

**Associação Nacional dos Centros
de Defesa dos Direitos
da Criança e do Adolescente**

Somos todos infratores: família, sociedade e Estado

Coordenação
Eliana Augusta de Carvalho Athayde
Franz Van Kramen
Wanderlino Nogueira Neto





Associação Nacional dos Centros
de Defesa dos Direitos
da Criança e do Adolescente

Somos todos infratores: família sociedade Estado

Coordenação

*Eliana Augusta de Carvalho Athayde
Franz Van Kramer
Wanderlino Nogueira Neto*

Sistematização

*Eliana Augusta de Carvalho Athayde
Wanderlino Nogueira Neto*

Somos todos infratores: família, sociedade e Estado

| | |
|---|----|
| A Anced | 05 |
| <i>Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente</i> | |
| Educação, liberdade e dignidade | 07 |
| <i>Apresentação</i> | |
| Somos todos infratores: família, sociedade e Estado | 09 |
| <i>Eliana Athayde</i> | |
| Controle social do sistema de aplicação e execução de medidas socioeducativas aos adolescentes autores de ato infracional | 13 |
| <i>Wanderlino Nogueira Neto</i> | |
| Aplicação e execução de medidas socioeducativas: paradigmas, diagnósticos e hipóteses para a construção de um sistema de acompanhamento e avaliação | 25 |
| <i>Carlan Carlo da Silva, Carlos Nicodemos, Dirce Drach, Jussara D. Melo, Marcelo de Santa Cruz Oliveira, Maria Aparecida Pedrosa Bezerra, Pedro Roberto da Silva Pereira, Renato Marcello de Araújo Pinto e Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça</i> | |
| Uma análise do respeito às garantias do adolescente em conflito com a lei: do processo à execução da medida | 59 |
| <i>Ana Celina Bentes Hamoy, Marco Aurélio de Jesus Mendes, Maria Benedita Gomes, Odilene Rita da Costa Andrade e Oneide Campos Pojo</i> | |
| A medida socioeducativa de internação Privação da liberdade – art. 121 do ECA | 79 |
| <i>Ariel Castro Alves, Cláudio H. Costa, José Boff, Matilde Daniel, Rachel Bernard, Sandra Maria Arruda, Silvia Regina dos Santos, Solange Cristina da Silva e Tânia Maria Nascimento Almendra</i> | |
| Maioridade só aos 18 anos | 91 |
| <i>Alberes de Siqueira Cavalcanti, Cezarina Rosa Moura de Oliveira, Ednamária Mendonça, Eunice da Conceição Fernandes, Francisco Antonio Monteiro Lemos, Loide Gomes da Silva Fernandes, Maria José Bacelar Almeida e Rogenir Almeida Santos</i> | |

Anced – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

Sede: Rua Dona Leopoldina Nº 110-A - Centro - Fortaleza - CE

CEP: 60110-000

Telefax: (85) 252-4202

E-mail: cedeca@ibeuce.com.br

Somos todos infratores: família, sociedade e Estado

Projeto Advoga Criança

Sistematização: *Eliana Augusta de Carvalho Athayde e Wanderlino Nogueira Neto*

Coordenação: *Eliana Augusta de Carvalho Athayde, Franz Van Kramen e Wanderlino Nogueira Neto*

Grupos de trabalho

Rio de Janeiro/RJ

Carlos Nicodemos

Dirce Drach

Jussara D. Melo

Pedro Roberto da Silva Pereira

Recife/PE

Carlan Carlo da Silva

Marcelo de Santa Cruz Oliveira

Maria Aparecida Pedrosa Bezerra

Renato Marcello de Araújo Pinto

Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

Belém/Pa

Ana Celina Bentes Hamoy (Advogada)

Maria Benedita Gomes (Psicóloga)

Marco Aurélio de Jesus Mendes (Advogado)

Odilene Rita da Costa Andrade (Assistente Social)

Oneide Campos Pojo (Pedagoga)

São Paulo/SP

Ariel Castro Alves

Cláudio H. Costa

José Boff

Matilde Daniel

Rachel Bernard

Sandra Maria Arruda

Silvia Regina dos Santos

Solange Cristina da Silva

Tânia Maria Nascimento Almendra

São Luiz/MA

Alberes de Siqueira Cavalcanti

Cezarina Rosa Moura de Oliveira

Ednamária Mendonça

Eunice da Conceição Fernandes

Francisco Antonio Monteiro Lemos

Loide Gomes da Silva Fernandes

Maria José Bacelar Almeida

Rogenir Almeida Santos

Brasil – 2000

Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE é uma associação civil sem fins lucrativos, criada em outubro de 1994, a partir de uma articulação em rede nacional existente entre os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. Tem o objetivo de sistematizar a articulação para uma atuação concreta de nível nacional na sua área específica de intervenção – a defesa e garantia dos direitos infanto-juvenis, incluindo-se, no Sistema de Garantia, na vertente da Responsabilização.

Nesse sentido, mantém encontros anuais, sempre tematizados, durante os quais são debatidas, igualmente, as diversas experiências dos Estados da Federação, com vistas a se construir uma unidade na ação, ao mesmo tempo em que são sustentadas teses de interesse geral para o movimento social da Infância – Adolescência. Além dessa atividade, que é de natureza ordinária, também executa alguns projetos na mesma área de intervenção. Assim, o Projeto *Advoga Criança* objetiva, concretamente, a defesa e a garantia dos direitos quando violados, já na sua quarta intervenção (1995, 1997, 1999 e 2000), sendo a presente publicação um produto do *Advoga III*, como é mais conhecido.

Como resultado do Projeto *Advoga II*, foi publicada a revista *Criança e Adolescente: Construindo a Proteção Jurídico – Social*. Outro projeto desenvolvido pela ANCED foi o *Implementando o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: a Sociedade Civil Acelerando o Passo*, executado no segundo semestre de 1996, nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste do país, mas com a participação de militantes de todo o Brasil e em parceria com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, que abrangeu uma pesquisa sobre os Conselhos Tutelares no país, publicada em 1997 sob o título *Conselhos Tutelares no Brasil – perfil dos conselheiros e atuação no Sistema de Garantia de Direitos*.

A ANCED conta com 33 Centros de Defesa filiados, localizados nas cinco regiões do país, em quinze estados da federação: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo (Grande São Paulo, Campinas e São José do Rio Preto).

A Coordenação da ANCED é formada por um colegiado composto por três Centros de Defesa. Atualmente coordenam a entidade: Cedeca Emaús – Belém (Ana Celina Hamoy); Cedeca Ipiranga Casa Dez – São Paulo (Cláudio Hortêncio Costa) e Organização de Direitos Humanos Projeto Legal – Rio de Janeiro (Jussara Nogueira), apoiada por um Secretário Executivo, Wanderlino Nogueira Neto. ■

Educação, liberdade e dignidade

A execução de medidas sócio-educativas em todo o Brasil vem sendo objeto da atenção de todos quanto, militando no movimento social da Infância e Adolescência, assistem, as vezes sem possibilidade de intervir, ao maior escândalo político-social de todos os tempos.

As rebeliões ocorridas nas Unidades de Internação – onde são acolhidos os adolescentes autores de ato infracional, para iniciarem o processo de educação ao qual têm direito e obrigação – se constituem no único resultado da resposta do Estado às condutas infratoras dessas “pessoinhas” em situação de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, sem condições de liberdade e dignidade.

A mídia já escancarou aos quatro cantos do país e do mundo a dimensão desse escândalo, apontando a necessidade e a urgência de um esforço concentrado de todas as militâncias do movimento, para o enfrentamento da questão.

Nesse sentido, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ANCED vem dedicando o melhor de seus esforços com vistas a assessorar, em todo o país, à construção de Sistemas de Atendimento Sócio-Educativo, capazes de cumprir a missão outorgada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A ANCED vem, ao longo dos últimos cinco anos, com o projeto *Advoga Criança*, investindo na questão, de forma a poder se considerar, hoje, especialista no assunto.

Assim é que “dá à luz” a presente publicação, com os resultados teóricos da sua prática e com a prática de toda a teoria consolidada no período, a partir dos textos resultantes dos levantamentos e discussões realizadas por cinco grupos de trabalho tematizados, que tentaram expressar realidades regionais que tivessem dimensão nacional, objeto do Projeto *Advoga Criança III*.

Somos Todos Infratores é, portanto, um registro e uma proposta de execução, a ser monitorada sistematicamente, a partir, inclusive, de ações exemplares que estarão sendo desencadeadas após o seu lançamento. ■

apresentação

Somos todos infratores: família, sociedade e Estado

Eliana Athayde

Responsável pela sistematização dos conteúdos do projeto *Advoga Criança III* da ANCED



Somos todos infratores: família, sociedade e Estado

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ANCED, através do projeto *Advoga Criança* vem demonstrando, na prática, a afirmação titulada. O primeiro, mais conhecido como *Advoga I*, trabalhou a legitimação dos Centros de Defesa, dentro do Sistema de Garantia de Direitos para a responsabilização ou defesa de direitos, na perspectiva do Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo em vista o art. 87, V daquele diploma legal, e buscou fazê-lo caracterizando muito mais o abuso de autoridade, em detrimento do exercício da autoridade, como é de se desejar.

Os resultados apresentados tornaram notório que a violência institucional é responsável pelas maiores violações aos direitos infanto-juvenis, demonstrando à sociedade que os violadores da lei, ao infringi-la, fazem-se infratores da lei, o que vale dizer que o abuso no exercício da autoridade é delito, sancionado por legislação penal especial, o que não vem sendo muito considerado na avaliação da sociedade sobre os delitos (infrações) praticados pelos adolescentes. Na esteira dessa afirmação, o projeto *Advoga II* demonstrou que a violência doméstica é praticada, principalmente, pelos pais ou seus substitutos regulares, comprometendo, dessa forma, a instituição "família" com a prática da infração. Finalmente, o Estado-Juiz, ao desconsiderar o princípio *lura Novit Curia*, ou seja, desconhecendo a lei, sistematicamente, viola a legislação, como vem acontecendo ao longo destes anos, por um número expressivo de magistrados do país. São exemplos fartamente apontados, entre outros, o desrespeito ao contraditório constitucional, a internação provisória, bem como a medida de internação, aplicadas, em sua maioria, com descumprimento dos pressupostos legais.

Em recente pesquisa realizada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em processos já julgados na Vara da Infância, incríveis "preciosidades" jurídicas foram encontradas, que seriam hilárias, se não tivessem conseqüências quase trágicas. Por outro lado, o Estado é responsável pela execução de leis que viola a cada passo, por ação e por omissão sistemática. Acrescente-se ao já dito, com referência à sociedade civil em seus diversos segmentos, o fato de estar dominada pela histeria coletiva do medo, levando-a a pleitear, com argumentos inócuos, posto que destituídos de bom senso, o rebaixamento de idade para a imputabilidade penal, como se esse comportamento resolvesse os problemas determinantes de seus medos, ou, até mesmo, a questão da criminalidade. Embora sejam todos infratores, querem que os adolescentes, a quem se imputa a prática de ato infracional, sejam tratados como criminosos comuns e colocados nas prisões de um sistema penitenciário, já falido...

Mas, diriam, o que se pretende com tais considerações, já tantas vezes referidas e, até o momento, sem conseqüência objetiva para a causa da infância e adolescência? Ora, se somos todos infratores, por que tanta frieza, muitas vezes cruel, no encaminhamento de aparentes soluções para a questão da criminalidade juvenil? É sabido que o título III do Estatuto da Criança e do Adolescente, que este ano entrará na adolescência com seus dez anos de experimentação, constitui a fragilidade da proposta legal, uma vez que as indicações para a construção de uma política de atendimento sócio-educativo estão imbricadas com os resquícios da visão ultrapassada da situação irregular, dos quais não conseguem se desvencilhar de forma a conseguir autonomia de vôo, e na medida em que o próprio estatuto é um especial diploma de políticas públicas.

Na verdade, o que se pretende é discutir a relação jurídica em sua polarização necessária, na perspectiva não só dos direitos, mas, sobretudo, das obrigações. Sempre se vem ouvindo dizer que o Estatuto não garante a segurança da sociedade, porque, ao definir crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, não lhes outorga as conseqüentes obrigações – expressão que não resiste ao crivo mais elementar, considerando que *a todo direito corresponde uma obrigação* e vice-versa. É nessa perspectiva, quase e ainda elementar, que se pretende recolocar a questão. Quem não cumpre com suas obrigações, não tem direitos a reivindicar. Assim, a Família, a Sociedade e o Estado, que vêm, ao longo desses dez anos, descumprindo as obrigações legalmente impostas, quando não violando os dispositivos legais, não têm moral para exigir dos adolescentes infratores o cumprimento de obrigações – que muitas vezes até desconhecem. Ou melhor, a maior parte das vezes as conhecem, como é preciso ter coragem de dizer, sem, todavia, reconhecer que devem ser processados e punidos como qualquer delinqüente adulto .

Foi chocante para muitos saber que a delinqüência é, na maioria das vezes, uma opção como outra qualquer, conforme a expressão, feliz ou infeliz, não se sabe muito bem, de Marcinho VP: não querendo ser o melhor sapateiro ou o melhor marceneiro, optou por ser o melhor bandido. Na verdade, nessa afirmação está subjacente verdadeira crítica às opções profissionais oferecidas às populações de baixa renda.

Em que pese alguns equívocos nessa questão, a afirmação do jovem é ainda mais equivocada, de vez que para ser o melhor sapateiro ou o melhor marceneiro, é preciso arte – que não está disponível no mercado – enquanto para utilizar uma arma, ou vender a “muamba”...! Esse é o principal equívoco do “melhor” bandido da atualidade, ou pelo menos do mais em evidência. Ou imaturidade?

Abuso de autoridade

A violência institucional é responsável pelas maiores violações aos direitos infanto-juvenis, demonstrando à sociedade que os violadores da lei, ao infringi-la, tornam-se infratores. O abuso no exercício da autoridade é delito sancionado por legislação penal especial

Como se percebe, a questão da delinqüência, sobretudo a juvenil, não pode ser tratada a partir das manchetes de jornal, nem equacionada em razão de qualquer pesquisa de opinião. A situação da criminalidade hoje, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, é caótica, impondo-se, portanto, a ordenação do caos.

Preliminarmente, nesse tempo jubilar dos 2 mil anos de civilização cristã, que é, sem qualquer favor, uma civilização de amor, impõe-se desarmar os espíritos para poder, olhando firmemente a questão, vê-la melhor em seus meandros e, à semelhança do papa João Paulo II, ritualizar um grande pedido de perdão pela falta de amor, de educação, de saúde, de profissionalização, de lazer e de convivência sadia e feliz. Isso mesmo!

Pela falta da felicidade que deixamos de proporcionar aos nossos adolescentes desde a sua infância, e às nossas crianças, que serão os adolescentes de amanhã. Mas, não deve ser um pedido formal, à semelhança das atividades jurídicas, na maioria das vezes sem substância. Deve ser perdão pleno, de tal forma a poder apagar essa culpa acumulada, numa remissão sem condições.

Repensando novas práticas

No ano 2000, decorrem dez anos de vigência do Estatuto, tempo razoável de experimentação, que vem sendo desperdiçado na questão infracional. As áreas de assistência e de educação são as privilegiadas para assumirem o tema. É urgente repensar as práticas e não rever a lei como muitas vezes se tem falado. É preciso não esquecer: somos todos infratores, necessitados, portanto, de um novo contrato social

João Mestieri, professor e advogado criminalista, certa vez, nos auditórios do Rio de Janeiro, falando para militantes dos Direitos Humanos, apontou o amor como a única mola capaz de "propulsar" a mudança social necessária. Ontem, como hoje, a realidade continua a mesma: só o amor constrói. E para que o pedido seja eficaz, é necessário outra ação conseqüente: tanto no caso do Rio de Janeiro, como no de São Paulo, impõe-se o desmonte das estruturas executivas existentes, não como as Fundações CBIA e LBA – por "decreto" – mas mediante uma ação planejada, de tal modo a serem os adolescentes infratores colocados em unidades portadoras de uma proposta sócio-pedagógica capaz de cumprir os objetivos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tal desmonte há de ser precedido de um levantamento rigoroso sobre a situação sócio-educativa de cada adolescente infrator.

Notória é a necessidade de que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente de cada uma das cidades, mobilize-se para a construção do Sistema de Atendimento Sócio-Educativo respectivo, atendidas às imposições legais e às diretrizes propostas pelo Conselho Nacional – Conanda.

Neste ano 2000, decorrem os dez anos de vigência do Estatuto, tempo razoável de experimentação, que vem sendo desperdiçado na questão infracional. Lamentavelmente, até hoje são poucos os juizes, principalmente entre os que atuam na questão infracional, que têm real conhecimento da Lei e de seus fundamentos, e que a interpretam a partir de seus princípios, como tem sido fartamente demonstrado.

Acrescente-se mais: o próprio Ministério Público, a quem é outorgado importante papel na validação da Proteção Integral, vem sendo, igualmente, e muitas vezes, omissivo e indiferente. Já a Defensoria Pública, que é órgão essencial para a realização da Justiça da Infância e Adolescência, em muitos Estados, não foi sequer criada, e, em outros, está para ser implantada, enquanto em outros ainda atua com total desinteresse, dado que a carreira vem sendo para muitos insatisfatória, o que leva a um atendimento especificamente desqualificado, em evidente prejuízo da realização da Justiça.

Na área da execução, acopla-se o atendimento sócio-educativo à Secretaria de Justiça, o que se constitui em efetivo equívoco, há já algum tempo debatido, principalmente no Rio de Janeiro, onde o DEGASE não tem qualificação para o enfrentamento da questão. É evidente que as áreas de assistência e de educação são as privilegiadas para assumirem o tema ou, se não for possível, os Departamentos e/ou similares da Criança e do Adolescente, onde houver, que, por óbvio, deverão estar qualificados para o cumprimento daquele objetivo. É urgente repensar as práticas e não rever a lei como muitas vezes se tem falado. É preciso não esquecer, que somos todos infratores, necessitados, portanto, de um novo contrato social. ■

Controle social do sistema de aplicação de medida socioeducativas

Wanderlino Nogueira Neto



Controle social do sistema de aplicação de medidas socioeducativas

Monitoramento e avaliação pela sociedade civil organizada

A necessidade do controle no serviço público, especialmente quanto ao sistema de aplicação e execução de medidas socioeducativas aos adolescentes autores de ato infracional

Numa visão primária, simplista, corriqueira (e ideológica!) da Administração Pública, a única coisa realmente importante acaba sendo, exclusivamente, a execução de serviços/atividades e de programas/projetos. O mero "fazer"... Atender mais e mais clientes. Construir mais obras. Admitir mais agentes públicos.. Aumentar número de salas de aula, de leitos de hospitais, de cestas básicas, de estádios de futebol, de estradas... Gastar mais recursos financeiros públicos, de qualquer maneira.

Dentro dessa perspectiva, não importa se a população participa ou não da formulação de macro-diretrizes políticas, balizadoras para um planejamento sistemático e contínuo desse "fazer", compulsivo e patrimonialista. A população é vista apenas como meros clientes-beneficiários e favorecidos do serviço público e não como cidadãos-usuários e co-gestores.

Prescinde-se de espaços públicos institucionais (unidades organizatórias do Estado) ou não-institucionais (instâncias da sociedade civil organizada) realmente vigilantes da legalidade, da economicidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade de todos os atos da administração pública. Bastam alguns "cartórios" (no mau sentido): não mais que "balcões" formalistas de registros.

Tudo isso porque, pouco importante se tornou que a Administração Pública – o atendimento ao público – se submetesse a um sistema/procedimento contínuo e permanente de controle, interno e externo. Assim, todo um discurso ideológico é construído, entre nós, para justificar as práticas de dominação e exploração pelas elites, manipulando o aparelho estatal.

Se substituíssemos esse discurso ideológico lacunoso por um honesto discurso epistemológico e político-institucional que justificasse um real Estado Democrático de Direito, veríamos que, ao lado da execução, a Administração Pública depende igualmente de planejamento, coordenação e principalmente de controle. E que a própria "administração de justiça aos cidadãos" (a prestação jurisdicional com suas atividades essenciais de apoio) igualmente necessita de controle. Mais exatamente, de controle que garanta a ampliação e democratização do acesso e a qualificação/melhoramento da prestação do serviço ao público e do acesso à Justiça. Todavia, ainda mais se faz premente essa exigência do controle, quando esse serviço público (*mutatis mutandi*, essa prestação jurisdicional) integra o campo do que se pode chamar de atividades essenciais do Estado, isto é, das quais ele não pode se desobrigar da prestação. E muito mais ainda quando esse serviço público essencial (e essa "administração de justiça") lida com questões referentes às liberdades fundamentais e aos direitos humanos do cidadão - sua integridade física e psicológica, sua dignidade, sua liberdade de ir e vir.

Tanto a responsabilização socioeducativa (ou "responsabilização jurídica especial inominada?") com conseqüente aplicação de medidas jurídicas socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei (isto é, tanto os autores de ato infracionais, quanto aqueles aos quais se atribui a prática de ato infracional), quanto ao atendimento público em regime socioeducativo, com a execução dessas medi-

das – ambos são parte desse campo de ação essencial e privativa do Estado, acrescido mais dessa peculiaridade de referir-se às liberdades fundamentais do cidadão-adolescente. Diante disso, no tocante à aplicação das medidas socio-educativas por órgãos do Poder Judiciário e à execução dessas medidas pelos órgãos próprios do Poder Executivo, isto é, da Administração Pública (centralizada ou descentralizadamente), a necessidade das diversas formas de controle se faz, não só para se garantir a qualificação dos serviços, mas a partir também dessa ótica do reconhecimento e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e da ótica da construção da democracia real, de um Estado Democrático de Direito.

O papel privilegiado da sociedade civil organizada no controle social **Sistema de controle interno e externo – sinergia. Agências independentes**

O controle social é um daqueles campos peculiares e privilegiados das “organizações representativas da população” (CF), isto é, da sociedade civil organizada. Em que pese as organizações sociais também atuarem, nos eixos estratégicos da promoção e da defesa de direitos, ao lado do governo (“sociedade política”), sob várias formas de alianças, parcerias, cooperações e articulações, às vezes, inclusive, como integrantes de espaços públicos institucionais coletivos paritários ou não – no controle externo elas têm a possibilidade de exercitarem sua função fontal, primária e originária, que inclusive as capacita e legitima para a inserção institucional nos outros eixos estratégicos e as torna imprescindíveis para a construção de uma democracia social, local e real.

Por esse eixo, a sociedade civil exerce monitoramento, acompanhamento, análise, avaliação, correição e responsabilização política, tanto da (a) formulação e do desenvolvimento de todas as políticas públicas (não só as sociais...!), bem como da (b) da administração de justiça à população, pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Judiciária/Técnica, Conselhos Tutelares, pelas procuraturas sociais etc.

O papel seminal da sociedade civil está no exercício do controle social, principalmente através de instâncias não-institucionais de articulação (fóruns, frentes, pactos etc.), na construção de alianças entre as organizações sociais. E principalmente, na construção e no fortalecimento constante do liame da organicidade. Urge que se garanta esta capacidade de aliançamento estratégico. Para isso, necessário se torna garantir a legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade dos espaços não-institucionais da sociedade civil organizada (fóruns, frentes, pactos, etc.) e dos mecanismos políticos de controle social (monitoramentos, relatórios, petições a instâncias nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos, manifestos, atos públicos, campanhas, pressões etc.).

Além disso, elemento primordial igualmente para o exercício do controle social pela sociedade civil organizada é a qualificação da demanda sociedade civil, o crescimento do nível de competência científica, técnica e política.

É imprescindível para o êxito desse papel de controle social, um verdadeiro trabalho de “direção cultural” (A. Gramsci), de formação de quadros para essas organizações. E de democratização das instâncias diretivas dessas organizações, rompendo o modelo personalista autoritário ainda dominante em muitas organizações. O exercício desse papel de controle de social exige que a sociedade institua sistemáticas de acompanhamentos/monitoramentos, de avaliações/correições e de indicações à responsabilização – fora dos quadros e modelos clássicos, formais e institucionais (controle de gestão).

Presas a reducionismos, desfocadas, algumas organizações da sociedade civil acabam, por exemplo, por querer transformar espaços públicos institucionais, como os Conselhos de Direito ou os Conselhos Tutelares, em focos indevidos desse, aqui analisado, controle social externo. E se enquistam dentro no Estado (visão ampliada) como corpos estranhos, sem possibilidades de negociar, de articular-se com o governo – sem transformar essas instâncias públicas institucionais em “espaços estratégicos de mediação” (Marx). E mais: sem possibilidade de fazer com que sua saudável alternatividade, de relação aos modelos vigentes e “oficiais” de gestão pública, tenha a capacidade ainda mais saudável de “alteridade”.

Quando não se trata desse tipo de exacerbação, algumas outras organizações da sociedade, nesses mesmos espaços públicos institucionais, consciente ou inconscientemente, acabam sendo cooptados por dirigentes do poder estatal e se tornam meramente homologatórios, legitimando uma farsa antidemocrática de participação direta "tutelada" (o que pior: a inexistência da paridade ou a paridade meramente quantitativa e formal?), fazendo dessas instâncias institucionais espaços estratégicos de conquistas pessoais, grupais, corporativas, verdadeiros "cartórios" ou "balcões", para garantir poder formal, postos, cargos públicos, recursos financeiros etc.

Isso, porque não se esgota o papel da sociedade civil, apenas na linha da participação direta na gestão pública. Já vimos que seu papel mais amplo e não-institucional no controle social é imprescindível. Como decorrência disso, há que se lutar igualmente pelo aperfeiçoamento e depuração do processo eleitoral e dos processos de escolha/seleção de agentes públicos, procurando dar legitimidade real à representação dos seus mandatários – democracia indireta. Um Prefeito eleito pode ter, em tese, a mesma legitimidade que um conselheiro não-governamental (Conselhos paritários) e vice-versa.

Participação popular

As comunidades são vistas apenas como meros clientes-beneficiários e favorecidos do serviço público e não como cidadãos-usuários e co-gestores

O exercício do papel de controle social coloca as organizações da sociedade civil como responsáveis pela democratização da "representação" e da "participação direta". Elas têm que construir uma massa crítica, onde tudo isso seja passado por um crivo: a perspectiva do interesse do beneficiário, do usuário, do cidadão. Isto é, precisamos construir indicadores de efetividade socio-política das nossas ações, além dos nossos indicadores tradicionais de eficiência e eficácia (no âmbito da gestão). E isso se consegue através de uma sistemática de acompanhamento/monitoramento e de avaliação do desenvolvimento das políticas públicas, (isto é, dos serviços/atividades e dos programas/projetos, públicos) – como uma forma de controle social. Em nosso caso particular, através da construção de um sistema de acompanhamento/monitoramento e de avaliação da aplicação e da execução das medidas socioeducativas aos adolescentes autores de ato infracional.

Por fim, resta registrar o fato de que o amplo controle das diversas formas de atendimento público ao adolescente autor de ato infracional não pode ser restringido exclusivamente ao controle social – centro aqui de nossa análise.

Necessário se torna que, simultaneamente, no âmbito interno da máquina estatal, órgãos de controle interno, isto é, auditorias, corregedorias, ouvidorias, cortes de contas e similares - funcionem com igual eficiência e eficácia. E, em especial, diante da sua importância demonstrada hoje na prática, o Ministério Público e o Poder Legislativo (comissões parlamentares).

Esses órgãos e instâncias – por sua potencialidade de controle – devem ser fortalecidos (aumentando seus poderes, a partir da lei, sem prejuízo das garantias processuais e das liberdades fundamentais dos cidadãos) e escoimados dos vícios do corporativismo e do formalismo cartorial, malsãos.

Há que se montar um *sistema sinérgico* de trocas, de apoio mútuo, entre a sociedade civil organizada e esses órgãos e instâncias estatais citados; entre o controle estatal interno/externo e o controle social difuso. Mas, sem que se faça o controle social atrelado ao controle institucional e dele dependente. A autonomia da sociedade civil organizada é o ponto basilar de tudo isso.

Ensina Marta Arretche: "A criação e o fortalecimento de instituições e agências independentes, capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é, crescentemente, uma necessidade para o bom governo. Seja para a opinião pública e o eleitorado, a fim de que possam exercer um controle democrático sobre o uso de seus recursos; seja para o próprio governante, interessado em controlar agências estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais" ("Tendências no estudo sobre avaliação" in "Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate"/Cortez Editora – IEE/PUC-SP).

Desse modo, da maior valia para governantes e governados, para a construção do Estado Democrático de Direito, parece ser a intervenção, em nível nacional, da Anced (e dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, em nível local), como "agência pública não-governamental independente", nesse processo de controle social, numa linha de monitoração e avaliação.

Especialmente através do seu Projeto "Advoga-Criança", desenvolvido com o apoio do Ministério da Justiça (Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos), com repasses financeiros através da Fundação Banco do Brasil.

Esse projeto foi iniciado no final de 1999, com as atividades possíveis, deflagradoras de um processo futuro, sistemático, de montagem de sistema de monitoração e avaliação da aplicação e da execução de medidas socio-educativas a adolescentes autores de ato infracional e de uma Rede de Informações da Anced (via Internet).

É óbvio, que ninguém teria a ingenuidade ou leviandade de afirmar, que naquele ano de 1999 (com o tempo e recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis) se poderia apresentar como prontos e acabados esse sistema e essa rede, a serem construídos no futuro próximo. Mas, o trabalho de execução, nesse ano de 1999, do Projeto "Advoga-Criança", foi desenvolvido de maneira a deixá-lo consolidado, sem possibilidades de retrocessos, sob pena de desperdício de recursos públicos. De alguma forma há que se começar a caminhada...

O presente trabalho apresenta o fruto dos estudos e da experiência das nossas entidades de defesa associadas à Anced: traz os elementos necessários para a construção desse sistema e rede, futuros, que começa aqui se esboçar e a lançar suas raízes.

Marcos teóricos referenciais

Conceitos de monitoramento e avaliação

Responsabilização institucional e pessoal

Para que se possa construir esse futuro sistema de monitoração e avaliação da aplicação e da execução de medidas socio-educativas a adolescentes autores de ato infracional e sua decorrente Rede de Informações, nesta fase inicial do Projeto "Advoga Criança", necessário se tornou a construção preliminar de consensos (especialmente internamente na Anced), quanto a certos conceitos e dimensões, que funcionarão como marcos teóricos referenciais, nessa empreitada.

Em primeiro lugar, para efeito de discussão, entenda-se aqui como monitoramento, "o exame contínuo ou periódico efetuado pela administração, em todos os seus níveis hierárquicos, do modo como se está executando uma atividade.

O que se pretende com isso é procurar assegurar que a entrega de insumos, calendários de trabalho, os produtos esperados se consubstanciem nas metas estabelecidas e que outras ações que são necessárias progridam de acordo com o plano traçado" ("Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas". ONU - 1984).

Assim, as medidas socioeducativas precisam ser acompanhadas/monitoradas, procurando se constatar, em primeiro lugar, de que modo os juizes competentes as estão aplicando. Respeito a determinados procedimentos processuais? Prazos? Natureza da medida e da infração? Perfil do adolescente infrator? Em segundo lugar, necessita mais dessa monitoria a própria execução da medida pela Administração Pública. Situação das unidades/serviços e dos programas? Prazos? Progressões de medidas? "Projetos psico-socio-pedagogicos", níveis de reiteração? Cumulação com outras medidas?

Por sua vez, a avaliação pode ser entendida como um "processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência e eficácia (impacto) de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões" (idem/ONU - 1984).

Assim, enquanto o monitoramento ou acompanhamento é uma atividade que se realiza durante o período de operação do atendimento, a avaliação pode ser realizada tanto antes, quanto periodicamente durante a implantação/implementação de um serviço ou programa em regime socio-educativo, sob monitoramento, para se constatar a consecução de metas e se poder medir o impacto produzido: de que modo, em que grau e por que os adolescentes submetidos a medidas socioeducativas foram "beneficiados" ou não, por aquele atendimento especializado do Estado (nível de reiteração, por exemplo).

Objetiva-se com a avaliação, em nosso caso, maximizar a efetividade e eficácia dos serviços e programas públicos especializados (internação, liberdade assistida, por exemplo) na obtenção dos seus fins socioeducativos e a eficiência na alocação de recursos financeiros, materiais, pessoais etc. para consecução dos mesmos.

Controle social

As organizações sociais, no controle externo, têm a possibilidade de exercitarem sua função frontal, primária e originária, que inclusive as capacita e legitima para a inserção institucional nos outros eixos estratégicos e as torna imprescindíveis para a construção de uma democracia social, local e real

O foco do processo de avaliação da aplicação e da execução das medidas socio-educativas consiste em determinar o grau em foi alcançada a finalidade do serviço ou programa público especializado. Isso requer dimensionar esse objetivo geral ou finalidade em sub-unidades de objetivos específicos, os quais por sua vez terão metas, cuja obtenção será medida através de indicadores.

Todavia, o processo de controle social pelo qual devem passar os serviços e programas públicos de atendimento em regime socioeducativo do adolescente infrator não se esgota com o monitoramento e a avaliação. O resultado desses passos deve impor às autoridades públicas um encaminhamento decorrente: a responsabilização institucional e pessoal.

Para tanto, há que se promover a correção daquelas atividades constadas (monotonamente/avaliação) como contrárias às finalidades e objetivos do atendimento em regime socioeducativo, em proveito do adolescente infrator.

E assim se fará reordenando-as, corrigindo-as, num processo amplo de supervisão correicional, permanente, sistemático e contínuo – igualmente.

E fazer os agentes públicos responsáveis por aqueles serviços e programas, em todos os seus níveis e esferas de poder, responderem pessoalmente pelos atos lesivos, que lhe forem imputados, isto é, responderem funcional-disciplinarmente, penalmente, civilmente, contabilmente, politicamente etc., na forma da legislação pertinente.

E fazer com que os órgãos públicos e entidades sociais, igualmente responsáveis institucionalmente, respondam civilmente por esses mesmos atos.

De toda maneira, aos conceitos de avaliação, monitoramento e responsabilização agregue-se um modo que deve se tornar imprescindível no controle desses atendimentos direto e protetivos aos adolescentes em conflito com a lei: permanência, continuidade e sistematicidade, como atrás sempre ressaltado. E mais: impessoalidade e publicidade nesse trabalho amplo de controle externo pela sociedade civil dos atos públicos judiciais e administrativos.

Fora daí teremos meras intervenções controladoras pontuais e epidérmicas, que não garantirão essa qualificação dos serviços e programas socio-educativos, protetivos jurídico-sociais e protetivos assistenciais especiais, destinados aos adolescentes autores de atos infracionais.

E, principalmente, se assim não for, não garantirão elas, com a efetividade desejada, os direitos humanos desses adolescentes. A violação maciça e sistemática dos direitos, a violência, a exploração e a discriminação nascem dessa falta de controles, da impunidade.

A elaboração do "Plano de Análise"

Durante o pouco tempo que restou em 1999, para desenvolvimento do Projeto "Advoga-Criança" da Anced (com apoio do Ministério da Justiça, na intermediação da Fundação Banco do Brasil) – necessário se tornou rever o Projeto original, reformatando estratégias, atividades e metas; tendo sempre como horizonte os objetivos estabelecidos, originalmente e como caminho principal a metodologia/estratégia proposta.

Descendo a um nível de concretude maior, nessa tarefa necessária de adequação do Projeto, alguns pontos básicos foram redefinidos, em 1999, pela Anced – através da sua direção, da equipe de coordenação do Projeto (Frans van Krannen, Eliana Athayde e Wanderlino Nogueira Neto), da equipe de execução do mesmo (Centro de Defesa do Ipiranga Casa Dez, Cedeca Emaús, CENDHEC, Centro de Defesa Marcos Passerini e Organização de Direitos Humanos Projeto Legal), com apoio do responsável pelo apoio administrativo ao Projeto (CRAMI).

In primo loco, há que se reconhecer que a base do desenvolvimento deste Projeto esteve no funcionamento articulado dos Grupos de Trabalho, que giraram em torno dos seguintes temas, com os respectivos responsáveis pelo funcionamento de cada um:

O quadro geral da política de proteção socio-educativa aos adolescentes em conflito com a lei penal (CENDHEC - Recife/PE);

As relações entre as Ações Socio-Educativas e o devido processo legal, na aplicação de medidas aos adolescentes autores de ato infracional (Organização de Direitos Humanos Projeto Legal - Rio de Janeiro/RJ);

A execução das medidas socio-educativas em meio aberto (Cedeca Emaús – Belém/PA);
A execução das medidas socio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Cedeca Ipiranga Casa Dez - São Paulo/SP);

Os processos de comunicação e de educação social, em torno da questão do ato infracional e da aplicação / execução de medidas socio-educativas (Cedeca Pe. Marcos Passerini - São Luis/MA).

Reunida a direção da Anced, com a equipe de coordenação do Projeto (por ela indicada) em Fortaleza (CE), no dia 12 de novembro de 1999, alguns desses pontos ficaram logo definidos, conforme correspondência dirigida imediatamente a todos por Frans van Krannen. Ficou estabelecido que, inicialmente, após a Assembléia da Anced, no dia 4 de dezembro, se realizaria o Seminário Nacional de Avaliação *ex ante*, previsto no Projeto, reunindo representantes de todos os associados, onde se elaborou um "Plano de Análise". Tais Grupos de Trabalho ficariam responsáveis por atividades diversas, em torno das suas "unidades de análise" – inclusive, os *workshops* regionais e as intervenções judiciais em casos exemplares. Cada Centro de Defesa, polo-executor, se incumbiria de determinadas atividades específicas previstas no Projeto, conforme a relação dele com seu foco ("unidade de análise"). Por fim, competiria à equipe de coordenação, especialmente aos sistematizadores, elaborar os textos para as duas publicações e outros documentos tais como planos, sub-projetos, kits de treinamento, que se fizeram necessários.

Plano de Análise

A principal tarefa a ser desenvolvida futuramente em decorrência do *Projeto* será a elaboração desse desejado sistema de monitoramento e avaliação (que leve à correção e responsabilização, como visto atrás – item 3).

A partir dos Diagnósticos, dos paradigmas e hipóteses que se construiu até agora e que presentemente se divulga para ampla discussão nacional, preliminarmente – propomos a construção de um “Plano de Análise” que leve em conta os seguintes pontos:

- Universo de estudo;
- Unidades de análise;
- Contextos;
- Diagnósticos, paradigmas e hipóteses;
- Instrumentos de coleta de informações;
- Formas e passos do processamento;
- Técnicas a serem utilizadas;
- Atividades de implementação;
- Cronograma de implementação.

Tal “plano de análise” terá como funções/finalidades:

- Levantar a informação e disponibilizá-la;
- Sintetizar a informação disponível, em indicadores;
- Escolher os métodos e técnicas que permitam utilizar a informação para alcançar os resultados procurados;
- Apreciar a natureza dos indicadores e as escalas aplicáveis aos mesmos;
- Elaborar o “projeto lógico” do sistema de monitoração e avaliação e da Rede de Informações, apontando diretrizes para a elaboração posterior do “projeto físico”(informatizado).

A definição do universo do sistema

Consideramos aqui “universo do sistema” o conjunto de pessoas e organizações que tenham em comum o atributo (qualidades observáveis) de serem “produtores” e “receptores” dos serviços/atividades e programas/projetos envolvidos no sistema de monitoramento e avaliação.

Diante disso, sob que “universo” incidirá o nosso sistema de monitoração e avaliação? Propõe-se aqui que incida sobre os atores sociais envolvidos com aplicação e execução das diversas medidas jurídicas (“produtores”) aos adolescentes em conflito com a lei penal, com reflexos sobre sua família e comunidade próxima (“receptores”). Isso significa atingir: adolescentes em conflito com a lei penal (tanto os adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional, quanto os autores de ato infracional – cfr. Estatuto da Criança e do Adolescente); Juízos especializados (ou não) e os órgãos julgadores de 2ª instância competentes; Promotorias de Justiça especializadas (ou não) e seus Centros de Apoio Operacional (ou Coordenadorias e similares) do Ministério Público; Delegacias de Polícia especializadas; Grupamentos policiais-militares (Companhia, Batalhões) especializados; Equipes Interdisciplinares do Juízo da Infância e da Juventude; Instituições governamentais de atendimento sócio-educativo (*Sistema Fonacriad*); Unidades Socioeducativas Restritivas de Liberdade (internação e semi-liberdade); Programas Socioeducativos em Meio Aberto (semi-liberdade, prestação de serviço à comunidade e reparação de danos); Unidades Cautelares (internação provisória) e todas as Equipes Técnicas correspondentes; Defensorias Públicas e outras procuraturas sociais (especialmente, os Centros de Defesa e similares); Conselhos Tutelares (quando há medida de proteção aplicada cumulativamente e possivelmente no caso dos egressos do sistema socioeducativo); Conselhos de Direitos (enquanto controladores internos das ações públicas e formuladores de diretrizes básicas para políticas públicas), entre outras.

Entretanto, a primeira vista, teria sido impraticável analisar esse “universo”, em sua totalidade, em todo o Brasil, nas atuais circunstâncias, isto é, levando-se em conta as dimensões do “Projeto Advoga Criança III” da Anced/RJ e os seus objetivos específicos. Assim, pode-se examinar uma parte ou amostra desse “universo” e, com base nesse acompanhamento e análise limitadas à amostragem, fez-se inferências relativas ao total. Para tanto, segundo McFarlane Mood (“*Introducción a la Teoría de la Estadística*” - Madrid – 1996), uma amostra deve satisfazer duas condições básicas: (a) permitir pôr a prova “hipóteses” (v. adiante) substantivas; e (b) tornar possível que os resultados obtidos da amostra sejam extrapoláveis ao “universo” total.

O nosso segundo exercício foi levantar mais elementos desse nosso “universo do sistema”, especialmente, definindo seu perfil de tarefas e a diversidade de “racionalidade” deles e de suas “preocupações com o resultado da ação” (cfr. J. Medina Echavarría).

É importante saber como funciona e como se combinam ou se conflitam esse “pensar” e esse “agir motivado” desses atores diversos (adolescentes em conflito com a lei penal, magistrados, técnicos sociais, policiais, advogados, etc).

Nas atividades públicas convivem atores sociais diferentes, o que produz desencontros explicados mais pelas diferentes “racionalidades” e “preocupações com o resultado” dos atores, do que por problemas de natureza pessoal ou meras atitudes inadequadas.

Por exemplo, quando um juiz aplica uma medida, abstraindo a defesa técnico-jurídica, não o faz porque é um “homem mau” ou apenas um “jejuno em direito”, mas porque reflete a “racionalidade discricionária, tutelarista e não-garantista da Doutrina Jurídica da Situação Irregular” e uma certa “racionalidade elitista, corporativista e formalista” de hiper-dimensionamento do poder judicial. E quando aplica indiscriminadamente medidas socioeducativas de internação ou medidas (cautelares) de internação provisória, mas porque reflete a “racionalidade repressora, discriminadora, elitista e cartorial (também)” das Doutrinas Penalistas tradicionais que informaram seu pensamento jurídico.

De outra parte, racionalidades próprias (e preocupações com o resultado da ação, também diversas) têm os agentes dos centros de Defesa, os defensores públicos, os policiais, os assistentes sociais, os psicólogos, que precisam ser levadas em conta num processo de monitoração e avaliação do “Sistema de Atendimento Sócio-educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei Penal” em construção.

Esse trabalho de levantamento de atores sociais e de seus perfis, além de construir o “universo do projeto”, seu campo de abrangência, ele igualmente preparou um *back-ground* do nosso trabalho e vai subsidiar a construção do “contexto”, em nosso projeto de monitoração e avaliação – especialmente do “contexto institucional”, vendo-os como “intervenientes e redes de serviço”.

Unidades de análise

As “unidades de análise”, em um plano/projeto de monitoração e avaliação desse atendimento socio-educativo, constituem o objeto desse acompanhamento e dessa análise e realmente a primeira seleção decisiva que foi preciso fazer.

Para definirmos essas nossas “unidades de análise”, no caso concreto, partimos da constatação de que as intervenções do Estado sobre a questão da aplicação e execução de medidas jurídicas (principalmente, as socioeducativas) aos adolescentes em suas situações de conflito com a lei penal podiam ser reduzidas a duas “unidades primárias”:

- Prestação jurisdicional preliminar (responsabilização do adolescente e aplicação de medida);
- Mais de uma forma ou regime de atenção direta pela Administração Pública (execução de medidas, através serviços/atividades e programas/projetos), sob supervisão jurisdicional.

Esse adolescente autor de ato infracional é passível – em primeiro lugar – de um atendimento direto em regime socio-educativo, que se consubstancia em serviços e programas públicos de internação, de semi-liberdade, de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, por exemplo; em decorrência da aplicação a esse adolescente de uma medida socioeducativa

correspondente, pelo juiz competente, após sua responsabilização jurídica inominada (ou, “responsabilização socioeducativa”). Uma medida com todo seu conteúdo sancionatório e indissolúvelmente pedagógico. Uma medida a ser cumprida em unidades organizatórias públicas (serviços e/ou programas), geridas por órgãos especializados da Administração Pública; marcados pelo cunho da incompletude institucional.

Ele é beneficiário, além do mais, cumulativamente, de proteção jurídico-social (Estatuto – art.87, V), que resulta na defesa dos direitos desses adolescentes, quando violados ou ameaçados. Isto é, assegurando-se que os seus direitos (especialmente as garantias processuais) se tornem imprescindíveis, indisponíveis, exigíveis, passíveis de efetivação.

Proteção que se garantirá toda vez que se reconhecer que esses adolescentes em conflito com a lei penal – além dessa situação jurídica que o responsabiliza por infrações cometidas – podem se encontrar cumulativamente em situações de ameaça ou de violação dos seus direitos (art.98 – Estatuto): torturas e constrangimentos ilegais. Atendimento esse prestado particularmente pelas procuraturas sociais, como a Defensoria Pública, centros de defesa (ou outras entidades sociais dessa natureza), comissões e serviços de Assistência Judiciária da Ordem dos Advogados do Brasil, órgãos do Ministério Público, comissões especiais dos Parlamento (inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito, em grande evidência) e outras.

Buscando o êxito

O contexto sociocultural afeta a operacionalização do Estatuto, no tocante à questão do ato infracional praticado por adolescentes, chegando a determinar, no concreto, seu êxito ou fracasso. Aspectos relevantes do contexto devem considerados nas unidades de análise, merecendo especial atenção durante a monitoração e avaliação

E finalmente, ele pode se beneficiar, concorrentemente também, com um atendimento assistencial protetivo especial. Tudo isso, não apenas como “atendimento de necessidades”, mas como garantia de direitos, como prevê a normativa internacional e a legislação protetiva brasileira. Proteção especial assistencial, por sua vez, tornada presente quando se constatar que – além dessas situações de conflito com a lei penal e de ameaça/violação de direitos (perigo) – esses adolescentes se encontram igualmente em situações sociais de vulnerabilidade ou de risco social: situações de marginalização na rua, de abandono ou abuso familiar, de evasão escolar, de abuso de drogas lícitas e de exploração sexual.

Esse atendimento deverá ser determinado, especialmente, pelos Conselhos Tutelares, na omissão da família e do Estado.

Em linhas gerais, esses regimes de atendimento público deverão ser submetidos a controle social, isto é, a acompanhamento (monitoramento), avaliações, correções e responsabilizações, por parte da Anced.

A partir desse quadro, precisou-se definir as “unidades de análise”, levando em conta critérios políticos e técnicos. Mas, de certa forma, o Projeto já o fez previamente, na sua fase de elaboração. Desse modo, mais prático foi reconhecer que já foram eleitas as seguintes “unidades de análise” para a construção desse multicitado sistema de monitoração e avaliação da Anced:

- I. O quadro geral da política de proteção socioeducativa aos adolescentes em conflito com a lei penal;
- II. As relações entre as ações socioeducativas e o devido processo legal, na aplicação de medidas aos adolescentes autores de ato infracional;
- III. A execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
- IV. A execução das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade;
- V. Os processos de comunicação e de educação social, em torno da questão do ato infracional e da aplicação/execução de medidas socioeducativas.

Análise de situação – contextos

A aplicação e a execução de medidas socio-educativas a adolescentes autores de ato infracional deve ser monitorada/avaliada em seu contexto sociocultural, sendo importante analisar os fatores físicos, socioeconômicos e político-institucionais que o influenciaram: sistema político, as atitudes frente à questão da infracionalidade adolescente, a importância concedida aos serviços de execução de medidas, as funções atribuídas àqueles atores sociais “produtores” e suas diversas racionalidades (v. item 1. “O universo do sistema”), o ambiente.

Sem dúvida, o contexto sociocultural afeta a operacionalização do Estatuto, no tocante à questão do ato infracional praticado por adolescentes, chegando a determinar, no concreto, seu êxito ou fracasso. Os aspectos relevantes do contexto devem ser considerados nas unidades de análise. Por isso, tem-se que prestar-lhe especial atenção durante a monitoração e avaliação.

Isso requer consultas a relatórios sobre situação econômica, política e social, planos globais e setoriais e relatórios do órgão que supervisiona a questão.

Diagnósticos, paradigmas e hipóteses

Nesse “plano de análise”, trabalhou-se com as possibilidades de transformações, de mudanças do quadro, localizadas no futuro.

É importante atentar para o fato de que exigiam-se “hipóteses” sobre as condições ou variáveis relevantes para serem produzidas.

A definição das imprescindíveis “hipóteses” – marco referencial básico de todo o trabalho de monitoração e avaliação - partiu de um diagnóstico, que procurou descrever a realidade que se pretende trabalhar (monitorar/avaliar/corrigir/responsabilizar).

Para se encontrar explicações para aquele ou aquele outro fato, para aquela ou aquela outra circunstância, levantados no diagnóstico, deve-se formular (ou aceitar) uma teoria que dê significado àqueles fatos e circunstâncias observados. Uma teoria que seja paradigma para o monitoramento e avaliação.

Os Grupos do Projeto trabalharam especialmente para elaboração do diagnóstico com estudos da própria Anced, constantes do Relatório Final do Projeto “Advoga Criança (II)”: aquele relatório “procurou apontar o imenso fosso existente entre a teoria e a prática, no que diz respeito à execução das medidas socioeducativas.

A partir dele percebe-se que os agentes que atuam no processo têm de definir estratégias adequadas à superação dos obstáculos, estratégias que possibilitem tornar teoria e prática faces harmônicas da mesma moeda” (cfr. texto do Projeto “Advoga Criança III”).

Outro documento que continha bons elementos para a construção deste presente diagnóstico foi o elaborado pelo Fonacriad e pelo Grupo de Trabalho Ministerial – Ministério da Justiça (Portaria 406/97) e divulgado em publicação conjunta da Unesco e DCA/SEDH/RJ, no Caderno 01 da “Coleção Biblioteca Garantia de Direitos” (1988 – Brasília). Além de outros, genéricos (por exemplo, o elaborado pelo Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, em publicação da Cortez Editora, organizada por Mário Volpi) ou específicos disponíveis, referentes a uma determinada Unidade da Federação.

Por sua vez, ainda no caso da aplicação dessas medidas e da sua execução, dever-se-á operar com o paradigma da Doutrina Jurídica da Proteção Integral, cristalizada em termos normativos na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (incorporada à ordem jurídica interna brasileira), na Constituição Federais (arts. 227 e 228) e no Estatuto da Criança e do Adolescente e decisões normativas regulamentares a respeito da matéria, oriundas dos conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Conclusão

Domenico Di Masi (in "O Futuro do Trabalho – Fadiga e Ócio na Sociedade Pós-Industrial" – Ed. José Olympio) – em diagnóstico geral, preciso e duro sobre mudanças e reações – levamos a reconhecer particularmente o seguinte, quanto à resistência de determinados operadores do Direito da Criança e do Adolescente e de setores da opinião pública às inovações revolucionárias da Convenção e do Estatuto: "(...) Aqui entra em jogo aquele mortífero fenômeno, nada fácil de explicar, que os antropólogos chamam de *cultural gap* (defasagem cultural) – a nossa resistência às inovações, mesmo quando francamente vantajosas. Essa recusa psicológica e cultural deve-se ao fato de que, em determinada fase da nossa vida, os circuitos lógicos do cérebro foram estruturados pela experiência, criando uma rede sináptica, suficientemente sólida que permite grande economia de energia pela coação a repetir sempre as mesmas decisões, as mesmas razões, os mesmos hábitos. A educação, obviamente, endereça e reforça esses circuitos lógicos, que passam a ser juízos prévios (matrizes construtivas do conhecimento, como diria Gadamer), sistemas comportamentais codificados, difíceis de modificar e que opõem vigor a resistência às tentativas de modificações" (...) *et alteri*, pag. 64, op. cit..

É sobre esse quadro difícil que se vai ter que atuar.

Como revertê-lo? Propunha o próprio Projeto: "É evidente que o enfrentamento do complexo problema infracional demanda investimento especial na formação dos atores envolvidos, para a construção de um Sistema de Atendimento Socioeducativo que se baseia e haja a partir das diretrizes propostas pelos Conselhos de Políticas Públicas. O Projeto "Advoga Criança"(III) pretende, portanto, dar uma nova dimensão às intervenções até aqui existentes no âmbito do ato infracional. (...) Considerando que a lei, por si só, não consegue mudar a cultura, nem as práticas desenvolvidas durante anos consecutivos, o enfrentamento dos problemas decorrentes da questão infracional deve visar uma efetiva implementação da lei, através, principalmente de uma mudança de concepção e postura social, levada a termo por todos os atores do Sistema de garantia de Direitos"

Ousada se torna a proposta deste Projeto, mas não impossível: reverter um quadro típico de *cultural gap* que assola os atores sociais envolvidos na questão da aplicação e da execução das medidas socioeducativas, através intervenções multisetoriais e interdisciplinares. ■

Aplicação e execução das medidas socioeducativas

Sistematização: *Wanderlino Nogueira Neto*

Textos:

Carlan Carlo da Silva

Marcelo de Santa Cruz Oliveira

Maria Aparecida Pedrosa Bezerra

Renato Marcello de Araújo Pinto

Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

Recife (Coord. CENHDEC)

Carlos Nicodemos

Dirce Drach

Jussara D. Melo

Pedro Roberto da Silva Pereira

Rio de Janeiro (Coord. Organização de Direitos Humanos Projeto Legal)



Aplicação e execução das medidas socioeducativas

Paradigmas, diagnósticos e hipóteses para a construção de um sistema de acompanhamento e avaliação

Introdução

A legitimidade social, a efetividade político-social, a eficácia política e o risco de colonização do estatuto da criança e do adolescente

A primeira reflexão necessária gira em torno da seguinte questão: por que legislações reconhecidas como avançadas, que procuram regular da melhor maneira possível as relações humanas existentes (o mito da “boa ordem”) e ao mesmo tempo pretendem funcionar como vetor na evolução e na emancipação do pensamento e da prática coletiva, num esforço de síntese entre os dois paradigmas (regulação x emancipação), muitas vezes quedam por ineficazes (fenômeno jurídico) e inefetivas (fenômeno extra-jurídico)?

Esses fenômenos são mais comuns do que se imagina, tendo em vista que, por diversas vezes, os textos normativos são portadores da sua própria inefetividade político-institucional e ineficácia jurídica, já que contém também o germe da sobrecarga, isto é, o direito traz mais “mundo exterior” para dentro de si do que é capaz de suportar. Uma sobre-politização e uma sobre-socialização do direito – um excesso. A partir daí, essas normas jurídicas se tornam “colonizadoras do mundo da vida” (Habermas).

As leis carregam em si o germe da inefetividade e da ineficácia, em primeiro lugar, por falta de legitimidade social, isto é, quando outorgadas não refletem os anseios de uma sociedade cujas condutas em interrelação pretendem normatizar: um mal de gênese. Ou quando se limitam a estabelecer princípios, conceitos, sem prever instrumentos que operacionalizem sua implementação, não permitindo a construção de um sistema de garantia dos direitos.

Entretanto, sua aplicação defeituosa ou a sua baixa aplicação podem levar seus destinatários à idéia de que aquela legislação é inadequada, perdendo a norma, respaldo social, legitimidade e consequentemente sua efetividade e eficácia.

Assim é quando se trata do Estatuto da Criança e do Adolescente, e mais especificamente da responsabilização jurídica especial dos adolescentes em conflito com a lei penal, e do sistema de aplicação e execução de medidas socioeducativas a adolescentes autores de ato infracional. Esses são os riscos que precisamos preliminarmente reconhecer, analisar e neutralizar.

Quadro geral dos procedimentos processuais de apuração de ato infracional e da aplicação de medidas socioeducativas ou de medidas outras

Diagnóstico

A complexidade da realidade brasileira e as desigualdades sociais – acumuladas nesses 500 anos – chegaram ao nível de quase total exclusão dos mais pobres. E levaram a um processo crescente de inclusão-exclusão dos grupos vulnerabilizados e desabilitados, de discriminação, negligência, exploração e violência contra mulheres, negros, índios, “meninos-de-rua”, homosse-

xuais, sem-terra, portadores de necessidades especiais e de quadros mórbidos determinados (HIV, hanseníase, psicóticos, toxicômanos). É sob esta conjuntura em âmbito nacional que se desenvolve o presente diagnóstico, visando analisar a situação dos adolescentes em conflito com a lei, face à normativa legal própria e especificamente face ao princípio constitucional do devido processo legal.

A defesa dos seus direitos e sua responsabilização jurídica terão o Estado como pano de fundo. O Estado como problema e como solução.

Neste momento que vivemos paradoxalmente os efeitos maléficos da "globalização dos mercados" e os sinais esperançosos da "universalização dos direitos humanos", nos encontramos numa encruzilhada – a encruzilhada da transição paradigmática. Estamos diante dos estertores de um paradigma de Estado e Direito regulamentadores e do nascimento de um paradigma de Estado e Direito emancipatório. Uma situação de "crise" (A. Gramsci) que dificulta a construção de uma almejada utopia e ao mesmo nos desafia nesse sentido.

A realidade da delinquência do adolescente (e do jovem adulto também) entre nós, da sua responsabilização jurídica e do seu atendimento público só pode nos desafiar nesse sentido: a construção dessa utopia, a transição paradigmática, a construção de um discurso ético e epistemológico novo e de uma prática político-institucional nova.

Ou se ousa, criando uma utopia realizável... ou se desiste, retornando aos velhos paradigmas do penalismo e do tutelarismo.

A realidade nacional

Segundo informações do banco de dados do Movimento Nacional de Direitos Humanos, a partir de pesquisa realizada, em 1997 e 1998, em 12 unidades da federação (São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Goiás, Alagoas, Sergipe, Acre, Rio Grande do Norte e Tocantins) sobre adolescentes vítimas (total 1.800) e acusados (total 493) de homicídios, chama atenção o fato de que para todas as 12 unidades da federação com dados disponíveis, o total de vítimas é sempre muito superior ao total de acusados, numa relação de 3,65 vítimas para 1 acusado na faixa etária entre 12 e 18 anos (art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Observa-se que SP, PE, RJ e BA são os quatro estados que apresentam maior número de vítimas de homicídios noticiados pela imprensa de cada estado, passando de duas centenas. A relação de vítimas para o total de acusados de homicídios, nesses estados, é a seguinte:

- Em PE, para cada 1 acusado de homicídio são 7,37 de vítimas;
- No RJ, para cada 1 acusado de homicídio são 4,91 de vítimas;
- Em SP, para cada 1 acusado de homicídio são 4,60 de vítimas;
- Em AL e na BA, para cada 1 acusado de homicídio são 3,93 de vítimas.

| <i>Unidade da Federação</i> | <i>Total de Vítimas</i> | <i>Total de Acusados</i> |
|------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| São Paulo | 428 | 93 |
| Pernambuco | 376 | 51 |
| Rio de Janeiro | 344 | 70 |
| Bahia | 232 | 59 |
| Rio Grande do Sul | 96 | 41 |
| Distrito Federal | 80 | 60 |
| Goiás | 73 | 47 |
| Alagoas | 63 | 16 |
| Sergipe | 47 | 21 |
| Acre | 30 | 19 |
| Rio Grande do Norte | 16 | 11 |
| Tocantins | 15 | 05 |
| TOTAL | 1.800 | 493 |

A realidade no Estado do Rio de Janeiro, como amostragem

Em termos estatísticos, no ano de 1997, o "Sistema Socioeducativo" do Estado do Rio de Janeiro atendeu 2.660 casos de internação, 3.443 de internação provisória, 3.212 de semi-liberdade, 11.271 de liberdade assistida, 355 de prestação de serviços à comunidade e 1.904 de outros, totalizando 22.845 atendimentos. Por sua vez, o nível de reiteração dos adolescentes autores de ato infracional, segundo uma pesquisa feita pela Universidade Popular da Baixada, está em torno de 30%. Na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a situação atual do Rio de Janeiro não difere do panorama na maioria dos Estados do Brasil. Em muitos pontos se aproxima do levantamento da situação de todo o país constante da publicação "O atendimento ao adolescente em conflito com a lei - reflexões para uma prática qualificada" (Ministério da Justiça - 1998 - Coleção Garantia de Direitos - Caderno 01-DCA/SNDH/MJ).

O perfil do adolescente infrator no Rio de Janeiro nos anos 90 é o seguinte:¹

- 90% são do sexo masculino
- 62% têm o primeiro grau, sendo que a maioria chegou até a 4ª série
- 60% têm entre 15 e 17 anos
- 30% são reincidentes
- 30% são analfabetos

A Zona Sul, seguida da Zona Norte, são as áreas onde mais ocorrem atos infracionais cometidos por adolescentes.

São os seguintes os atos infracionais cometidos nos últimos nove anos:

■ Crimes contra o patrimônio

No início da década o adolescente infrator praticava mais crimes contra o patrimônio (roubos e furtos): 77,05%. A incidência desse crime foi caindo e hoje está em torno de 31%.

■ Tráfico ou consumo de drogas

A mudança pode ser observada a partir de 95, quando começam a dobrar os registros de adolescentes com envolvimento no tráfico. A escalada continua e atinge o máximo com 3.211 registros em 98.

■ Homicídios

Nos homicídios, há um salto brutal de 98 (até outubro) para 99. O número de menores envolvidos com homicídios passou de 15, em 98, para 56 até outubro do ano passado. Um crescimento de 273%.

■ Porte de armas de fogo

O índice de armas nas mãos dos menores também está entre os que mais cresceram. Se em 97 foram 75 registros, em 1999 esse número era superior a 316. Um aumento de 321%. Pesquisas demonstram que houve um grande aumento de medidas de internação, em detrimento das demais medidas, principalmente das medidas não privativas de liberdade, que, infelizmente, têm apresentado um quadro de insuficiência na execução dessas medidas na maioria das regiões do país, como demonstram pesquisas realizadas pelo Ministério da Justiça.

Paradigma

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8069/90 - implementou no ordenamento jurídico brasileiro uma nova construção jurídica, social e política relativa ao tema da criança e do adolescente, apenas genericamente prevista na Constituição Federal de 1988.

O Estatuto se firma em duas diretrizes paradigmáticas: a criança e o adolescente como sujeito de direitos e como pessoa em desenvolvimento. Essas diretrizes estão em consonância com a Constituição Federal de 1998, que adotou a doutrina da proteção integral, e com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

¹ Reportagem do jornal O Globo de 9/1/2000 - fonte: estatísticas da 2ª Vara do Juizado da Infância e Juventude

Nessa efetiva evolução do ordenamento jurídico especial afeto à criança e ao adolescente, constitui cerne epistemológico e estratégico a completa mudança na perspectiva da responsabilização jurídica do adolescente em conflito com a lei penal e conseqüentemente da execução de suas medidas jurídico-sancionadoras decorrentes. Afastado o autoritarismo no qual invariavelmente se transmuda a discricionariedade ilimitada, do revogado Código de Menores, implanta-se por intermédio da Lei n.º 8.069/90, a “proteção integral”, conjugando (sem confusões) as várias medidas protetivas especiais e as socioeducativas, para o esboço de um Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes.

Doravante, os adolescentes autores de ato infracional não seriam hipocritamente irresponsáveis por seus atos, nos termos do modelo protetivo/tutelar instituído pelo revogado Código de Menores. Seriam sim, sujeitos de direitos e obrigações, jurídica e especialmente responsabilizados, mas, principalmente e sobretudo, um “sujeito credor de direitos”, componente de uma relação processual especial de responsabilização e sancionamento, considerando sua especial qualidade de pessoa em desenvolvimento.

O adolescente em conflito com a lei penal, na estrutura vigente, é parte componente de uma relação processual especial, na qual todos os demais componentes estão inseridos, sob a égide da legalidade, da moralidade, da isonomia, da ampla defesa e do contraditório inerentes ao aparato processual estatal, garantias não encontradas na seara privada (o que de per se deslegitima tendências privatizantes para a execução de medidas socioeducativas sob regime de internamento).

O ilícito cometido pelo adolescente, menor de 18 anos e maior de 12 anos de idade, está no artigo 103 do ECA: “*Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal*” (grifo nosso), classificados, portanto, os delitos praticados por adolescentes, em conformidade com o que é tipificado como crime ou contravenção na lei penal.

Esta mesma interpretação era dada no antigo Código de Menores, Lei 6.697/79, com a denominação de infração penal. Segundo Conceição A. Mousnier “*Contudo, o diploma menorista não definia de forma expressa o conteúdo do comportamento descrito pelo agente infrator, cabendo a doutrina definir-lhe os contornos*” (obra citada – p. 27).

No Estatuto da Criança e do Adolescente mesmo sendo o ato infracional análogo ao definido na lei penal, tem contorno diverso, diante da inimputabilidade penal e da possibilidade de aplicação de medidas sancionatórias de caráter educativo, não mais pela *patologia social* que determinado adolescente apresentava, segundo a ótica pessoal do julgador na antiga lei.

O que é ser um adolescente, a partir da Constituição de 1988? É um “sujeito de direitos” e ao mesmo tempo uma “pessoa em condição especial desenvolvimento” – esta última diretriz é que fornece conteúdo ao comportamento adolescente, mesmo que tenha cometido um ato ilícito.

Adolescência entendida como fase de transição entre a infância e a vida adulta, e tudo que esta fase traz consigo. Suas incoerências, seu lado maduro, por outro imaturo, sua auto-afirmação, a rebeldia, a independência *versus* a necessidade de carinho, de proteção, de segurança e de limites, é que fazem do adolescente “uma pessoa em peculiar desenvolvimento”, mas não é portador da “*síndrome da lerd*”, como diagnosticam entre si os adolescentes de um desenho televisivo, onde os jovens, só se tratam agressivamente, haja visto o próprio nome do desenho, com o devido respeito: “*Beavis and butt head*”. Citando, ainda, Flávio Frasseto, em seu trabalho, no tocante à adolescência: “*Considerar o adolescente como pessoa em desenvolvimento remete à idéia de que não se trata de ser humano completo. Seu comportamento, assim, traz inevitavelmente a marca da pessoa em formação, um fato inexorável da natureza, revestido da significação que lhe dá a cultura*” (obra citada – p. 2/3).

Dentro dessa perspectiva, o ato infracional, apesar de ter como base a lei penal dos adultos, está o adolescente submetido a “lei de proteção integral” (art. 1 – Estatuto cit.), não a uma “lei tutelar” ou a uma “lei penal”.

Assim, deverá o julgador, para a aplicação da medida socioeducativa, levar em consideração tanto o universo do adolescente infrator, suas características pessoais, seu meio

socioeconômico e familiar, seu entendimento do certo e do errado, como também do mundo que o cerca, atento "a pessoa em especial desenvolvimento", e, principalmente, ao princípio constitucional do devido processo de lei – atento ao "sujeito de direitos".

O devido processo legal

O Princípio do Devido Processo Legal, conhecido pela fórmula do "due process of law", originou-se da cláusula 39, contida na Magna Carta. Outorgada em 1215 pelo monarca inglês, João Sem Terra, documento este em forma de carta ou discurso (só mais tarde foi separada por assunto e cláusulas), estabelecendo limitações, pela primeira vez, para o Rei, no modo como agirá quando tiver que atuar como Juiz ou como Policial, modernamente podemos dizer que era de natureza restritiva ao Poder Real.

Quadro nacional

Na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente a situação atual do Rio de Janeiro não difere do panorama na maioria dos Estados do Brasil

O princípio contido no final da cláusula 39, "per legem terrae" foi traduzido do latim para o inglês como "law of land", direito da terra, só surgindo a denominação "due process of law" em 1354, com o Rei Eduardo III, quando foi editado pelo Parlamento inglês o "Statute of Westminster of Liberties of London".

Mais tarde, apareceu na "Petition of Rights", de 1628, e do "Bill of Rights", de 1688, e na 5ª Emenda Constitucional Norte Americana, posteriormente complementada pela 14ª Emenda, que diz o seguinte: "Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas à sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado em que residem. Nenhum Estado fará ou executará qualquer lei restringindo os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade sem processo legal regular; nem negará a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis."

A 5ª e 14ª emendas constitucionais norte-americanas, inspiraram o artigo 5º, inciso LIV da Constituição Federal/88, que preceitua: "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".

O princípio do "due process of law" só foi inserido no Direito Brasileiro como preceito constitucional na Constituição de 1988. Antes disso tal princípio era reconhecido em nosso Direito como princípio básico do processo judicial (o princípio da ampla defesa só existia no processo penal), e agora é, expressamente, uma garantia constitucional em qualquer processo, como assegura o inciso LV, artigo 5º da Constituição Federal: "Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa", inciso este que fornece os mecanismos do devido processo legal, que é a garantia de um processo justo para qualquer pessoa, independente de sua situação econômica e social. Sobre esse assunto, define Nagib Slaib Filho: "Eis aí a importância do princípio do devido processo legal: assegura que as relações estabelecidas pelo Estado sejam participativas e igualitárias; que o processo de tomada de decisão pelo Poder Público não seja um procedimento kafkiano, mas um meio de afirmação da própria legitimidade e de afirmação perante o indivíduo, pela participação de interessado". (obra citada – p. 181).

Portanto, não uma justiça arbitrária praticada ao bel prazer de quem a aplica, popularmente falando, "de acordo com a cara do freguês" (grifo nosso). Nagib Salib Filho, explica ainda, através de que mecanismo se forma o *due process of law*: "A atividade estatal, judicial ou administrativa, está vinculada ao sistema controversial que se implanta pela adoção constitucional do *due process of law*: qualquer restrição à liberdade e aos bens só pode ser feita atendendo a alguns procedimentos cujo conjunto é que se denomina o devido processo de lei." (obra citada - p.181).

Um conjunto de procedimentos forma o princípio do *devido processo legal*, e nos mostra Pinto Ferreira: *significa o direito a regular curso de administração de justiça pelos juizes e tribunais*. A cláusula constitucional do devido processo legal abrange, de forma compreensiva:

- O direito à citação, pois ninguém pode ser acusado sem ter conhecimento da acusação;
- O direito de arrolamento de testemunhas, que deverão ser intimadas para comparecer perante a Justiça;
- O direito ao procedimento contraditório;
- O direito de não ser processado por leis *ex post facto*;
- O direito de igualdade com a acusação;
- O direito de ser julgado mediante provas e evidência legal legitimamente obtidas;
- O direito ao juiz natural;
- O privilégio contra a auto-incriminação;
- A indeclinabilidade da prestação jurisdicional, quando solicitada;
- O direito aos recursos;
- O direito à decisão com eficácia de coisa julgada (Comentários à Constituição - São Paulo - Saraiva - 1989 - p. 175 e 176).

Poderíamos citar ainda uma infindável lista de direitos e garantias decorrentes dos princípios do *devido processo legal*, mas citaremos Humberto Theodoro Júnior, que resume: "*Jurisdição e processo são dois institutos indissociáveis. O direito à jurisdição é, também, o direito ao processo, como meio indispensável à realização da Justiça. A Constituição, por isso, assegura aos cidadãos o direito ao processo, como uma das garantias individuais (art. 153, § 4º). A justa composição da lide só pode ser alcançada quando prestada a tutela jurisdicional, dentro das normas processuais traçadas pelo Direito Processual Civil, das quais não é dado ao Estado declinar de nenhuma causa. É no conjunto dessas normas do direito processual que se consagram os princípios informativos que inspiram o processo moderno e que propiciam às partes a plena defesa de seus interesses e ao juiz os instrumentos necessários para a busca de verdade real, sem lesão aos direitos individuais dos litigantes.*" (Curso de Direito Processual Civil, Rio de Janeiro, Forense, 1986, tomo I, p.26).

Nagib Slabi Filho define: "...no sentido formal o princípio do devido processo legal significa a garantia de um processo ordenado para qualquer limitação à liberdade ou aos bens de quem quer que seja" (Anotações à Constituição de 1988 - Aspectos Fundamentais - Rio de Janeiro - Forense - 4ª edição - 1993 - p.187) . Ou seja, ninguém perderá sua liberdade ou seus bens sem o devido processo legal. A proteção judicial age contra atos arbitrários de qualquer natureza. No sentido material, o devido processo de lei se funda no princípio da razoabilidade da decisão, bem como sua fundamentação, não bastando a motivação que originou o processo, nas palavras ainda de Nagib Slaibi Filho, a decisão deve ser: "...*factível, razoável, verdadeira*". (obra citada - p. 194)

O "due process of law" e o adolescente ao qual se atribui a prática de ato infracional

Quanto a criança e o adolescente, além de todos os direitos e garantias inerentes a qualquer cidadão, têm seus direitos e garantias especiais elencados no artigo 227 da Constituição de 1988, que instituiu a doutrina da proteção integral, seguindo a normativa internacional, ratificadas pelo Brasil.

No que concerne ao princípio do *devido processo legal*, exclusivamente em relação ao adolescente que comete ato infracional, com menos de dezoito anos (art. 228 da CF) e

maior de doze anos, recebem medidas de caráter socioeducativo (art. 112 do ECA) que se processam através da ação socioeducativa pública.

Em relação a proteção processual do adolescente a quem se atribui ato infracional, a Constituição Federal preceitua, ou melhor, garante:

Art. 227

§ 3º - O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade.

Regulamentando todos os direitos e garantias dadas a criança e ao adolescente pela Constituição de 1988, veio o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, com duas principais diretrizes que são "o interesse superior da criança e do adolescente" e sua posição como "sujeito de direitos", baseados em normas objetivas para a proteção integral, que consubstancia-se: "...na promoção e defesa dos direitos, constituem diretriz para que o superior interesse, seja mesmo, o da criança e do adolescente e não mais um duvidoso e suposto melhor interesse, à critério subjetivo do intérprete da lei" (Amaral e Silva, Fernando do - *O Judiciário e os Novos Paradigmas Conceituais e Normativos da Infância e da Juventude* - in Programa de Atualização em Direito da Criança e do Adolescente - ABMP - 1997 - texto 24 p. 11).

Assim, o adolescente acusado de ato infracional, também tem suas garantias processuais, garantindo a realização da Justiça.

O artigo 110 do ECA reproduz o inciso LIV, artigo 5º da Constituição Federal: "Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal". Norma de preceito internacional, pois está contida na Regra Mínima 14.1 de *Beijing*, assegurando que "todo menor infrator cujo caso não tenha sido objeto de remissão será apresentado à autoridade competente que decidirá de acordo com os princípios de um processo imparcial e justo". Norma esta que foi incorporada pelo Brasil, tanto na Constituição, como no Estatuto.

As garantias processuais são específicas do adolescente infrator e fornecem sustentação ao devido processo de lei, podendo invocar o contraditório, como também não poderá sofrer restrição alguma na sua defesa.

Hipóteses

A interdisciplinaridade como instrumento de fortalecimento da defesa no devido processo legal

Simultaneamente ao reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e sua consolidação na década de 90, vimos ressurgir a idéia da interdisciplinaridade. Esquecida em décadas passadas, ora confundida como ação multiprofissional ou pluridisciplinar, volta então como palavra de ordem das propostas de intervenção técnica em diversas áreas do conhecimento.

Não vamos nos ater aqui na diferenciação dos diversos aspectos com que os estudiosos têm procurado defini-la. Importa-nos, contudo, a forma como este movimento tem se desenvolvido e a importância de sua prática no âmbito da defesa dos direitos infanto-adolescentes, em especial daquele adolescente ao qual se atribui a prática do ato infracional.

Faz-se indispensável, porém, um breve retrospecto histórico no sentido de contextualizar a motivação desta prática. Nos últimos dois séculos, o desenvolvimento das ciências e das técnicas envolveu a perda do sentido da unidade humana, responsável pelo desenvolvimento harmônico do pensamento e da ação, requisitos necessários aos empreendimentos humanos, sem os quais, esses seriam desenvolvidos de maneira desordenada.

Na antigüidade, a tarefa do conhecimento era da compreensão do mundo em sua totalidade. Com a divisão do trabalho científico a partir do especialismo técnico, o objeto do conhecimento foi

dissecado e as especializações possibilitaram que o objeto de pesquisa ou intervenção direta, fosse analisado em seus mínimos detalhes. Vale lembrar que este especialismo surgiu com o advento do capitalismo, reproduzindo a lógica da divisão sócio-técnica do trabalho.

Uma vez dissecado o objeto do conhecimento e, do próprio sujeito cognoscente, a ciência passou a uma percepção tão próxima da realidade que perdeu a visão do todo. A complexidade da realidade humana apresenta-se multifacetada. Portanto, uma disciplina que aborde o estudo do homem na perspectiva da especificidade terá sempre uma visão parcial deste.

É preciso perceber, então, que a prática interdisciplinar compreende um exercício de universalidade e integração, em oposição à pedagogia da especialização. A busca da especialidade, deve, sempre, ser complementar à formação, não podendo todavia desprezar a visão da realidade humana em sua totalidade, e sim desenvolver-se em seu interior.

Transcende essa prática às limitações impostas na intervenção específica, a medida em que considera o esforço da cooperação, no sentido de dar sua contribuição a um saber total, convergente. Constitui-se um verdadeiro exercício de comunicação que, através da intersubjetividade dos saberes, possibilita uma troca contínua de experiências.

A atitude que se impõe ao profissional é de despojamento, de abertura não preconceituosa e de coerência frente aos fatos. A opinião particular é fundamentada na opinião crítica do outro, num movimento contínuo e retroalimentado. Daí, o diálogo ser condição essencial para a efetivação da prática interdisciplinar, investindo-se sempre na relação de reciprocidade. Segundo Japiassu⁷, "...a interdisciplinaridade se caracteriza pela intensidade das trocas entre especialistas e pelo grau de interpretação real das disciplinas..." A integração dos saberes, então, é sua essência. Todavia, há uma etapa anterior – a análise dos conhecimentos e dos fatos – que irá convergir, na intervenção, para a indispensável visão do todo.

A interdisciplinaridade ao ressurgir como uma atitude, um modo diferente de conceber o conhecimento humano, resgata a sua unidade perdida. E, uma vez exercitada a partir da prática dialógica, vem introduzir a incerteza em substituição ao dogmatismo científico. Melhor dizer, é o efetivo questionamento crítico da verdade da ciência, visando, de início, a integração das disciplinas e, *per fine*, a transformação social. Contudo, para que o trabalho interdisciplinar atinja seu objetivo, faz-se necessário a superação de alguns obstáculos, tanto em relação à hierarquização das disciplinas, institucionalmente disposta no sistema educacional brasileiro ao longo dos tempos, quanto em relação à postura dos profissionais envolvidos, carentes de uma constante revisão crítica do seu papel. Posto que em se tratando de atuação interdisciplinar, vale lembrar ainda que não somente a visão sobre o objeto da intervenção foi ampliado, mas, também, a diversidade dos métodos.

Constata-se, porém, certa dificuldade nas equipes que se propõem a este tipo de intervenção em encontrar um método que utilize uma linguagem clara e comum entre os técnicos-cooperantes, a qual permita também uma definição de papéis sem prejuízo do objetivo fim. Tal dificuldade é mais facilmente observada quando do trabalho inter-institucional.

É o desafio que traz esta nova concepção e prática ao método científico. Nesta nova concepção, a objetividade considera, além dos fatos, as relações existentes na realidade, inclusive pessoais dentro do grupo, sem deixar de lado as especificidades de cada uma das disciplinas.

Há de se cuidar, porém, no que diz respeito às relações pessoais e interdisciplinares, que muitas vezes podem se transformar em relações de poder. No campo do Direito, por exemplo, está estabelecida que a figura do advogado é a detentora do saber jurídico e, conseqüentemente, também do poder. Esta herança cultural deve ser revista e desmitificada, uma vez que é necessário construir um pensamento em que caibam saberes com todas as possibilidades de poder, o qual não surge na forma de hierarquia, mas de intervenção e de responsabilidades.

A possibilidade do exercício interdisciplinar se fundamenta, portanto, na comunicação estabelecida que deve convergir sempre para o objetivo comum, atendidas, porém, como aponta

⁷ Japiassu, H. *Interdisciplinaridade e Patologia do Saber*, p. 74

Fazenda³ algumas exigências que se colocam para o êxito da intervenção, quais sejam:

- Competência técnico-política de cada "especialista";
- O reconhecimento do "caráter parcial e relativo" de cada disciplina, no sentido de que o ponto de vista é sempre particular e restrito;
- Deve culminar numa intervenção concreta de "ação concentrada" visando a resolução de um problema social ou institucional;
- A superação de métodos, conceitos e práticas que impeçam a integração, possibilitando a criação de novos métodos e experiências.

Assim, adentrando o tema, sobre uma prática cotidiana de quase uma década de atuação junto aos adolescentes em conflito com a lei, fundamentada no exercício interdisciplinar e, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente, podemos afirmar da imprescindibilidade desta prática como instrumento assegurador da ampla defesa técnico-jurídica daquele a quem se imputa a prática do ato infracional.

Defendemos a interdisciplinaridade como uma proposta de intervenção no procedimento processual apuratório do ato infracional, como uma garantia de defesa dos direitos dos adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional, uma vez que o adolescente passará a ser entendido e compreendido em sua totalidade. Ou seja, a partir da intervenção interdisciplinar, juizes, promotores e defensores públicos (ou advogados constituídos ou dativos) terão maiores condições de se posicionar no procedimento apuratório, fazendo com que a aplicação de medidas socioeducativas seja realmente eficaz, como medidas sancionadoras e educativas e não meramente "penalizadoras", no sentido de repressoras, controladoras, apartadoras, eliminadoras.

Impossível seria resgatar aqui, de modo aprofundado, a importância do papel de cada profissional em uma equipe interdisciplinar – assistente social, psicólogo, educador – que, ao colocarem sua especialização a serviço da justiça social, com compromisso político, buscam a transformação das condições de vida impostas a esses adolescentes.

Condição especial

É o fato de ser uma pessoa em condição especial de desenvolvimento que fornece conteúdo ao comportamento adolescente, mesmo que tenha cometido um ato ilícito

Mas vale apontar, sem intenção de julgamento, as limitações e/ou imposições que se colocam, face a prática interdisciplinar, por essas categorias. Nesta perspectiva, para Athayde⁴ o trabalho do advogado "... será muito pouco ortodoxo, para além do convencional "peticionar", "arrazoar", acompanhar processos", etc... O advogado que milita na área da infância e juventude deve ser referência dos meninos e meninas, de forma a, inclusive, devolver-lhes o eixo eventualmente perdido". Tal responsabilidade impõe-se, também, às demais categorias. Para o assistente social o desafio é de efetivar práticas que visam os objetivos institucionais sem deixar de cumprir seu compromisso ético-profissional com as crianças e adolescentes atendidos e suas famílias. É preciso que saibam lidar com as contradições presentes nas relações sociais, superando os problemas de identidade da profissão e destacando seu potencial técnico.

³ Fazenda, Ivani Catarina A. Interdisciplinaridade - Um projeto em parceria

⁴ Athayde, Eliana Augusta de C. O advogado e a execução da medida sócio-educativa, in políticas públicas e estratégias de atendimento sócio-educativo ao adolescente em conflito com a lei, p. 53

Essa competência que é também teórico-política passa pela otimização do instrumental de trabalho, conformado, em geral, em sumários e relatórios sociais, com o objetivo de jogar luz à realidade de vida dos adolescente em conflito com a lei. Dito instrumental, para além do simples relato dos fatos, muitas vezes ignorado pelos representantes do Ministério Público e juizes, no conjunto de peças processuais, deve constituir-se privilegiadamente enquanto um laudo técnico pericial (na forma processual) devidamente fundamentado e enriquecido pela discussão interdisciplinar.

Ao psicólogo, ainda neste sentido, é válida a mesma reflexão, com vistas a fundamentar uma necessidade apontada por alguns profissionais em superar a formação orientada para a prática meramente clínica, buscando através da aplicação do referencial teórico da Psicologia Social, os caminhos que levam ao exercício da interdisciplinaridade.

Importa ressaltar, que tais categorias profissionais, ao se disporem a exercer uma atuação interdisciplinar, devem identificar e assumir a necessidade de se desprenderem do conhecimento técnico na perspectiva de ampliar o seu referencial teórico e prático com a contribuição de outros saberes. Pois, no cotidiano da intervenção, as imposições sociais acabam por dificultar a prática quando as especializações são super valorizadas.

É possível, através de uma equipe interdisciplinar, garantir uma intervenção junto ao adolescente autor de ato infracional, principalmente no decorrer do procedimento processual apuratório, buscando a integração do trabalho – Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Equipes Técnicas – resultados mais condizentes com a realidade socioeconômico e política em que está inserido o adolescente, logrando não perder de vista os princípios constitucionais e estatutários.

Podemos exemplificar pela realidade do município do Rio de Janeiro, quando se constata nos Relatórios da 2ª Vara da Infância e da Juventude, referente ao ano de 1999, que 64% dos adolescentes que responderam a processo legal pela prática de ato infracional, a eles se aplicou uma medida socioeducativa. E, mesmo sendo primários, receberam do Juiz da Infância e da Juventude medidas socioeducativas de privação da liberdade. Este percentual denota que se houvesse uma prática interdisciplinar tais medidas seriam aplicadas com maior equivalência àquelas substitutivas de privação da liberdade. Isso se somando à imprescindível garantia da ampla defesa técnico-jurídica, pois uma coisa não afasta a outra.

Em geral, tanto o juiz quanto o adolescente aceitam as indicações de medidas sinalizadas pelas equipes técnicas. No entanto, estas indicações técnicas nem sempre trazem em seu bojo medidas alternativas, deixando, por vezes, algumas situações ao arbítrio judicial, ainda mais quando a defesa jurídica é insuficiente, ineficiente ou mesmo inexistente.

Na 2ª Vara da Infância da Juventude, a única competente para aplicação de medidas socioeducativas ao adolescente infrator no Rio de Janeiro, estão lotados, dois Juizes, representantes do Ministério Público e dois defensores públicos. No corpo técnico são 17 assistentes sociais lotados em diversos setores, desde a triagem, plantões, estudos de casos, até o acompanhamento do adolescente em medida socioeducativa de liberdade assistida (ou seja, execução da sentença, que é atribuição do Poder Executivo, mas que não está absorvendo tal função).

No Setor de Psicologia são cinco psicólogos para atendimento aos adolescentes, inclusive para laudos de dependência química e indicação de internação para tratamento anti-drogas em crise de abstinência.

É importante salientar que para as duas últimas categorias profissionais (Serviço Social e Psicologia) quando oriundas de entidades não-governamentais, está posto, um desafio maior: romper as barreiras da justiça da infância e juventude para inserção técnica no procedimento legal de apuração do ato infracional. Quando tais profissionais fazem parte de equipes de Centros de Defesa, por exemplo, é, via de regra, negado o acesso ao adolescente em internação provisória ou já no cumprimento da medida socioeducativa de internação.

O acesso aos adolescentes por parte desses profissionais é negado, mesmo quando estão sendo acompanhados antes da tentativa/cometimento do ato infracional, sob a justificativa de existirem os técnicos nas Varas da Infância e nas entidades de cumprimento de medidas

socioeducativas. É, sobremaneira, relevante o trabalho realizado por esses profissionais. O que é questionável é a impossibilidade de uma maior contribuição técnica "extra-muros".

Consideramos que esta impossibilidade de cooperação por profissionais que não compõem o corpo técnico das Varas, dificulta a viabilidade de parceria para uma ação mais integrada pela garantia dos direitos, e com isto, uma maior contribuição ao Devido Processo Legal, prejudicado face a ausência de entendimento da realidade do adolescente autor de ato infracional sob uma perspectiva técnico-política mais ampliada.

A questão que ora se coloca é a intervenção técnica-interdisciplinar que antecede a aplicação da medida, que tem início na apuração do ato imputado, o qual, por vezes, limita-se ao mero formalismo técnico-jurídico, quando não, viola de forma irreparável os direitos do adolescente, frente ao devido processo legal, pela ausência ou insuficiência de defesa. Enquanto direito, a ampla defesa tem início com a lavratura do flagrante e do boletim de ocorrência. Deste ato à audiência preliminar perante o Ministério Público, pode e deve o adolescente, considerando a intervenção de uma equipe interdisciplinar, dispor de laudos técnicos periciais (na forma da legislação processual penal) que subsidiem o procedimento legal.

Por fim, insistimos em afirmar, que apesar do devido processo legal, ser um princípio essencialmente jurídico, em se tratando da apuração do ato infracional imputado ao adolescente, respeitada sua condição de pessoa em desenvolvimento, é imprescindível uma atuação, partindo do princípio da ampla defesa, integrada a outras disciplinas, com o fito de evitar uma avaliação isolada e parcial da realidade e das circunstâncias do cometimento da infração. É de se confirmar portanto as hipóteses seguintes:

- Os pronunciamentos das Equipes Multiprofissionais judiciais e das Equipes Técnicas dos Programas Socioeducativos mantidos pela Administração Pública, tanto nos procedimentos de apuração do ato infracional e de aplicação de medidas socioeducativas, quanto nos incidentes processuais de execução das medidas socioeducativas devem se firmar no princípio da interdisciplinariedade.

- Tais pronunciamentos devem se consubstanciar em laudos técnicos periciais, submetidos às regras processuais penais, garantindo-se assim o devido processo legal, com a ampla defesa técnico-jurídica, que significa a possibilidade de discussão de laudo pericial.

- Essa intervenção interdisciplinar, em verdade, é um valioso instrumento a serviço do fortalecimento da ampla defesa e conseqüentemente do princípio do devido processo legal e, como tal, deve ser vista e valorizada.

Outras garantias processuais que estariam ou não sendo respeitadas

Além da citação que é feita segundo as regras do Código de Processo civil – arts. 351 a 359, qual o meio equivalente que está sendo utilizado no procedimento apuratório do ato infracional para cumprimento do Estatuto?

- É de se levantar e confirmar a hipótese do uso da notificação ou outro meio que possibilite o pleno conhecimento pelo adolescente ou seus pais do ato infracional que lhe é atribuído, não podendo o jovem tomar ciência da acusação que lhe é feita através de meios vexatórios ou violentos.

- A leitura da representação oferecida pelo Ministério Público, recebida pelo juiz, diretamente ao adolescente infrator, representado na presença de seus pais ou responsáveis poderá ser um exemplo de "meio equivalente" (Mousnier A, Conceição – O Ato Infracional à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Regras Mínimas de Beijing, Rio de Janeiro – Liber Juris/1991 – p.22).

E onde se estabelece o contraditório, pois o adolescente infrator tem o direito de produzir provas em contrário, se confrontar com a vítima, de ser ouvido, numa igualdade processual?

- Que se confirme a seguinte hipótese: O Juiz não deve ser um espectador do processo. Dotado de poder de condução do mesmo, dentro dos limites legais, deve assegurar tratamento paritário na lide, impedindo qualquer cerceamento de defesa, estabelecendo assim a verdadeira igualdade na

relação processual." Nas palavras de Conceição A Mousnier: "A igualdade na relação processual é o sucedâneo natural do contraditório, garantindo ao investigado paridade de tratamento com o Estado, forte e encarnado pelo Ministério Público como representante da sociedade...".

A defesa técnica por advogado tem sido entendida como garantia de defesa técnico-jurídica por profissional habilitado? Tal garantia advém do § 3º, inciso IV *in fine* do artigo 227 da Constituição Federal.

■ A defesa técnica deverá ser fundamentada da melhor forma possível, argumentada em bases científicas que justifiquem a medida socioeducativa mais adequada para o adolescente assistido, dentre as disponíveis no elenco da lei tutelar.

A assistência judiciária gratuita e integral, na forma da lei, tem sido assegurada?

O quarto inciso do artigo 111 do Estatuto tem fundamento na necessidade de equidade. No caso de adolescente sem condições financeiras de arcar com os honorários de advogado, que ficasse sem assistência judiciária, não haveria igualdade processual e, conseqüentemente, estaria sendo violada a garantia desta igualdade, prejudicando, sem sombra de dúvida, o direito da ampla defesa. A assistência gratuita e integral na forma da lei, quer dizer, na forma do artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal: o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Por preceito constitucional, artigo 134 da Constituição de 1988, está a Defensoria Pública incumbida da orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados na forma do artigo 5º, LXXIV.

O direito do adolescente ao qual se atribui a prática de ato infracional de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente, assegurado pelo Estatuto, estará sendo respeitado?

■ É de se confirmar nesse processo de acompanhamento e avaliação, se o adolescente está tendo respeitado seu ato de vontade, exercendo o direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente, usando garantia processual para sua ampla defesa e ao contraditório, permitindo, ainda, a convicção para a prolação da medida a ser aplicada, pois o adolescente deverá ser ouvido, não só pelo juiz natural, como pelo Ministério Público.

E o direito do adolescente ao qual se atribui a prática de ato infracional de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento?

■ A presença de pais ou responsáveis é indispensável para a aplicação da medida socioeducativa. É um direito para a validade da medida a ser aplicada, tendo em vista a proteção integral. O adolescente é uma pessoa em peculiar desenvolvimento e a presença dos pais traz ao jovem conforto moral e emocional.

A remissão processual como garantia constitucional no devido processo legal para adolescentes em conflito com a lei

O início da década de noventa é marcado pela consolidação normativa dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Esta configuração jurídica apontou e serviu como marco norteador para a alteração e reversão do quadro social no qual estavam, e estão, milhões, de crianças.

Dentro deste cenário encontramos os adolescentes em conflito com a lei, aqueles conhecidos como adolescentes infratores.

E, especialmente para os adolescentes infratores, podemos indicar que a configuração legislativa deu-se através dos seguintes instrumentos nacionais e universais: Arts. 227 e 228 da Constituição Federal de 1988; Lei 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente; Convenção Internacional dos Direitos das Crianças de 1989; Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing; Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Jovens privados de liberdade.

Registrado o marco jurídico em que trabalharemos nesta reflexão mais adiante, impõe-se uma leitura política do sentido contextual do tema, na realidade em que os adolescentes infratores aparecem como sujeitos regulados e controlados criminalmente pelo Estado.

O debate em torno da questão do adolescente infrator passa fundamentalmente por uma discussão do papel que exerce o Direito Penal na realidade política do atual conceito de Estado, somado a uma especificidade brasileira. Isto não significa ressuscitar o Direito Penal do Menor ou fortalecer a onda de criminalização da questão, mas sim, buscar caminhos para melhor definição das políticas de atenção ao adolescente em conflito com a lei.

Neste sentido, entendemos que o Direito Penal está inserido numa política de controle social do Estado que se opera no caso dos adolescente infratores através de um sistema punitivo cuja a base de norteamento está alimentada por outros fatores, como o econômico e o social. Zaffaroni⁵ advoga que: "O sistema penal é parte do controle social que resulta institucionalizado em forma punitiva e com discurso punitivo (apesar de que freqüentemente inclusive neste âmbito se tratou de encobrir tal discurso, ainda que de forma grosseira, dado a inquestionável realidade punitiva)".

Este controle social institucionalizado não trabalha propriamente uma distinção das crianças em relação aos adultos. Este processo encontra-se generalizado numa realidade onde a punição é um instrumento de controle de uma sociedade economicamente dividida em classes.

É exatamente a partir desta superestrutura que instaura-se a produção da consciência individual ou coletiva, profissional ou leiga, jurídica ou social, de que ao adolescente infrator deve ser dispensada uma política de atendimento social, à luz da política criminal que é ofertada aos adultos. Isto é o resultado da fusão de entendimentos do Estado e da sociedade.

Está claro que o quadro legislativo apontado acima empenhou grandes esforços para conter a construção desta cultura.

Papel do Estado

A Constituição Federal determina que, através da Defensoria Pública, o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita, em todos os graus, aos que comprovarem insuficiência de recursos

Foram esforços absorvidos e ignorados pela política que se desenhou nestes dez anos, onde pouco se viu a incorporação da inteligência daqueles instrumentos nas políticas de atendimento ao adolescente infrator.

Por outro lado, constatamos que uma parte da sociedade que forma o denominado movimento social de defesa dos direitos das crianças, negou de forma absoluta a política de controle social institucionalizado do Estado que empurrava o adolescente infrator para raia da criminalização e da penalização, sem contudo estabelecer uma estratégia de enfrentamento nas frentes de garantias de direitos que a legislação permitia. Nesta frente temos o Devido Processo Legal, e a partir deste, a Remissão Processual.

O princípio do Devido Processo Legal possui antecedentes históricos que remontam o direito anglo-saxão⁶, quando na Carta Magna de 1215, o rei João Sem Terra proclama garantias processuais, entre elas o julgamento por jurados e o *habeas corpus*.

Em 1948, quando se proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Artigo XI, 1, estabeleceu a Organização das Nações Unidas que: "Todo homem acusado de um ato

⁵ Raúl Zaffaroni, Eugenio e outro, *Manual de Direito Penal - Parte Geral*, 1999, Editora Revista dos Tribunais. Pág. 69

⁶ Valencia Villa, Hernando. *Los Derechos Humanos*, 1997, Editora Acento, Espanha. Pág. 28

*delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público, no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa*⁶.

Logo, temos dois antecedentes de maior significado e importância no processo legislativo constituinte da nossa atual Carta Magna.. Não podemos também olvidar a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica de 22 de novembro de 1969), do qual o Brasil se tornou parte em 25 de setembro de 1992, que estabelece quanto ao Princípio do Devido Processo Legal como garantia judicial que:

Artigo 8 - Garantias Judiciais

1. *Toda pessoa terá direito de ser ouvida com as devidas garantias, independente e imparcial, estabelecidas anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outras naturezas.*

2. *Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:*

a) *direito do acusado de ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal;*

b) *comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;*

c) *concessão ao acusado do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa;*

d) *direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;*

e) *direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;*

f) *direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;*

g) *direito de não ser obrigado a depor contra si mesmo, nem a confessar-se culpado;*

h) *direito a recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.*

Cabe registrar que à luz da inteligência do Art. 5º, § 2º da Constituição Federal do Brasil, os tratados de direitos e garantias fundamentais do ser humano incorporam o ordenamento jurídico interno como norma constitucional. A este respeito temos as palavras de Piovesan⁷ que atesta que: *"a Constituição de 1988 recepciona os direitos enunciados em tratados internacionais de que o Brasil é parte, conferindo-lhes natureza de norma constitucional. Isto é, os direitos constantes nos tratados internacionais integram e complementam o catálogo de direitos constitucionalmente previstos, o que justifica estender a estes direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais."*

A utilização das normativas internacionais de proteção de direitos humanos constitui importante frente de ação junto à situação dos adolescentes em conflito com a lei. Isto tanto no campo da judicialização nas Cortes Internacionais⁸ e nos Sistemas universais de proteção de direitos humanos, assim como no âmbito dos tribunais internos e, também, na promoção destes direitos na perspectiva de formar uma cultura de respeito aos direitos essenciais à dignidade da pessoa humana.

No espaço da Constituição Federal, temos o Artigo 5º, onde estão consagrados as garantias e os direitos fundamentais, dentre os quais, o princípio do Devido Processo Legal, que preleciona que ninguém será julgado e processado sem o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Torna-se mister, ao mencionarmos o contexto sistemático orgânico do Princípio do Devido Processo Legal na Constituição, fazermos uma elucidação, quanto à natureza jurídica daquilo

⁶ Piovesan, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Ed. Max Limnrad. 1996. Pág. 89

⁸ O Brasil reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos em dezembro de 1998.

que o constituinte denominou direitos fundamentais e garantias fundamentais. É certo que isto levará a uma melhor interpretação para a aplicação de cada bloco jurídico.

A diferenciação de natureza entre os direitos fundamentais e as garantias fundamentais é histórica na doutrina, podendo-se remontar ao debate promovido por Rui Barbosa quanto a distinção gramatical de cada um, até os tempos atuais, quando falamos na incorporação internacional destes institutos via tratados internacionais.

Nas palavras de Alexandre de Moraes⁹ temos que: *"As garantias traduzem-se quer no direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção dos seus direitos, quer no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade (exemplo: direito de acesso aos tribunais para defesa dos direitos, princípios do 'nullun crimen sine lege' e 'nulla poena sine crimen', direito de habeas corpus, princípio do 'non bis in idem'".*

E, na mesma linha de esclarecimento, nos ensina o professor que: *"Os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais e as garantias acessórias e muitas delas adjetivas (ainda que possam ser objeto de um regime constitucional substantivo)".*

É possível, então, afirmar na sentido histórico dos direitos essenciais de toda pessoa humana, numa base jusracionalista que, *"os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se"*

Neste momento, podemos afirmar que o Princípio do Devido Processo Legal é mais do que uma orientação, e sim uma garantia constitucional, complementada por tratados internacionais de direitos humanos incorporados como norma constitucional em nosso ordenamento jurídico.

Assim, dentro de uma lógica constitucional temos que, a Remissão Processual da Lei 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 126, é uma garantia constitucional de aplicação obrigatória enquanto cláusula pétrea da Carta Magna de 1988.

A Remissão Processual, está consagrada no Art.126 do ECA, com a seguinte redação: *"Antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, o representante do Ministério Público poderá conceder a remissão, como forma de exclusão do processo, atendendo às circunstâncias e conseqüências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional."*

Equipe interdisciplinar

Cada profissional coloca sua especialização a serviço da justiça social. Com compromisso político, buscam a transformação das condições de vida impostas a esses adolescentes

Este dispositivo é ainda complementado pelos Artigos 127 e 128 do mesmo diploma, quando então são tratadas questões como, antecedentes, modalidades de Remissão e a Revisão de Medidas Socioeducativas aplicadas junto à Remissão.

A Remissão Processual, dentro do seu próprio sentido terminológico, significa clemência, misericórdia, indulgência, perdão, renúncia, falta ou diminuição de rigor, de força, de intensidade. Tem como principal objetivo, a partir de uma análise do órgão ministerial, evitar a instauração de procedimento apuratório de ato infracional, através da exclusão, extinção ou suspensão do processo, afastando o adolescente do desgaste físico e psicológico de responder a uma Ação Socioeducativa.

⁹ De Moraes, Alexandre. Direito Constitucional. 6ª Edição. Ed. Atlas. 1999. Pág. 59

A formação jurídica da Remissão Processual do Art. 126 do Estatuto sofreu forte influência das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, Resolução 40/33 de 29 de novembro de 1985, que no item 11.2, estabeleceu que: "A Polícia, o Ministério Público e outros organismos que se ocupem de jovens infratores terão a faculdade de arrolar tais casos sob jurisdição, sem necessidade de procedimentos formais, de acordo com os critérios estabelecidos com este propósito nos respectivos sistemas jurídicos e também em harmonia com os princípios contidos nas presentes regras." Verificamos que tal Regra foi regulamentada pelo ECA, quando da concepção do Art. 126 que já citamos.

A aplicação da Remissão Processual rege-se processualmente pelo Princípio da Oportunidade. Neste caso, a base de consideração para o seu reconhecimento é a possibilidade processual somada a condições e circunstâncias favoráveis ao adolescente processado.

Esta oportunidade será considerada para efeitos de aplicação pelos órgãos competentes para analisar se o adolescente infrator tem ou não os requisitos necessários para receber a Remissão Processual. São dois órgãos, basicamente, os responsáveis por tal missão processual. O primeiro, considerando o Artigo 126, *caput*, será o Ministério Público. O segundo, à luz do mesmo dispositivo, no parágrafo único, será a autoridade judiciária, neste caso, o juiz.

Originalmente, temos então que a competência de aplicação da Remissão Processual é do Ministério Público. Tal entendimento está consagrado pelos Artigos 180, II e 201, I do Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁰.

Quando do entendimento ministerial de exclusão do processo, tal promoção deverá passar pela homologação da autoridade judiciária. Isto por força do Artigo 181 do Estatuto¹¹.

É possível ainda que o juiz discorde da concessão da Remissão. Neste caso, os autos serão remetidos para o Procurador Geral de Justiça, que designará outro membro do Ministério Público para apreciar a promoção original, podendo este ratificar a posição do Promotor de Justiça, ou oferecer Representação contra o adolescente.

Em caso de confirmação da concessão da Remissão, a autoridade judiciária estará vinculada, na forma do Art. 181, § 2º do Estatuto. Quanto aos efeitos, são duas as conseqüências da Remissão Processual. A primeira é a *Exclusão Processual*, que ocorre quando o órgão ministerial resolve excluir o processo, mediante o reconhecimento da presença dos requisitos do Artigo 126. São eles: circunstâncias e conseqüências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional. Para esta modalidade de Remissão, Mirabete¹² nos ensina que: "Reserva-se, assim, às hipóteses em que a infração não tem caráter grave, quando o menor não apresenta antecedentes e quando a família, a escola ou outras instituições de controle social não institucional já tiverem reagido de forma adequada e construtiva ou seja provável que venham a reagir desse modo."

A segunda modalidade de aplicação da Remissão Processual é a *Suspensiva* ou *Extintiva* já instaurado o procedimento judicial. Nesta hipótese de já ter deflagrado o procedimento judicial a competência se transfere para a autoridade judiciária, o juiz, que, ouvido o Ministério Público, concederá a Remissão, na forma dos Artigos 148,II *c/c* Artigo 186, § 1º do Estatuto. Vale registrar que a qualquer fase do procedimento, antes da sentença, mediante fundamentação (com base nos requisitos estabelecidos) poderá o juiz conceder a Remissão.

No que se refere às modalidades, podemos categorizar a Remissão em duas espécies. A primeira, a *Pura*, se consubstancia com a concessão do perdão simples, sem aplicação de nenhuma medida socioeducativa. Na segunda, a *Condicionada*, o Ministério Público ou a autoridade judiciária,

¹⁰ Art. 180, II da Lei 806/90 - Adotadas as providências a que alude o artigo anterior, o representante do Ministério Público poderá: II - conceder a remissão. Art. 201, I - Compete ao Ministério Público: I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo.

¹¹ Artigo 181 - Promovido o arquivamento dos autos ou concedida a remissão pelo representante do Ministério Público, mediante termo fundamentado, que conterá o resumo dos fatos, os autos serão conclusos à autoridade judiciária para homologação.

¹² Fabríni Mirabete, Júlio. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Comentários Jurídicos e Sociais. Coordenadores: Munir Cury e outros. Ed. Malheiros. 1992. Pág. 386

estabelecerá, principalmente de acordo com a natureza da infração e do envolvimento do adolescente com o ato infracional praticado, uma medida socioeducativa, na inteligência do Artigo 112 do ECA. Das medidas socioeducativas estabelecidas neste dispositivo, não poderão se aplicar contra o Adolescente, as medidas de colocação em regime de semi-liberdade e a internação (Artigo 112, V e VI).

Esta segunda modalidade possui uma natureza jurídica de transação. Logo, é preciso que o adolescente concorde e aceite as condições. Como garantia constitucional da referida medida aplicada na concessão da Remissão, deverá a autoridade judiciária promover a revisão periódica, por força do Art.127 c/c Art.112 e seguintes do Estatuto.

Impõem-se para os efeitos constitucionais, sob pena de estar nulo o procedimento de concessão da Remissão processual, as garantias processuais do Capítulo III do Título III do Livro I do Estatuto quais sejam: "pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente; igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa; defesa técnica por advogado; assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei; direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; e direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento".

A principal questão da Remissão na atualidade, é se ela, enquanto um instituto jurídico normativo de ordem pública, se constitui como um direito subjetivo do adolescente em conflito com a lei, configurando-se como certo quando preenchidos os requisitos legais, ou trata-se de um direito do Estado, estando adstrito a uma faculdade da autoridade pública concedê-lo ou não.

Advogamos pela primeira hipótese. Ora, tratando-se de matéria de ordem pública, sua aplicação é imperativa e obrigatória, estando apenas vinculado aos requisitos que a lei impõe, quais sejam, circunstâncias e conseqüências do fato, o contexto social, menor participação do

Condição essencial

A atitude que se impõe ao profissional é de despojamento, de abertura não preconceituosa e de coerência frente aos fatos. O diálogo é condição essencial para a efetivação da prática interdisciplinar, investindo-se sempre na relação de reciprocidade

adolescente no ato infracional, e personalidade do adolescente. São requisitos subjetivos que devem ser apurados por uma equipe interdisciplinar (psicólogo e assistente social), no intuito de auxiliar a autoridade na análise da concessão da Remissão. E, se mediante parecer técnico, emergirem os requisitos que a lei estabelece, estará cristalizado o direito público e subjetivo do adolescente infrator de ter a oportunidade da Remissão. Justifica-se a intervenção da equipe interdisciplinar na medida em que a maioria dos requisitos são de ordem social e psicológica, fugindo à esfera de domínio técnico-jurídico do Promotor de Justiça ou da autoridade judiciária.

Nada impede, como já vimos no item 27, quanto às garantias judiciais do jovem infrator, que através de defesa técnica seja comprovado o alcance dos requisitos legais e o direito à Remissão. Sua não concessão nestes casos, produz coação à liberdade do adolescente, quanto ao direito de ir, vir e ficar, tornando-se possível a impetração do remédio constitucional do *habeas corpus*. A faculdade encarnada na palavra "poderá" do Artigo 126 do Estatuto da Criança e do Adolescente, não pode ser considerada como uma discricionariedade do Estado, representado pelo órgão ministerial. Neste caso, o Ministério Público, como fiscal da lei, e não como órgão julgador com competência de reconhecer direitos, deve, obrigatoriamente, no espírito legislativo do termo "po-

derá*, promover a aplicação da Remissão, *Pura* ou *Condicionada*. Especialmente a Remissão Condicionada, pois esta encontra-se situada num modelo de Política Crimininal, onde a transação é apontada como um caminho para a resolução de conflitos numa tendência de despenalização.

No caso da Remissão estatutária infantil, os efeitos da concessão de tal direito aos adolescentes poderá resguardar o momento de crescimento social e humano no qual estão inseridos. É importante que neste procedimento de concessão da Remissão, se procure envolver instituições que possam efetivamente exercer um controle da conduta do adolescente de uma forma mais pedagógica e social, e menos criminal. Este entendimento, nas palavras de Garcia Pablos¹¹, se consolida quando o controle social do delito passa a ser exercido por instituições de caráter não repressor, como a escola, a família, a comunidade e o trabalho, entre outros.

O que verificamos na realidade atual é que em poucos casos a Remissão vem sendo reconhecida como um instrumento pedagógico de proteção aos direitos dos adolescente infratores, bem como uma forma de controle social menos institucionalizador. Podemos citar o caso do Tribunal Justiça do Estado do Rio de Janeiro, através da Segunda Vara da Infância e da Juventude, sala responsável pelos procedimentos que apuram ato infracional na cidade, que no ano de 1999, poucos foram os casos de aplicação da Remissão, nas suas modalidades. Para melhor visualizarmos esta tendência, quando verificamos as estatísticas oficiais daquele juízo, constatamos que no mês de janeiro, de um total de 330 casos de ato infracional, a apenas 12 (1,75%) foram aplicadas a Remissão Extrajudicial e a apenas um (0,15%), a Remissão Judicial. No mês de junho, num total de 226 casos registrados, a somente 16 (1,27%) foi concedida a Remissão Judicial, enquanto que nenhuma Remissão Extra judicial foi aplicada. Já no mês de setembro, em 470 casos de ato infracional registrados na Segunda Vara da Infância e da Juventude, quatro casos (0,27%) foram crivados com a Remissão.

Entendemos que este quadro somente se alterará quando efetivamente for criada uma cultura de cidadania para os adolescentes infratores. Esta cidadania, além dos direitos fundamentais já consagrados, passa pela necessidade de reconhecimento das garantias fundamentais estabelecidas na legislação constitucional e estatutária. Alguns estigmas são maiores do que a própria especificidade da questão do adolescente infrator, como por exemplo a titularidade do direito à Remissão. É preciso discutir tais questões em projetos maiores, projetos que discutam o Estado, sob pena de ficarmos apenas patinando na legitimação do sistema punitivo estatal, debatendo o devido processo legal que ainda adormece como uma dívida social e jurídica para com os adolescentes infratores.

Quadro geral dos programas socioeducativos e da execução das medidas socioeducativas pela administração pública

No contexto da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e das políticas públicas em geral

Diagnóstico

O atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, em geral, aparece no país como uma das áreas, onde mais se tem produzido bons frutos na formulação, no desenvolvimento e no controle de políticas públicas, aos moldes do atrás desenhado, apesar das óbvias limitações que ainda são constatadas. Pelo menos, assim a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – Anced vê a atual conjuntura nacional em seu Programa Institucional para 2000/2001, a partir da sua retaguarda de 30 Centros de Defesa espalhados pelo país¹²: “Em

¹¹ Pablos de Molina, Antônio Garcia. *Criminologia. Uma Introdução a sus fundamentos teóricos para juristas*. Ed. Tirant lo Blanch. 1996.

¹² ANCED, Coordenação Geral – *Programa Institucional de Cooperação para 2000/2001 “Proteção Jurídico-Social para Crianças e Adolescentes”* (documento) in Boletim da Anced - 2000

termos legais e de orientação política, o contexto geral, a princípio, é favorável e as perspectivas são razoavelmente avançadas, quando se busca garantir direitos de crianças e adolescentes, no Brasil, principalmente com a implementação progressiva de nova normativa nos últimos dez anos e, conseqüentemente, com o desenvolvimento de políticas inter-setoriais de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes e com a democratização do acesso à justiça e do uso de mecanismos de defesa dos seus direitos. Os progressos realizados no plano normativo e político-institucional são significativos, no que concerne à garantia dos direitos individuais e sociais e das liberdades fundamentais, das crianças e dos adolescentes. Tal quadro tem permitido deflagrar um processo de redução das conseqüências negativas de alguns fatores estruturais provocadores de sérias injustiças sociais e de determinadas situações conjunturais particularmente difíceis na vida da população infanto-adolescente. Limitações materiais e outros obstáculos, decorrentes desses adversos fatores e situações condicionam seriamente a construção de cenários futuros mais favoráveis, com perspectivas mais avançadas*.

Nesse desenho geral das políticas públicas no país de hoje, mais se destacam as práticas de participação da sociedade por suas organizações representativas, na formulação, desenvolvimento e controle da política de atendimento dos direitos da infância e da adolescência.

O reordenamento normativo muito avançou nesse ponto específico. A Constituição Federal de 1988 consagrou alguns de seus artigos à questão das crianças e adolescentes e previu a participação da sociedade nas políticas públicas endereçadas ao atendimento deste grupo. O artigo 204 se refere à descentralização e participação da sociedade na área da assistência social e se aplica por extensão a todos os serviços e programas que beneficiem crianças e adolescentes, na forma do §7º do art. 227 da Constituição Federal. E, por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente de maneira exemplar consagra esses princípios e permite sua operacionalização.

Mas, em termos político-institucionais, a mobilização social, a ocupação de espaços públicos e a prestação de serviços públicos, por parte da sociedade, neste campo da infância e da adolescência, não se dão de forma tão tranqüila, em que pese a constatação de alguns sinais de avanços.

Leitura política

Impõe-se uma leitura política do sentido contextual do tema, na realidade em que os adolescentes infratores aparecem como sujeitos regulados e controlados criminalmente pelo Estado

A maioria dos obstáculos está ligada à resistência de grande parte daqueles que compõem a máquina estatal em aceitar a sua efetivação. Existe ainda o temor generalizado da perda de poder e de legitimidade. A burocracia estatal teme que a população conheça os meandros da máquina administrativa, que ela procura manter sempre longe da compreensão da sociedade, de modo a tornarem-se imprescindíveis aos olhos do Estado e da população.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a participação em espaços públicos institucionais (Conselhos) ou não-institucionais (Fóruns) tem representado, na prática constatada, a possibilidade de alterações no interior do próprio aparelho estatal, uma vez que enseja, em primeiro lugar, na diminuição da autonomia do corpo burocrático, evitando-se a pouca democrática "ditadura dos tecnocratas": elitistas, corporativistas e cartorial-formalistas. Através dessa modalidade específica de participação direta da população, por exemplo, tanto no âmbito federal, estadual e municipal – mais até nessa, pela falta de qualificação de muitos dirigentes políticos – se tem conseguido deslocar certas discussões, tais como definições de prioridades, alocações de recursos financeiros, para um campo mais político, do que meramente técnico.

Constatou-se que esses agentes da burocracia estatal (ou prestadores de serviço tercerizados, como os da área contábil e jurídica, por exemplo) se tomam sérios obstáculos ao desenvolvimento de uma política pública, a partir desta visão participativa. Dominam a máquina estatal, subrepticamente, enquanto pessoas "competentes, dedicadas e insubstituíveis", personalizando a prestação de serviços públicos e tomando-se focos de resistência a transformações sociais e a novos modelos de gestão pública, passíveis de provocar mudanças para os dirigentes políticos legítimos e/ou legais, que acabam reféns do "discurso e prática, competentes e exclusivos" desses consultores, assessores, assistentes e dirigentes-de-apoio.

Também constatou-se que essa participação direta da população tem permitido a apropriação de informações acerca do funcionamento da máquina administrativa, seus reais limites e possibilidades, que não se conseguia antes, nos níveis atualmente alcançados. Nas áreas do planejamento e do orçamento público, foi mais evidente essa tendência. E com isso surgem possibilidades mais palpáveis de se construir uma democracia real entre nós, a partir desse acesso maior às informações, com mais transparência da máquina estatal. Tal fato pode se tomar um bom caminho para se neutralizar o papel de algumas oligarquias hegemônicas que dominam certos "centros de poder público". Pois, um dos grandes constrangimentos para o processo democrático de construção de políticas públicas tem sido, na prática, esses grupos que "patrimonializam" essas políticas e as tomam verdadeiras "capitanias hereditárias" contemporâneas ou verdadeiras "máfias".

Muitos dos que estão à frente da Administração Pública, por sua vez, principalmente ao nível local onde a participação e não-participação são mais visíveis, insistem em não querer dividir o poder da decisão, alegando serem os únicos e verdadeiros representantes do povo, uma vez que foram eleitos pelo sufrágio universal.

Esquecem que a marcha da história é irrefreável e que é o momento de deixarmos a democracia meramente representativa por uma democracia também participativa. É preciso entender também que os espaços de participação são instalados pelo próprio poder público e fazem parte do mesmo, sendo constituídos por membros da sociedade civil e do Estado.

Por fim, um outro problema que merece registro nesta análise, no tocante à participação da sociedade civil organizada, diz respeito à qualificação técnica, disponibilidade e desarticulação das expressões organizativas da sociedade, para ocupar esses espaços públicos (institucionais ou não). Os representantes da sociedade civil organizada estão na maioria das vezes em desvantagem para debater e negociar com os representantes estatais, por faltar-lhes a disponibilidade dos primeiros, que comparecem aos espaços institucionais nos horários de trabalho. Também, por se ressentirem de conhecimentos técnicos para lidar com questões para as quais, no mais das vezes, os representantes do Estado estão melhor preparados. Por fim, a desarticulação das forças sociais dificulta a representação da sociedade nos espaços de participação.

Para garantir uma real participação social na definição e implementação das políticas públicas torna-se necessário superar esses obstáculos e a resistência de setores do Estado-governo em viabilizar efetivamente esta participação.

Outros pontos a merecerem análise dizem respeito à questão da descentralização político-administrativa, no campo do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente tocante aos programas socioeducativos. Em primeiro lugar, apesar de reconhecer-se que a municipalização, o fortalecimento do poder local, é uma imperiosa necessidade para se construir uma democracia real no país e que esse movimento centrífugo do poder estatal deverá levar a uma melhoria dos serviços ao público, constata-se igualmente elevados níveis de corrupção, de nepotismo, de dominação oligárquica a imperarem na maior parte dos municípios brasileiros, especialmente os de menor porte e em regiões mais longínquas, obstaculizando o alcance daquelas metas políticas.

Constatou-se, por exemplo, que grande parte dos recursos orçamentários de certas Prefeituras está comprometida com o pagamento da folha de pessoal, crescida com um quadro verdadeiramente escandaloso de "cargos e funções comissionados", de livre nomeação, não permitindo, às vezes, a implementação, por exemplo, de Conselhos Tutelares.

Igualmente, a criação artificial e meramente eleitoreira de municípios no país, a serviço de interesses pessoais e de grupos foi registrado como outro fato a dificultar a implementação da municipalização dos serviços na área do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes: não têm eles renda pública própria suficiente, nem possibilidade de manter uma estrutura administrativa.

Por fim, outro sério constrangimento pode ser creditado a uma municipalização "de cima para baixo", com desmonte da máquina de serviço estadual ou federal, sem transferência de recursos financeiros necessários e de equipamentos para os municípios – o risco do mero sucateamento do serviço público sob a justificativa da municipalização.

Finalmente, resta para análise – a partir dos paradigmas apresentados acima e da situação em concreto estudada no Projeto Advoga Criança III da Anced – a questão da intersetorialidade/transversalidade dessa chamada política de atendimentos de direitos de crianças e adolescentes e seu enquadramento (ou não) na taxinomização das Políticas de Estado no Brasil.

Em verdade, constatou-se que esse é o ponto em que se registra o mais baixo nível de efetividade das normas legais e administrativas vigentes. A setorialização excessiva das políticas públicas no país engessa qualquer tentativa de se construir uma intersetorialidade: os diversos campos das políticas sociais (educação, saúde, assistência social etc.) são como compartimentos estanques, fechados mais das vezes pelo laço do corporativismo.

Estado e sociedade

Instaura-se a produção da consciência individual ou coletiva, profissional ou leiga, jurídica ou social, de que ao adolescente infrator deve ser dispensada uma política de atendimento social, à luz da política criminal que é ofertada aos adultos. É o resultado da fusão de entendimentos do Estado e da sociedade

Além do mais, há cristalizada uma idéia de que o foco está apenas nas políticas sociais e na sua articulação, sem que se desloque a atenção também da sociedade civil para as políticas econômicas, ou para questões da maior importância como as dos ajustes econômico-financeiros.

O mal vem de mais fundo: a dificuldade da reflexão e prática interdisciplinares. A tradição acadêmica brasileira é de compartimentação do saber e de domínio de categorias profissionais nessa produção do saber, o que se manifesta nos chamados "reduccionismos" (jurídicos, psicológicos, sociológicos, antropológicos, econômicos, etc), para enfrentamento de situações complexas como o atendimento do adolescente em conflito com a lei penal. Exemplo disso, a dificuldade de trabalho que se registra nas chamadas "Equipes Multiprofissionais", previstas inclusive no Estatuto.

Paradigma

A política pública é uma ação do Estado, e pode ser definida como "uma atividade orientada para o bem comum, ou interesse público (...) Os destinatários de uma política pública são todos os cidadãos, sem exceção"(CABRAL:1999,131)¹⁵. A política pública tem a ver com os seguintes elementos constitutivos ¹⁶:

- Universalidade do atendimento;

¹⁵ CABRAL, Edson – "Política Pública: o que é e como se faz" in "Sistema de Garantia de Direitos – Um caminho para a Proteção Integral" - CENDHEC e BID, Recife, 1999

¹⁶ Idem

- Uniformidade e equivalência dos serviços;
- Seletividade e distributividade na prestação dos serviços;
- Diversidade da base de financiamento;
- Equidade.

A construção e o desenvolvimento das políticas públicas de um determinado país guardam íntima relação com sua conjuntura e suas especificidades históricas. Neste sentido, elas sofrem modificações em função dos diversos movimentos presentes na sociedade, a exemplo da mudança de regime político, do grau de mobilização e organização, e finalmente, o tipo de relação que o Estado estabelece com a sociedade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, refletiu o processo de democratização em curso no país, após um período de autoritarismo, consolidando um alargamento de direitos individuais, políticos e sociais. Consequentemente, surgiu a necessidade de reestruturação do aparato estatal, com base especialmente nos seguintes princípios:

- A descentralização político-administrativa;
- A participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais.

Hoje, tais princípios também encontram-se presentes nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, além de estarem contempladas em legislações específicas como a Lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quanto à proposta da descentralização político-administrativa, esta surge como estratégia mais adequada de gerir as políticas públicas. Descentralizar, como a própria palavra expressa, quer dizer afastar ou separar do centro.

No bojo da descentralização, o município passa a ocupar papel de destaque, sendo considerado o "locus" privilegiado da relação Estado/Sociedade, por possibilitar, a princípio, a aproximação dos cidadãos à administração pública contribuindo para o processo de democratização. As decisões deixam de ser privilégio de um pequeno grupo para serem tomadas por diversos grupos, expressando a opinião dos mais variados setores da sociedade, resultado de um processo de negociação de interesses.

A participação social na gestão da política pública está ligada diretamente também à idéia da descentralização, na tentativa da máquina estatal de melhor atender às demandas da sociedade.

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que o poder será exercido, não só indiretamente através de representantes, mas também diretamente pelo povo. Estavam então lançadas no país as bases para uma democracia não só representativa mas também participativa.

A participação da sociedade na gestão pública através da influência nas decisões tomadas pelo aparelho estatal apresenta vantagens, tanto para a sociedade, quanto para o próprio Estado. Do ponto de vista da sociedade, a participação vai possibilitar um melhor atendimento de suas demandas pois as ações governamentais serão direcionadas para as necessidades prioritárias da população. Os recursos públicos poderão ser melhor aplicados, pois a decisão quanto à sua aplicação não caberá somente ao executivo, mas também à sociedade civil. A participação permite, ainda, um melhor acompanhamento, avaliação e controle dos serviços públicos.

Essa participação da população pode se dar das seguintes maneiras:

- (a) Informal, através da mobilização e pressão popular, isto é, do controle social difuso;
- (b) Formal, por meio da participação em espaços públicos institucionais ou da prestação de serviços ou produção de bens públicos;
- (c) Ambas, por organizações sociais (não governamentais).

Mas, torna-se importante precisar melhor o campo dessas políticas públicas ou Políticas de Estado, onde situar-se-á o objeto desta análise: os "programas socioeducativos", dirigidos aos adolescentes autores de atos infracionais, aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas.

Quando se fala em políticas públicas, pensa-se imediatamente no papel do próprio Estado e suas funções fundamentais, das quais são elas instrumentos. Segundo Nogueira Neto¹⁷ (1999:41), essas políticas visam fazer cumpridas as três missões clássicas do Estado: a institucional de garantia da ordem interna e da segurança externa, a social de maior justiça e igualdade (equidade) e a econômica de estabilização e desenvolvimento; o que levaria a uma seguinte classificação, num sentido lato, das Políticas de Estado:

- Políticas institucionais (Segurança Pública, Defesa Militar, Direitos Humanos, etc);
- Políticas sociais (Educação, Saúde, Assistência Social, Previdência Social, Cultura, etc);
- Políticas econômicas (Financeira, Orçamentária, de Desenvolvimento, etc).

Enquanto isso, a chamada "política de atendimento de direitos da criança e do adolescente" – como prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (lei federal 6.089, de 13 de julho de 1990), em seu artigo 86 – deve ser considerada como uma política de garantia e proteção integral dos direitos da infância e da adolescência, isto é, "como uma política inter-sectorial que visa advogar os interesses prioritários da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos, cortando transversalmente todas as políticas clássicas (especialmente as sociais básicas)" – segundo o mesmo autor¹⁷. Assim, na atual conjuntura, em conta o desenho institucional vigente, principalmente na esfera federal, essa política transversal prevista no Estatuto vem construindo seu nicho no interior da Política Nacional de Direitos Humanos, com certo êxito.

Garantias e direitos

Na Constituição Federal estão consagradas as garantias e os direitos fundamentais, dentre os quais, o princípio do Devido Processo Legal, que preleciona que ninguém será julgado e processado sem o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa

Essa multicitada política de atendimento (garantia) de direitos da criança e do adolescente, conseqüentemente, não deve ser a responsável direta por intervenções típicas do setor da educação, da saúde, do trabalho, da seguridade social/assistência social, etc, mas por seus serviços e programas próprios, previstos no Estatuto. "Deve-se evitar o risco de fazer com que essa política intersectorial se transforme em 'invasora' do campo de atuação das demais políticas, considerando-as 'terrenos baldios', abandonados".¹⁸

Deste modo, os programas de proteção especial para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, ou vulnerabilizados, não devem ser considerados de responsabilidade dessa política de garantia de direitos da criança e do adolescente, e sim, da política de assistência social enquanto integrante da Política de Seguridade Social, na forma da sua lei orgânica (posterior ao Estatuto e da mesma hierarquia). No passado esses programas específicos citados integravam – em conjunto com os de "garantia de direitos" – com real propriedade, a antiga Política de Proteção Especial (Fundação CBIA). Hoje, com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e com o reordenamento institucional federal conseqüente não haveria mais como se falar nesses termos.

¹⁷ NOGUEIRA NETO, Wanderlino - "O Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios, diretrizes e linhas de ação" in "Sistema de Garantia de Direitos, um caminho para a proteção integral" - CENDHEC e BID, Recife, 1999.

¹⁸ NOGUEIRA NETO, Wanderlino in "Da Proteção Jurídico-Social" – op. cit.

Hipóteses

■ Uma primeira hipótese a ser confirmada, num processo de acompanhamento e avaliação, seria a de que a implementação das diversas formas de participação da sociedade na formulação, desenvolvimento e controle da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes (especialmente no tocante à execução de medidas socioeducativas), no momento, está dependendo da sensibilização dos dirigentes políticos da área (Ministros, Secretários de Estados, Prefeitos, autoridades gestoras federais, estaduais e municipais, etc), para tal proposta, neutralizando-se preliminarmente a influência centralizadora e anti-participativa dos burocratas-tecnocratas. É de se confirmar, ou não, a necessidade conseqüente de um trabalho concentrado de defesa política dos interesses prioritários da infância e da adolescência (*advocacy*) – especialmente da sociedade civil organizada, do meio sindical e empresarial e dos organismos internacionais – nesse sentido, inclusive reforçando o poder decisório desses dirigentes, a partir dessa sensibilização e *advocacy*.

■ Confirme-se mais: há uma preocupação na Administração Pública meramente com a busca da eficiência (resultados formais) dos programas socioeducativos que precisa ser alargada para incluir também a busca da eficácia e efetividade (impacto social mensurável, a partir da ótica tanto do serviço/programa, quanto do usuário, respectivamente) desses programas de execução de medidas socioeducativas. Há necessidade de igual trabalho de *advocacy*, nesse outro sentido?

■ Esse trabalho de *advocacy* acima mencionado deverá ampliar seu campo para incluir um trabalho de sensibilização, de “educação política” e de pressão, para a questão da legitimidade política e da competência técnica da população, participando diretamente na gestão dos negócios públicos; e fazer reconhecer, junto a esses representantes governamentais, a necessidade de se envolver a sociedade nos programas socioeducativos, por exemplo, e mais especificamente as comunidades e as famílias ampliadas dos adolescentes autores de ato infracional, em fase de cumprimento de medida ou quando egressos do sistema socioeducativo.

■ Diante disso, confirme-se ou não a seguinte hipótese: o trabalho de formação de quadros para as organizações sociais que trabalham na área estudada é urgente e prioritário, no planejamento. Tanto numa linha de “educação política”, como de capacitação em determinados conhecimentos científicos (noções básicas, reciclagem, aperfeiçoamento, especialização) ou como treinamento em determinadas habilidades específicas.

■ O fortalecimento da municipalização crescente e paulatina, especificamente, dos programas de proteção a crianças e adolescentes com direitos violados (abrigos, etc) ajudará a criar uma tendência irreversível de descentralização no campo do atendimento dos direitos da infância e da adolescência, em geral, por via de conseqüência.

■ Na área da execução das medidas socioeducativas, essa tendência poderá ser aproveitada para se tentar a crescente e paulatina municipalização da execução (direta) das medidas socioeducativas em meio aberto, sob coordenação administrativa da Administração Pública estadual e sob controle judicial do órgão competente do Judiciário. Todos os recursos de *mobilização social* para premiar os bons resultados de experiências municipais referenciais deverão ser utilizados e todo um trabalho de *reforço institucional* em favor de órgãos públicos municipais e de organizações sociais locais, inclusive com formação de recursos humanos para os quadros funcionais dessas instâncias públicas municipais.

■ Para se garantir a necessária inter-setorialidade ou multi-profissionalidade, pelo menos, do atendimento público e a transversalidade da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes (especialmente no caso da execução de medidas socioeducativas) a estratégia deverá contemplar um ataque inicial à própria fonte do problema: a Universidade. Um trabalho de desconstrução dos guetos de saber, um trabalho de “a-disciplinarização” se faz necessário para que se possa construir a desejável interdisciplinariedade, com a implementação de centros ou núcleos de estudos, pesquisas e ações especializados nas questões da infância e da adolescência, mas sob esta ótica.

■ Outra hipótese a ser avaliada e confirmada (ou não) diz respeito à necessidade do fortalecimento dessa linha da transversalidade, garantindo-se para tanto o aperfeiçoamento do funcionamen-

to, de todas as formas, dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos setoriais, dos Fóruns, das Conferências e outras instâncias públicas de articulação/integração institucionais ou não. Através dessas instâncias públicas, será possível assegurar uma boa articulação política e uma melhor integração operacional (pontual), caso se consiga a participação nelas de representações legítimas de várias áreas do conhecimento, das várias políticas sociais, das várias expressões do movimento social.

A chamada política de atendimentos dos direitos de crianças e adolescentes, como forma de promoção de direitos no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

Diagnóstico

Tem sido uma constante nos municípios a confusão de atribuições entre Conselho de Direitos e outros órgãos da Administração Pública, especialmente entre eles e os Conselhos Tutelares, os Conselhos setoriais e os órgãos gestores de atenção direta. No entanto, qualquer rápida leitura do Estatuto demonstra que é inconcebível misturar os papéis, já que as atribuições de cada órgão, chegando a detalhes, são claramente demarcadas por aquela Lei.

Questiona então Maia Porto¹⁹: *“Que falta então? Em primeiro lugar, conhecimento do Estatuto. Muitos o defendem (e outros o criticam), sem nunca o terem lido. Em segundo lugar, conhecimento de algumas noções jurídicas sobre a organização do Estado, fundamentais a se entender que, na administração pública, não deve existir sobreposição de tarefas; se houver, será por falha dos administradores, não por conta da lei. Concluímos, então, que boa parte do problema se resolve com o esclarecimento de algumas questões básicas, já que, pelo menos por parte da sociedade, boa vontade não deve faltar.”*

Os Conselhos de Direitos são órgãos administrativos que integram as pessoas jurídicas de direito público União, Estado, Município, mas não possuem personalidade própria. A pessoa jurídica é o Poder Executivo ao qual pertencem. Um grande equívoco que ainda se registra nesse campo é o reconhecimento dessa personalidade jurídica autônoma aos Conselhos de Direitos. Às vezes, com o beneplácito de Tribunais de Contas, que não conseguem entender realmente as peculiaridades da natureza jurídica e político-institucional desses colegiados, confundidos como instâncias da sociedade civil, como se a participação da sociedade civil paritariamente tivesse o condão de mudar sua feição de órgão público estatal.

Os reducionismos políticos se constituem em um outro ponto que merece análise e avaliação, por se tratar de um obstáculo ao bom desempenho dos Conselhos de Direitos a prejudicar consequentemente a formulação e o desenvolvimento da política de atendimento de direitos de crianças e adolescente (e mais precisamente os programas socioeducativos para adolescentes infratores). Presas a esses reducionismos, desfocadas, algumas organizações da sociedade civil acabam, por exemplo, por “querer transformar espaços públicos institucionais, como os Conselhos de Direito ou os Conselhos Tutelares, em focos indevidos de “controle social externo e difuso”. E se enquistam dentro do Estado (ampliado) como corpos estranhos, sem possibilidades de negociar, de articular-se com o governo, sem transformar essas instâncias públicas institucionais em ‘espaços estratégicos de mediação’ (Marx).

É importante registrar, ainda, que tudo isso ocorre também sem possibilidade de fazer com que sua saudável alternatividade, de relação aos modelos vigentes e “oficiais” de gestão pública, tenha a capacidade ainda mais saudável de ‘alteridade’²⁰.

Quando não se trata desse tipo de exacerbação, algumas outras organizações da sociedade, nesses mesmos espaços públicos institucionais, consciente ou inconscientemente, acabam sendo

¹⁹ PORTO, Paulo César Maia – “As atribuições do Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente” in Sistema de Garantia de Direitos – Um caminho para a proteção integral” – CENDHC e BID, Recife, 1999.

²⁰ NOGUEIRA NETO, Wanderlino – “Da Proteção Jurídico-Social” – op. cit.

cooptados por dirigentes do poder estatal e se tornam meramente homologatórios, legitimando uma farsa antidemocrática de participação direta "tutelada" (o que é pior: a inexistência da paridade ou a paridade meramente quantitativa e formal?), fazendo dessas instâncias institucionais espaços estratégicos de conquistas pessoais, grupais, corporativas, verdadeiros "cartórios" ou "balcões", para garantir poder formal, postos, cargos públicos, recursos financeiros, etc. Essas duas posições extremadas e equivocadas podem levar a sociedade civil organizada a exercer de maneira também equivocada tanto seu papel no eixo da promoção, como no do controle social.

Paradigma

O Estatuto da Criança e do Adolescente se preocupou não só em garantir os direitos fundamentais da infância e da adolescência, reafirmando a doutrina da proteção integral, mas também em assegurar que estes viessem a ser uma prioridade política em todas as esferas organizativas da República (especialmente, a local), sendo, ainda, definida e acompanhada de perto pela população.

Assim temos que, educação, saúde, convivência familiar e comunitária, profissionalização, proteção ao trabalho, cultura, lazer e esporte fazem parte do conjunto de direitos fundamentais assegurados pela legislação, que são efetivados através das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade civil de forma articulada. (Estatuto cit. - art. 86).

As políticas públicas são, portanto, mecanismos privilegiados de promoção desses direitos (Estatuto - art.87).

Esse eixo estratégico da promoção de direitos (dentro no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, visto atrás) contempla o campo típico e específico daquela chamada "política de atendimento de direitos da criança e do adolescente" (ou política de proteção integral ou política de garantia de direitos), onde são criadas as condições materiais para que a liberdade, a integridade e a dignidade da criança e do adolescente sejam respeitadas e suas necessidades de sobrevivência, desenvolvimento e de proteção especial sejam atendidas, como direito seu e dever do Estado e da sociedade; principalmente com a criação, implementação e qualificação/fortalecimento de serviços/atividades e de programas/projetos públicos governamentais e não-governamentais, específicos e próprios, como os elencados exemplificativamente no Estatuto (art.90).

"Esse é o campo da formulação dessa específica política inter-setorial de garantia de direitos da criança e do adolescente, através da elaboração de diagnósticos situacionais e institucionais e de diretrizes gerais, contextualizadores e normatizadoras do desenvolvimento dessa Política (e indiretamente, por via de consequência, das políticas públicas em geral, quando disserem respeito à infância e adolescência). É, igualmente, o campo do controle interno (controle de gestão) das ações públicas decorrentes, segundo os modelos clássicos, formais e institucionais existentes ou a serem instituídos por lei ou por atos normativos administrativos. Por fim, registre-se que esse é o campo também do desenvolvimento dessa 'política de atendimento de direitos da criança e do adolescente', através da coordenação e execução de suas atividades e projetos." (Nogueira Neto: 1999) ²¹

O Estatuto também aponta diretrizes para a gestão e operacionalização dessas políticas, dentre as quais destacamos a criação dos Conselhos (municipais, estaduais e nacional) de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos que têm a função de *"formular as políticas públicas, em todos os níveis (básicas, assistenciais e de garantia), compostos de maneira paritária – meio a meio, por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil"* (Porto: 1999) ²².

²¹ NOGUEIRA NETO, Wanderlino in *"Da Proteção Jurídico-social da Infância e da Adolescência"* / Boletim da Anceed – São Paulo: Assembleia Nacional da ANCED, 1999.

²² PORTO, Paulo César Maia in *"As atribuições dos Conselhos de Direitos – Sistema de Garantia de Direitos, um caminho para a proteção integral"* CENDHEC – BID, Recife, 1999.

Para entendermos, então, qual o papel dos conselhos de direitos na definição de uma política de atendimento de direitos da criança e do adolescente e dentro dela dos programas socioeducativos para adolescentes autores de ato infracional ou aos quais se atribui a prática de ato infracional, necessário se faz analisar esses conselhos inter-setoriais um pouco mais a fundo, sobre sua natureza, atribuições e como se articulam com os conselhos setoriais.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são "espaços públicos institucionais" integrantes da administração pública, portanto, vinculados ao Poder Executivo. De acordo com Nogueira Neto²¹ estes "detêm um poder regulamentar administrativo e no exercício dessas atribuições de gestão são deliberativos e não consultivos, isto é, com potencialidade de exigibilidade. Não têm, entretanto, o poder normativo legislante e por isso suas resoluções estão hierarquicamente abaixo das leis e devem procurar aplicar as normas legais aos casos concretos. E como expedidores de atos administrativos complexos, esses conselhos têm seus atos submetidos, por sua vez, ao controle da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade do Poder Judiciário"

Esses citados espaços públicos institucionais são órgãos colegiados criados pelo Estado para viabilizar a participação da sociedade na definição e controle de suas ações. Eles "podem ter funções deliberativas, opinativas, normativas e fiscalizadoras. Idealmente possuem composição paritária – igual número de membros do poder público e de representantes legítimos dos vários segmentos interessados da população" (Neves, 1994:39). São geralmente denominados de conselhos, plenárias,

Divisão em classes

O controle social institucionalizado não trabalha propriamente uma distinção das crianças em relação aos adultos. O processo encontra-se generalizado numa realidade onde a punição é um instrumento de controle de uma sociedade economicamente dividida em classes

comissões ou conferências. Nesses espaços, representantes do governo e da sociedade se encontram para tratar da elaboração e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a lei federal de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança – Conanada reserva essa expressão para defini-lo.

Quanto às atribuições, cabe aos conselhos de direitos a formulação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e o controle das ações públicas governamentais e não-governamentais inerentes a esse atendimento. Então, o conselho é o principal responsável pela efetivação do princípio da prioridade absoluta, definindo diretrizes gerais para a articulação das políticas públicas setoriais (Educação, Saúde, Assistência Social, etc), priorizando ações dessas políticas em favor dos interesses das crianças e dos adolescentes e acompanhando/avaliando a execução destas.

Dentro dessa perspectiva da proteção integral de todas as crianças e adolescentes – promovem direitos (a) tanto os Conselhos de Direitos, ao elaborarem diagnósticos, ao normatizarem a formulação de diretrizes para a chamada política de atendimento de direitos da criança e do adolescente e ao controlarem a coordenação/execução dessa "política intersectorial"; (b) quanto as "entidades de atendimento" governamentais e não governamentais, que atuarem segundo os regimes previstos exemplificativamente no art. 90 (loc. cit.), coordenando e executando atividades/serviços e projetos/programas específicos de garantia de direitos ("atendimento de direitos").

²¹ NOGUEIRA NETO, Wanderlino III "O Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios, diretrizes e linhas de ação – Sistema de Garantia de Direitos, um caminho para a proteção integral" / CENDHEC – BID, Recife, 1999.

Nogueira Neto²⁴ recomenda: "Um não deve exercer a missão do outro, como, por exemplo, Conselho desenvolvendo diretamente programas de capacitação, de atendimento ou entidades se colocando acima das diretrizes emanadas do Conselho e do seu poder de controle de gestão. Numa relação *ad extra*, ambos promovem, complementam, reforçam, isto é, tornam efetiva deste modo, a missão dos Conselhos setoriais de políticas sociais básicas (de Assistência Social, Educação, Saúde) e dos órgãos públicos e das organizações da sociedade que desenvolvem essas políticas".

A institucionalização da inserção da sociedade civil organizada na esfera pública, isto é, a participação direta da sociedade civil organizada em espaços públicos institucionais do Estado ampliado, promovendo direitos da infância e da adolescência, obviamente é uma conquista inquestionável e um grande passo nessa luta pela construção da democracia real entre nós.

Hipóteses

■ Decorrerá daí a necessidade de articulação política e integração operacional entre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os conselhos setoriais? Articulação/integração esta que ainda não foi suficientemente discutida, mas que se constitui indispensável para a garantia da proteção integral, enquanto direito.

Em recente estudo elaborado para subsidiar a discussão em torno da articulação entre a chamada "política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente" e a Política de Assistência Social, Vicente Faleiros e Mário Volpi apontam estratégias e ações comuns para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS que, guardados os devidos limites, podem, inclusive, ser adotadas na articulação com outros conselhos setoriais.²⁵

■ Os conselhos podem conjuntamente elaborar diagnósticos, políticas e diretrizes comuns, definir prioridades de ação e, a partir destas, propostas orçamentárias, indicadores de resultado e de processo para acompanhamento de ações, organizar debates, cursos e seminários sobre temas de interesse comum, entre outras sugestões.²⁶

■ Do ponto de vista operacional, acredita-se ser possível a realização de reuniões plenárias ou audiências públicas conjuntas, criação de comissões de trabalho formadas por representantes de dois ou mais conselhos para elaboração estudos, propostas e emissão de pareceres, etc.

■ A ampliação do conceito de "espaço público institucional" e de "intervenção pública", para abarcar o "público social" (não governamental), ao lado do "público estatal" (governamental), está exigindo que se sistematize urgentemente a reflexão que se vem construindo no coletivo a respeito e as suas práticas decorrentes.

Isso precisa ser considerado como um sinal de evolução política, um aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, um passo adiante no processo de melhoria do atendimento do serviço público.

Locus político-institucional dos programas socioeducativos para adolescentes autores de ato infracional

Paradigma

No que tange especialmente a formulação da chamada política de atendimento de direitos da infância e da adolescência, como forma de "proteção integral" (ex vi parágrafo único do art.

²⁴ NOGUEIRA NETO, Wanderlino in "Da Proteção Jurídico-Social"/ Assembleia Nacional da ANCED - Boletim da Anced, São Paulo, 1999.

²⁵ FALEIROS, Vicente de Paula. VOLPI, Mário. Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente e Política de Assistência Social: Uma integração necessária. Relatório final de consultoria. Brasília, 1998.

²⁶ Idem.

1º – Estatuto cit.), entende-se que esta deve ser uma função específica desses conselhos de direitos, já que ela tem como destinatários, usuários e co-gestores:

- crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados (em situação de risco, de desvantagem social, etc), resultante da ação ou omissão da sociedade ou do Estado, da falta ou omissão dos pais ou responsáveis ou, ainda, em razão da sua própria conduta (Estatuto - art. 98);
- adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional e autores de ato infracional (Estatuto – art. 101).

De acordo com o disposto no Estatuto, toda vez que se configurar administrativamente uma das situações acima citadas na primeira hipótese, a criança ou o adolescente estará em situação de “credor de direitos” (categoria jurídica), sendo-lhe aplicada aí uma medida especial de proteção, pelo Conselho Tutelar (ou Juiz, em casos especiais), a ser executada pelos serviços e programas da saúde, da educação, da segurança pública, de proteção especial da assistência social, governamentais e não governamentais. O Estatuto, na verdade, não contempla propriamente hipóteses de crianças e adolescentes em situações sociais de risco ou vulnerabilidade, em seu art. 98 (ou em qualquer outro dispositivo), como muitas vezes se afirma, por hábito. Essa é uma categoria social típica da Política de Assistência Social.

O adolescente explorado sexual e comercialmente, por exemplo, é cidadão-beneficiário de (a) programas assistenciais de proteção especial, (b) de atividades da educação básica, (c) de programas de profissionalização, a partir dos 14 anos, (d) de programas de saúde para prevenção de DST/AIDS, (e) da atividade de fiscalização e proteção no trabalho das Delegacias Regionais do Trabalho, etc. Como também o é, simultaneamente, de serviços e programas de promoção e defesa de direitos, na forma do Estatuto: para garantir coercitivamente, através de medidas específicas (procedimentos jurídicos), que suas necessidades básicas de educação, saúde, proteção no trabalho ou assistência,

Projetos maiores

É preciso discutir projetos maiores, é preciso discutir o Estado, sob pena de ficarmos apenas patinando na legitimação do sistema punitivo estatal, debatendo o devido processo legal que ainda adormece como uma dívida social e jurídica para com os adolescentes infratores

sejam atendidas como direitos, que sua liberdade, integridade e dignidade sejam respeitadas e que os violadores de seus direitos e liberdades sejam responsabilizados, na forma da lei.

Ainda na forma do mesmo diploma legal, toda vez que se configurar judicialmente uma das situações previstas na segunda hipótese, o adolescente estará em conflito com a lei penal, submetendo-se a um procedimento de apuração de ato infracional e, se for o caso, aplicando-se uma medida socioeducativa pelo Juiz da Infância e da Juventude exclusivamente, a ser executada pelos serviços e programas socioeducativos, governamentais e não governamentais.

A lei prevê que o adolescente autor de ato infracional (e aquele a quem se atribui a prática de ato infracional, sob procedimento de apuração) poderá também receber uma medida de proteção, com exceção do abrigo e colocação em família substituta (Estatuto cit. – art. 112, VII), em virtude de sua situação de “credor de direitos”, além da medida socioeducativa, cumulativamente. Os adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional, durante o procedimento apuratório, em igual situação de violação de seus direitos (situação social de risco de exclusão, como de abandono na rua ou de exploração no trabalho, por exemplo), poderão ser beneficiados com medida de proteção.

Diagnóstico

Aspectos normativos

Nos termos da Constituição, arts. 24, XV e 30, II, compete à União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, legislar concorrentemente sobre "proteção à criança e ao adolescente".

Concorrente incumbe à União legislar acerca das normas gerais referentes à matéria, adstringindo-se os entes municipais a legislação específica local adequada à normatividade federal e estadual existente, incumbindo aos Estados-membros a competência residual no trato da questão, observado o interesse regional.

Na execução, a coisa muda um pouco de figura, pois o Estatuto e as normas pertinentes prescrevem a competência das Unidades Federadas para a execução das medidas socioeducativas restritivas de liberdade, e tal fato se deve à característica de que a execução dessas medidas possui caráter processual, judicial – Justiça da Infância e da Juventude que só existe no plano estadual, prevalecendo o caráter sancionador da medida socioeducativa restritiva de liberdade, que necessita da estrita observância às garantias processuais, inerente à jurisdição constitucionalmente destinada à União e aos Estados-membros.

Entretanto, nada obsta a participação municipal na execução das medidas socioeducativas em meio aberto. É até salutar, pois reparte-se o ônus do cumprimento dessas medidas, que guarda notória afetação ao interesse local e soma a estrutura municipal, onde houver, no que tange aos programas/projetos de atendimento direto (protetivos), transversais e complementares às medidas socioeducativas, em sentido estrito.

Outra dimensão da repartição de competências a se considerar refere-se à necessária desconcentração (funções distribuídas entre órgãos da mesma pessoa jurídica estatal) e descentralização (funções destinadas a pessoa jurídica diversa do ente estatal inicial, criada por lei para este fim), do atendimento, que deve ser, por sua vez, regionalizado.

Aspectos político-institucionais

■ Esfera federal

A justificativa da atuação também em âmbito federal, nesse campo dos programas socioeducativos a adolescentes autores de ato infracional pode ser resumida ao reconhecimento da função (a) de normatização administrativa genérica, (b) de coordenação da implementação da legislação vigente e de suas diretrizes normativas genéricas e (c) de controle da execução/implementação desses programas nas Unidades da Federação.

Por sua vez, é atribuição do Ministério da Justiça, na atual conjuntura normativo-institucional, em todo o país, atuar dessa maneira, nesse campo da execução das medidas socioeducativas, de responsabilidade de entes públicos descentralizados. Justifica-se esse nicho institucional no âmbito federal, atualmente, tendo em vista a caracterização da execução de tais medidas, como serviço administrativo sujeito a controle e supervisão do Poder Judiciário, por intermédio de procedimento processual especial com aplicação subsidiária da legislação processual em vigor.

Todavia, não fica bem clara e carece de revisão a inserção político-institucional dos programas socioeducativos para adolescentes autores de ato infracional, no âmbito do Ministério da Justiça (Departamento da Criança e do Adolescente), em confusão ainda com os programas de proteção para crianças e adolescentes credores de direitos.

Isso tem provocado alguns mal-entendidos por parte da opinião pública, do *mass-media* e dos operadores públicos do sistema socioeducativo (tanto de aplicação, quanto de execução das medidas), no sentido de ver esses adolescentes autores de ato infracional, como "vítimas", a merecerem mera "proteção especial", como uma tutela, como um atendimento assistencial. Algo de bastante equivocado e perigoso, a justificar o mal-entendido contrário em oposição (a uma tese se contrapõe uma antítese?), de alguns outros, qual seja o de se considerar esse atendimento como um "programa especial" da área penal-penitenciária (dentro no próprio Ministério da Justiça).

Nem oito nem oitenta... Realmente, já se sente a necessidade de especialização desses programas dentro no Ministério da Justiça e órgãos congêneres nas Unidades Federadas, garantindo-lhes certa autonomia e diretrizes próprias, diversas daquelas fixadas para a proteção social e jurídica

àqueles que têm seus direitos ameaçados e violados. Sempre (pelo menos na atual conjuntura político-institucional) no âmbito do Ministério da Justiça e não da Assistência Social, para evitar remissões ao antigo regime protetivo tutelar, aplicado aos "menores em erro social" do passado.

A divisão de atribuições entre os órgãos federais (e algumas vezes, estaduais) que desenvolvem a Política de Seguridade Social (e dentro dela, a Assistência Social) e a Política de Defesa do Estado e dos Cidadãos (e dentro dela, a Proteção dos Direitos Humanos) nunca teve a formalização desejada. Restou uma divisão – pelo menos no campo do atendimento à infância e à adolescência e residualmente à juventude – que não leva muito em conta se um serviço ou programa é de uma Política ou de outra. Mas, leva em consideração outros critérios mais pragmáticos e imediatistas: por exemplo, os Conselhos Tutelares e o atendimento direto ao adolescente infrator (inclusive o desenvolvimento dos serviços e programas em regime socioeducativos) ficaram com o Departamento da Criança e do Adolescente - DCA/SEDH do Ministério da Justiça; já a colocação em abrigo, a orientação e apoio sociofamiliar, o apoio socioeducativo em meio-aberto (como cumprimento de medidas de proteção previstas no Estatuto) ficaram com a então Secretaria de Assistência Social - SAS (hoje, SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social.

■ Esfera estadual

Também os Estados-membros possuem função normatizadora, supervisora e controladora, aliando a estas contudo a função executora. A esfera municipal deve prevalecer na implementação dos serviços/atividades e programas/projetos de proteção a crianças e adolescentes com direitos ameaçados e violados, na forma do Estatuto (art. 98). Todavia, é de se sustentar que tenha papel prevalente e mais protagônico a Unidade federada, na implementação dos serviços/atividades e programas/projetos socioeducativos para adolescentes em conflito com a lei penal. Em muitos Estados (Rio de Janeiro, Alagoas, Santa Catarina, Minas Gerais e Rondônia) a matéria é da atribuição das Secretarias de Justiça (e Cidadania ou de Direitos Humanos ou de Segurança Pública)²⁷, pelos mesmos motivos supra expendidos. E a justificativa para tal inserção repete a federal,

Capitanias hereditárias

Um dos grandes constrangimentos para o processo democrático de construção de políticas públicas tem sido grupos que "patrimonializam" essas políticas e as tornam verdadeiras "capitanias hereditárias" contemporâneas ou verdadeiras "máfias"

pela similitude desses órgãos e de seus papéis político-institucionais: a questão da interface mais estreita com o Poder Judiciário e do desenvolvimento das Políticas Institucionais (Direitos Humanos, por exemplo).

Na maioria das Unidades Federadas (Amapá, Amazona, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe) existem organismos específicos de atenção à infância e à adolescência em geral, vinculados às Secretarias estaduais de ações sociais e no interior delas se encontra tanto a parte referente aos programas de proteção, quanto parte referente aos socioeducativos²⁸.

²⁷ cf. "Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei - Revisões para uma Prática Qualificada" - Caderno 01 DCA/SEDH/MJ / Coleção Garantia de Direitos, Ministério da Justiça, Brasília, 1998.

²⁸ idem

Sem deixar de se mencionar a situação de Estados como Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí e Paraná existem fundações ou órgãos da administração direta que se ocupam tanto dos programas gerais de assistência social à população que deles necessitem, quanto dos programas especiais de proteção a crianças e adolescentes com direitos violados e dos socioeducativos para adolescentes autores de ato infracional²⁹.

Mas, isso assentado, qualquer que seja a hipótese, mesmo a menos favorável, é imprescindível salientar a necessidade de desconcentração administrativa, com a regionalização do atendimento com vistas a uma maior presteza e adequação do serviço à realidade local, devidamente disciplinado por uma gestão descentralizada talvez por intermédio da criação de uma autarquia estadual, com a participação da sociedade civil nos moldes dos conselhos componentes da estrutura previdenciária.

■ Esfera municipal

Tendo em vista que a execução de medidas restritivas de liberdade decorre de um procedimento especial que perpassa inclusive a execução e como tal é de responsabilidade do estado membro, já que o poder jurisdicional limita-se constitucionalmente às esferas Estaduais e Federais, indubitável a impertinência da execução dessas medidas em nível municipal.

Entretanto, a mesma dificuldade não se revela a nosso ver no tocante a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, posto que neste aspecto a liberdade de execução dessas medidas seria tolhida, em menor grau, pelas normas processuais de garantia do devido processo legal. Tais intervenções municipais poderiam ser viabilizadas por consórcios municipais sob a supervisão da Entidade descentralizada do Estado criada para este fim.

Papel dos agentes dos Poderes constitucionais e do Ministério Público, em relação à execução das medidas socioeducativas – possíveis distorções a serem evitadas

Apesar de ser até certa medida, de conhecimento público, as funções precípua dos Poderes do Estado (e do Ministério Público, enquanto instituição constitucionalmente autônoma) são objetos de constante confusão.

Desse modo, percebemos, por exemplo, Juizes da Infância e da Juventude editando normas gerais de conduta, restritivas de direitos individuais, por intermédio de portaria ou tentando coordenar executar serviços e programas públicos de atendimento direto.

Ou é o Poder Executivo apreendendo crianças e adolescentes de forma nitidamente sancionatória-repressora sem ordem judicial individualizada e motivação adequada ou normatizando administrativamente *contra-lege* ou não se submetendo ao controle judicial da execução de medidas protetivas e socioeducativas ou se omitindo diante da "invasão" judicial ou público-ministerial em sua esfera de competência gestora originária. Ou Ministério Público exercendo funções tipicamente judiciais ou administrativo-gestoras. Distorções práticas, que não desafiam a regra geral da efetiva e legítima aplicação do Estatuto, por esses Poderes e por essa Instituição.

Num plano vertical de distribuição de competências e atribuições temos a distribuição de funções entre as entidades de direito público e entre os diversos órgãos da administração. São genericamente distribuídas e escalonadas pela hierarquia interna, pelo interesse preponderante geral, regional ou local do assunto e pela natureza da atividade, se preponderantemente judicial ou administrativa.

No plano horizontal discrimina-se o que é atividade eminentemente pública do que pode ser exercido pela sociedade civil.

Há um aspecto interessante que possui cunho conjuntural, com profundos rebatimentos nas discussões aqui travadas, que diz respeito ao novo papel que se procura outorgar à sociedade civil, tendência cristalizada nas novas legislações que institucionalizaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e as Organizações Sociais (O. S.).

²⁹ Cf. "Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – Reflexões para uma Prática Qualificada" – Caderno 01 DCA/SNDHMI / Coleção Garantia de Direitos, Ministério da Justiça, Brasília, 1998

A despeito das tendências translativas das atividades públicas às entidades da sociedade civil, entendemos que a função desta deve ser preponderantemente controladora, nada obstando que em certa medida realize atividades executivas.

A discussão que deverá ser oportunamente travada, atinge o caráter meramente substitutivo do exercício dessas atividades por entidades da sociedade civil ou contrário senso a implementação de uma atividade que sirva de paradigma ou de uma atividade qualificada por uma característica específica da entidade executora, assunto que deverá ser posteriormente desenvolvido.

Fato é que na execução das medidas socioeducativas, a atividade desenvolvida por entes da sociedade civil deve se restringir às medidas socioeducativas em meio aberto, sob pena de uma nefasta privatização de atividades de segurança pública, quais sejam, as relativas a medidas socioeducativas de internamento ou semi liberdade.

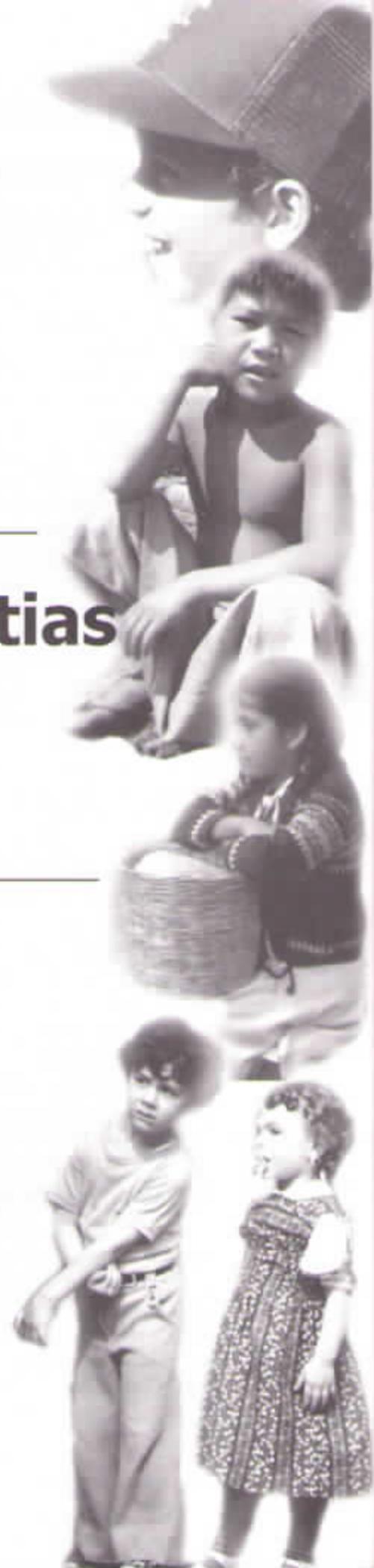
No Brasil e no mundo

É norma de preceito internacional: nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal

Contudo, em observância à necessária interface e complementaridade guardada entre as medidas socioeducativas e as medidas protetivas especiais, previstas no art. 101 do Estatuto, há entendimentos no sentido de se reconhecer a possibilidade da atuação da sociedade civil no desenvolvimento e execução desses programas/projetos complementares de proteção especial, aplicáveis aos casos em que a criança ou adolescente encontre-se em situação de vulnerabilidade, (situações de risco, definidas na Lei de Assistência Social), questão que deverá ser também oportunamente travada. ■

O respeito às garantias do adolescente em conflito com lei

Ana Celina Bentes Hamoy
Marco Aurélio de Jesus Mendes
Maria Benedita Gomes
Odilene Rita da Costa Andrade
Oneide Campos Pojo
Belém/Pa



Uma análise do respeito às garantias do adolescente em conflito com a lei

Do processo à execução da medida

A mudança de paradigma implantada com o Estatuto da Criança e do Adolescente vem também corrigir um "erro histórico", ou seja, a falta de garantia do princípio da ampla defesa, o devido processo legal aos adolescentes que praticam um ato infracional. O adolescente em conflito com a lei, até 1990, foi tratado como um sujeito em situação social irregular e que, para tanto, o Juiz deveria estar atento à garantia de proteção. Em 1990, a lei 8069/90, que garante proteção integral às crianças e adolescentes vem também corrigir esse processo inquisitório ao qual o adolescente estava sujeito. Verificar hoje como ocorre a defesa do adolescente em conflito com a lei, como estão sendo executadas as medidas sócio-educativas, e o que pensam os adolescentes sobre esse processo no qual estão envolvidos é que nos fez realizar este estudo, utilizando amostras, buscando confirmar ou não a coerência que hoje estabelece a norma estatutária.

O estudo enquadra-se em uma proposta da Associação Nacional dos Centros de Defesa – ANCED, que tem como um dos objetivos a formulação de subsídios para a definição de um sistema de atendimento sócio-educativo que garanta a mudança de concepção e, em consequência, o tratamento devido aos comportamentos legalmente conflitados. A ANCED fez parceria com o Ministério da Justiça e com a Fundação Banco do Brasil, para a concretização de um projeto a ser executado em nível nacional. Como metodologia, o projeto previu a constituição de cinco grupos de trabalho, um em cada região do Brasil, com tarefas definidas. Em Belém, o grupo de trabalho constituiu-se de técnicos ligados ao Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – Emaús e teve como responsabilidade estudar e propor ações para a execução das medidas sócio-educativas em meio aberto. O grupo de trabalho, no desenvolvimento de seus estudos, seguiu a metodologia de levantamento através de instrumental próprio, levantamento doutrinário acerca do assunto e debates com técnicos que atuam na área.

Foram desenvolvidas três ações básicas: levantamento sobre a realidade da defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei, em 30% (44 processos) dos processos nos quais os adolescentes foram sentenciados com medidas em meio aberto; levantamento em seis pólos de execução das medidas sócio-educativas em meio aberto e entrevistas com 10% (15) dos adolescentes que cumprem medida sócio-educativa em meio aberto. O resultado desse estudo subsidiou a proposta de execução das medidas em meio aberto. O relato de todo esse processo e a proposta de execução é que irão compor este trabalho. Sabemos que esgotar um assunto relativamente novo, necessitaria de um tempo bem mais extenso, o que foi impossível neste momento.

A Garantia do Devido Processo Legal

A garantia de ampla defesa é um princípio constitucional (art. 5º LV da Constituição Federal), do qual nenhum acusado de crime pode ser excluído. A lei 8069/90 traz em seus artigos 110 e 111 os princípios que irão nortear os procedimentos na apuração do ato infracional. O adolescente passa a ter a garantia formal de igualdade na relação processual e a garantia de defesa técnica. Dessa forma, as mudanças trazidas pela legislação tornam o procedimento de apuração das infrações imputadas aos adolescentes em procedimento especial judicial no qual o adolescente está em sistema de igualdade com seu "acusador".? FRASE PRECISA COMPLEMEN

A defesa técnica do adolescente em conflito com a lei não pode se resumir a simples presença de um advogado ou defensor público durante os atos processuais, e sim, em ações concretas deste, fazendo com que as garantias constitucionais e estatutárias do adolescente sejam respeitadas, ou melhor, que atuem como a voz, que irá sempre propugnar em prol do adolescente, utilizando todos os preceitos legais para a defesa. Ao concordar, simplesmente, com o que propugna o representante do Estado, sem nem procurar saber o que ocorreu durante a prática do ato, sem nem ouvir o adolescente, simplesmente ocupando um lugar na mesa na qual são realizadas as audiências, não se pode dizer que a defesa foi realizada, mas tão somente que um defensor esteve presente.

Nos diz Eliana Athayde¹: *O compromisso político-social do advogado de crianças e adolescentes há de ser o mesmo dos profissionais que atuam nas diversas lutas populares, porque muito mais que advogado, ele deve ser um agente de transformação social. Por isso, seu trabalho será muito pouco ortodoxo, para além do convencional "peticionar", "arrazoar", "acompanhar processos", etc. O advogado que milita na área da infância e juventude deve ser referência dos meninos, de forma a, inclusive, devolver-lhes o eixo eventualmente perdido.*

No levantamento realizado em 44 processos, com sentenças de medida em meio aberto da Justiça da Infância e Juventude da comarca de Belém, muitas distorções foram verificadas e um ponto crucial é a defesa técnica. Dos processos analisados foi constatado que o Ministério Público, ao fazer sua representação, utiliza como argumentos de convicção do juiz, em 68,1% dos casos, a confissão do adolescente, sendo que esta ocorre, justamente na audiência dita "informal" (para ouvir o adolescente), onde não se faz presente o defensor, ou seja, a convicção do Ministério Público está sendo formada nessa audiência, sendo assim de suma importância a presença do advogado do adolescente. Vejamos as tabelas que apontam os argumentos utilizados pelo Ministério Público e as idades dos adolescentes nos processos analisados.

Tabela 1

| <i>Idade dos Adolescentes nos Processos Analisados</i> | <i>Número</i> | <i>Percentual %</i> |
|--|---------------|---------------------|
| Com 17 anos | 17 | 38,7 |
| Com 16 anos | 17 | 38,7 |
| Com 15 anos | 07 | 15,9 |
| Com 14 anos | 02 | 4,5 |
| Com 13 anos | 01 | 2,2 |
| Total | 44 | 100 |

Tabela 2

| <i>Argumentos do MP na Representação</i> | <i>Número</i> | <i>Percentual %</i> |
|---|---------------|---------------------|
| Confissão do Adolescente | 30 | 68,1 |
| Prova Testemunhal | 07 | 13,9 |
| Outros (prova material, indícios de autoria.) | 08 | 18 |
| Total | 44 | 100 |

¹ ATHAYDE, Eliana Augusta de Carvalho. *O Advogado e a Medida Sócio-Educativa*, p.53. IN Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Sócio-educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Coleção Garantia de Direitos. Série Subsídios. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos. Departamento da Criança e do Adolescente. Brasília, 1998.

Nas tabelas, pode-se visualizar que as idades em que há maior ocorrência na prática do ato é entre 16 e 17 anos, somando um percentual de 77,4%.

Com relação à presença dos pais ou responsáveis, detectou-se que, em 88,7% dos processos os pais se fizeram presentes em todos os atos processuais e em 11,3%, não houve a presença dos pais em todos os atos.

Quanto à presença do advogado ou do defensor público nos atos processuais, detectou-se que, em 90,9% dos processos, há a indicação da presença e em 9,1%, só em alguns atos.

Contudo, a presença do advogado ou defensor não significou que houve defesa técnica, pois, quando se passa a analisar os atos processuais, o que se constata é que a defesa do adolescente se resume à presença de seu defensor, contrariando os princípios já anteriormente esclarecidos.

Em 90% dos processos analisados o defensor público não apresenta defesa prévia. Somente em 9,1% percebeu-se este ato e quando analisamos as tese de defesa o resultado não é diferente, como é constatado nas tabelas 3 e 4.

Tabela 3

| <i>Teses</i> | <i>Número</i> | <i>Percentual %</i> |
|-----------------------------------|---------------|---------------------|
| Falta de prova Material | 02 | 4,54 |
| Negação de autoria | 01 | 2,27 |
| Concorda com o Ministério Público | 08 | 18,18 |
| Não há manifestação | 33 | 75 |
| Total | 44 | 100 |

Tabela 4

Presença de testemunhas de defesa

| <i>Sim</i> | <i>Não</i> |
|-------------|-------------|
| 09 – 20,45% | 35 – 79,55% |

Constatar que a defesa não se consubstancia é, na verdade, perceber que o devido processo legal está descaracterizado e que o princípio constitucional da ampla defesa ainda não é uma realidade nos processos em que figura o adolescente como autor de ato infracional.

Dessa forma, pelos dados acima expostos temos que concordar com a afirmação do desembargador Antônio Fernando do Amaral e Silva que diz: *“Em muitos casos, a imposição das medidas socioeducativas continuam embasadas nos princípios da “Doutrina da Situação Irregular” (...).*

Continua pálida a participação do advogado e as defesas são muito deficientes, insistindo-se ainda que o advogado deve ter uma atuação diferente, limitada: a defesa verdadeiramente técnica persiste inacessível à maioria dos jovens em conflito com a lei penal. Esta, geralmente, é invocada para conceituação do ato infracional, mas abandonada quando se trata de exame da culpabilidade e das respectivas excludentes².

Quando se chega à análise das alegações finais, o resultado não é diferente de tudo o que já anteriormente foi constatado, ou seja, se o advogado não tem tese de defesa, em alegações finais isso é mais do que explicitado.

² SILVA, Antônio Fernando do Amaral. O Controle Judicial da Execução das Medidas Socioeducativas. IN Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Coleção Garantia de Direitos, Ministério da Justiça, Brasília, 1998.

Vejamos na tabela 5:

Tabela 5

| <i>Argumentos da Defesa em Alegações Finais</i> | <i>Número</i> | <i>Percentual %</i> |
|---|---------------|---------------------|
| Não há manifestação | 05 | 11,36 |
| Concorda com o ministério público | 29 | 65,94 |
| Alega legítima defesa | 01 | 2,27 |
| Alega Estado de Necessidade | 01 | 2,27 |
| Pede Remissão | 02 | 4,54 |
| Ausência de provas | 03 | 6,81 |
| Outros | 03 | 6,81 |
| Total | 44 | 100 |

Mais uma vez se vê a confirmação das afirmações anteriormente feitas, ou seja, a ausência de defesa é um fato nos processos, pois se, no momento de levar provas aos autos (defesa prévia) para fundamentar uma tese de defesa, o advogado não se manifesta, dificilmente terá argumentos para sustentar uma defesa em alegações finais e contestar os argumentos do Ministério Público. Sendo assim, o que faz então o defensor? Concorda com o acusador, alegando o melhor interesse do adolescente.

Entende-se que, se a defesa não é realizada, o processo é passível de nulidade, já que há uma das partes em que o contraditório não se consubstanciou, desrespeitando assim a norma constitucional e também os princípios que norteiam a defesa dos direitos humanos.

Eliana Athayde afirma que é, sobretudo, importante que, em todo o curso da ação, a defesa intervenha, requeira, impugne, discuta, proponha, de forma a dinamizar o processo - para que esse não se esgote no mero formalismo jurídico³.

É óbvio que a participação do defensor do adolescente tem que se consubstanciar em fundamentos que proporcionam ao juiz orientações justas no fundamento de sua sentença. Algo a ser ressaltado nesta análise é que, em todos os processos, o juiz cumpre o seu dever de fundamentar a sentença e até mesmo em alguns momentos assume uma certa "defesa" do adolescente.

Atuar junto aos operadores do direito deve se constituir em uma estratégia das instituições que buscam a implementação do Estatuto, procurando, dessa maneira, contribuir para o respeito ao devido processo legal.

Deve-se ressaltar que existem operadores do direito que "incorporaram" o Estatuto da Criança e do Adolescente e que, portanto, contribuem de forma positiva para a sua implementação. Dentre eles, há de se destacar o Juiz Paulo Frota, da Comarca de Belém do Pará, que, inclusive, permitiu que o levantamento nos processos fossem realizados; não criando nenhum tipo de entrave, mas sendo um agente que não utiliza sua autoridade para impedir os possíveis avanços, principalmente na busca de uma construção positiva e real dos princípios da lei 8069/90.

Enfim, é correto dizer que as garantias do adolescente em conflito com a lei ainda estão aquém da realização. O devido processo legal está muito afeito a ficção. Lutar pela mudança dessa realidade faz parte da missão das instituições de defesa dos direitos humanos.

³ idem P. 37

A execução das medidas socioeducativas, em meio aberto, no Estado do Pará

As medidas em meio aberto de Liberdade Assistida – L.A., prestação de serviço a comunidade P.S.C. e Liberdade Assistida Comunitária – L.A.C. são executadas pela Funcap- Fundação da Criança e do Adolescente do Pará através de 15 pólos de execução. No período compreendido entre janeiro e dezembro de 1999, estavam sentenciados um total de 145 adolescentes em cumprimento de medida de L.A. e P.S.C. O grupo de trabalho realizou levantamento de informações em seis pólos de execução: Obras Sociais Comunidade Maíra, Companhia Independente de Polícia do Meio Ambiente (Cipoma), Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (Funcap), Fundação Parque e Áreas Verdes de Belém (Funverde), Universidade da Amazônia (Unama) e Associação Espírita Ivon Costa. A metodologia adotada consistiu na aplicação de formulários com perguntas abertas, visita às instituições que executam as medidas, aplicação de formulários aos adolescentes - com visitas em suas famílias. A análise dos formulários aponta para algumas distorções e falta de coerência com os princípios que norteiam a Liberdade Assistida, ou seja, o acompanhamento, a orientação e o auxílio ao adolescente. As instituições que atuam na execução das MSE pesquisadas possuem um quadro de profissionais bastante variado, sendo que apenas um pólo não contava com Assistentes Sociais, dois trabalhavam com estagiários e um com funcionários.

Foi detectado que o primeiro contato do adolescente com a instituição resume-se às orientações sobre o cumprimento da medida, incluindo o esclarecimento sobre o papel de cada um nesse processo. No caso dos adolescentes necessitarem de um atendimento especializado, em cinco dos pólos pesquisados, eles são encaminhado para órgãos públicos que disponibilizem esses serviços, em um pólo, são acionados profissionais, como médicos e odontólogos, dentro da própria comunidade.

Sem defesa

A ausência de defesa é um fato nos processos.

Na prática, o que faz então o defensor público?

*Concorda quase sempre com o acusador
alegando o melhor interesse do adolescente*

O acompanhamento familiar se resume a visitas domiciliares, contatos telefônicos, reuniões (irregulares) mensais e orientações espirituais, observando-se que, em um dos pólos, não existe nenhuma forma de contato com a família. Este fato reforça a fragilidade na execução, já que a promoção do envolvimento da família com o adolescente e a comunidade são fatores determinantes para o sucesso do cumprimento da MSE. Deve-se estar atento, pois a "Liberdade Assistida" exige que o acompanhamento, a orientação, o apoio ao adolescente inserido no programa se façam com a participação do orientador junto à vida do mesmo e de sua família⁴. E mais é necessário "considerar a família como parceiro privilegiado"⁵. Sem que a família participe do cumprimento da medida, entenda o seu caráter e contribua para as orientações ao adolescente, as possibilidades de êxito ficam muito restritas.

⁴ GILISTINA, Joacir Della. *Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto: Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida*. Col. *Garantia de Direitos*. Série Subsídios. Tomo II, 1998, Brasília.

⁵ TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. *Liberdade Assistida: Uma Polêmica em Meio Aberto*. Série *Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*, 1994, São Paulo.

Esta lacuna no atendimento e a falta de parceria com a família é detectada nos seis pólos analisados pela equipe, como um dos grandes entraves para o sucesso na ressocialização dos adolescentes. No aspecto que diz respeito à formação dos orientadores, verificou-se que, em cinco pólos, ela é feita através de treinamento realizado pelo juizado, no início das atividades, sendo que somente em um dos pólos é que a formação dos orientadores é sistemática. A ausência de treinamentos, cursos, palestras, etc. talvez justifique a falta de compreensão sobre os reais fundamentos da LA e PSC. Portanto, "uma equipe de orientadores deverá ser devidamente preparada para a melhor eficácia no acompanhamento personalizado, observando a realidade da família e da comunidade de origem do adolescente"⁶

A instituição não pode esquecer que o êxito da medida depende, e muito, da disponibilidade e entendimento do orientador, logo, "é necessário considerar também as características do próprio ORIENTADOR, que podem inviabilizar um atendimento de qualidade. Essas características podem ser de natureza política (falta de clareza sobre o fenômeno com o qual trabalha, sobre as relações político-institucionais), de natureza técnica (ausência de capacitação teórico-técnica que o trabalho exige) ou de natureza afetiva emocional, isto é, ausência de condições pessoais para o contato do adolescente em conflito com a Lei"⁷.

Parafraçando Paulo Freire⁸, "não nos esqueçamos jamais de que o educador deve ser, mais e mais, uma presença em quem os educandos podem confiar, a quem podem procurar para obter respostas às suas dúvidas; porque vive harmoniosamente a relação entre a autoridade que encarna e as liberdades do educando. Presença afirmada, por isso mesmo presença em paz, que não tema correr riscos, nem tão pouco se assuste com o risco a ser corrido pelo educando. O educador autoritário, pelo contrário, não aceita risco nenhum do educando, porque impõe a sua solução. O espontaneísta, em lugar de arriscar-se, cai no jogo da irresponsabilidade. O democrático, aceitando o risco, toma a iniciativa em certos momentos, dirige o processo, induz".

Analisando as atividades que os adolescentes realizam no cumprimento da LA e PSC, vimos que são variadas, porém, pouco levam em consideração o interesse e as características da fase da adolescência. Knobel (1981)⁹ denominou algumas características da adolescência como *Síndrome Normal da Adolescência*, sendo:

- Busca de si mesmo e da identidade;
- Tendência a agrupar-se;
- Necessidade de intelectualizar-se e fantasiar;
- Crise religiosa que pode ir do ateísmo intransigente ao misticismo fervoroso;
- Desorientação temporal – adquire as características do pensamento primário;
- Manifestação de evolução sexual que irá do auto-erotismo até a heterossexualidade genital adulta;
- Contradições sucessivas em todas as manifestações da conduta dominada pela ação, e que constituem numa forma de expressão;
- Separação progressiva dos pais;
- Constantes flutuações do humor e do estado de ânimo.

No aspecto referente à proposta pedagógica dos pólos, detectou-se que, nos seis pesquisados, até existe um desenho da proposta, mas que carece de fundamentos mais consistentes que privilegiem a construção participativa do adolescente em um novo paradigma de vida. Ou melhor, as instituições precisam criar mecanismos de participação que possibilitem o entendimento, por parte do adolescente, no cumprimento da MSE e que possam ser protagonistas das

⁶ Idem, p. 51

⁷ Ibidem, p. 56

⁸ Paulo Freire & Educadores de Rua: Uma Abordagem Crítica. Projeto Alternativo de Atendimento aos Meninos de Rua, p. 15. UNICE-SAS: Rio de Janeiro, 1985.

⁹ Aguiar HAZEU, Marcel. Direitos Sexuais da Criança e do Adolescente: Leitura Social e Jurídica da Violência e Exploração Sexual, 3 ed. Belém, 1999.

ações a serem desenvolvidas nos pólos. Dessa forma, "é uma obrigação do educador adquirir uma informação correta sobre os diversos tipos de dificuldades que afetam os jovens e, quando sentir que é necessário, deve encaminhá-los para tratamentos específicos nos âmbitos da Medicina, da Psicologia ou até mesmo da Psiquiatria.

Nenhuma providência deste tipo, no entanto, o liberará do dever de tentar uma aproximação mais concreta com o adolescente, a fim de ver nele o que há de mais pessoal - que poderá ser a base sobre a qual se assenta a busca de uma solução para as suas dificuldades"¹⁰.

Como já vimos, o papel do orientador nada mais é do que o de um educador, pois como nos diz Rüdio "o educando é o artífice da sua própria educação e o educador colabora na obra que realiza. O objetivo do processo educativo (...) é a "arte de viver", que consiste no indivíduo se construir a si mesmo, ou seja, um processo de ser aquilo que é potencialmente, sendo simultaneamente o artista, o objeto da arte".¹¹

Comunidade e família

A Liberdade Assistida exige que o acompanhamento, a orientação, e o apoio ao adolescente inserido no programa se façam com a participação do orientador junto à vida do mesmo e de sua família

No cumprimento das medidas sócio-educativas, uma grande contradição verificada nos seis pólos de execução é exatamente o desrespeito ao art. 119, II, do ECA - que determina como uma das obrigações do orientador, o dever de supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo inclusive sua matrícula; o que não está acontecendo, pois, com exceção de um único pólo, as informações sobre a vida escolar dos adolescentes são escassas, uma vez que não souberam informar nem se os mesmos estudavam ou não.

Além do fato do orientador estar descumprindo uma determinação do ECA, a falta de frequência escolar fere um direito fundamental do mesmo, que é o direito à educação estabelecido na Constituição Federal (art. 227- CF).

Um dos pontos positivos nas visitas aos pólos de execução é que todos contam com uma estrutura física satisfatória para o desenvolvimento da MSE, ressalta-se, inclusive, que dois pólos (Funverde e Cipoma) possuem espaço que propiciam contato direto com a natureza, algo muito salutar para o adolescente. Porém, no que se refere às dificuldades, inúmeras foram apontadas como entraves para o trabalho, tais como:

- Rede de serviços para os usuários de drogas é ineficiente e insuficiente;
- Falta de retaguarda para garantir os direitos quanto à profissionalização, educação, saúde;
- Falta de recursos financeiros para deslocar os adolescentes e famílias aos pólos;
- Os constantes conflitos de gangues na comunidade de origem dos adolescentes;
- A discriminação da comunidade escolar contra adolescentes em conflito com a Lei;
- A necessidade de maior entrosamento (troca de informações) entre o órgão gestor das

MSE e os pólos de execução;

¹⁰ Costa, Antônio Carlos Gomes. Por uma Pedagogia da Presença, p.24 Ministério da Ação Social, CBIA, Brasília, 1991.

¹¹ Rüdio, Franz Victor. Em Busca de uma Educação Para a Fraternidade. Coleção Pedagogia Viva. Ed. Salesiana Dom Bosco, P.23 e 24. São Paulo, 1981.

- A falta de participação e informação da família e da sociedade quanto à importância do cumprimento da MSE;
- A falta de motivação por parte dos adolescentes no cumprimento da MSE;
- A estrutura de lazer e cultura insuficiente para a demanda atendida;
- Há necessidade de instrumentalizar os orientadores para o processo de orientação aos adolescentes;
- Carência de recursos humanos qualificados e em número suficiente para o atendimento das necessidades dos adolescentes.

Diante do quadro analisado, aponta-se três grandes obstáculos que podem inviabilizar o sucesso da execução das medidas ora comentadas. O primeiro deles refere-se ao entendimento do papel do orientador e sua relação com o adolescente; o segundo à ausência da concepção de uma proposta pedagógica que venha respaldar as MSE, de acordo com os princípios que norteiam o ECA e, por fim, a ausência de retaguardas externas (redes de serviços) que complementem os serviços disponibilizados pelos pólos de execução.

A fala dos adolescentes

Para contextualizar com maior respaldo a execução das medidas, foram ouvidos 10% dos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas em meio aberto. Dos adolescentes consultados 80% cometeram a sua primeira infração.

A análise das entrevistas com os adolescentes apontou para uma perversa atuação dos policiais. Houve relatos de espancamento e abuso de autoridade, o que demonstra que a polícia ainda utiliza a força para coibir, combatendo a violência com mais violência.

Outro ponto relevante na análise é em relação às perguntas feitas na "audiência informal", no Ministério Público. Segundo os adolescentes, essas audiências são direcionadas para a confissão dos mesmos e não contam com a presença do defensor, o que seria imprescindível para sua defesa.

Uma grande contradição verificada na entrevista com os adolescentes é que 46,6% afirmam que não tiveram a presença do defensor Público ou advogado durante o seu processo. O dado contradiz a análise na qual se detectou que 90,9% dos adolescentes indicam que havia um defensor Público. A partir daí, pode-se levantar duas hipóteses básicas: a primeira é de que os adolescentes não reconhecem a presença de defensor em função de não-manifestação, e a segunda é a de que o defensor não esteve presente, apenas formalizando (assinando) sua presença nos autos.

A insatisfação dos adolescentes em relação a sua defesa 60% confirma o levantamento realizado nos processos: 75,1% não apresentam nenhuma tese de defesa. Entretanto, ressalta-se que 13,3% reconheceram que tiveram uma boa defesa e 13,3% acham que tiveram uma defesa ruim. Mesmo considerando os dados anteriores, 80% dos adolescentes reconhecem que cometeram uma infração e, portanto, acham justa a aplicação da medida.

Algo que surpreende é a referência positiva que os adolescentes têm do juiz, sempre aparecendo (66,6%) como alguém conselheiro, humano, apesar de que 26,6% o consideram autoritário.

Em relação às atividades desempenhadas pelos adolescentes, no cumprimento da medida, 66,6% verbalizaram gostar de executá-las, mesmo considerando que são rotineiras e 26,6% expressam veementes que não gostavam do que faziam. Conclui-se que a insatisfação colocada pelos adolescentes provém da falta de entendimento sobre a relação entre a atividade realizada e o conteúdo positivo que traz a eles, ou seja, não conseguem perceber o processo educativo proposto pela instituição.

Ressalta-se que, dentre os seis pólos pesquisados, um deles merece destaque por oferecer atividades prazerosas, segundo os adolescentes, tais como: passeios de lancha/ barco para patrulhamento da área, instruções sobre a fauna e flora, caminhadas em trilhas ecológicas, etc. Um dado interessante é que este pólo é uma Companhia de Polícia Militar do Estado ligado a questão ambiental.

Os dados revelam que 93,3% dos adolescentes obtiveram mudanças em seu comportamento. Porém, destaca-se que tais mudanças não estão diretamente relacionadas à eficácia das medidas aplicadas, mas em função do processo traumático de apuração pelo qual ele passou.

Sabe-se da importância do orientador para o alcance do objetivo da medida e no que ele interfere no comportamento do adolescente e da possibilidade de reciprocidade afetiva entre ambos. Isto foi constatado na fala dos adolescentes que consideraram seus orientadores "bons" em 53,3%, "muito bons" em 26,6% e ainda "rígidos/ autoritários" em 6,6% dos entrevistados, contudo, elencaram também as dificuldades existentes no processo de cumprimento da medida, tais como:

- Não participam de atividades educativas;
- Duração da medida;
- Falta de entrosamento do adolescente com outros orientadores;
- Falta de lazer;
- Falta de vales-transporte;
- Falta de atividades profissionalizantes;
- Discriminação;
- Falta de alimentação.

Considera-se que os relatos dos adolescentes é acompanhado de uma certa contradição, pois, apesar de indicarem elementos positivos no cumprimento da medida, viu-se que a falta de entusiasmo, de alegria, de prazer é evidente nos adolescentes, o que é preocupante e precisa ser superado com uma proposta em que seu protagonismo esteja em destaque e consiga atingir os seus reais interesses.

Uma proposta pedagógica para a execução da liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade

O Estatuto em seu artigo 112 elenca as medidas a serem aplicadas aos adolescentes em caso de estarem em conflito com a lei. Os princípios que norteiam a aplicação das medidas segundo a lei estatutária são:

Artigo 112

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

Esse parágrafo, na verdade, vem dar a autoridade judicial ao caminho a seguir na aplicação das medidas.

O parágrafo primeiro destaca três princípios que jamais podem deixar de ser observados na aplicação da medida:

- A capacidade do adolescente cumprir a medida;
- As circunstâncias
- A gravidade da infração

Ora, isso significa que, de forma alguma, um juiz pode simplesmente aplicar uma MSE sem estar atento para as reais condições em que o fato ocorreu, sem verificar a gravidade e o tipo da infração, assim como as reais condições do adolescente de cumpri-la. Dessa forma, para um simples furto, não haverá o juiz de aplicar uma medida de internação, nem tanto deverá aplicar uma medida de reparação de dano para um adolescente em condições de pobreza extrema. "Devem ser consideradas, portanto, dados a respeito das características pessoais e da situação familiar e social do adolescente. Por meio da avaliação psicológica e social será possível compreender o significado da infração na vida do jovem e, ao mesmo tempo, verificar qual a medida mais adequada à cada situação."¹²

¹² Boletim, Adalberto. *Em Alii. 10 Medidas Básicas para a Infância*, p. 140. UNICEF/ABRINK. São Paulo, 1994.

Alguns juizes, sem atentar para estes princípios, acabam por ferir toda a proposta inovadora e exemplar do Estatuto. Muito tem se visto que a internação é a "saída" mais comum e até considerada a única a dar conta dos adolescentes que cometeram alguma infração. Esse equívoco, na verdade, tem causado a superlotação das unidades, gerando sucessivas rebeliões - que são cada vez mais exploradas pela Imprensa como um argumento contrário aos preceitos da Lei Estatutária.

Isso tudo pode ser bem diferente. Seguir o que prescreve a lei já seria um grande feito para resolver os problemas das unidades de internação. Se aqueles operadores do direito que vêem na internação a saída para os adolescentes em conflito com a lei agissem de forma a compreender os reais ganhos na aplicação das outras medidas, entendendo que a internação é uma exceção, teríamos um panorama bem diferente do que temos atualmente.

Para estimular a correta aplicação das medidas, apresentaremos uma proposta para a execução das medidas em meio aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

A Liberdade Assistida é uma medida que não pode ser confundida com liberdade vigiada. É óbvio que restringe direitos, mas não está vinculada à restrição na liberdade de ir e vir.

A Liberdade Assistida, elencada no artigo 112 inciso IV, tem como características básicas:

- A Orientação
- O Acompanhamento
- O apoio

Essas características, se bem aplicadas na execução da medida, irão respaldar a recondução do possível "eixo" perdido pelo adolescente que praticou um ato infracional.

Como já afirmamos anteriormente, não se pode confundir a liberdade assistida com a liberdade vigiada. Dentre os verbos que norteiam a liberdade assistida, está o 'apoio' e não a vigilância, cujo o caráter pedagógico está ligado a obrigatoriedade e não ao convencimento. A liberdade vigiada, era a medida tida como educativa do código de 1927, que em seu artigo 91 prescrevia:

A liberdade vigiada consiste em ficar o menor em companhia e sob a responsabilidade dos pais, tutor ou guarda, ou aos cuidados de um patronato, e sob a vigilância do juiz, de acordo com os preceitos seguintes.

Há de se notar que as diferenças entre a Liberdade Vigiada e a Liberdade Assistida se fazem tanto de conteúdo pedagógico como humanístico. Nestas, a possibilidade de construir, junto com o adolescente, a sua nova proposta de vida é uma realidade que está muito mais condizente com o respeito aos princípios que norteiam a doutrina da proteção integral.

Hoppe¹³, ao se referir a Medida de Liberdade Assistida, diz que ela "objetiva essencialmente promover a recuperação e a reinserção sócio-familiar do adolescente, estabelecendo-lhe limites externos e fornecendo suporte e auxílio ao grupo familiar".

Na verdade, é bom destacar que a Liberdade Assistida, se bem aplicada, é aquela que atende com mais propriedade o caráter pedagógico das medidas, pois tanto garante a recuperação do adolescente como a proteção da sociedade, já que o orientador deve estar atento às dificuldades e às possíveis reincidências.

Não se pode deixar de considerar que a figura do orientador é de suma importância na execução da medida.

O artigo 119, do Estatuto da Criança do Adolescente, estabelece as obrigações do orientador.

Artigo 119

Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos:

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

¹³ Hoppe, Marcel Esquivel. ELAIII, Adolescentes Autores de Atos Infracionais e As Medidas Sócio-educativas. IN. Cadernos CBIA, Ministério da Ação Social, p.12. Rio de Janeiro, 1992.

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

III - Diligenciar, no sentido da profissionalização e da inserção do adolescente no mercado de trabalho;

IV - Apresentar relatório do caso.

A orientação não consiste em um simples "aconselhamento", é muito mais do que isso. O orientador deve estar atento à "assistência" ao seu orientado, garantindo que seus direitos fundamentais estejam sendo atendidos, não permitindo que esteja fora da escola, buscando todas as formas possíveis de inseri-lo na profissionalização, ou melhor, fazendo com que o adolescente e sua família sejam sujeitos dentro da comunidade em que vivem.

Tem-se utilizado como uma espécie da Liberdade Assistida, a Liberdade Assistida Comunitária, que tem como elemento marcante a participação da comunidade na execução da medida.

O prazo mínimo para o cumprimento da medida, segundo o Estatuto (art.118§2º), é de seis meses. Após esse prazo, será avaliado pela autoridade competente, para verificar-se os resultados obtidos e, nesse momento, a autoridade deve levar em conta tanto os aspectos externos como internos que interferiram em tais resultados.

Para que os efeitos sejam eficazes, a proposta de execução deve estar formulada de forma a demonstrar o "caminho" a ser seguido, fazendo com que todos os envolvidos sejam agentes na busca de um produto exitoso.

A Prestação de Serviço à Comunidade está diretamente ligada ao envolvimento da realização de serviços que beneficiem a comunidade.

Caminhos possíveis

Por meio da avaliação psicológica e social será possível compreender o significado da infração na vida do jovem e, ao mesmo tempo, verificar qual a medida mais adequada a sua situação

A lei 8069/90 estabelece esta medida no elenco do artigo 112 e discorre sobre ela no artigo 117.

Artigo 117

A prestação de serviços comunitários consiste na realização das tarefas gratuitas de interesse geral, por período não-excedente a seis meses, junto a entidades assistências, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único – As tarefas serão distribuídas conforme as aptidões dos adolescentes, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos, feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou a jornada normal de trabalho.

A prestação de serviço à comunidade não pode, de forma alguma, ser confundida com o "trabalho forçado". Ao realizar esta proposta, constatou-se que atividades como capinagem de espaços de entidades, lavagem dos banheiros, das áreas das instituições e lavagem dos carros da instituição, são tarefas realizadas por adolescentes como justificativa de estarem prestando serviços à comunidade. Ora, neste caso, o que ocorre é, na verdade, o trabalho forçado, pois os adolescentes realizam atividades substituindo empregados das instituições públicas ou privadas, além de serem tarefas que não são de interesse geral. Entende-se que o serviço a ser prestado pelo adolescente deve atender para o público beneficiário, que é a comunidade, sem esquecer que é necessário sempre levar em consideração as aptidões do adolescente, não permitindo que os mesmos exerçam atividades que venham lhe

causar constrangimento, que lhe coloquem em uma situação vexatória, pois isso acabaria com o caráter pedagógico da medida podendo, inclusive, causar revolta.

O respeito ao adolescente como pessoa que se encontra em processo de desenvolvimento, é um princípio que norteia toda a norma estatutária.

Levar o adolescente a prestar serviços na escola em que estuda, fazendo com que possa servir de motivo para brincadeiras de mau gosto de seus colegas é desrespeitar a sua dignidade, é permitir com que a revolta possa se instalar.

Hoppe¹⁴ nos diz que a prestação de serviços à comunidade "objetiva, essencialmente, proporcionar ao adolescente a oportunidade de desenvolver atitudes construtivas, o sentimento de solidariedade e a consciência social, ao mesmo tempo em que torna a comunidade co-responsável no processo de recuperação do jovem."

Enfim, a proposta de execução para a prestação de serviços à comunidade não pode deixar de considerar três aspectos: a aptidão do adolescente; atividades de interesse geral; e respeitar a frequência à escola.

Princípios filosóficos

O homem é um sujeito histórico, produto e produtor de relações econômicas, sociais e políticas que podem operar transformações na realidade em que está inserido. Tais transformações, contribuem para o processo de construção coletiva de uma realidade mais justa e fraterna ou para a manutenção do "status quo" de determinada classe social.

Assim, a proposta pedagógica para a execução de medidas sócio-educativas em meio aberto se constitui numa obra aberta, em seu sentido mais profundo. Expressa uma concepção de homem e de sociedade, pautada nos princípios da inclusão social e da construção da cidadania.

Por ser um projeto sempre inacabado, por envolver pessoas em fase peculiar de desenvolvimento e por seu caráter de construção coletiva - que por sua vez, pressupõe a participação de orientadores, educadores, adolescentes e outros que, direta ou indiretamente, possam contribuir - é que o mesmo sempre estará em processo de construção e reconstrução.

Segundo nos diz Paulo Freire: "Homens e mulheres, ao longo da história, vimo-nos tomando animais deveras especiais: inventamos a possibilidade de nos libertar na medida em que nos tornamos capazes de nos perceber como seres inconclusos, limitados, condicionados, históricos. Percebendo, sobretudo, também, que a pura percepção da inconclusão, da limitação, da possibilidade, não basta. É preciso juntar a ela a luta política pela transformação do mundo. A libertação dos indivíduos só ganha significação quando se alcança a transformação da sociedade" (1992, p. 100).

O trabalho pedagógico que se pretende propor aos pólos de execução deve levar em conta alguns pressupostos, tais como:

- Percepção dos envolvidos, enquanto sujeitos históricos, o que implica na valorização dos profissionais que lidam diretamente com o processo educativo junto aos adolescentes. Tal valorização deve consistir em um programa de formação teórico-prática continuada e sistemática, que perpassa pela realização de cursos, palestras, oficinas, workshops, seminários, etc, com temáticas que possam subsidiar o desempenho eficaz da proposta de trabalho;

- É imprescindível respeitar as diferenças, sem discriminação e preconceito, promovendo a equidade, obedecendo o tempo e o ritmo diferenciado de desenvolvimento e aprendizado de cada adolescente. Possibilitando o desenvolvimento saudável e autônomo dos mesmos;

- A efetivação de atividades profissionalizantes é de suma importância, haja vista que poderá despertar as habilidades técnicas em áreas como: informática, mecânica, eletrônica, etc.

Esses são princípios a serem considerados na execução das medidas em meio aberto.

¹⁴ Hoppe idem p.32

Objetivo e estratégias gerais

Proporcionar aos adolescentes em conflito com a lei oportunidades educativas de refletir sobre seus atos, a partir de experiências positivas e atividades integradoras em nível pessoal e social.

- Na comunidade: buscar os espaços comunitários (sindicatos, associações, clubes, etc.) para expor e discutir o papel da comunidade para o resultado eficaz da medida;
- Na família: proporcionar encontros com os membros da família que estimulem o papel de protagonismo desta na busca da superação do conflito vivenciado. Nos encontros, estimular a co-responsabilidade dos membros para o seu papel de mudança na qual se encontra o adolescente;
- Com o adolescente: estimular o seu protagonismo de forma a fazer com que ele participe na construção de sua própria proposta na execução das medidas, seguindo os princípios norteadores.

Liberdade assistida

- Favorecer a auto-estima dos adolescentes, permitindo-lhes avanços e autonomia;
- Facilitar as relações interpessoais, possibilitando o convívio harmonioso com os orientadores, outros adolescentes, técnicos, comunidade, etc.;
- Trabalhar as dificuldades dos adolescentes, providenciando o acesso a serviços especializados, se necessário;
- Estreitar os laços afetivos entre os membros familiares.

Estratégias específicas

- Planejar estrategicamente as atividades, seguindo as afinidades e interesses dos adolescentes;
- Estabelecer parcerias com órgãos governamentais, não-governamentais e com a comunidade para a eficaz execução da medida;
- Formar orientadores na própria comunidade de origem do adolescente;
- Estabelecer contatos com os espaços culturais que possam proporcionar aos adolescentes integração, diversão e cultura;
- A efetivação de cursos profissionalizantes que oportunizem aos adolescentes desenvolver habilidades que possam auxiliá-los na inserção no mercado de trabalho, de acordo com os seus interesses;
- Utilizar as atividades de esporte, lazer e recreação para estimular o desenvolvimento físico, a integração com os outros adolescentes e a prática esportiva saudável;
- Conscientizar as famílias para a necessidade de acompanhar, auxiliar e orientar em todas as fases do cumprimento da medida.

Prestação de serviço à comunidade

Objetivos específicos

- Estabelecer uma relação de respeito, fraternidade e solidariedade com os adolescentes na execução dos serviços;
- Estreitar laços afetivos entre os membros da comunidade, família e o adolescente;
- Despertar o sentimento de co-responsabilidade na execução da atividade;
- Favorecer atividades prazerosas e, ao mesmo tempo, evidenciar o caráter formativo da aplicação da medida;
- Favorecer a auto-estima do adolescente permitindo-lhe avanços e conquista da autonomia.

Estratégias Específicas

- Criar um clima agradável de aceitação e respeito para o adolescente na execução dos serviços;

- Organizar atividades saudáveis e pedagógicas que não exponha-os ao risco, situações vexatórias ou de esforço físico que possam causar danos à saúde;
- Estimular no adolescente o desejo de realizar tarefas, a partir de sua própria iniciativa na comunidade;
- Obter reconhecimento formal da família e da comunidade nas atividades bem sucedidas e o apoio necessário em dificuldades;
- Mapear, na comunidade, os serviços adequados ao desenvolvimento físico e intelectual do adolescente e que dê ressonância ao interesse comum.

Atividades

- Grupos de terapia ocupacional;
- Grupos de terapia e orientação familiar;
- Acompanhar a frequência escolar

Recursos

- O órgão gestor deve estar atento para a garantia da infra-estrutura mínima necessária no desenvolvimento da medida:
 - Espaço adequado (área atrativa, arejada, etc)
 - Equipamentos
 - Transporte (adolescentes e famílias)
 - Profissionais qualificados
 - Retaguarda de serviços especializados (atendimento a drogadição, psiquiatria, profissionalização, atendimento médico, etc.)

Considerações Finais

Em todo esse processo de construção de uma proposta pedagógica que atenda aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, não se pode deixar de considerar que todas as ações devem desencadear um processo em que o adolescente seja respeitado à luz dos direitos humanos.

Oportunizar uma nova perspectiva de vida aos adolescentes é o objetivo das medidas sócio-educativas, portanto, a pedagogia a ser adotada deve propiciar aos mesmos o protagonismo diante de novos desafios. Entretanto, o êxito das medidas em meio aberto exigem uma mudança de mentalidade da sociedade, que muitas vezes utiliza-se da exclusão e da estigmatização aos autores de ato infracional para ocultar sua responsabilidade na (re) produção deste quadro.

A realidade evidencia a carência de políticas públicas para a infância e juventude que atendam às necessidades básicas dessa parcela da sociedade. Não considerar que a infância e adolescência brasileiras ainda estão muito longe de ser respeitadas como sujeitos de direitos é tentar esconder a real situação em que se vive.

A responsabilidade pela proteção integral ainda é muito pouco aceita, tanto pelo poder público como pela própria comunidade. Esse, talvez, seja um dos maiores problemas a ser enfrentado neste novo milênio que se inicia, mas o enfrentamento depende de disposição na priorização de verbas públicas, não fazendo da garantia de direitos uma "prioridade" em que, se sobrar recursos, até que dá para fazer algo.

A seriedade na responsabilidade para com a população infante – juvenil só se tomará realidade quando a demagogia e a falta de coerência deixar de fazer parte da implantação das políticas públicas e quando estas respeitarem, no real sentido da palavra, aos princípios da humanização e universalização, que são tão falados e muito pouco respeitados. ■

Anexo I

Retorno Institucional : Informações Prestadas pela FUNCAP ao CEDECA – EMAUS

A Fundação da Criança e do Adolescente do Pará - FUNCAP, cientificada do documento "Uma Análise do Respeito às Garantias do Adolescente em Conflito com a Lei": *Do Processo à Execução da Medida*, elaborado pelo CEDECA, considerou imperioso retificar as informações veiculadas na análise em questão.

Tal providência repousa no necessário esclarecimento acerca da proposta de trabalho desenvolvida pela FUNCAP, em especial no que concerne ao Centro Executor das Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Ressaltando que, sem tais esclarecimentos, comprometido estará, por consequência, o resultado da análise realizada.

Após leitura do documento supra, elencou-se os seguintes aspectos, partindo das informações expressas no tópico nº 3, denominado "Como as Medidas Socioeducativas, em Meio Aberto, estão sendo executadas no Estado do Pará".

Do período

No período de janeiro a dezembro de 1999, o Centro de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade recebeu 143 adolescentes, sendo que 47 sentenciados com L.A., 83 P.S.C., 13 com as duas medidas cumuladas.

Dentro do período citado, 34 foram desligados por cumprimento de medida, 51 sofreram desligamento por motivos como: descumprimento e substituição de medidas, arquivamento de processo e precatórias. Ressalte-se que o número de reincidentes limitou-se a cinco adolescentes.

Os pólos

A FUNCAP não desenvolve seu trabalho em Belém, através de pólo de atendimento. As medidas de L.A. e P.S.C são executadas por orientadores/servidores da FUNCAP, cuja base de referência é a unidade operacional que possui a mesma denominação das medidas socioeducativas.

A FUNCAP atua com pólos nos municípios de Santarém e Castanhal, além de convênio de cooperação técnica nos municípios com suas respectivas Prefeituras Municipais: Marabá, Itaituba, Parauapebas, Marituba, Paragominas e Altamira, objetivando assegurar o atendimento aos adolescentes em seu local de origem:

Vale esclarecer que:

Comunidade Maíra é uma organização não-governamental que desenvolve, entre outros, o trabalho de Liberdade Assistida Comunitária (LAC), como foi denominado em documento. Para tanto, mantém convênio com o Juizado da 24ª Vara Cível, objetivando a realização de tal trabalho, sem qualquer vinculação com a FUNCAP.

CIPOMAC: Companhia de Policiamento Militar Especial, voltada ao meio ambiente, e que, pelo trabalho educativo realizado, firmou convênio com o Juizado da 24ª Vara Cível, objetivando atender a adolescentes sentenciados com P.S.C. Em virtude de somente a equipe da FUNCAP acompanhar os adolescentes com P.S.C., há um trabalho conjunto entre esses dois órgãos públicos, sem, entretanto, haver subordinação entre os mesmos.

Funverde: Fundação Pública de âmbito municipal, nos mesmo termos do órgão supra citado, realiza trabalho com adolescentes sentenciados com P.S.C., sendo os mesmos acompanhados pela equipe da Funcap conjuntamente.

UNAMA: Como instituição privada de ensino, realiza projetos de extensão com seus alunos, sendo um deles o trabalho de acompanhamento aos adolescentes autores de atos infracionais, sentenciados com Liberdade Assistida Comunitária (LAC). Este trabalho conta com orientação pedagógica dos professores do Curso de Serviço Social. Para tanto, mantém convênio com o Juizado da 24ª Vara Cível. Como pode-se constatar, não há participação da FUNCAP nesse trabalho.

Yvon Costa: Sendo uma associação espírita, seu trabalho tem cunho religioso, sem, entretanto, ferir dispositivos legais os quais estão assegurados em convênio assinado por essa organização não-governamental e Juizado da 24ª Vara Cível, para o acompanhamento de adolescentes em *Liberdade Assistida Comunitária* (LAC).

É oportuno ressaltar que os servidores das instituições onde os adolescentes prestam serviços – CIPOM/FUNVERDE – não são orientadores, mas tão somente profissionais que lhes delegam e supervisionam tarefas e controlam frequências.

Metodologia

A equipe de elaboração da análise compareceu ao Centro de L.A. e P.S.C em três visitas, recebendo rápidas orientações sobre o trabalho, considerando a exigüidade do tempo para a elaboração da pesquisa, como fora expresso incisivamente pelos visitantes.

Nenhum dos prontuários colocados a disposição foram manipulados. Como material de pesquisa, uma relação nominal de adolescentes atendidos foi entregue à equipe, sendo que foi solicitado pela mesma a indicação de quatro adolescentes para entrevistas, ressaltando novamente a exigüidade do tempo para conclusão da pesquisa.

Da equipe de trabalho

O Centro de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade conta, em sua base física, sito, a Rua Diogo Mória, nº 1230, Altos, Umarizal, com uma equipe de trabalho assim definida: sete orientadores, sendo, quatro assistentes sociais, dois sociólogos e um agente de serviços complementares; nove servidores dentre o setor administrativo e de apoio e uma gerência.

Considerando o previsto no § 1º do Art. 118 do ECA, no tocante à pessoa capaz para o acompanhamento do caso, ressalte-se que a equipe de execução não apenas está respaldada por lei para o trabalho, em virtude de recomendação por entidade social, com atuação voltada à *Criança e Adolescente*, como, e principalmente, respalda-se no seu compromisso e experiência durante longos anos de luta nesta instituição pela garantia dos direitos a *Infância e Juventude Brasileira*, em especial a paraense.

Do acompanhamento, auxílio e orientação

Para responder às exigências legais, quanto à garantia dos direitos, a FUNVERDE utiliza como instrumental, além de fichas que expressam o perfil sócio-econômico, o denominado "Currículo Mínimo". Tal instrumental é utilizado como espelho da situação de cada adolescente nos seguintes aspectos:

- a) Saúde;
- b) Documentação Civil/Militar;
- c) Educação/Escolarização;
- d) Profissionalização;
- e) Esporte/Cultura/Lazer;
- f) Assistência a Religiosidade;
- g) Acompanhamento à Família.

Para viabilizar o atendimento nessas áreas, utiliza-se uma rede de serviços da qual fazem parte, entre outras, instituições como: SESPA (Ure-Mia, UBS e Hospital de Clínicas); SESMA (Pronto Socorro Municipal); SEGIUP (Divisão de Identificação); Receita Federal; TRE; DRT; SEDUC/SEMEC (Escolas, Pólos Esportivos e DEES); Escola Salesiana; SENAI; SESI; Fundação Curro Velho; SETAPS; FUNPAPA; CENPREN e UFFPA.

Em cada área, supra referida, é realizado acompanhamento individualizado, dando ênfase às maiores necessidades expressas, como no caso de atendimento especializado, seja na escolarização, no atendimento a analfabetos; seja familiar no atendimento psico-social; seja à saúde no atendimento psiquiátrico, entre outros.

No tocante à família, é oportuno ressaltar que a instituição não dicotomiza o adolescente de sua família, por ter cristalino sua fundamental importância no processo educativo, que é o sustentáculo das medidas socioeducativas.

Não há como falar de medidas em meio aberto, sem envolver e trabalhar a família e com ela, Art. 119, I do ECA. Para tanto, a FUNCAP utiliza-se de instrumentos que viabilizam conhecimento e aproximação do grupo familiar, como a realização de atendimentos individuais e grupais, seja na *unidade operacional*, seja em *visita domiciliar*, ou em outros espaços disponíveis para contato, assim como a efetivação de reuniões em cada núcleo familiar e/ou com grupos de família para discussões comuns.

Finalmente, ressalte-se a questão escolar, tendo em vista o destaque ao suposto desrespeito ao dispositivo legal, Art. 113, II do ECA, no tocante ao acompanhamento e garantia de escolarização aos adolescentes atendidos. Caso a pesquisa cumprisse com suas finalidades mínimas, seria constatado as providências para matrícula e os contatos com as escolas para avaliação da frequência e aproveitamento escolar, sem desobrigar a família dessa tarefa no que tange aos encaminhamentos de rotina na instituição de ensino. Desse modo, segue em anexo comprovante de escolaridade dos atendidos para conhecimento.

Da capacitação

No referente a capacitação dos orientadores, a FUNCAP utiliza-se da capacitação em serviço como procedimento ordinário, tendo em vista a natureza institucional, onde o orientador é servidor da instituição e não especificamente do Centro de L.A. e P.S.C..

Extraordinariamente, todos os servidores são chamados a atualizarem-se, seja em eventos providos pela FUNCAP, seja por outra instituição.

Internamente, o Centro de L.A. e P.S.C mantém, sistematicamente, *estudo dos casos*, discutindo, em equipe, os encaminhamentos e evoluções de cada processo. Além desse procedimento ocorrer com a equipe do Centro, reuniões com equipes de outros setores de atendimento – *Atendimento Especializado* – são efetivados periodicamente.

Observação importante e oportuna refere-se à capacitação de dois técnicos, por ocasião de implantação do Centro de L.A. e P.S.C. Tal atividade ocorrida no *Juizado da Infância e da Juventude* na cidade de Porto Alegre ocorreu em virtude do intercâmbio estabelecido, à época, entre os órgãos de assistência à Infância e Juizados atuantes nesta área. Toda capacitação deu-se em serviço, contando com técnicos vindos de outros estados como Pernambuco.

Ao longo do funcionamento deste Centro, outros contatos estabeleceram-se como os efetivados através de deslocamento de orientadores do CLAPSC para os estados de Pernambuco, Rondônia e Amazonas, bem como a recepção de técnicos da Paraíba e Rio Grande do Sul.

Concluindo, após todas as considerações retroesplanadas, faz-se necessário dar destaque a um último aspecto, qual seja, o trabalho sistemático e freqüente com toda a equipe do Juizado da 24ª Vara Cível, em especial a *Autoridade Judiciária, Dr. Paulo Sérgio Frota e Silva*, Juiz Titular da referida vara. Entenda-se que a referência acima não é a da obediência à rede que conjuga os procedimentos legais voltados à prática de ato infracional, mas ao entrosamento, receptividade e troca de informações e orientações entre o referido Juizado e a Fundação da Criança e do Adolescente do Pará.

É o que temos a esclarecer, solicitando que se diligencie as correções devidas com a brevidade que se faz necessário, ficando a FUNCAP, em particular o Centro de L.A. e P.S.C, à disposição de maiores informações.

Belém, 26 de maio de 2000

Maria Rosali Dias
Chefe de Unidade

Anexo II

Carta do juiz PAULO SERGIO FROTA E SILVA ao CEDECA - EMAGS

Belém, 15 de maio de 2000

À Senhora Coordenadora.

Agradeço, sensibilizado, o competente e oportuno monitoramento que esse Centro de Defesa da Criança e da Adolescente realizou na execução de medidas socioeducativa em regime aberto nesta capital, sendo que as conclusões do relatório, que gentilmente me foi remetido por Vossa Excelência, serviram para alertar sobre problemas no cumprimento das medidas em meio aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço a Comunidade.

Para mim, em particular, as conclusões foram de vital importância, principalmente porque, como bem sabe, sempre estive com as atenções e os cuidados redobrados mais voltados para os que estão privados de liberdade (internação e semiliberdade), inclusive realizando inspeções mensais, criando avaliações colegiadas, instituindo programas como o Guia do Adolescente Internado e "Carta ao Juiz", evitando a conversão, por descumprimento, da medida de LA e PCS para internação, sem antes, proceder uma audiência formal como o adolescente, na presença de seu defensor, do M.P. e de seus familiares, dentre outros cuidados que tenho adotado.

Com o relatório desse centro, tomei, imediatamente, uma série de providências para que os direitos dos adolescentes a quem se atribua autoridade de ato infracional, ou já sentenciados ao cumprimento de Liberdade assistida ou Prestação de Serviços à Comunidade, não sejam ameaçados ou violados pela incompetência e desacato de alguns executores administrativos, dentre as quais destaco:

1) No que concerne à constatação de que alguns adolescentes estariam realizando atividades insalubres e perigosas no cumprimento da PSC, não obstante a existência de convênios proibindo que isto aconteça, tomei a seguinte providência:

a) Estou exigindo da FUNCAP, que é o órgão administrativo de execução, que me seja remetido, mensalmente, um relatório das atividades que o adolescentes, efetivamente realizou, acompanhada de uma correspondência do próprio adolescente, informado este dado e qual seu grau de satisfação com as atividades realizadas;

b) Estou elaborando convênios com novas entidades para garantir locais sempre saudáveis de cumprimento da medida, inclusive já estou com audiência marcada no IBAMA;

c) Reunir, dia 15.05.00, com a Dra. Rosali Barbosa, Coordenadora do pólo da Funcap de LA e PSC para uma completa avaliação da situação;

d) disponibilizar a esse Centro, como sempre fiz, todos os dados mensalmente coletados de cada adolescente.

2) No que concerne à constatação de que existem adolescentes em cumprimento de LA e PSC que estão fora da escola, o que confirmei estar acontecendo, não obstante, os relatórios que vinha recebendo informaram o contrário. Decidi designar uma pedagoga do juizado – a Dra. Ana Freitas – para cuidar exclusivamente do assunto para que todos os adolescentes retornem imediatamente à escola, além de ter endereçado expediente à SEDUC (cópia anexa), solicitando Telecurso 2000 para os alunos que não estão em condições de sair dos Centros de Internação para estudar em escola da comunidade.

Assim, a pedagoga Ana Freitas, a partir deste mês de maio, somente cuidará deste assunto, estando atento não somente para a matrícula, mas também, para freqüência e aproveitamento escolar. Determinei também à mesma que, mensalmente, encaminhe, a partir de agora, cópias dos documentos dos adolescentes, no que concerne à escola, a esse Centro para perfeito conhecimento.

3) No que se refere à Defensoria Pública: conversei pessoalmente com cada defensora vinculada ao juizado da infância e da juventude, solicitando que visualizem melhor, a cada adolescente, o papel da defesa.

Mesmo reconhecendo que as defensoras em atuação no juizado desempenham um importante papel nas audiências pugnando por sanções mais benéficas aos adolescentes, ocorrendo a transação para a aplicação de medidas socioeducativas menos gravosas aos adolescentes, concordo com as conclusões desse centro no sentido de que é preciso visualizar ao adolescentes a defesa feita, inclusive, explicando ao mesmo e a sua família os procedimentos da transação ocorridos em audiência.

Ainda sobre este assunto, cumpre-me informar que a falta de defesa prévia, em muitos casos, pode ser conseqüência das atividades do Centro Integrado, uma vez que se o adolescente confessa o ato infracional leve ou levíssimo, não há porque instruir o processo, aplicando-se, de imediato, uma medida em regime aberto, com o cuidado para a individualização.

Entretanto, se o ato infracional é grave, ou se o adolescente nega, o julgamento não ocorre no Centro Integrado mas sim em uma audiência de continuação, a ocorrer no Juizado da Infância e da Juventude.

Por outro lado, venho solicitando às defensoras públicas que editem uma cartilha para ser entregue aos adolescentes, antes das audiências, fixando do papel do defensor, sem prejuízo do atendimento ao adolescente e sua família, nessa fase preliminar.

Aproveito para dizer que nas audiências que realizo no Juizado da Infância e da Juventude nunca ocorreu de um adolescente ser ouvido sem a presença de seu defensor. Este é um compromisso que considero impossível de não ser cumprido por um magistrado, e se adolescentes ouvidos disseram que consideram o juiz como seu defensor, e não a defensora pública, talvez se faça necessário um trabalho da Defensoria Pública de explicar ao adolescente e a sua família seu real papel.

Finalmente, informo que, para contribuir para a solução do problema, resolvi editar uma correspondência que falo entregar a todo adolescente, antes da audiência, informando detalhe do que vai ocorrer na audiência, inclusive, sobre sua defesa, conforme cópias que remeto em anexo. Gostaria de receber novas sugestões para aprimorar as atividades judicantes que realizo à frente deste Juizado da Infância e da Juventude.

Cordialmente.

Paulo Sérgio Frota e Silva
Juiz da Infância e da Juventude.

A Medida socioeducativa de internacionalização

Ariel Castro Alves
Cláudio H. Costa
José Boff
Matilde Daniel
Rachel Bernard
Sandra Maria Arruda
Silvia Regina dos Santos
Solange Cristina da Silva
Tânia Maria Nascimento Almendra
São Paulo/SP



A Medida Socioeducativa de Internação

Privação da liberdade – art. 121 do ECA

Metodologia desenvolvida

A realidade, ora apresentada na cidade de São Paulo, determinou a necessidade de uma adequação relativa aos indicadores apresentados no Projeto, em face, inclusive, do Sistema de Garantia de Direitos. Como ficou notório, os participantes do Grupo de Trabalho – todos envolvidos diretamente nas traumáticas ações decorrentes das rebeliões ocorridas e suas nefastas conseqüências – tiveram que deixar perpassar a carga emocional provocada pelos acontecimentos, a todo o processo de reflexão proposto.

Os participantes do Grupo de Trabalho reuniram todo o material referente aos acompanhamentos de casos concretos, realizados pelos CEDECAS (Centros de Defesa) e, procedendo a análise dos mesmos, constataram que a execução da medida de internação no Estado de São Paulo ainda se encontra longe da proposta sócioeducativa apresentada pela Lei 8069/90 e os princípios que a informam vêm sendo sistematicamente escamoteados.

Assim, a partir dessa análise, e das discussões decorrentes, foi possível perceber que o Sistema de Garantia de Direitos – SGD – em sua completude, incluindo aí as ações referentes aos Poderes Executivo e Judiciário, bem como dos demais atores que o integram estão muito distanciados do ideal proposto. Em que pese o considerável avanço de alguns atores do Sistema, como por exemplo, os promotores de Justiça da Execução e a postura coerente de alguns juizes de Direito. São inúmeras as ações civis públicas referentes à defesa dos interesses atinentes à matéria, nas quais o Poder Executivo foi condenado em primeiro grau de jurisdição, encontrando-se a discussão, neste momento, em grau recursal.

Resgate histórico da situação da infância e adolescência na cidade de São Paulo

Impossível refletir sobre esta questão, sem antes fazer um resgate histórico da situação da Infância e Adolescência na cidade de São Paulo. Desde a aplicação do Código de Menores, São Paulo sempre se mostrou incompetente em relação a apresentação de uma proposta de reordenamento trazida no corpo das normativas, o que nunca ocorreu no Estado, salvo a criação das Varas Especializadas. O elemento ilustrativo é a execução da medida ora analisada, que há muito tempo está em dificuldade, tendo em vista as FEBENs do Estado, conforme demonstram os meios de comunicação.

Hoje, tem-se a nítida impressão de que a deturpação que se faz do Estatuto da Criança e do Adolescente está calcada em princípios ideológicos, construídos a partir de situações muitas vezes de violência, onde a repressão é justificada e a violência física admitida como proposta socioeducativa, trazendo de forma explícita, ainda, a visão do Código de Menores, e atropelando o novo paradigma trazido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Muito se ouve a respeito da aplicação do Estatuto, justificando-se que a referida lei não tem caráter de responsabilização do adolescente em razão da prática de ato infracional, “amenizando” a situação, equívoco generalizado na sociedade, causado pelo desconhecimento da legislação.

Na pesquisa realizada, foi possível constatar, inclusive a partir da análise das convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, que a situação hoje apresentada, em relação à execução da medida de internação, coloca os adolescentes em condições piores que os presos adultos, por ferir, abertamente, os direitos humanos fundamentais.

Constatou-se mais, que os adolescentes privados de liberdade têm sua execução pautada, muitas vezes, em critérios subjetivos que ficam na mão do juiz e do Ministério Público, o que fere a proposta do Estatuto.

Na maioria dos casos, os pareceres técnicos não são levados em consideração pelos operadores do sistema, que, em geral, limitam-se à análise do ato infracional em si, desconsiderando o contexto em que está envolvido o adolescente. Assim, a decisão pauta-se nas circunstâncias da infração e não do infrator. Isso ocorre não somente na aplicação, mas durante todo o período de execução, sem vislumbrar qualquer compromisso com o processo socioeducativo.

Percebe-se ainda, uma total ausência do reconhecimento de outras ciências responsáveis pela questão apresentada, que se fixa na "trans", "inter" ou multidisciplinariedade, como um dos maiores avanços do Estatuto, ignorando-se, por completo, a incompletude institucional.

Na conjuntura do Estado de São Paulo, limitada a análise da execução à Capital, verificou-se que o Estado não possui um controle efetivo sobre o número, nem sobre os nomes dos adolescentes hoje internados em unidades educacionais - pois, como todo o Brasil acompanhou pelos meios de comunicação, ocorreram, nos últimos meses, fugas maciças das unidades ditas educacionais, bem como até alguns homicídios (como o caso do adolescente morto em uma das rebeliões), os quais, até o momento da elaboração do presente trabalho, nem ao menos foram identificados.

Muito pouco a contabilizar

Desde a aplicação do Código de Menores, São Paulo sempre se mostrou incompetente em relação à apresentação de uma proposta de reordenamento trazida no corpo das normativas, o que nunca ocorreu no Estado, salvo a criação das Varas Especializadas

Os membros desse Grupo de Trabalho acompanharam uma rebelião no Quadrilátero do Tatuapé (1999), que culminou na transferência de um grande número de adolescentes. Nesta, vários deles fugiram, sem que a Fundação soubesse o número e o nome exato de cada um, uma vez que inexistia uma lista de transferência.

Principais aspectos negativos analisados

O Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos 112, 121, 122, 123 e 124 prevê, regulamenta e define os princípios norteadores da aplicação e execução da medida ora analisada. Do confronto entre a norma e a realidade percebe-se que as falhas se encontram desde a aplicação, não adentrando nos princípios que norteiam o Devido Processo Legal. Acrescente-se que a aplicação dos artigos 121 e seguintes, referidos à execução, ainda se encontram muito longe da plena realização.

O princípio filosófico do Estatuto, referido a aplicação e execução da medida de privação de liberdade, ainda precisa ser compreendido pelo sistema, pois, sem tal compreensão, a distância entre a aplicação e a realidade aumenta a cada dia que passa.

A ausência de Políticas Públicas está na origem da problemática. Pode-se constatar que esta ausência não se refere, especificamente, à população que se encontra em conflito com a lei, mas no que diz respeito à toda a população infanto-juvenil. O problema da educação no Brasil também é latente. Isso justifica o número de adolescentes internados no Estado de São Paulo, que nas últimas pesquisas era superior a 3 mil.

A falta do reordenamento sério faz com que os operadores do Sistema de Garantia se comportem como operadores de um sistema único de Justiça, não vislumbrando aí a especialidade das Varas da Infância e Juventude, fazendo com que o devido processo legal, que tem como consequência a execução, muitas vezes se apresente como uma Justiça Penal simplesmente, e, em alguns aspectos e pelos equívocos, se apresente mais repressiva do que a própria Justiça Penal.

Adolescentes cumprem medidas de internação em unidades educacionais inadequadas, bem como em estabelecimentos prisionais, os quais não se diferenciam, distanciando-se assim da proposta legal. São locais extremamente insalubres, com espaços reduzidos ao extremo, nos quais os adolescentes permanecem em "celas", ou dormitórios lotados em que dividem todos os objetos que seriam de uso pessoal, tais como toalhas de banho, escovas de dentes, sabonetes, etc., ocasionando, por isso, a incidência de vários tipos de infecção.

Princípios ideológicos

Hoje, tem-se a nítida impressão, de que a deturpação que se faz do Estatuto da Criança e do Adolescente, está calcada em princípios ideológicos, construídos a partir de situações muitas vezes de violência, onde a repressão é justificada e a violência física admitida

Inúmeros são os depoimentos de autoridades que visitam o sistema de execução da medida de privação de liberdade em São Paulo, e que o comparam a verdadeiros "campos de concentração", onde ocorrem, inclusive, torturas já apontadas há algum tempo, por organismos internacionais, bem como pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Essa situação é que vem gerando um índice maior de violência dentro daquelas unidades, uma vez que se estabelece a lei do mais forte.

Nesse contexto, há enorme resistência de alguns funcionários da Fundação - responsáveis pelo processo socioeducativo, e que ao mesmo tempo são apontados pelos adolescentes como "torturadores corruptos", provocadores de situações limite - à implementação de qualquer proposta pedagógica.

Apesar da existência de alguns funcionários indiciados pela Justiça Penal como suspeitos de tortura, inclusive de homicídio doloso, com alguns afastados de sua função, não se percebeu qualquer determinação do Estado em punir, efetivamente, essa prática comum.

Como decorrência, há a produção de violência também por parte dos adolescentes. Como se sabe, e a Ciência já definiu, um dos grandes produtores da violência é aquele que a sofre, como, por exemplo, as vítimas da violência doméstica.

Sofrimento maior ainda é o das famílias, uma vez que não há apoio ou orientação sistemática no processo educativo do adolescente internado, que passa por humilhações desde a apreensão na Delegacia Policial, até durante o cumprimento da medida socioeducativa. Inúmeros são os casos de mães que permanecem muitas vezes, noite e dia, frente às unidades, em situação limite, sendo ignoradas, e, inclusive, não-informadas sobre transferências ou progressões na apenação de seus filhos, em total desrespeito à dignidade da pessoa humana.

As medidas de proteção, quando aplicadas, não são executadas, já que não existe, definida, nenhuma política sobre a matéria, incluindo-se aí, para o tratamento do adolescente drogadito. Basta lembrar que, enquanto o uso do "crack", na cidade de São Paulo, é fator alarmante, envolvendo uma grande parcela de crianças e adolescentes; o problema é tratado quase que, exclusivamente, na esfera da Segurança Pública, não se vislumbrando, sequer, a questão da saúde pública.

A falta de atendimento médico e até mesmo psicológico – eis que alguns adolescentes têm, de verdade, complicações psíquicas, e que são totalmente ignoradas – não pode deixar de ser objeto do debate público. Na pesquisa realizada pelo Grupo de Trabalho, apareceram casos de adolescentes que, literalmente, "comiam insetos" nas Unidades, e que eram tratados, simplesmente, como "GARDENAL" (apelido usado para adolescentes que apresentam comportamentos "estranhos"), sem nenhum acompanhamento psíquico.

Em relação às adolescentes grávidas, cumprindo medida socioeducativa de internação, a situação não é menos grave, uma vez que o direito à maternidade das internas está muito longe de se vislumbrar no processo de execução. As unidades sequer regulamentam o direito à amamentação, por exemplo, constitucionalmente garantido.

No que se refere à escolarização, profissionalização e apoio sociofamiliar, elementos que compõem a execução da medida ora em debate, são inúmeros os problemas encontrados, como por exemplo:

a) O despreparo dos professores, que é, nesse caso específico, um desafio, e merece atenção especial, principalmente no que se refere a uma formação nova e adequada à clientela, para que consigam despertar o interesse dos alunos pela escola e, também, não acabem se tornando reféns dos adolescentes;

b) Os cursos profissionalizantes oferecidos nas "unidades educacionais" são altamente obsoletos, não condizem com o mercado de trabalho, cada vez mais seletivo e escasso, que tem exigido, inclusive, maiores e mais altos níveis de especialização;

c) As atividades recreativas e esportivas não contemplam objetivos claros, e são realizados sem qualquer qualificação e/ou programação. Lazer também é direito!!!

d) As informações processuais, direito do adolescente, nunca chegam nas unidades ditas educacionais, e se chegam, é sempre através de esforços realizados pela sociedade civil;

e) A falta de contato do defensor com o adolescente é mais um problema, pois sem ele não é possível a concretização de qualquer defesa, menos ainda uma defesa de qualidade.

f) A execução ocorre na capital, para onde são encaminhados os infratores de todo o Estado, dificultando mais ainda o processo socioeducativo dos adolescentes provenientes das comarcas do interior, distanciados que ficam de suas famílias e da Comunidade.

A normativa e a realidade

As convenções internacionais definem as medidas de privação de liberdade, como de uso excepcional, breve e apenas como último recurso a ser utilizado, privilegiando a aplicação das medidas em meio aberto. Ocorre que, na prática, as medidas que privam ou restringem os adolescentes de sua liberdade são aplicadas indiscriminadamente, tomando São Paulo o estado com maior número de adolescentes internados do país.

O período de internação provisória, que a legislação limita a 45 (quarenta e cinco) dias, em muitos casos, é extrapolado, seja porque o jovem ainda não foi sentenciado, ou porque, uma vez sentenciado, inexistente vaga nas unidades educacionais que devem recebê-lo. A determinação do Estatuto de que se ofereçam atividades pedagógicas durante o período de internação provisória não é respeitada, posto que as Unidades de Internação Provisória não contam com uma estrutura tanto física, quanto de recursos humanos adequados.

Além disso, o período de internação provisória não é levado em consideração pelos que devem reavaliar a manutenção da medida socioeducativa aplicada, sendo os internos os únicos preju-

dicados, porque o período "provisório" não é contado como período de internação, e o resultado é que os adolescentes acabam sofrendo um "excesso de execução", fato comprovado através da análise efetuada sobre os levantamentos realizados.

As sentenças que determinam a aplicação das medidas socioeducativas restritivas ou privativas do direito à liberdade, geralmente, ao contrário do que prevê a legislação, normatizam também o período de reavaliação das medidas, ora dizendo que serão bimestrais, trimestrais ou semestrais, interferindo, dessa forma, no próprio processo pedagógico. As atividades externas, ao contrário do que determina a lei, não ocorrem, devido ao entendimento distorcido, de que somente serão permitidas quando autorizadas expressamente em sentença.

Um dos maiores problemas, inclusive indicador dos processos de rebelião, é a desconsideração, por parte da Fundação Estadual, dos critérios estabelecidos pelo artigo 123, que determina a separação dos jovens considerando a compleição física, idade e gravidade da infração.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade determinam que é direito de todo jovem cumprir os preceitos de sua religião de forma digna e com respeito, fato também desconsiderado na maior parte das unidades, funcionando determinada assistência religiosa como obrigatória, em desrespeito à crença individual do interno, e na medida em que a prática de diversas religiões não ocorre.

Ainda segundo as mesmas regras, todos os jovens devem ser beneficiados com medidas concebidas para ajudar a sua reintegração na sociedade, vida familiar, educação ou trabalho após voltar à liberdade. Entretanto, nem mesmo os documentos essenciais às atividades da vida civil, que determina o reconhecimento do estado de cidadania, somente em alguns casos são providenciados na fase de execução da medida, impossibilitando, dessa forma, o pleno exercício da cidadania.

Medidas não executadas

As medidas de proteção, quando aplicadas, não são executadas, já que não existe, definida, nenhuma política sobre a matéria, incluindo-se aí o tratamento do adolescente drogado

A normativa internacional garante ainda a utilização de todos os meios de comunicação capazes de manter os jovens em contato com o mundo exterior (família, amigos, saída das unidades por razões importantes), inclusive via telefone e meios de comunicação de massa, o que efetivamente não ocorre. Releva referir ainda, a existência de unidades tidas como terapêuticas – Unidades de Referência Terapêutica (URT) – que fere, de forma objetiva, a questão acima, já que a incomunicabilidade nesse local é a regra. Ressalte-se que as demais unidades ditas educacionais, utilizam esse mesmo expediente, como forma de punição a um comportamento considerado inadequado.

O direito de visita – legalmente garantido – é, na prática, violado pelos funcionários da Fundação que, sem o conhecimento do juiz (único com autoridade para suspendê-lo) e por critérios de conveniência da unidade, impõem a suspensão delas. O Estatuto determina que a suspensão das visitas somente se dará quando existirem motivos sérios e fundados de sua prejudicialidade aos interesses do adolescente. É também, aleatoriamente, que os funcionários da Fundação estabelecem "critérios" para a realização das visitas, de forma escalonada (em cada fim de semana um membro específico da família: avó, tios, companheiras etc.) para permitir a entrada nas unidades. Este critério ilegal, acarreta prejuízo para o adolescente, pois, muitas vezes, deixa de receber visitas porque a família não pode se organizar da forma exigida.

Hoje, é óbvio que o Estado de São Paulo não cumpre a determinação do artigo 125 do Estatuto, uma vez que não tem sido responsabilizado pelos acontecimentos ocorridos dentro das Unidades Educacionais, onde seus agentes são os responsáveis pelos constantes atentados contra a integridade física e mental dos adolescentes internados, não cumprindo os ditames da Lei.

O uso da internação prevista no artigo 122, III e parágrafo primeiro, revela-se pela aplicação indiscriminada a adolescentes que descumpriram medida socioeducativa anteriormente imposta, sem atentar para a "reiteração injustificada", como critério determinante de sua aplicação.

Em relação ao Departamento de Execução – DEIJ, criado na Capital com o objetivo de centralizar a execução das medidas socioeducativas de todo o Estado, tem causado vários transtornos para os operadores do Sistema de Garantia, bem como sérios prejuízos aos adolescentes que estão em cumprimento de medidas socioeducativas. A estrutura do referido departamento, a centralização de grande número de processos, o despreparo e o número reduzido de funcionários acarretam lentidão na juntada de documentos e na dinâmica administrativa, atrasando decisões determinantes da extinção ou progressão de medidas, o que caracteriza o excesso de execução e, até mesmo, a perda de documentos essenciais, tais como relatórios multidisciplinares. Sendo, como é, um departamento, os juizes não possuem as mesmas garantias ou condições de trabalho que possuem os juizes lotados em varas especializadas.

Há um profundo descompasso entre a equipe técnica do Judiciário e a equipe técnica da unidade educacional. Muitas vezes, os técnicos das unidades - que acompanham o dia-a-dia dos adolescentes - indicam a progressão ou manutenção da medida em contraposição à determinação do juiz para que seja feita uma reavaliação pela equipe técnica do Judiciário, que, com apenas uma entrevista, decide o destino do adolescente.

Cabe ressaltar aqui, o despreparo visível dos técnicos que trabalham na questão, considerando a especificidade das atividades que desenvolvem, fazendo muitas vezes, tanto uma quanto outra, o papel do juiz, decidindo a progressão ou manutenção da medida, pautadas simplesmente na infração praticada e não na evolução do processo socioeducativo. Esses técnicos demonstram um profundo desconhecimento do Estatuto, não cumprem as atribuições em relação a confecção de relatórios no prazo determinado pelo processo pedagógico, mas pelo prazo máximo legalmente definido, em evidente prejuízo dos adolescentes internados.

Em detrimento da Proteção Integral, por exemplo, a morosidade do julgamento dos recursos pelo Tribunal de Justiça vem, mais uma vez, em prejuízo dos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa. Cita-se como exemplo, os recursos interpostos pelo Ministério Público, em que o Tribunal julga a procedência do recurso decorridos 12 meses, em média, quando o adolescente já se encontra em processo de socialização em meio aberto, e, aí, é determinada sua busca e apreensão, desconsiderando o tempo cumprido da medida socioeducativa e a resposta positiva dada por ele àquela medida.

Propostas a serem contempladas a partir de um processo de monitoração sistemática

- Descentralização do atendimento, com definição, pelo Conselho Estadual, das regiões pólo de atendimento;
- Criação de novas unidades educacionais, dentro das diretrizes aportadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA;
- Revisão da arquitetura correspondente às unidades de internação;
- Criação de Varas Especializadas, para o controle da Execução das Medidas Socioeducativas;
- Demissão compulsória dos funcionários que não se adaptam às determinações do Estatuto, e daqueles que desenvolvem, inclusive, práticas criminosas;
- Separação dos profissionais responsáveis pela contenção e dos profissionais responsáveis pelo processo educativo, ambos com formação específica para as respectivas atuações, desconstruindo a figura do "monitor" e construindo o perfil do educador;

- Manutenção de uma equipe multidisciplinar institucional, com a missão de fazer a interlocução entre os adolescentes privados de liberdade e o universo exterior, buscando afinidades com os equipamentos existentes na comunidade de origem do adolescente, com vistas à facilitação do seu regresso, garantindo-se também o apoio sociofamiliar;
- Preservação dos limites na carga horária dos funcionários que trabalham no interior das unidades de internação, objetivando uma política de saúde física e mental daqueles funcionários;
- Manutenção de uma equipe de assistência que garanta o exercício pleno do direito à maternidade, oferecendo estrutura para o convívio de mães e bebês, fazendo com que os direitos da criança sejam garantidos, como por exemplo, o da amamentação;
- Manutenção de uma equipe responsável pela recepção das visitas, com o objetivo de coibir as humilhações;
- Formação continuada e sistemática, dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos;
- Formação específica nas Escolas da Magistratura e do Ministério Público;
- Criação da Defensoria Pública;
- Inserção obrigatória, nos currículos das universidades, do Estatuto da Criança e do Adolescente, contemplando disciplinas que compõem a multidisciplinariedade;
- Assinatura de convênios com universidades conceituadas para a elaboração de planos de formação específica para profissionais da área;
- Monitoramento em relação aos estágios exigidos pelo Ministério da Educação, objetivando a discussão nas salas de aula, com o objetivo de sensibilizar os profissionais;
- Monitoramento das Ações Cívicas Públicas em relação ao Executivo;
- Criação de uma Comissão de Monitoramento, pela Sociedade Civil nas Unidades Educacionais, com vistas ao controle externo de todo o processo socioeducativo;
- Maior envolvimento da Ordem dos Advogados do Brasil em relação à problemática ora discutida;
- Equipes de trabalho compostas, inclusive, pelos profissionais do Direito, com vistas ao acesso à Justiça;
- Estabelecimento de procedimentos comuns em relação ao exercício jurisdicional da Infância e Adolescência, a partir de determinação dos Tribunais de Justiça;
- Organização de Programas de Prevenção e de Programas para os Adolescentes egressos do Sistema de Atendimento;
- Organização de um amplo debate na Sociedade Civil, utilizando como mola propulsora os 10 anos do Estatuto, seus avanços e retrocessos.■

Anexos

Síntese do Relatório do Ministério Público sobre a Implementação de Medidas Socioeducativas de Qualidade, no Estado de São Paulo

Publicada no Boletim Informativo n.5 de outubro 1999

Em meados de 1992, o então promotor de Justiça Paulo Afonso Garrido de Paula elaborou estudo acerca do "Plano de Descentralização do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente Autor de Infração Penal, em regime de internato", apresentado pelo Governo do Estado, apontando seus aspectos positivos, prováveis dificuldades e omissões e propondo, após a oitiva dos Promotores de Justiça atuantes na área, o desenvolvimento de gestões junto a autoridades do Poder Executivo, no sentido de viabilizar, concretamente, a participação do Ministério Público na fase de implementação do Plano.

A situação da "UAP"- Unidade de Acolhimento Provisório, no ano de 1992, já era motivo de preocupação dos colegas. Naquele ano, foi proposta ação civil pública pelos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude da Capital, que buscou, entre a correção de algumas irregularidades, limitar o número de adolescentes acolhidos em tal complexo. Referida ação foi julgada procedente, em primeira e segunda instância. O v. acórdão ainda não transitou em julgado, vez que a Fazenda do Estado de São Paulo e a FEBEM interpuseram recurso perante o Superior Tribunal de Justiça.

No início de 1998, em resposta ao Conselho Superior do Ministério Público, o CMO elaborou minuciosa análise da situação, concluindo que o equacionamento dos problemas, e a normalização do atendimento ao adolescente privado de liberdade, somente se daria com a instalação de unidades de acolhimento em todas as regiões do Estado, como constante dos diversos planos de ação que a FEBEM já havia apresentado.

Sobre o porque da descentralização do referido atendimento foram apresentadas três razões principais: a) para assegurar a proximidade do adolescente ao domicílio de seus pais, como forma de fortalecer os laços familiares e comunitários, e facilitar sua reintegração na vida social no momento oportuno, nos moldes do disposto no art. 124, inciso VI da Lei n. 8069/90; b) para evitar que os adolescentes originários de comunidades de porte pequeno ou médio cumpram a internação em companhia daqueles procedentes da Capital e Grande São Paulo, que vivem realidades totalmente diversas, e que, muitas vezes, apresentam uma vinculação muito mais profunda com o mundo da criminalidade; c) para equacionar a superlotação das unidades de internação da FEBEM, hoje instaladas, em sua maioria, em prédios assemelhados aos presídios do sistema carcerário.

Ainda sobre o Relatório, convém lembrar que em 30 de março de 1999, no salão nobre da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a convite do presidente daquela casa, reuniram-se representantes dos três poderes do Estado, bem como representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e do Conselho Estadual - CONDECA, oportunidade em que o Procurador Geral da Justiça enfatizou a insustentabilidade da atual situação, que viola de maneira significativa os direitos dos adolescentes privados de liberdade, e ressaltou a preocupação do Ministério Público com a questão, expressa em diversas iniciativas institucionais. Foram propostos 22 inquéritos civis públicos, nas principais regiões do Estado, bem como foi criado um Grupo Especial de Trabalho para a implementação da já referida regionalização do atendimento.

Foram oferecidas representações para apuração das irregularidades no Complexo Imigrantes, postulando a disponibilização, no prazo improrrogável de 30 dias, pela FEBEM, de outros locais para o recebimento de jovens com determinação judicial de internação provisória, com capacidade limitada ao atendimento dos jovens em pequenos grupos - obedecidas rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração, em condições aceitáveis de salubridade, habitabilidade, contenção e segurança, além da proibição absoluta de entrada de qualquer jovem nas unidades de acolhimento provisório do Complexo Imigrantes, até que sejam sanadas todas as irregularidades, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e criminal.

A juíza Dra. Mônica Ribeiro de Souza Paukoski recebeu a Representação e determinou as providências da Fundação (sentença em anexo), que entretanto, Agravou da decisão.

Uma Sentença Exemplar, Embora Não-Executada

Vistos, etc

■ Tendo em vista a rebelião ocorrida nos dias 24 a 27 de julho de 1999, na Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM, que culminou em destruição parcial das dependências do “Quadrilátero do Tatuapé”, cerca de 80 adolescentes (todos maiores de 18 anos) foram transferidos para o Centro de Observação Criminológica – COC desta Capital, que integra o sistema penitenciário da rede COESP, pelo prazo de 120 dias, providência tomada pelo Senhor Presidente da FEBEM e o Governo do Estado de São Paulo.

■ A Procuradoria do Estado, conjuntamente com os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e a Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco (AMAR) formulam requerimento a este Departamento de Execuções alegando, em síntese, que a permanência dos adolescentes em entidade prisional afronta princípios basilares insculpidos nos artigos 94, 123 e 124 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Requerem, pois, independentemente de qualquer outra providência prévia deste juízo, a imediata recondução dos jovens para unidades da Fundação.

■ Em face do pedido ora formulado e tendo em vista, sobretudo, o papel fiscalizador que este Departamento de Execuções (DED) deve exercer no tocante às entidades que recebem jovens destinados ao cumprimento de medida socioeducativa de internação, em 3 de agosto do corrente, acompanhada dos Meritíssimos juizes das 2ª e 4ª varas especiais da Infância e Juventude, Dr. Rubens Rihl Corrêa e Dr. Ângelo Malanga, também designados para atuar no departamento, realizei visita no pavilhão do Centro de Observação Criminológica, onde encontram-se abrigados, aproximadamente, 80 adolescentes para lá transferidos em 27 de julho de 1999.

■ A visita, efetuada pela manhã, foi acompanhada integralmente pelo Dr. Elio Nepomuceno, Sr. Diretor do COC, que nos conduziu até o pátio onde estavam os adolescentes. No exato momento em que ali chegamos, os jovens estavam jogando futebol, tendo o Dr. Elio esclarecido que, durante o dia, até cerca de 10 horas, os adolescentes ficam naquele pátio e se dedicam a atividades desportivas e de lazer. Informou-se ainda que a eles são fornecidas quatro refeições diárias e, após o horário assinalado, devem se recolher às celas. Passamos então a visitar algumas das celas do pavilhão, todas elas, efetivamente individuais, e constatamos que oferecem condições físicas adequadas de higiene e salubridade. Observou-se que as celas estavam perfeitamente limpas, dispondo de cama, lençol, cobertor e objetos necessários à higienização do ambiente e pessoal (pasta, escova para os dentes, papel higiênico, toalha de banho etc.).

■ Em adição, o diretor do estabelecimento informou-nos que a visitação pelos pais ou responsáveis é permitida nos finais de semana e, inclusive, salientou que os visitantes recebem refeições gratuitas para tomar junto com os adolescentes, quando a visita coincide com o horário de alimentação. Além disso, a entrada no COC foi abertamente franqueada ao corpo técnico da Fundação (assistentes sociais, psicólogos, médicos), havendo o Dr. Elio insistido que tais técnicos da FEBEM tem comparecido ao local e mantido contato com os adolescentes, inclusive a Dra. Filomena, médica da Fundação chegou efetivamente a examiná-los.

■ Prosseguindo a visita, a direção do estabelecimento destacou que não existe qualquer situação de doença infecto-contagiosa entre os adolescentes, e aqueles que, em virtude da rebelião da FEBEM chegaram feridos ao local (aproximadamente 12), foram prontamente atendidos e medicados.

■ É importante destacar que o diretor do COC destinou um pavilhão do presídio somente aos adolescentes, não mantendo estes qualquer situação de comunicabilidade com os demais presos do estabelecimento. Inclusive, todos os magistrados que estavam “in loco”, e também os membros do Ministério Público presentes na ocasião (Dr. Ebenezer Salgado

Soares e Dra. Sueli de Fátima Buzo Riviera) conversaram com vários dos adolescentes distribuídos pelo pátio, que confirmaram em uníssono a inexistência de qualquer comunicação com os presos do Coc. Os jovens corroboraram que vinham recebendo visitas dos familiares, dos próprios técnicos da fundação e de alguns integrantes da Procuradoria do Estado. Notou-se que a preocupação mais externada pelos adolescentes era quanto a sua situação processual e, neste particular, foram eles informados de que os processos estão tendo tramitação regular e que a Procuradoria do Estado, de forma bastante atuante e combativa, havia pedido vista dos autos para examinar, individualmente, e até mesmo de forma preferencial, cada um dos processos respectivos.

■ Ora, muito embora a internação, "ex vi" do artigo 186 "caput" do Estatuto da Criança e do Adolescente não possa ser cumprida em estabelecimento prisional, a própria lei admite, em casos emergenciais, em que há total impossibilidade de pronta transferência para unidades de internação com as características do art. 123 do Estatuto, que os adolescentes sejam "mantidos" em repartição policial, desde que em seção isolada dos adultos e com instalações apropriadas (parágrafo 2 do art. 185 ECA).

■ A visita, ontem, realizada no Centro de Observação Criminológica, como já enfatizado, indicou que não há qualquer comunicabilidade entre os adolescentes ali abrigados e os demais presos. Além disso, as dependências contam com exemplar limpeza e higiene, e não houve qualquer solução de continuidade no tocante aos atendimentos pelos técnicos da fundação, garantindo-se ainda o direito de visitação semanal aos responsáveis e todo o acompanhamento médico que se fizer necessário. Assim, ainda que a presente situação esteja muito longe de ser ideal, não há notícia de que os direitos fundamentais dos adolescentes estejam sendo violados.

■ Outrossim, muito embora a transferência dos adolescentes para o Coc tenha sido feita em face de situação emergencial (destruição de parte das unidades do complexo "Tatuapé") e de acordo com critérios administrativos de conveniência e oportunidade, não se justifica a manutenção deste "status quo" pelo dilatado período de 120 dias. O prazo quadrimestral estabelecido pelo Governo do Estado e a Presidência da fundação, aliás, não tem qualquer efeito vinculante sobre este Juízo.

■ Destarte, determino que o Sr. Presidente da Fundação, sob pena de instauração de procedimento previsto nos artigos 191 e seguintes da Lei n. 8069/90 e requisição de inquérito policial para apurar delito de desobediência, transfira todos os adolescentes abrigados no Centro de Observação Criminológica (Coc) para unidades da fundação, no prazo máximo de 20 dias, a contar da sua intimação pessoal.

Remeta-se cópia desta decisão, por ofício, ao Ministério Público e à Procuradoria do Estado, expedindo-se mandado para intimação pessoal, em 24 horas, do Sr. Presidente da fundação.

Após, arquite-se este expediente em pasta própria.

São Paulo, 4 de agosto de 1999.

Mônica Ribeiro de Souza Paukoski

Juíza de Direito

Deliberação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONDECA

Deliberação CONDECA – 17 de 28-10-99

Dispõe sobre o atendimento aos adolescente em conflito com a lei no cumprimento das medidas socioeducativas no Estado de São Paulo.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONDECA/SP, considerando a inadequação do sistema FEBEM; considerando a situação alarmante das unidades de execução de medidas socioeducativas de internação, delibera:

Artigo 1. - A entidade executora das medidas socioeducativas deverá observar os seguintes princípios:

I - descentralização e regionalização do atendimento dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa;

II - Individualização e adequação da medida de internação, conforme art. 94 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

III - estatização das responsabilidades, conforme o artigo 125 do Estatuto da criança e do Adolescente;

IV - profissionalização do atendimento aos adolescentes;

V - participação da sociedade civil no planejamento da execução da medida socioeducativa, contemplando a participação dos conselhos tutelares, conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, em regime de internação;

VI - assistência familiar contínua;

VII - assistência jurídica gratuita e obrigatória em caráter permanente;

VIII - assistência religiosa conforme o credo e vontade do adolescente;

IX - acentuação pedagógica na execução das medidas socioeducativas;

X - contenção necessária nos limites da decisão judicial.

Artigo 2. - Esta deliberação entrará em vigor na data de sua publicação. (publicada em 19 de novembro de 1999).

Maioridade só aos 18 anos

Alberes de Siqueira Cavalcanti
Cezarina Rosa Moura de Oliveira
Ednamária Mendonça
Eunice da Conceição Fernandes
Francisco Antonio Monteiro Lemos
Loide Gomes da Silva Fernandes
Maria José Bacelar Almeida
Rogenir Almeida Santos
São Luiz/MA



Maioridade só aos 18 anos

Campanha pelo Cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente

Com o tema "A Desmitificação da Cultura da Inimputabilidade Penal", a *Campanha pelo Cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente* visa conscientizar a população brasileira sobre a necessidade e importância da efetivação desta lei no tocante à questão infracional. É uma campanha, portanto, que defende as medidas protetivas e socioeducativas como caminho mais adequado e viável para se chegar a uma solução para a questão infracional na infância e na adolescência. Isto, juntamente com a conjuntura atual, faz com que esta campanha seja direcionada no sentido de defender a maioridade penal aos 18 anos de idade. Ora, poderíamos perguntar o que levaria a ANCED a propor uma campanha nacional em defesa da maioridade penal aos 18 anos? Partamos da realidade brasileira para compreendermos a importância desta iniciativa.

Desde que a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) foi promulgada, assistimos sistematicamente ao seu não cumprimento, o que concretamente se traduz nas violências e violações de direitos, que continuam a sofrer as crianças e adolescentes em nosso país nos seus mais variados aspectos (educação, saúde, integridade física e moral, etc.).

Dentro do segmento da infância e da adolescência, um determinado perfil vem sendo cristalizado e estigmatizado em nossa sociedade: os chamados "menores infratores", ou, como reza a nova nomenclatura do Estatuto, as crianças e os adolescentes a quem se atribua a prática de ato infracional. Para essas crianças e adolescentes, o ECA prevê toda uma série de medidas que orientam nos casos específicos qual o procedimento a ser tomado. Para as crianças (pessoa até 12 anos incompletos), o Estatuto prevê as "medidas protetivas" (Art. 101); para os adolescentes (pessoa entre 12 e 18 anos de idade), o Estatuto prevê a aplicação das "medidas socioeducativas" (Art. 112). Esta distinção de medidas existe devido à concepção presente no ECA de que deve respeitar a "condição" peculiar de desenvolvimento tanto da criança como do adolescente. Portanto, já temos a lei! E Aqui vale levantarmos mais questionamentos. Por que o ECA não é aplicado? Por que tanto estardalhaço acerca do adolescente infrator?

Os fatos ocorridos na FEBEM de São Paulo, no final de 1999, são enigmáticos e servem de exemplo. A partir desses fatos podemos compreender com clareza como a questão do adolescente infrator e a resposta que deveria ser dada a partir da lei existente (ECA) foram colocadas no grau zero de importância. Simplesmente nada foi feito no sentido de implementar o que prevê o Estatuto. Preferiu-se congelar a história e petrificar o antigo sistema do Código de Menores, como se a concepção do Direito Juvenil, a Psicologia, a Pedagogia, a Sociologia, não tivessem evoluído em nada.

O Estado Brasileiro, que se vangloria de ser moderno, não pode parar ou regredir no tempo no que diz respeito ao tratamento dado aos adolescentes em conflito com a lei. No entanto, o que assistimos a partir dos fatos da FEBEM de São Paulo é muito triste para a cidadania brasileira. Quando, entre outras iniciativas, vemos o surgimento de um movimento intitulado "Crime não tem idade - Maioridade aos 14 anos", é para realmente pensarmos que tipo de sociedade estamos formando. Aqui se revela toda a hipocrisia, pouca visão e contradição de determinados setores sociais, que, infelizmente, têm o poder de influenciar a opinião pública.

Algo deve ser feito para evitar que este movimento se alastre. Movimentos como o citado acima propagam uma visão totalmente distorcida do Estatuto e preconceituosa em relação aos adolescentes infratores. Há, no imaginário coletivo da nossa sociedade, a idéia totalmente errônea de que, a partir do ECA, o adolescente infrator pode continuar fazendo tudo o que bem entender, pois não há responsabilização para ele. "O Estatuto protege o adolescente infrator e as autoridades (polícia) nada podem fazer, porque eles são inimputáveis". Entre outras coisas, não se distingue inimputabilidade de impunidade, e isto é proposital com o fim de fomentar o descrédito para como o ECA.

Com isso, vai se construindo um discurso que altera totalmente a concepção estatutária, criando uma rejeição ao Estatuto por parte da sociedade, carente de segurança pública. Culpabiliza-se, portanto, o ECA pela falta de segurança pública e joga-se toda a responsabilidade da violência social nos adolescentes infratores (o que se constitui num outro mito, uma vez que apenas 10% dos crimes são praticados por adolescentes).

Soma-se a isto o fator cultural. Sabemos que a sociedade brasileira é herdeira de uma longa tradição de autoritarismo e exclusão. Essa herança cultural também se manifesta e se reproduz no tratamento dispensado à criança, ao adolescente de forma geral e aos adolescentes autores de ato infracional, de forma específica. Os últimos são vistos como "desordeiros" e "elementos" de alta periculosidade para a sociedade. A esses adolescentes a única coisa que se pode fazer, se não exterminar, pelo menos punir severamente e isolar do convívio social. Em última análise esses "elementos" não deveriam nem mesmo ter nascido. Diante de tal visão não há como se justificar nem mesmo a base de qualquer direito humano (e o ECA tem por fundamento os Direitos Humanos): a dignidade da pessoa humana, já que eles estão considerados "não-gente".

Na situação mencionada acima, o que impera é a ideologia da segregação e da exclusão social que impede as pessoas de ter uma visão crítica da realidade, e, entre outras coisas, enxergar a monstruosa violência estrutural a que são submetidos os adolescentes infratores, na sua maioria de famílias pobre e negras. Faz-se necessário que desmascaremos os discursos ideológicos que justificam e legitimam a segregação e a exclusão, penalizando aqueles que a própria estrutura socioeconômica por si só já penaliza. Também os meios de Comunicação Social têm dado sua parcela de contribuição para a propagação de uma imagem preconceituosa, seja em relação aos adolescentes infratores seja em relação ao próprio Estatuto. É evidente que avanços foram dados nesses últimos anos no que diz respeito à cobertura feita pela mídia dos fatos que envolvem adolescentes infratores. Mas ainda é muito pouco se compararmos ao "estrago" que a mídia, em sua maioria, causa por fazer coberturas sensacionalistas e policiaescas, ou mesmo continuar a usar um discurso que reproduz a mentalidade do Código de Menores, ou ainda o longo espaço que certos programas televisivos abrem para aqueles que representam o que há de mais conservador em matéria de criminalidade juvenil.

Os Meios de Comunicação Social têm um importante papel na formação social, e a sociedade civil não pode continuar sendo doutrinação de forma sutil, numa orientação ante-estatutária e continuarmos todos assistindo a isso passivamente.

Este ano, o ECA completa seu décimo aniversário. É lógico que a simples implementação de uma lei não tem o poder mágico de mudar a realidade. Temos consciência de que, para compreendermos e agir sobre a realidade de violência e violação de direitos sofrida por crianças e adolescente devemos lançar um olhar crítico para a nossa história, cultura, legislação, dentre outros aspectos. Contudo, o fato de, há 10 anos, termos uma lei que é modelo para o mundo e que a maioria dos estados da federação, dos órgãos e autoridades competentes, simplesmente não demonstram nenhuma vontade política para pô-la em prática é escandaloso. A sociedade civil organizada, que atua na área da infância e da adolescência, deve agir no sentido de "acordar", "sacudir" aquelas instituições e autoridades competentes para que se responsabilizem de fato por suas atribuições no tocante à questão infracional de crianças e adolescentes.

Os pontos acima relacionados, mesmo sem estarem recheados de dados estatísticos, parecem-nos suficientes para compreender a necessidade de, no contexto atual, ousarmos fazer uma

campanha em nível nacional que defenda a maioria penal aos 18 anos. Compreendemos que tal campanha não se limita apenas a defender a manutenção de um artigo da Constituição Federal ou do Estatuto da Criança e do Adolescente, contrapondo-se a um movimento que quer baixar a maioria penal. Trata-se de uma campanha que chama a sociedade em geral e o Estado a darem-se conta da sua responsabilidade perante os adolescentes infratores. Trata-se de acordar a nossa cidadania e de lutarmos por um Estado de Direito de fato, que exista para todos, inclusive para os adolescentes infratores. Trata-se de dizermos que as prisões para adolescentes já existem e só resultam em mais violência. Trata-se de afirmarmos e exigirmos o Estatuto na prática, como um ganho da cidadania brasileira ao que não podemos retroceder. Temos realmente que desmistificar a questão da inimputabilidade penal no Brasil, exigindo a aplicação do ECA, sob pena de continuarmos a assistir as tristes e vergonhosas situações como as ocorridas em São Paulo.

Objetivo geral

Contribuir para a desmistificação da questão da inimputabilidade penal junto à sociedade, através de um processo comunicacional.

Objetivos específicos

- Desencadear uma campanha sobre a inimputabilidade penal e a aplicação das medidas socioeducativas;
- Sensibilizar formadores de opinião sobre a questão infracional em favor da concepção estatutária.
- Subsidiar os Centros de Defesa com estratégias e instrumentais de comunicação sobre a questão da inimputabilidade penal;
- Difundir a imprescindibilidade da manutenção da maioria penal aos 18 anos de idade.

Tema

A Desmistificação da Cultura da Inimputabilidade Penal

Nome

Campanha pelo Cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente

Slogan

Majoridade só aos 18

Período de Execução

Segundo semestre do ano 2000

Área de Abrangência

Nacional

Estratégia

Desenvolver uma campanha dessa natureza representa um grande desafio, uma vez que estaremos trabalhando com uma cultura social recheada por preconceitos e autoritarismo. Por outro lado, a dimensão que o debate da redução da faixa etária da menoridade penal está tomando requer uma intervenção sistemática, capaz de mobilizar diversos segmentos sociais em torno dessa reflexão.

O nosso discurso contrário à redução da idade da menoridade penal, além de outros argumentos, deve se fundamentar na própria realidade das prisões de jovens já existentes, como é

o caso das Febens de São Paulo. Precisamos mostrar para a sociedade que a redução da faixa etária da maioridade penal já aconteceu de fato em São Paulo e que a realidade de lá demonstra que esse não é o caminho para combater a violência. O contraponto a isso devemos fazer apresentando as experiências positivas que estão funcionando em alguns estados.

Entendemos que o conjunto dos Centros de Defesa devem realizar essa campanha, concomitantemente, para que possamos fazer ecoar nesse País, ao mesmo tempo, o discurso pela manutenção da maioridade nos moldes atuais, denunciando as omissões e transgressões das autoridades ao estatuto da Criança e do Adolescente, no tocante à não-implementação devida do sistema socioeducativo e das políticas públicas.

As ações a serem desenvolvidas deverão orientarem-se em dois eixos de ação estratégica:

Envolvimento dos órgãos públicos e da sociedade civil

- Fazer reunião com os Conselhos de Direitos e Tutelares, sensibilizando-os enquanto parceiros fundamentais da campanha;
- Realizar workshop com os atores do Sistema de Garantia de Direitos para discutir o calendário de atividades;
- Construir parcerias para viabilização financeira da campanha (sindicatos, gráficas, universidades, agências, órgãos públicos, etc.);
- Realizar lançamento da campanha com a participação de vários órgãos e entidades, promovendo um debate sobre a questão.

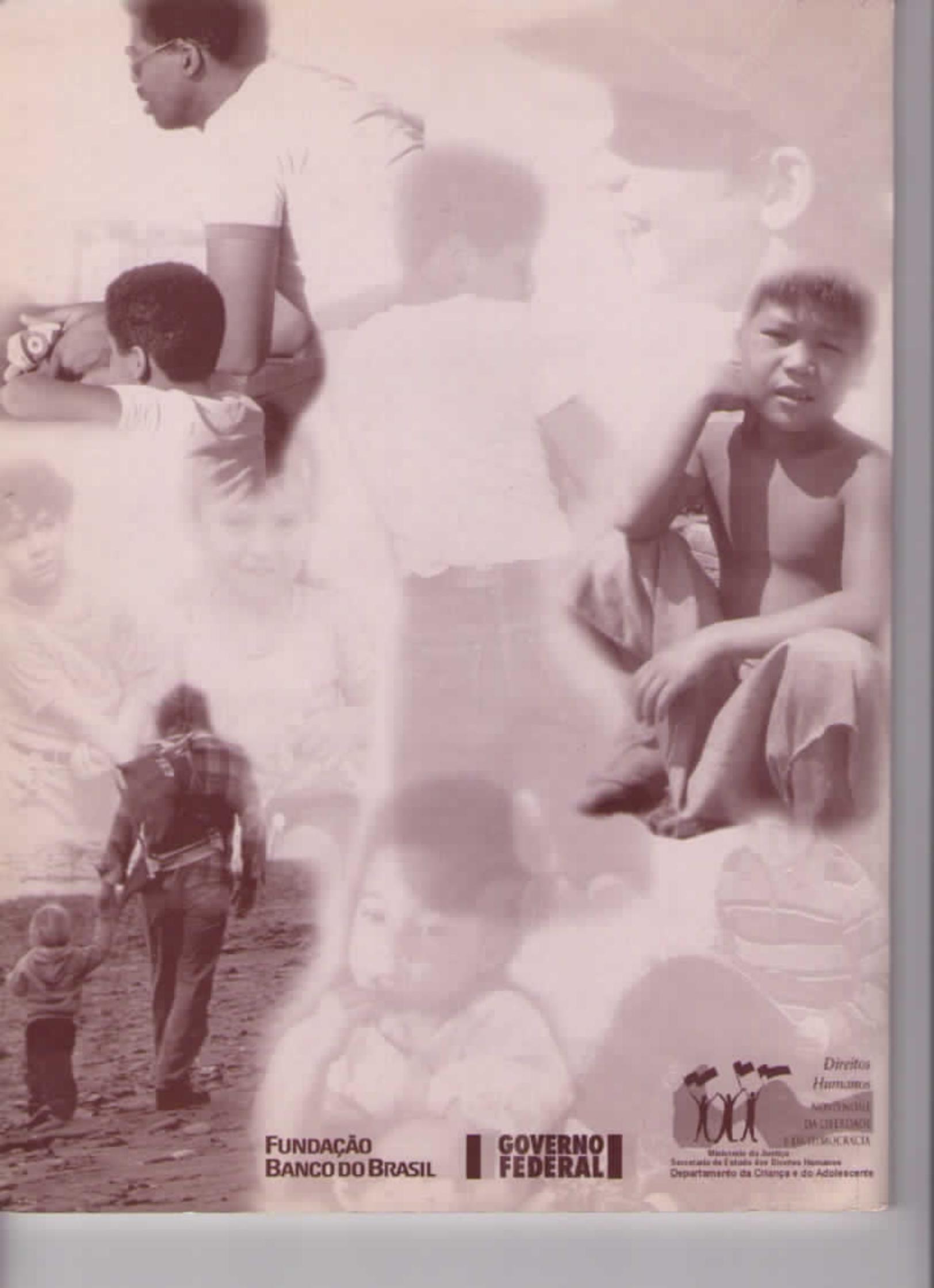
Sensibilização social

- Ocupar espaços na mídia (rádios, jornais, etc.) através de entrevistas, divulgação de artigos, "releases" sobre eventos e sobre experiências positivas, spot's ,vt's;
- Promover debates nas universidades, escolas e comunidades (associações, igrejas, etc.), em parceria com outras entidades, aproveitando-se para passar o abaixo-assinado;
- Divulgar o material de marketing da campanha;
- Lançar a Campanha na Internet;
- Realizar Seminário "Adolescentes em conflito com a lei: impasses e soluções".

Considerando as limitações financeiras dos Centros de Defesa, é fundamental buscarmos parcerias que viabilizem a campanha a custo zero, ou a um custo acessível aos nossos orçamentos.

Material de marketing

Tendo como pressuposto as estratégias acima descritas, produzimos uma proposta de material básico para divulgação e publicidade da campanha. Esse material consta de cartaz, folder, boton e/ou adesivos, além de um símbolo presente em todos os produtos. Ressaltamos que outras iniciativas poderiam ser pensadas a partir do material já produzido, como por exemplo, a confecção de camisetas, bonés e faixas. Mas, devido aos nossos limites técnicos, ficamos na produção gráfica, inclusive observamos que o material por nós produzido pode ser ainda melhor aperfeiçoado, se houver recursos gráficos mais aprimorados.■



FUNDAÇÃO
BANCO DO BRASIL

GOVERNO
FEDERAL

*Direitos
Humanos*
AGÊNCIA
DE LIBERDADE
E DEMOCRACIA
Ministério da Justiça
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
Departamento da Criança e do Adolescente