerem ato infracional. Porém, o Estatuto define as medidas anteriores, exatamente para estabelecer um escalonamento da gravidade do ato cometido pelo adolescente. Por exemplo, no caso de delitos como “furto de fruta na feira”, é lógico que a medida a ser adotada não pode ser de internação/privação de liberdade, mas pode ser uma advertência como forma de prevenir outros atos mais graves.

Agora, é claro que a aplicação de qualquer das medidas precisa garantir o princípio sócio-educativo, para que, de fato, possa viabilizar a ressocialização dos adolescentes e sua reintegração no meio de origem após o cumprimento da medida a ele imputada. Assim, no desenvolvimento da medida, o Estatuto estabelece que deve estar presente, na sua programação, o processo de reintegração social.

Desta forma, ainda tem gente querendo que a idade penal seja rebaixada; contudo, temos que perguntar se o sistema carcerário está bom. A prática mostra que não. Há superlotação, sendo a população carcerária quatro vezes maior do que a capacidade de atendimento. Assim, será que rebaixar a idade penal para colocar os adolescentes

- SERES EM FORMAÇÃO COM POSSIBILIDADE DE SEREM REEDUCADOS - RESSOCIALIZADOS
- autores de ato infracional no sistema

penitenciário superlotado e falido não levará a especializá-los na criminalidade?

O CONANDA afirma que o rebaixamento é um mero subterfúgio do problema. Precisamos romper com a cultura tradicional de combater apenas as conseqüências, sem atuar nas causas. O Estatuto da Criança e do Adolescente abre o caminho para que todo o sistema seja transformado, e as medidas sócio-educativas por ele preconizadas são instrumentos para tal. Elas precisam ser implantadas e implementadas na sua plenitude. Para tanto, é preciso cobrar responsabilidade de quem tem o dever de executá-las, o Poder Público.

Só para ilustrar, os números atuais de adolescentes autores de ato infracional que estão cumprindo medidas sócio-educativas, segundo dados fornecidos pelo Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça são os seguintes:

- Prestação de serviços à comunidade: 1.757
- Liberdade Assistida: 12.540
- Semi liberdade: 1.051
- Internação: 7.518

Isto demonstra que é um número não muito elevado e, se comparado com o de adolescentes vítimas, é maior o de vítimas do que os autores de ato infracional.