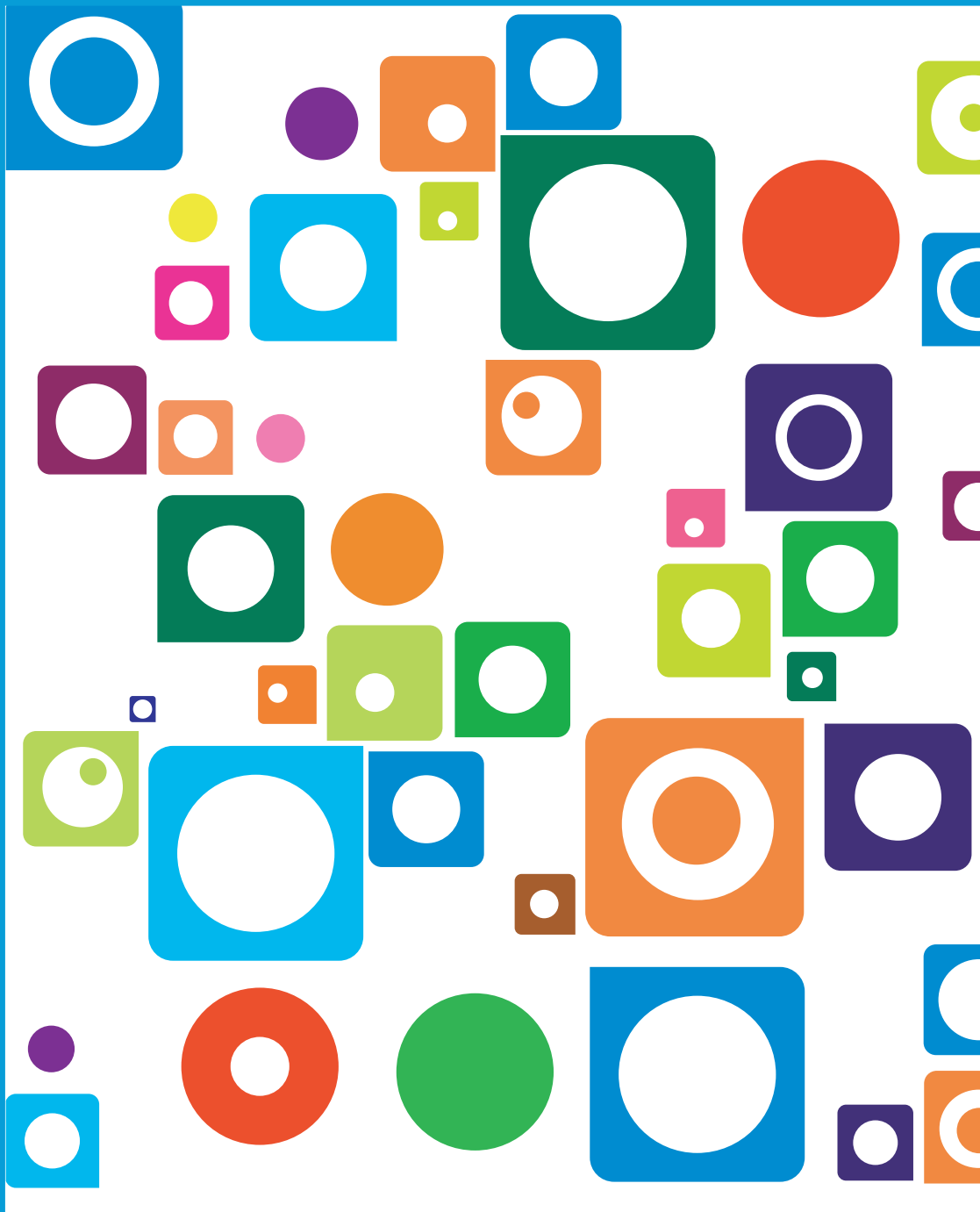


# Por uma Política Nacional de Execução das Medidas Socioeducativas



Conceitos e  
Princípios Norteadores



**Presidência da República  
Secretaria Especial dos Direitos Humanos**

**Por uma Política Nacional  
de Execução das Medidas  
Socioeducativas**

**Conceitos e Principais Norteadores**

**Brasília  
2006**

**FICHA TÉCNICA**

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, 4º andar, sala 422

70064-900 - Brasília-DF

Fones: 61-3429-3142

Fax: 61-3226-7980

E-mail: [direitoshumanos@sedh.gov.br](mailto:direitoshumanos@sedh.gov.br)

Home page: <http://www.presidencia.gov.br/sedh>

Esta publicação é resultado do projeto de cooperação entre o Fundo de População das Nações Unidas e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, no âmbito do Projeto BRA/02/P51.

É permitida reprodução total e ou parcial da publicação, desde que cite menção expressa da fonte de referência.

Os conceitos e opiniões nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Distribuição gratuita

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

**Coordenação técnica**

Antônio Carlos Gomes da Costa

**Revisão geral**

Tânia Loureiro Peixoto

**Criação, Planejamento gráfico e Ilustrações**

Diagramação, Editoração eletrônica

TDA Desenho e Arte LTDA

**Normalização**

Ministério da Justiça

Por uma política nacional de execução das medidas socioeducativas:  
conceitos e princípios norteadores / Coordenação técnica  
Antonio Carlos Gomes da Costa. -- Brasília : Secretaria  
Especial dos Direitos Humanos, 2006.  
64 p.

1. Delinqüência juvenil, Brasil. 2. Medida socioeducativa,  
Brasil. 3. Direitos humanos, Brasil. . I. Costa, Antonio Carlos Gomes  
da, coord.

CDD 341.5915

*“Deus quer, o homem sonha, a obra nasce”.*

Fernando Pessoa



**Presidente da República**

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

**Secretário Especial dos Direitos Humanos/PR**

Paulo de Tarso Vannuchi

**Secretário Adjunto**

Rogério Sottili

**Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Carmen Silveira de Oliveira

# APRESENTAÇÃO

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, apresenta uma coleção de guias elaborados pelo consultor Professor Antonio Carlos Gomes da Costa objetivando contribuir para a formação de operadores e gestores do sistema socioeducativo no Brasil. O que se busca com tais publicações é o fortalecimento da garantia dos direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei, com destaque aos que se encontram privados de liberdade nas unidades de internação, uma vez que ainda se observa a dicotomia entre os novos marcos legais conceituais que propugnam pela socioeducação e as velhas práticas tutelares e repressoras.

Ressalvamos que no período de elaboração desse material estava em construção o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e o projeto de lei de execução das medidas socioeducativas. Neste processo de discussão da nova política na área muitos argumentos aqui expostos pelo autor foram objeto de reflexão pelo grupo de trabalho responsável pela elaboração daqueles documentos. Algumas idéias ganharam outros contornos ou nomenclaturas, como é o caso do termo SINAPSE utilizado pelo Professor Antonio Carlos, referindo-se a um Sistema Nacional cuja denominação não foi adotada pelos formuladores da nova proposta, chancelada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

No entanto, este material didático tem inequívoca atualidade e consonância com o SINASE, aprovado pelo CONANDA em junho de 2006. Por isto, pode se constituir em instrumento que favoreça o necessário alinhamento conceitual, estratégico e operacional dos programas de atendimento socioeducativo a este novo marco na política pública brasileira.

A primeira publicação, **Por uma Política Nacional de Execução das Medidas Socioeducativas – Conceitos e Princípios Norteadores**, problematiza o delito juvenil na sociedade contemporânea e os itinerários de exclusão a que estão expostos os adolescentes em conflito com a lei. Traz uma abordagem histórica do sistema de justiça juvenil no país, delineando as novas perspectivas com base no garantismo jurídico.

O segundo guia, **As Bases Éticas da Ação Socioeducativa**, apresenta a normativa internacional dos direitos da criança e do adolescente e aponta dez princípios ético-pedagógicos em que devem ser estruturados os programas socioeducativos.

A seguir, **Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente**, é um guia destinado, principalmente, aos dirigentes e técnicos que desenvolvem suas atividades nos órgãos de aplicação e execução das medidas socioeducativas. Partindo da especificidade dos regimes de atendimento em meio aberto e fechado, se discute como deve funcionar cada um deles e o que precisa ser feito na “transição da intenção à realidade”, como enfatiza o autor.

A quarta publicação, **Sócio-Educação – Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa**, objetiva delinear as bases para a ação socioeducativa em unidades de internação, incluindo aspectos organizacionais e de gestão.

Por último, **Parâmetros para a formação do sócio-educador**, traz a reflexão sobre as competências técnicas e relacionais dos operadores do sistema de administração da justiça juvenil, englobando a área jurídica, de execução das medidas socioeducativas e da segurança pública. O autor enfatiza a conexão de saberes na socioeducação como estratégia fundamental para contemplar a interdimensionalidade nos programas de atendimento.

Em síntese, estes guias apresentam uma riqueza de abordagens resultante da experiência de um educador e escritor de dezenas de livros e artigos no campo do desenvolvimento social e da socioeducação, com atuação destacada na construção de políticas públicas voltadas para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Com essa coleção, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos não apenas preenche parte da lacuna no que se refere a construção de parâmetros pedagógicos para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, como visa suscitar nos dirigentes, técnicos e socioeducadores o compromisso ético, a vontade política e a competência técnica para desenvolverem em si mesmo e em suas equipes as habilidades básicas, específicas e de gestão necessárias para materializar o SINASE no país.

**Carmen Silveira de Oliveira**

Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Vice-presidente do Conanda

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1. O CONTROLE DO DELITO JUVENIL NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA</b>	<b>12</b>
1.1. A REAÇÃO SOCIAL AO DELITO	12
1.2. O DELITO JUVENIL	14
1.3. BASES PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS (SEMESE)	16
1.4. GARANTISMO JURÍDICO E SERIEDADE PEDAGÓGICA	18
LEITURA SUPLEMENTAR	21
<b>2. ADOLESCÊNCIA, RISCO E DELITO</b>	<b>22</b>
2.1. QUAL ADOLESCÊNCIA?	22
2.2. ITINERÁRIOS DE EXCLUSÃO	25
2.3. ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL	26



LEITURA SUPLEMENTAR – CAMINHOS DE EMANCIPAÇÃO	28
<b>3. A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADOLESCENTE PELA QUEBRA DA LEI PENAL</b>	<b>30</b>
3.1. PEDAGOGOS E JURISTAS	30
3.2. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DAS GARANTIAS PROCESSUAIS	34
3.3. A DIMENSÃO JURÍDICA DO TRABALHO EDUCATIVO	35
<b>4. DIREITOS E DEVERES, A QUESTÃO DE SEMPRE</b>	<b>37</b>
LEITURA SUPLEMENTAR – O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE NO MUNDO DO ATO INFRACIONAL	40
<b>5. O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA JUVENIL</b>	<b>44</b>
5.1. BASES CONCEITUAIS	44
5.2. TRAJETÓRIA E SITUAÇÃO ATUAL	47
5.2.1. SAM, O MODELO CORRECIONAL-REPRESSIVO	48
5.2.2. FUNABEM, O ROSTO BIFRONTE DA AMBIGÜIDADE	49
5.2.3. CBIA, UM CASO DE MORTE NA PRIMEIRA INFÂNCIA - 1990-1995	51
5.2.4 A SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS	52
<b>6. INTERNATOS, UM RETRATO EM PRETO E BRANCO</b>	<b>55</b>
<b>7. PERSPECTIVAS</b>	<b>61</b>
LEITURA SUPLEMENTAR – A CONTRADIÇÃO ENTRE A MISSÃO E OS MEIOS	63

# INTRODUÇÃO

## ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA JUVENIL

### Por uma Visão Sistêmica

Quem pretende contribuir para a estruturação de um Sistema de Administração da Justiça Juvenil, em nosso país, precisa começar por uma compreensão mais acurada da natureza do problema com que teremos de nos defrontar ao fazê-lo. Existem questões nacionais que se caracterizam pela magnitude: o volume populacional envolvido e a dimensão dos recursos requeridos para o seu enfrentamento, como ocorre em áreas como educação, saúde e habitação. Esse, porém, não é o caso da questão que nos propomos a analisar.

A resposta da sociedade ao delito juvenil, com base na lei, não é um problema que deva ser pensado na lógica dos grandes números. Sua principal característica – antes da magnitude – é a complexidade. O número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em nosso país é relativamente reduzido, quando comparado à criminalidade adulta. Suas repercussões sociais e a inoperância ou a atuação equivocada do Estado no seu enfrentamento, no entanto, têm levado a sociedade a uma percepção distorcida de sua real magnitude.

Diante dessa constatação, nosso propósito é encarar o tema com o necessário realismo. O Sistema de Administração da Justiça Juvenil abrange todos os atores institucionais que se relacionam com o adolescente em conflito com a lei, desde o momento do cometimento do ato infracional, até o término do cumprimento da medida socioeducativa aplicada a cada caso. Podemos dividi-lo, então, em três subsistemas:

1. o Subsistema de Segurança Pública, que abrange o corpo de segurança do Estado, constituído pela polícia ostensiva (Polícia Militar) e a judiciária (Polícia Civil);

2. o Subsistema Jurídico, que abrange os atores envolvidos na ação processual: o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça da Infância e da Juventude;
3. o Subsistema de Execução das Medidas Socioeducativas, que envolve os órgãos governamentais, situados nos âmbitos dos poderes públicos estadual e municipal, como também organizações não-governamentais que atuam com adolescentes em conflito com a lei.

Ao governo federal cumpre emitir as normas gerais para o funcionamento do Sistema e a coordenação das ações. A tarefa normativa é da competência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e a função coordenadora das ações situa-se na esfera da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Quando se pensa em um Sistema de Administração da Justiça Juvenil, é preciso levar em conta um complexo conjunto de questões:

- a) a divisão do trabalho socioeducativo entre os três níveis da Federação - União Federal, estados e municípios;
- b) a coordenação das ações entre os Poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público;
- c) a divisão do trabalho socioeducativo entre organizações governamentais e não-governamentais.

Sem uma atuação convergente, intercomplementar e sinérgica de todos os atores institucionais envolvidos, a Administração da Justiça Juvenil não cumpre sua função de responder adequadamente ao delito juvenil, assegurando:

- a) o respeito aos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei;
- b) a execução de uma ação socioeducativa de qualidade;
- c) a segurança dos cidadãos.

O presente trabalho, elaborado por solicitação da Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, consolida vários anos de observação, estudo e reflexão que tenho desenvolvido nessa área.

Ele integra escritos recentes e contribuições esparsas produzidas em outros momentos do debate nacional sobre a questão do ato infracional.

A pretensão é contribuir para o debate e aprofundamento do tema com a experiência acumulada pelo autor em três décadas de atuação como ativista dos direitos da criança e do adolescente, como educador e como dirigente e técnico de políticas públicas, nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Nele, está refletido também o aprendizado acumulado em vários anos de trabalho com organismos internacionais que atuam nesse campo.

Até aqui, os atores institucionais que integram a Administração da Justiça Juvenil têm agido, na maioria dos casos, como reis e prisioneiros de seus pequenos territórios, em flagrante prejuízo dos adolescentes em conflito com a lei e da sociedade como um todo. Faz-se, então, necessário, com base no conceito de Sistema de Administração da Justiça Juvenil, criar bases de consenso interinstitucional, que permitam a superação das dificuldades e impasses que impedem a formulação e execução das políticas públicas que a nossa realidade, de forma tão dramática, necessita e requer, na esfera da resposta da sociedade brasileira, fundamentada na Constituição e nas leis, à problemática do delito juvenil.

Belo Horizonte, fevereiro de 2006.

Antonio Carlos Gomes da Costa  
Pedagogo e Diretor-Presidente da Modus Faciendi – Desenvolvimento Social e Ação Educativa

# 1. O CONTROLE DO DELITO JUVENIL NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

## 1.1. A REAÇÃO SOCIAL AO DELITO

Delitos, segundo Emilio García Méndez, são reações humanas às quais as sociedades, ao longo dos tempos, têm atribuído um sentido determinado. As concepções do delito dividem-se em duas grandes vertentes:

1. as **concepções ontológicas**, que entendem o delito como parte constitutiva da natureza humana;
2. as **concepções socioconstrutivistas**, que entendem o delito como um processo socialmente construído.

A criminologia positivista defende, com base num conjunto diversificado de teorias, a idéia básica de que o delito é alguma coisa inerente ao ser do delinqüente. Por outro lado, a teoria socioconstrutivista defende que os delitos surgem e desaparecem no curso da evolução histórica dos povos.

Vejamos como essas concepções estão presentes em nosso dia-a-dia de trabalho na implementação das medidas socioeducativas. Você, certamente, já ouviu expressões assim:

- *Este menino não tem jeito. Ele tem uma índole má.*
- *Este, infelizmente, não vai dar certo. O pai também era delinqüente. Isto é hereditário.*
- *Pau que nasce torto não tem jeito, morre torto.*
- *Isto está no sangue.*

Essa maneira de pensar é consistente com a concepção ontológica do delito. Embora os educadores, na grande maioria dos casos, não a tenham estudado, ela aparece em idéias e opiniões que expressam o senso comum.

A concepção socioconstrutivista do delito também pode ser ilustrada com exemplos do nosso cotidiano. Vejamos: o Movimento Feminista defende a descriminalização do aborto ou o deputado Fernando Gabeira faz o mesmo em relação ao uso da maconha, eles estão, na prática, lutando para desconstruir a tipificação de certos atos humanos como delito.

Por outro lado, ao longo da evolução histórica, alguns atos que não eram considerados delito passaram a ser tipificados na lei como tal. Há trinta anos, matar animais silvestres era um esporte sadio. Hoje, as leis de proteção ambiental consideram essa prática um crime inafiançável.

Toda sociedade – mesmo as mais primitivas – conta com mecanismos de controle social do delito. Sem isso, a vida nos grupamentos humanos estaria inviabilizada. A reação da sociedade ao delito pode ser formal ou informal. A reação formal ao delito se dá com base na lei, por meio do Sistema de Administração da Justiça. A reação informal se processa por outras vias, como a opinião pública, a imprensa, as instituições e os movimentos sociais.

O Sistema de Administração da Justiça é constituído por um conjunto de instituições que, agindo com base na lei, respondem pela função de controle social do delito:

- a) Segurança Pública – Polícias Civil e Militar;
- b) Ministério Público;
- c) Magistratura;
- d) Defensoria Pública;
- e) Órgão encarregado da execução das medidas socioeducativas.

Quando alguém comete um delito e é preso, julgado e condenado e, depois, cumpre pena numa prisão, temos um exemplo de resposta formal da sociedade a um ato delituoso. Quando, porém, uma pessoa comete um delito e é linchada, ou quando determinado fato inicia

uma onda de comoção social e provoca indignação e exigência de punição exemplar e começa-se a falar em pena de morte, estamos diante, em ambos os casos, de reações informais ao delito.

As reações sociais formais e informais ao delito não são desvinculadas uma da outra. Elas interagem por meio de uma relação de co-constitutividade, ou seja, cada uma delas, de certa forma, integra a outra. Isso quer dizer que a reação da sociedade tende a incorporar-se na lei, como no caso dos crimes hediondos, e a reação da lei tende a integrar-se na conduta social, como no caso da legislação ambientalista.

## 1.2. O DELITO JUVENIL

Se comparados com a criminalidade adulta, os delitos juvenis não têm grande relevância estatística. No entanto, tais delitos obtêm uma visibilidade muito maior na mídia, principalmente quando se trata de fatos graves.

Quando dois ou mais fatos delituosos graves, envolvendo adolescentes, aparecem na mídia, imediatamente esses episódios são vistos como uma série, que logo se transforma em uma tendência irreprimível e esta, por sua vez, quase instantaneamente se transfigura numa onda violenta e incontrolável de criminalidade juvenil. Como num piscar de olhos, tudo se passa em um espaço curtíssimo de tempo, especialmente quando a mídia é eletrônica.

Ao alimentar e retroalimentar a reação informal ao delito juvenil, a mídia, normalmente, coloca como causa do aumento das ocorrências nessa área a inimputabilidade das pessoas menores de 18 anos. É nesse momento que, tocada pela solidariedade às vítimas dos delinquentes juvenis, a população se manifesta em favor da redução da idade de imputabilidade penal.

Para aumentar a sensação de impunidade, os veículos de comunicação exibem de maneira recorrente o rigor das penas nos países anglo-saxões. O resultado é um debate viciado, que acaba favorecendo apenas a políticos em busca de votos e a comunicadores em busca de audiência, os quais, em geral, terminam por se unir em sinistras cruzadas contra os direitos humanos e, ao fim de tudo, acabam sendo apresentados como o vilão da história.

A essa posição Emílio García Méndez costuma chamar de retribucionismo hipócrita, ou seja, para os defensores dessa idéia, a resposta

ao fenômeno do delito juvenil deve ser, única e exclusivamente, de natureza penal. Para eles, a receita é endurecer, endurecer e endurecer. As penas devem ser cada vez mais elevadas e a idade para habilitar-se a recebê-las, cada vez menor. Trata-se de uma receita simples e prática de apagar fogo com gasolina. Outra posição, aparentemente oposta a essa, mas de conseqüências humanas e sociais tão perversas quanto a primeira, é o paternalismo ingênuo. Se, para o retribucionismo hipócrita, o direito penal é tudo, para o paternalismo ingênuo, o direito penal não é nada. Os seguidores dessa tendência vêem o delito juvenil como uma manifestação patológica da adolescência, o que os leva a considerar os jovens que cometem tais atos não como sujeitos de direitos, mas como objetos de intervenção técnica imposta pela via jurídica, sem que se lhes seja necessário assegurar as garantias processuais básicas. Afinal, é um tratamento.

Não é preciso raciocinar muito para perceber que o paternalismo ingênuo e o retribucionismo hipócrita não dão conta da amplitude e complexidade da questão de que estamos tratando. Além de posturas equivocadas, em termos de política criminal, do ponto de vista ético, não merecem ser consideradas mais do que duas farsas grotescas, ou seja, o arbítrio travestido de defesa do interesse social ou de ajuda ao jovem em dificuldade.

Na Doutrina da Situação Irregular, o adolescente que comete um delito é tratado como vaga categoria sociológica. Já na Doutrina da Proteção Integral, o adolescente infrator é tratado como uma precisa categoria jurídica. Vamos, pois, demarcar as diferenças entre as duas doutrinas, com foco na questão do ato infracional.

## **A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR**

### **Menores delinqüentes como vaga categoria sociológica -**

- a) A Doutrina da Situação Irregular não se dirige ao conjunto da população infante-juvenil, mas apenas aos menores em situação irregular.
- b) Consideram-se menores em situação irregular: os carentes, os abandonados, os inadaptados e os infratores.
- c) A Doutrina da Situação Irregular estabelece as mesmas medidas para menores infratores e não-infratores.
- d) Nessa doutrina, além das medidas previstas em lei, o juiz pode aplicar outras que lhe pareçam convenientes.



- e) O menor torna-se, portanto, objeto de intervenção jurídica e social do Estado.
- f) Mecanismos típicos do controle social do delito (Polícia e Justiça) são usados no controle social da pobreza.
- g) Nesse contexto, não é possível usar o termo “delinqüente”, senão entre aspas.

## **A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA ONU**

### **O adolescente infrator como precisa categoria jurídica**

Um adolescente só pode ser considerado infrator quando:

- a) violou dispositivos legais que caracterizavam crime ou contra-venção;
- b) foi-lhe atribuído ou imputado o cometimento de um ato infracional;
- c) após o devido processo, com respeito estrito às garantias, ele foi considerado responsável.

### **1.3. BASES PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (SEMESE)**

Consideramos bases para a construção de um Sistema de Execução das Medidas Socioeducativas um conjunto de requisitos mínimos sem os quais um Sistema de Administração da Justiça Juvenil não atende aos princípios e concepções da Doutrina da Proteção Integral da ONU, que, no panorama legal brasileiro, estão contidos nos Art. 227 e 228 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Assim, consideramos que, na estruturação de um SEMESE, é necessário assentar as ações sobre as seguintes bases:

1. os adolescentes entre 12 e 18 anos, embora inimputáveis frente às sanções do Direito Penal Comum, são estatutariamente responsáveis, ficando “sujeitos às normas da legislação especial” (Constituição Federal, Art. 228);

2. as leis penais são o ponto de referência para adolescentes e adultos na caracterização dos atos delituosos como crime ou contravenção (ECA, Art. 103);
3. o conceito de responsabilidade penal do adolescente difere do conceito de imputabilidade penal, nos seguintes aspectos:
  - a) imputabilidade é a capacidade de responder frente às leis penais;
  - b) responsabilidade é o resultado da infração à lei, no caso o Estatuto, tendo como consequência a medida socioeducativa;
  - c) o lugar físico de cumprimento da medida judicial;
  - d) o caráter predominantemente educativo da medida;
  - e) a possibilidade da mudança da medida socioeducativa, no menor espaço de tempo, para outra menos agravosa;
4. os menores de 12 anos são penalmente irresponsáveis. Praticando atos infracionais, ficam sujeitos apenas a medidas de proteção (ECA, Art. 105);
5. ao adolescente (entre 12 e 18 anos), só com observância do devido processo, asseguradas todas as garantias, é que poderá ser imposta medida socioeducativa;
6. o conjunto de medidas socioeducativas aplicáveis ao adolescente deve permitir diferenciação e gradação, segundo a gravidade do ato infracional (ECA, Art. 112, §10);
7. a apreensão de adolescentes pode ocorrer somente em casos de flagrante delito ou com ordem escrita e fundamentada do juiz competente. O prazo de apresentação ante a autoridade é determinado em lei;
8. a medida socioeducativa de privação de liberdade depende de processo judicial e está condicionada por três princípios:
  - a) brevidade;
  - b) excepcionalidade;
  - c) respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

9. para a correta aplicação da medida de privação de liberdade, é necessário:
  - a) que o órgão judicial realize a interpretação estrita e garantista dos dispositivos legais que regem a aplicação da medida;
  - b) que o órgão administre, planeje, estruture e execute os programas necessários para a correta aplicação das medidas socioeducativas;
  - c) que a execução da medida seja controlada judicialmente, por meio do devido processo;
10. a ampliação das competências e atribuições do Ministério Público possibilita a aplicação da remissão, como forma de exclusão do processo, quando sua instauração resultar contraproducente para todas as partes envolvidas no conflito;
11. ao contrário das demais medidas, a privação de liberdade é de execução indelegável por parte do Estado;
12. as demais medidas podem ser executadas pelo poder público municipal e mesmo por ONGs, mediante provimento da Justiça.

Um Sistema de Administração da Justiça Juvenil, assim concebido e controlado efetivamente por um órgão judicial garantista, será capaz de mudar substancialmente o panorama quantitativo e qualitativo do atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

#### **1.4. GARANTISMO JURÍDICO E SERIEDADE PEDAGÓGICA**

Por considerar o delito juvenil como “manifestação patológica da adolescência”, a Doutrina da Situação Irregular sempre encarou a questão sob a ótica da desresponsabilização e do tratamento. Todos sabemos muito bem aonde leva essa maneira de ver, entender e agir no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Foi contra o caráter discricionário dessa postura e das arbitrariedades dele resultantes que pessoas, grupos e organizações ligadas à prática social, ao mundo jurídico e às políticas públicas se mobilizaram para construir o novo direito da infância e da juventude do Brasil.

Essa visão do ato infracional como “manifestação patológica” fez com que o sistema de atendimento ao adolescente infrator adotasse uma

nomenclatura copiada do sistema de saúde. Assim, os programas de atenção direta passaram a se dividir entre preventivos ou profiláticos e terapêuticos ou curativos. Os jovens atendidos passaram a ser denominados clientes e as atividades realizadas com eles receberam o rótulo de intervenção. Os estudos de caso passaram a ser diagnósticos e prognósticos e os relatórios foram elevados à categoria de laudos. Tudo em nome da base científica e da competência e isenção técnica do tratamento.

É no interior dessa lógica perversa e pervertida do tratamento que educadores e juristas vão travar a mais inglória de suas batalhas, a que, efetivamente, os dividiu em duas grandes categorias:

- a) os defensores do enfoque repressivo clássico (teoria da incapacitação);
- b) os defensores do enfoque cúmplice da marginalidade (deslegitimação da resposta institucional).

O enfoque repressivo clássico tem por base a teoria da incapacitação, ou seja, é necessário tirar o maior número de delinquentes das ruas pelo maior tempo possível, sem preocupações com temas secundários como garantias de direitos, condições de atendimento ou impacto dessas ações sobre o jovem. O que importa é que ele, estando afastado do convívio social, não está cometendo delitos que ponham em jogo a segurança dos cidadãos.

O enfoque cúmplice da marginalidade, pretensamente “libertário”, promove a “absolvição técnica” do adolescente infrator, com base na psicologia, na pedagogia e na sociologia, relativizando ou mesmo negando o delito como tal, passando a considerar o jovem apenas uma vítima a mais das engrenagens impessoais da Justiça, posta a serviço do sistema de dominação e subjugação social dos oprimidos.

É interessante observar que, em ambos os casos, o adolescente aparece não como sujeito de direitos, não como fonte de iniciativa, liberdade e compromisso, mas como objeto passivo de intervenção, seja do aparato judicial, seja das políticas sociais.

Ao negar essas duas posturas, antagônicas e igualmente equivocadas, a Doutrina da Proteção Integral assegura ao adolescente a condição de sujeito:

- frente ao aparato judicial, por meio das garantias processuais;

- frente à instituição de atendimento, pela sua consideração como sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, ou seja, fonte de iniciativa, liberdade e compromisso.

Assim, a resposta pedagógica só poderá ser considerada séria se ocorrer num contexto solidamente garantista. Do mesmo modo, o sistema judicial só poderá ser considerado efetivamente garantista se tiver como retaguarda um sistema de atendimento capaz de respostas pedagógicas sérias.

Sem um contexto jurídico solidamente garantista, nenhuma resposta pedagógica pode ser considerada verdadeiramente séria. Sem respostas pedagógicas sérias na execução das medidas aplicadas, nenhum sistema judicial pode ser considerado verdadeiramente garantista. Aqui reside, em nossa maneira de ver, o fundamento da dimensão pedagógica do trabalho dos juristas e da dimensão jurídica do trabalho dos educadores.

Uma resposta pedagógica séria, segundo Emílio García Méndez, deve estruturar um programa capaz de identificar e reduzir os efeitos negativos da privação de liberdade (o melhor internato é o que não existe) e, ao mesmo tempo, inserir o jovem o mais rapidamente possível no mundo exterior.

**1. Este capítulo foi baseado nas idéias e ideais contidos no artigo “Segurança Cidadã e Direitos Fundamentais”, de Emilio García Méndez, uma das maiores autoridades no campo do Direito da Infância e da Juventude, no Brasil e no mundo. Quando esse grande jurista argentino chegou ao Brasil, o ECA já estava concluído. No entanto, foi ele o construtor de seus alicerces, em termos de fundamentos doutrinários. Desde então, minha vida tem sido um constante esforço para tornar-me um discípulo digno desse mestre extraordinário.**

## LEITURA SUPLEMENTAR

### O ADOLESCENTE INFRATOR E A RECIPROCIDADE

[...] Assim, ao invés da mera punição ou compaixão paternalista, que desumanizam ainda mais o jovem infrator, negando-lhe acesso aos elementos constitutivos da cidadania, o sistema de responsabilização deve favorecer a constituição de seres morais, ou seja, de indivíduos capazes de compreender que o convívio em comunidade exige o respeito das esferas de dignidade dos demais, e para isso sua esfera de dignidade deve ser respeitada.

Uma vez que as crianças e os adolescentes não participam na formulação das leis que devem respeitar, o seu vínculo de respeito para com essas leis, e para com as autoridades responsáveis por sua aplicação, só poderá se dar a partir da percepção de que os adultos e o Estado respeitam aquelas regras por eles mesmos impostas em relação às crianças e adolescentes. Ou seja, somente a partir do momento em que as crianças e os adolescentes tenham confirmadas suas expectativas de que os adultos e o Estado respeitam seus direitos, é que tenderão a também cumprir suas obrigações. A insinceridade dos adultos e do Estado no cumprimento de suas obrigações legais não permite ao jovem compreender qual o código de referência que deve reger as relações sociais; ou pior, ensina às crianças e aos adolescentes que tudo é válido, inclusive desrespeitar seus próprios compromissos quando isso parecer útil.

A responsabilização e punição das crianças e dos adolescentes infratores é, nesse sentido, não um direito dos adultos e do Estado, mas um dever. Um dever em relação aos próprios infratores. Como dever, está limitado pelo direito da criança e do adolescente ao pleno desenvolvimento da sua personalidade. Assim, a responsabilização legal se torna um dever do Estado de buscar, por intermédio da aplicação da lei, possibilitar à criança o desenvolvimento de um superego, capaz de reprimir os impulsos de destruição e inseri-la num convívio social pacífico. É a possibilidade que o Estado e os adultos têm de suprir e corrigir suas próprias falhas e omissões que impedem um adequado desenvolvimento da personalidade da criança e do adolescente, levando-o a cometer atos infracionais. Portanto, não parece haver outra forma conseqüente de controle da violência e do envolvimento de jovens com o crime, que não o modelo de proteção integral, que agrega educação e responsabilidade conforme estabelecido pelo ECA.

Oscar Vilhena Vieira

## 2. ADOLESCÊNCIA, RISCO E DELITO

### 2.1. QUAL ADOLESCÊNCIA?

A adolescência é um período da vida humana marcado por um *status* ambíguo entre a infância e a idade adulta. O adolescente vive o “não-mais”, em relação à criança que foi, e o “ainda-não”, em relação ao adulto que será. Esse é, pois, um período crucial do desenvolvimento do ser humano. É na adolescência que a pessoa é levada a defrontar-se com questões fundamentais como: (i) plasmar sua identidade pessoal e social e (ii) forjar seu projeto de vida.

Esse é um processo em que o jovem se procura e se experimenta, se confunde e, algumas vezes, se perde. É um momento difícil. Porém, com a ajuda da família, da escola e de outros suportes disponíveis na comunidade, os adolescentes conseguem superá-lo com maior ou menor dificuldade.

Cláudia Jacinto (1995), da Rede Latino-Americana de Educação e Trabalho, afirma que a construção da identidade social do adolescente no cotidiano passa por dois processos: um, biográfico; o outro, relacional.

O processo biográfico se constitui a partir da peripécia individual do jovem em sua relação com a família, a escola e o mercado de trabalho. Esse trajeto pessoal é que define, vamos dizer assim, a sua condição objetiva como ser social.

O processo relacional diz respeito à capacidade do adolescente de desempenhar os papéis que dele se esperam, nos diversos âmbitos da vida social, e de, por meio dessa atuação, obter o reconhecimento por parte de si mesmo e pelos demais do seu valor como pessoa.

O trinômio família – escola – trabalho emerge com ululante obviedade quando pensamos em dar respostas a esses jovens, seja mediante as políticas públicas, seja mediante a solidariedade social. Se observarmos, porém, a trajetória das ações governamentais e os gestos solidários que partem da sociedade, veremos que o óbvio não é tão óbvio assim. Na prática, é raríssimo encontrarmos iniciativas concretas, que articulem corretamente essas três dimensões essenciais de uma política para a juventude.

Na vida dos jovens incluídos socialmente, a família funciona como uma rede de proteção. Quando o jovem, nas procuras e experimentações próprias dessa fase da vida, se envolve em situações que implicam risco para sua pessoa ou para sua carreira escolar, a família aciona uma série de mecanismos ao seu alcance, visando reintroduzi-lo na normalidade do seu cotidiano escolar, familiar e comunitário.

Educadores, psicólogos, religiosos, parentes e amigos são mobilizados em favor do jovem. Se este se envolve com a polícia ou a Justiça Juvenil, além de uma rede informal de contatos com pessoas que possam influenciar em seu favor, a família contrata advogado e se mantém atenta e prevenida em relação a tudo que lhe possa ocorrer nesse momento difícil.

Assim, para os jovens das classes média e alta, não é exagero afirmar que a família funciona como uma rede de proteção. O adolescente dá salto mortal com rede.

Em relação à escola, vamos encontrá-la como o centro da sua vida nessa fase. O trabalho desses adolescentes é na escola. Seus pais lhes dão tudo e deles esperam basicamente um único e fundamental retorno, ou seja, que eles tenham êxito no ano escolar.

No que diz respeito ao trabalho, sua presença na vida desses jovens é, literalmente, virtual, ou seja, ele está presente sob a forma de escolha da futura profissão, testes vocacionais, entrevistas, debates em sala de aula. O trabalho é, nesse caso, alguma coisa para a qual eles estão se preparando. Não chegou ainda a hora de encará-lo.

Que dizer, porém, dos jovens das camadas populares ante esse desafio? Aqueles para quem a escola é apenas uma lembrança ou – pela sua má qualidade – uma presença enfraquecida, incapaz de responder às suas verdadeiras necessidades e expectativas? Aqueles para quem a família já não é uma fonte de ajuda, mas, pelo contrário, um peso com o qual ele passa a ter a responsabilidade de arcar?



Como se dão a construção da identidade e a socialização desses jovens? À vulnerabilidade, resultante do abandono da escola ou de uma considerável defasagem idade/série, soma-se a fragilidade da família, a requerer seu ingresso precoce e despreparado – tanto em termos de escolarização, como de capacitação – num mundo do trabalho cada vez mais complexo, exigente e competitivo.

É claro que, nessas condições, o mais comum é que o trabalho encontrado seja bastante precário. O que sobra para esses adolescentes é o exercício de funções desqualificadas no mercado formal ou, o que é mais comum, o trabalho informal, sub-remunerado, abusivo e explorador.

Os programas sociais que atuam em face dessa questão frequentemente trabalham de costas para a escola, olhando a família pelo espelho retrovisor. A escola é considerada elitista, desfocada da realidade pessoal e social do educando, formalista, burocrática, fechada à articulação e à parceria com outros setores e tremendamente preconceituosa e defensiva em sua relação com os pobres mais pobres.

A família, por sua vez, é vista como quem já teve a sua chance de ajudar aquela vida a desenvolver-se e fracassou. Por isso deve ser considerada sempre parte do problema e, não, parte da solução. O fato de ela depender, para subsistir, do trabalho de seus filhos, ainda em tenra idade, é visto como a prova cabal de sua desqualificação e da sua incapacidade.

É no contexto dessa forma de enfocar a situação que se produz um certo tipo de resposta social perversa e irresponsável das políticas públicas e das entidades não-governamentais no Brasil e em praticamente toda a América Latina. Em vez de ajudar a família, para a família ajudar o menino, vamos ajudar o menino, para que ele possa ajudar sua família. Essa maneira de ver, de entender e de agir inverteu a ordem natural das coisas e transformou o trabalho precoce de problema em solução.

Quanto ao nosso adolescente, vamos encontrá-lo imerso, por um lado, nas solicitações de uma mídia que, a todo momento, coloca-o diante de apelos cada vez mais amplos, profundos e sutis ao consumo desenfreado de bens e serviços. Por outro, num contexto inibidor de oportunidades reais de inclusão, onde ele vê restringirem-se cada vez mais suas possibilidades de acesso aos objetos de um desejo que se universaliza.

É no interior desse quadro que vamos assistir ao (des)encaminhamento de um certo número de vidas ainda mal desabrochadas. Um número de jovens, bem mais reduzido do que seria de se esperar, acaba entrando em curso de colisão com a legalidade e a moralidade de uma sociedade que parece não querer ou, então, se mostra inteiramente incapaz de fazê-lo incluídos.

É assim que se delinea o itinerário da exclusão. Como a vulnerabilidade desses adolescentes não é, em razão da sua força e da sua vitalidade, evidente ao senso comum, o seu drama não toca a sensibilidade e a consciência social da mesma forma que as negligências, abusos, abandonos e violências cometidas contra as crianças. A fragilidade dessa etapa da vida é de outra natureza.

A ausência de alternativas concretas, que lhe permitam viabilizar-se como pessoa, trabalhador e cidadão, acaba levando o adolescente a murar-se no imediatismo, esse insaciável devorador de horizontes, e na inseqüência, a sua irmã siamesa. A partir daí, torna-se cada vez mais difícil o trabalho social e educativo com esses jovens. Agora, já não é a simples reposição do que lhes foi sonogado que os levará ao caminho do normal crescimento de uma vida e de uma carreira. Aqui, a existência já está comprometida em níveis mais profundos.

A educação e a capacitação para o trabalho – todos sabemos disso, quase por intuição – são os pilares básicos de qualquer iniciativa, tanto no sentido de evitar que os adolescentes cheguem a essa situação, como para, uma vez atingido esse patamar de degradação, retomar o caminho do normal desenvolvimento pessoal e social. Sem educação e sem uma perspectiva no mundo do trabalho, como poderá o jovem olhar sem medo para o futuro?

## 2.2. ITINERÁRIOS DE EXCLUSÃO

O professor Deodato Rivera traçou, nos tempos de nossa luta pela construção do novo direito da infância e da juventude do Brasil, um painel interessante dos diversos itinerários de exclusão das crianças e adolescentes em nosso país. Suas categorias ficaram-me impregnadas na memória e, até hoje, eu continuo a usá-las nas minhas conferências e cursos sobre o tema.

A primeira categoria de crianças e jovens excluídos são os barrados do baile, ou seja, aqueles para quem as políticas sociais básicas não funcionam ou funcionam de modo inadequado. Não têm acesso ple-

no à saúde, estão fora da escola ou nela se encontram estacionados, repetindo ano, sem progredir. Vivem em habitações precárias e seus pais, frequentemente, são desempregados ou subempregados.

A segunda categoria é constituída pelas crianças e adolescentes que caem no camburão social, ou seja, são mantidos em instituições públicas ou privadas, apartados do continente afetivo da família e dos vínculos sociais com seu meio de origem. Os jovens privados de liberdade e as crianças e adolescentes abrigados, embora por razões distintas – uns vítimas e outros vitimizadores – são forçados a viver em instituições. A distinção entre as duas situações é que, no caso do abrigo, trata-se de uma medida protetiva, de um apoio residencial e socioafetivo. Já no caso dos adolescentes infratores, trata-se de uma medida socioeducativa. A internação – sem eufemismos – é a privação da liberdade, isto é, a suspensão do direito de ir e vir.

A terceira categoria é constituída pela turma do funil. Trata-se dos adolescentes que caem no funil sacrificial da juventude brasileira. Não chegam à idade adulta. São eliminados por bandidos adultos, por policiais agindo na ilegalidade ou mesmo por outros jovens na mesma condição. As estatísticas provam que a grande maioria desses adolescentes, ao contrário do que presume o senso comum, não é de infratores.

### **2.3. ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL**

A consideração da realidade socioeconômica da nossa juventude, a compreensão dos mecanismos que conduzem grande parte da nossa população infanto-juvenil à degradação pessoal e social, o entendimento dos dinamismos interiores, que levam muitos jovens ao confronto aberto com a legalidade e a moralidade vigentes em nossa sociedade, não podem, de maneira alguma, obscurecer o fato de que o adolescente autor de ato infracional não é uma categoria sociológica, mas – como afirma García Méndez – uma precisa categoria jurídica.

A aplicação da medida socioeducativa é, acima de tudo, uma resposta formal da sociedade a um delito pelo qual o adolescente, após submeter-se ao devido processo, com todas as garantias, foi considerado responsável. A responsabilização pela quebra da lei penal é, portanto, a única razão pela qual uma medida socioeducativa lhe está sendo imposta.

Essas medidas, embora de natureza socioeducativa, comportam uma dimensão penal. Se considerarmos, como ensina o Dr. Antonio Fernando do Amaral e Silva, que a pena é uma expressão genérica, que admite uma ampla gama de qualificações, veremos que a pena criminal é somente uma das formas ou modalidades possíveis de penalização. Assim, existem penas civis, administrativas, fiscais, disciplinares e outras. Se entendermos a medida socioeducativa como uma dessas modalidades, teremos, então, uma pena socioeducativa distinta das penas criminais do Direito Penal de adultos.

Antes do ECA, quando olhávamos nosso sistema de atendimento a adolescentes infratores em regime de privação de liberdade, nos surpreendíamos com o fato de praticamente encontrar ali adolescentes muito pobres. Agora, em alguns estados, as estatísticas começam a registrar a presença de jovens de outros níveis socioeconômicos no sistema, ou seja, a noção do infrator como categoria jurídica, e não sociológica, começa a ganhar espaço em nossa Justiça da Infância e da Juventude.

## LEITURA SUPLEMENTAR

### CAMINHOS DE EMANCIPAÇÃO

Diante de adolescentes com sérios problemas de conduta, os educadores seguem, de um modo geral, um dos seguintes enfoques básicos:

- 1º. AMPUTAÇÃO, por intermédio de abordagens correcionais e repressivas, daqueles aspectos da personalidade do educando considerados nocivos a ele próprio e à sociedade;
- 2º. REPOSIÇÃO, mediante práticas assistencialistas, quanto aos aspectos materiais e paternalistas, no que se refere ao lado emocional, daquilo que lhe foi sonogado nas fases anteriores de sua existência;
- 3º. AQUISIÇÃO, pelo próprio educando, por meio de uma abordagem autocompreensiva, orientada para a valorização e fortalecimento dos aspectos positivos de sua personalidade, do autoconceito, da auto-estima e da autoconfiança necessários à superação das suas dificuldades.

O primeiro enfoque (amputação), historicamente, mostrou-se capaz de produzir dois tipos de pessoas: os rebeldes e os submissos. Os rebeldes adotam um padrão de conduta violentamente reativo no seu relacionamento consigo mesmo e com os outros, o que, geralmente, leva-os a se inviabilizarem como pessoas e como cidadãos. Já os submissos despersonalizam-se, tornam-se frágeis, vulneráveis, inseguros, afoitos em serem manipulados e totalmente incapazes de assumir o próprio destino.

O segundo enfoque (reposição), baseado nas privações e carências encontráveis na vida desses jovens, procura vê-los pelo ângulo do que eles não são, do que eles não trazem, do que eles não têm, do que eles não são capazes. A tentativa de suprir estas carências, de forma mecânica, via programas institucionais, tem resultado geralmente na produção de grande número de jovens dependentes, propensos a se tornarem recorrentes crônicos de aparato assistencial do Estado ou das organizações não-governamentais.

O terceiro enfoque (aquisição) procura partir do que o adolescente é, do que ele sabe, do que ele se mostra capaz, e, baseando-se nisso, busca criar espaços estruturados a partir dos quais o educando possa

ir empreendendo, ele próprio, a construção do seu ser em termos pessoais e sociais. Esta linha de atuação está presente, em maior ou menor medida, nas poucas experiências bem-sucedidas no Brasil, voltadas para adolescentes com problemas mais sérios. Por esta via, muitos jovens têm recobrado a confiança em si mesmos e têm-se descoberto capazes de lutar e progredir juntamente com os outros. Trata-se, como se vê, de uma proposta de educação emancipadora.

Antônio Carlos Gomes da Costa

## 3. A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADOLESCENTE PELA QUEBRA DA LEI PENAL

### 3.1. PEDAGOGOS E JURISTAS

Ao afirmar que “Pedagogos e juristas têm atrás de si uma longa tradição de desconfiança mútua e de críticas recíprocas em que, provavelmente, ambas as partes tenham razão”, Emílio García Méndez constata a existência de uma longa história de ressentimentos e conflitos nas relações entre pedagogos e juristas, para, em seguida, observar com a acuidade de sempre que o mais provável é que, nessa contenda, ambas as partes tenham razão.

É neste capítulo que, a meu ver, pulsa o coração deste livro. O primeiro desafio é localizar um território comum em que pedagogos e juristas possam se encontrar e, a partir da perspectiva de cada um, lançar as bases de um relacionamento construtivo e maduro. Esse território – não tenho nenhuma dúvida – é o da responsabilização do adolescente.

Quando encaramos o adolescente como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, percebemos que, tanto em termos físicos, como cognitivos e emocionais, ele já não é mais uma criança. Contudo, também ainda não é uma pessoa adulta. Alguns autores costumam se referir a essa fase da vida como “um tempo de moratória” entre o fim da dependência característica da infância e o início dos deveres, responsabilidades e obrigações próprios da idade adulta.

Quando, por outro lado, encaramos o adolescente como sujeito de direitos exigíveis com base na lei, temos que admitir que direitos trazem também deveres, ou seja, que existe uma relação de reciprocidade entre uns e outros. Dentro dessa perspectiva, a desresponsabilização do adolescente corresponde, verdadeiramente, à sua objetivação, à negação, de fato, da sua condição de sujeito de direitos.

O que é ser sujeito, em termos pedagógicos? Para responder a essa pergunta, temos que pensar nas duas grandes maneiras de encarar o educando e de nos relacionar-mos com ele, que vigoraram entre os educadores ao longo do século XX, ou seja, os dois grandes paradigmas que presidiram a estruturação da relação educador – educando.

O primeiro é uma concepção do educando como um receptáculo, no qual o educador deve introduzir conhecimentos, habilidades, hábitos, valores e atitudes. Trata-se do que Paulo Freire chamou de educação bancária. Uma relação em que, de fora para dentro, o educador vai introduzindo, interiorizando, inculcando, introjetando, internalizando, injetando e ministrando conteúdos, que vão sendo incorporados pelo educando.

O segundo é uma concepção do educando como sujeito do processo educativo, ou seja, o educando como fonte de iniciativa, de compromisso e de liberdade. Fonte de iniciativa, no sentido de ele ser o protagonista de ações, gestos e atitudes no contexto da vida familiar, escolar ou comunitária. Fonte de compromisso, em decorrência de ele já ser responsável pelas conseqüências de seus atos. Fonte de liberdade, desde o momento em que seus atos vão sendo, em medida cada vez maior, conseqüência de suas próprias escolhas. Tudo isso, naturalmente, dentro dos limites decorrentes de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A história da educação, ao longo do século XX, é a história da passagem do paradigma do educando como objeto passivo da intervenção do educador à condição de sujeito, ou seja, de fonte de iniciativa, de compromisso e de liberdade na condução do seu próprio processo de desenvolvimento pessoal e social.

Por entender que as dimensões jurídica e pedagógica da responsabilização não são antagônicas nem divergentes, antes, são convergentes e complementares, é que as considero momentos distintos da evolução de um mesmo processo, o processo da socialização do ser humano e, ao mesmo tempo, de humanização da sociedade.

A criança, desde tenra idade, quando quebra deliberadamente alguma norma ou regra da vida familiar, costuma ser responsabilizada pelos pais, que respondem ao seu gesto com reações que vão desde uma cara feia ou um pito até uma palmada. Da mesma forma na escola, geralmente os regimentos escolares responsabilizam os alunos que quebram as normas e reagem aos seus atos com punições, que vão desde a simples advertência até a expulsão regimental.



Assim, podemos dizer que existe responsabilização na vida familiar e na vida escolar. Quando, porém, o adolescente quebra as normas da vida social mais ampla, cometendo um ato que, se fosse cometido por adulto, seria crime ou contravenção, a resposta social a esse ato dar-se-á pelo Sistema de Administração da Justiça Juvenil. Aqui, ele não quebrou normas da família ou da escola, mas infringiu as regras do convívio humano numa escala mais elevada.

Fazer com que o jovem responda pelo seu ato é uma atitude de elevado teor pedagógico-social, desde que lhe seja assegurado o devido processo, com todas as garantias previstas na lei, e que ele tenha o direito ao pleno e formal conhecimento do ato que lhe esteja sendo atribuído, à defesa, com todos os recursos a ela inerentes, e à presunção da inocência, isto é, às garantias processuais.

Terminado o processo, na hipótese de o adolescente ser considerado responsável pelo cometimento do ato infracional em questão, não lhe serão aplicadas as penas do Código Penal de adultos, mas uma medida socioeducativa.

Qual a natureza dessa medida socioeducativa? Ela deve responder a duas ordens de exigência, ou seja, ela deve ser uma reação punitiva da sociedade ao delito cometido pelo adolescente e, ao mesmo tempo, deve contribuir para o seu desenvolvimento como pessoa e como cidadão.

Assim como nos âmbitos da família e da escola a punição é usada como recurso educativo, por que não haveria de sê-lo também no âmbito da vida social mais ampla? Com isso, queremos dizer que, de fato, há algo de pena nas medidas socioeducativas, que são, por isso mesmo, aplicadas de maneira vertical e impositiva. Isso não quer dizer, no entanto, que seu conteúdo pedagógico esteja sendo negado. Ao contrário, à medida que o adolescente percebe que não foi vítima de um ato discricionário, mas que teve, mediante a igualdade na relação processual, a condição de defender-se, ele percebe que a resposta da sociedade não é arbitrária. Nesse momento, ele está diante de uma dura, mas eficaz oportunidade de compreender a Justiça como um valor concreto em sua existência.

Segundo o Desembargador Antônio Fernando do Amaral e Silva, não se confundem responsabilidade e imputabilidade penal. A imputabilidade penal é a capacidade de a pessoa responder perante a legislação penal dos adultos: Direito Penal Comum.

O Art. 228 da Carta Magna garante a inimputabilidade penal, mas submete as pessoas com menos de 18 anos “às normas da legislação especial”, ou seja, do Estatuto. Este, por sua vez, no Art. 103, conceitua o ato infracional como “a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Vale dizer, remete ao Direito Penal Comum o enquadramento da conduta, estabelecendo como resposta, ao invés de penas criminais, medidas socioeducativas (Art. 112).

A consequência da prática do ato infracional (conduta descrita nas leis penais), por meio da medida socioeducativa, constitui a responsabilização do adolescente.

Sendo incontroverso que o jovem é responsável frente à legislação especial, o Estatuto, e conhecida a natureza das medidas socioeducativas, torna-se necessário clarear o pressuposto de sua aplicação.

O Desembargador Amaral e Silva afirma:

*“O pressuposto é sempre a responsabilidade. No caso, especial, estatutária, que eu denomino responsabilidade penal juvenil. Por que penal? Exatamente em virtude de sua natureza sancionatória, afliativa, embora predominantemente educativa”.*

A mais branda das medidas, a advertência, caracteriza-se pela ameaça da aplicação de medida mais severa, de natureza coercitiva, restritiva de direitos ou da liberdade. Tal circunstância deixa evidente o caráter afliativo, portanto, penal, da medida. A reparação do dano, a liberdade assistida, para não falar na semiliberdade ou na internação, são caracterizadas, indubitavelmente, por restrições à pessoa do adolescente.

Reparação do dano, liberdade assistida, semiliberdade ou privação de liberdade são, sem dúvida, penas, castigos, expiação de faltas.

Mais uma vez, o Desembargador Amaral esclarece a questão:

*“O caráter penal não é exclusivo do Direito Penal. É pacífico no Direito: a pena pode ser de natureza civil, administrativa, fiscal e outras. Isto leva-nos a pensar que, em sua dimensão punitiva, as medidas aplicáveis ao adolescente autor de ato infracional são, na verdade, penas de natureza sócio-educativa, cujo principal objetivo é o desenvolvimento do adolescente como pessoa e como cidadão”.*

Ter configurada a responsabilidade, dado o caráter penal especial das medidas socioeducativas, aceitando a existência do Direito Penal Juvenil, é garantir melhor os Direitos Humanos. É por isso que, cientes da natureza penal especial das medidas socioeducativas, operadores do Sistema de Justiça e órgãos administrativos se redobrarão em cuidados.

Creemos que, se pedagogos e juristas compreenderem verdadeiramente a responsabilização, como território comum entre a pedagogia e a justiça, todos sairão ganhando: a justiça, a pedagogia e o adolescente.

### **3.2. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DAS GARANTIAS PROCESSUAIS**

O primeiro passo na direção de uma Justiça Juvenil, capaz de respeitar o adolescente como sujeito de direitos exigíveis com base na lei e, ao mesmo tempo, como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, é identificar e explicitar com clareza a dimensão pedagógica das garantias processuais.

O processo permite ao adolescente responder, no sentido mais pleno da palavra, pelas conseqüências dos seus atos. Embora as circunstâncias sejam, em si mesmas, notoriamente difíceis, o fato é que a relação ato-conseqüência se apresenta diante dele com a nitidez e a concretude que os discursos pedagógicos, normalmente, não conseguem alcançar.

O adolescente, ao ter que responder perante a Justiça da Infância e da Juventude pelos seus atos, tendo de ouvir as acusações e de defender-se, está se educando, na verdade – mais do que pelo discurso das palavras –, pelo curso dos acontecimentos.

As garantias processuais têm uma irrecusável natureza pedagógica. Elas se explicitam sob a forma de um conjunto de práticas e vivências a que o jovem é submetido e que, no seu conjunto, lhe possibilitam inteirar-se da extensão e da gravidade dos seus atos.

Essas práticas e vivências devem expressar – antes e acima de qualquer outra coisa – o rigoroso cumprimento dos dispositivos legais, em termos de prazos, ritos e etapas. A lei deve nitidamente pairar acima de todos os envolvidos no processo, inclusive do magistrado. Estando isso claro, o adolescente terá a sensação de que não está submetido a uma engrenagem opaca e arbitrária, mas à severidade da justa reação da sociedade a um fato delituoso.

Uma experiência dessa natureza é marcante na vida de qualquer um e, se bem conduzida, pode ser verdadeiramente educativa. O ato infracional está num patamar distinto das faltas cometidas, por exemplo, na família e na escola. A reação da sociedade, nesse caso, deve ir além do puramente educativo. Ela deve expressar, de maneira nítida, a dimensão de severidade e justiça requerida pela quebra das normas de convivência social.

### 3.3. A DIMENSÃO JURÍDICA DO TRABALHO EDUCATIVO

Assim como os juristas devem estar abertos ao entendimento pleno da dimensão educativa das garantias processuais, também os educadores envolvidos na aplicação das medidas socioeducativas devem estar abertos à dimensão jurídica de seu trabalho.

Em que consiste a dimensão jurídica da ação socioeducativa? A primeira realidade à qual o educador, ou seja, o técnico envolvido na aplicação das medidas socioeducativas deve estar atento é o fato de que – como ocorre com os policiais e os agentes penitenciários – ele é um funcionário encarregado de fazer cumprir a lei.

A medida socioeducativa é uma medida imposta, uma medida coercitiva, que decorre de uma decisão judicial. Portanto, é fundamental que o educador, além do conhecimento específico relativo à sua área de atuação, tenha também uma consistente e sólida formação legalista básica.

Quando falamos em formação legalista básica, referimo-nos a algo que vai além do conhecimento dos dispositivos legais e da sua aplicação. Na verdade, estamos falando de uma formação, ou seja, de uma atitude legalista. O técnico deve conhecer o conceito de controle social do delito e sua evolução. Deve deter também o domínio claro da noção de Sistema de Administração da Justiça Juvenil, compreendendo, ainda, os distintos modos de reação não-formal da sociedade ao delito.

Essa formação jurídico-criminológica básica permitirá ao técnico ter uma visão mais plena da natureza do processo de cumprimento de uma medida socioeducativa, ao compreendê-la como parte fundamental de uma política que – embora tenha como núcleo o desenvolvimento pessoal e social do adolescente – está inserida no contexto maior do controle social do delito juvenil.

Como isso se reflete no dia-a-dia do trabalho social e educativo desenvolvido com os adolescentes responsabilizados pela autoria de ato

infracional? O primeiro ponto que devemos ter bem claro é que não se pode, nem se deve promover a (des)responsabilização técnica de quem foi judicialmente considerado responsável por determinado delito. A função do educador é compreender e não absolver. Faz parte do desenvolvimento pessoal e social do jovem em conflito com a lei o processo de confrontação com a sua própria realidade pessoal e social. E nela, é claro, estão incluídos os seus delitos.

Desse confronto com a própria realidade, da avaliação dos seus atos e das suas conseqüências sobre o meio social e, sobretudo, sobre suas vítimas, é que nasce a consciência responsabilizadora, sem a qual a especificidade da ação socioeducativa não se consuma.

O trabalho desenvolvido com o adolescente autor de ato infracional deve ser parte de uma pedagogia voltada para a formação da pessoa e do cidadão e, portanto, para a formação e desenvolvimento do sentido de responsabilidade do educando para consigo mesmo e com os outros. O caminho para isso não é, de maneira alguma, revolver os fatos que o trouxeram ao Sistema de Justiça Juvenil e, muito menos, centrar neles qualquer tipo de abordagem. O caminho mais correto, a nosso ver, consiste em criar condições – por intermédio da presença de educadores em seu entorno, dispostos a manter com ele uma relação de abertura, reciprocidade e compromisso – para que ele, sentindo-se compreendido e aceito, tome consciência da natureza e da extensão de seus próprios atos.

Criar as condições para que o adolescente se sinta responsável, não só pelo seu passado, mas pelo seu presente e pelo seu futuro, deve ser o alvo da ação socioeducativa que desenvolvemos em relação a ele. A dimensão pedagógica da responsabilização deve ser uma extensão da sua dimensão jurídica.

Se, na dimensão jurídica, a responsabilização se dá pelo devido processo, com todas as garantias básicas asseguradas, no plano pedagógico, a responsabilização se dá por um processo de conscientização acerca de si mesmo, de suas iniciativas, de sua liberdade e do seu compromisso consigo mesmo e com os outros na família, na escola, no trabalho, na comunidade e na sociedade, em sentido mais amplo.

A consideração da medida socioeducativa como parte da reação da sociedade a um delito constitui, assim, o núcleo da dimensão jurídica – não em sentido formal, mas substantivo – do trabalho do educador.

## 4. DIREITOS E DEVERES, A QUESTÃO DE SEMPRE

Aprovado por acordo de lideranças entre todos os partidos no Congresso Nacional, o ECA veio para acertar o passo do Brasil com a comunidade internacional, em termos dos direitos humanos das novas gerações. Trata-se da incorporação substantiva à nossa legislação ordinária da letra e do espírito da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada por unanimidade pela Assembléia-Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e inserida, quando ainda em projeto, no extraordinário e seminal Art. 227 da Constituição Brasileira.

Ao contrário do antigo Código de Menores, que se dirigia apenas aos menores em situação irregular (carentes, abandonados, inadequados e infratores), o Estatuto destina-se a todas as crianças e a todos os adolescentes, sem exceção alguma. Enquanto a velha lei se preocupava apenas com a proteção, para os carentes e abandonados, e com a vigilância, para os inadequados e infratores, o Estatuto procura assegurar condições de exigibilidade de todos os direitos para todas as crianças e a todos os adolescentes. Por isso, a concepção que o fundamenta é conhecida como Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas.

Adeptos incorrigíveis dos instrumentos de controle social da infância e da adolescência gestados no regime de exceção – o Código de Menores e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor –, desde a entrada em vigência do novo direito, tentam sistematicamente denegri-lo, descredenciá-lo e desmoralizá-lo perante a população, distorcendo o seu conteúdo e falseando a sua interpretação.

A primeira acusação é de que o Estatuto só fala em direitos, não impõe nenhum dever às crianças e aos adolescentes. Tudo indica que

esses irados detratores não leram nem mesmo o Cap. I da nova lei, que, no seu Art. 6º, traz a regra básica de interpretação de todos os demais artigos:

*“Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências de bem-comum, os **direitos e deveres** [grifo nosso] individuais e coletivos e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”.*

A segunda acusação é de que o Estatuto é paternalista e benevolente com os adolescentes autores de infração. Nada mais falso e enganoso! O Estatuto responsabiliza penalmente o adolescente autor de ato infracional. Pelo novo direito, o adolescente (pessoa entre 12 e 18 anos) a quem se impute a autoria de ato infracional deve ser processado e, se considerado responsável, ser-lhe-á aplicada a medida socioeducativa que melhor corresponder à natureza e à gravidade do ato praticado. Como ocorre com os delinqüentes adultos, o adolescente terá direito ao devido processo com todas as garantias próprias do estado democrático de direito.

Em termos práticos, vê-se que o Estatuto apenas estendeu aos adolescentes garantias, como o direito à defesa e à presunção da inocência, próprias do Direito Penal de Adultos. Dizer que isso é proteção descabida é apenas má-fé ou autotapeação.

A natureza das medidas aplicáveis aos adolescentes responsabilizados penalmente pela autoria de ato infracional desmente fragosamente qualquer acusação de benevolência e paternalismo. Ao contrário, trata-se de uma pedagogia baseada, antes de mais nada, na severidade e na justiça.

A advertência, primeira e mais branda das medidas, é reduzida a termo e assinada. Sendo mera admoestação, é imposta a adolescentes primários. A obrigação de reparar o dano, segunda medida socioeducativa, é a própria expressão da exigência de rigor no cumprimento do dever. A prestação de serviços à comunidade aprofunda de maneira ainda mais nítida o sentido responsabilizador, característico das medidas socioeducativas. A liberdade assistida é, na prática, mais rigorosa e exigente que a liberdade condicional do Direito Penal de Adultos. A semiliberdade corresponde claramente à prisão-albergue e a internação é definida – sem meios-termos, pelo Estatuto – como “medida privativa de liberdade”.

O que falta, então, para que isso se cumpra? Até agora, tem-nos faltado a vontade política e o compromisso ético para estruturarmos, em cada unidade federada, um SEMESE, que realmente funcione, como adequada resposta formal da sociedade aos delitos praticados por pessoas entre 12 e 18 anos.

Um SEMESE bem-estruturado significa um policiamento ostensivo que tanto tem de severo e vigilante, como de íntegro e respeitador dos direitos humanos; uma polícia judiciária eficiente na investigação dos delitos e respeitadora dos prazos legais e da integridade física, psicológica e moral dos adolescentes sob custódia do Estado; um Ministério Público, uma Defensoria Pública e uma Magistratura da Infância e da Juventude de espírito rigoroso e de orientação estritamente garantista; finalmente, encerrando esse elenco de condições, um conjunto de retaguardas adequadas, em termos de ação social especializada, para o fiel cumprimento das medidas socioeducativas.

O anúncio do governo federal de uma Política Nacional de Execução das Medidas Socioeducativas autoriza-nos a ter esperanças de que uma nova postura diante dessa questão esteja finalmente se delineando. Não é possível que continuemos a ver nossa população, inescrupulosamente manipulada pelas viúvas do autoritarismo, investir contra os direitos humanos, em geral, e contra o Estatuto, em particular, responsabilizando-os pela violência e pela impunidade resultantes do descumprimento sistemático, pelo Estado, do disposto nas normas internacionais, na Constituição e nas leis. Enquanto o novo direito não sair efetivamente do papel, será muito difícil calar o coro dos equivocados e deter a marcha da insensatez que, sem dúvida alguma, corrói as bases estreitas de um estado democrático de direito que continua a não existir, em termos práticos, para o segmento mais frágil e mais vulnerável da nossa população.



## LEITURA SUPLEMENTAR

### O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE NO MUNDO DO ATO INFRACIONAL

O que foi dito até aqui vale para o plano da vida civil. Mas há um outro plano da vida social em que a “responsabilidade” (com base na consciência ética e na capacidade de se determinar na vida e de ter culpa - culpabilidade) é fundamental. Esse plano é aquele em que o cidadão pratica atos tão graves que a lei os considera violações inaceitáveis à cidadania. Essas violações são denominadas crimes ou delitos e as leis que delas se ocupam se denominam leis criminais.

Uma lei criminal descreve, portanto, condutas humanas. Não descreve pessoas boas ou más, virtuosas ou viciosas (não há crimes de pessoa; há crimes de conduta). A lei criminal descreve condutas de pessoas que, sendo boas ou não, virtuosas ou não, se conduzem de maneira censurável. Mas censurável segundo um critério objetivo descrito na lei. Por exemplo: matar alguém (crime de homicídio); subtrair de alguém, para si ou para outrem, coisa móvel (furto); subtrair coisa móvel de alguém para si ou para outrem mediante violência (roubo).

A lei criminal descreve condutas humanas violadoras da cidadania para definir qual será a reação da cidadania a essa violação. Não se deve esquecer que há condutas humanas (anti-sociais) que violam a cidadania, as quais, se não forem definidas como crimes em uma lei (por exemplo, cuspir no chão, fumar em público) não são crimes. Como modernamente a reação da cidadania aos crimes é a aplicação de uma pena aos que praticaram aquela conduta descrita na lei, as leis criminais têm sido denominadas leis penais. Mas a reação ao crime poderia não ser uma pena. Então, não haveria por que falar em lei penal.

Num passado mais ou menos remoto, vigorava a lei de Talião (A palavra talião vem do latim, talis, que quer dizer igual. É a lei que estabelece que, para tal delito, se prevê tal (igual) reação; ou seja, para um certo mal praticado, o mesmo mal será devolvido ao infrator: o princípio do “olho por olho, dente por dente”). Com o processo civilizatório, surge a reflexão sobre os limites éticos dessa reação social ao mal infringido pelos violadores da cidadania. A pergunta fundamental é: É justo reagir ao mal com o mal? É possível, conveniente e eficaz adotar-se outra reação que não seja desagradável, que não seja em si mesma uma circunstância má para quem a recebe, como é no caso das penas?

A Lei de Talião é antiquíssima, vem de antes dos tempos bíblicos. Mais recentemente inventou-se a “privação de liberdade” (prisão) como reação principal à ação dos infratores da lei criminal. Mantém-se preso (privado de liberdade) o infrator de valores muito importantes para uma comunidade, entendendo-se que essa privação de liberdade é uma forma adequada de reagir ao ato que infringe (ato infracional) a lei criminal.

Essa reação principal (prisão) pode vir acompanhada de reações secundárias, tais como:

1. Obrigação do infrator de fazer coisas - socorro a vítimas, ação comunitária, capacitar-se pessoalmente para mudar condutas;
2. Interdição de certos direitos do infrator - não votar, não ocupar funções públicas, não negociar em certas áreas;
3. Redução do patrimônio do infrator - perda de bens, multas.

Hoje, a privação de liberdade (prisão) já é considerada a reação menos eficaz ao crime e a de maior custo social para a cidadania. Como regra geral, a prisão não altera a conduta do infrator (muitas vezes altera para pior) e é muito cara. Mas todos os países do mundo a adotam.

A discussão ética em torno da reação social ao crime e em torno da própria idéia de crime se avoluma à medida que o sistema carcerário de todos os países do mundo se amplia e vai consumindo as energias humanas. Essas energias podem ser canalizadas para a melhor construção da cidadania, tomada esta como a convivência solidária de seres humanos.

Está no centro das discussões éticas deste final do século XX (em preparação para o terceiro milênio) o que fazer com aquele ao qual se imputa a prática de um ato que seja crime (delito). Imputar quer dizer “atribuir alguma coisa a alguém”. Geralmente alguma conduta censurável (condutas de crianças podem ser censuradas, algumas no lar, outras na sociedade, outras no Estado). A primeira questão é definir que tipo de reação a sociedade deve adotar nesses casos: Deve retribuir o mal com o mal? Deve prevenir que o mesmo delinqüente pratique novos delitos? Deve prevenir a delinqüência em geral? Deve a reação a um crime servir de exemplo para que outros crimes não venham a ser praticados por outros delinqüentes? Deve submeter o delinqüente a uma reforma de conduta? Essa reforma visa a quê? É possível “reformatar” a conduta de alguém?

Observar que em cada uma dessas formas de reação temos um objetivo diferente. Até mesmo um não especialista em questões crimino-lógicas, Norbert Wiener, um dos criadores da ciência da cibernética, alertou para isso em seu livro *The Human Use of Human Being*. E o fez, naturalmente, porque a cibernética é a ciência da eficácia, a ciência que estuda como se propor e se atingir um objetivo.

Então, para cada um dos possíveis objetivos da reação social ao crime, há que se trabalhar com um método diferenciado. Para a aplicação de cada método, há que se criar um processo de trabalho também distinto dos demais. Surge, pois, o debate acerca do sistema hoje conhecido como sistema penal. Há que se substituir esse sistema, que hoje é essencialmente prisional, por outro sistema em que a privação de liberdade (embora exista) não seja a reação principal ao crime. A não ser que a reação ao crime, claramente definida na lei, tenha como objetivo simplesmente retirar o infrator de circulação na sociedade por algum tempo (ou para sempre, no caso da prisão perpétua). Se esse não for o objetivo, então que a reação seja, em essência, a condição de se garantir segurança para que a reação possa ocorrer. Como fazer isso?

O problema básico é que as pessoas percebem de forma diferenciada a realidade em que todos vivem. Nesses casos, uns querem reagir ao crime (ou a certos crimes) segundo a lei de Talião (olho por olho, dente por dente); outros querem prevenir a criminalidade como fenômeno social de ampla envergadura; outros querem prevenir que o infrator volte a delinquir; outros, ainda, preferem que se reforme a conduta do transgressor (sendo que, neste último caso, uns querem controle social do infrator; outros querem reforma ética; outros, reforma religiosa). Essas opções se misturam confusamente na vida real.

Não há, portanto, um sistema que agrade a todos. Uns querem (para todas ou para algumas situações) reação duríssima e punitiva. Outros desejam reação branda e educativa.

A forma mais inteligente de reação seria talvez a de reduzir-se o sistema prisional, aumentando-se, na mesma proporção as formas de reagir, através: de obrigações (do infrator) de fazer coisas que compensem o dano cometido; de restrições de certos direitos; de auto-perfeccionamento do infrator para reforma de conduta.

Se a lei criminal e a organização dos sistemas dela decorrentes conseguirem inverter os objetivos atuais da reação ao crime, talvez pos-

samos reduzir o sistema de privação de liberdade ao menor tamanho possível. Isso se faria reservando esse sistema para os casos em que não se pode, ainda (por insuficiência de conhecimento), reagir ao crime de forma lúcida e eficaz para os casos em que privar de liberdade significa segurança pública para garantir formas inteligentes e eficazes de reação.

Isso permitiria diminuir o preço pago pelos cidadãos, através de impostos, para manter presos os infratores. Invertendo o processo, os infratores é que seriam constrangidos a se submeterem a restrições em seu patrimônio e sua liberdade, com obrigações de fazer (praticar atos) ou de deixar de fazer (não praticar certos atos) em benefício da cidadania. Somente aos ultra-recalcitrantes estariam reservadas formas de privação de liberdade com o objetivo de se buscarem fórmulas de constrangimento mais adequadas ao respeito da cidadania.

Edson Sêda

## 5. O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA JUVENIL

### 5.1. BASES CONCEITUAIS

A situação do adolescente autor de ato infracional no Brasil, como de resto em quase todos os países da América Latina, vai de mal a pior. Os países da região – segundo Emílio García Méndez – passam por momentos de ditadura e de democracia, de crise aguda e de prosperidade relativa. Porém, o atendimento ao adolescente infrator, como o eletrocardiograma de um morto, foi sempre o mesmo ao longo de quase todo o século XX.

A década de 90, com a aprovação unânime da Convenção Internacional dos Direitos da Criança pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, iniciou-se como um tempo de possibilidade real de reversão desse quadro. De fato, o novo instrumento internacional de direitos humanos colocou na irregularidade a velha Doutrina da Situação Irregular, pano de fundo de todas as políticas jurídicas e socioeducacionais vigentes na América Latina desde a promulgação, pela Argentina, em 1919, da primeira legislação de menores da região.

O Código de Menores do Uruguai, que data de 1927, consagrou o modelo e passou, desde então, a servir de base para todas as legislações menoristas desta parte do mundo.

O Código de Menores brasileiro, fruto do esforço e da dedicação do juiz Francisco de Mello Matos à causa menorista, não foge a essa tendência. Sua concepção sustentadora foi a Doutrina da Situação Irregular, que também foi a base do Código de Menores de 1979 (Alyrio Cavalieri). Relembremos as características básicas da doutrina da situação irregular:

1. não se dirige ao conjunto da população infanto-juvenil, mas apenas aos menores em situação irregular;
2. considera menores em situação irregular os carentes, abandonados, inadaptados e infratores;
3. não se preocupa com os direitos humanos da população infanto-juvenil em sua integridade. Limita-se a assegurar a proteção para os carentes e abandonados e a vigilância para os inadaptados e infratores;
4. funcionando com base no binômio compaixão-repressão, a Justiça de Menores chamava à sua esfera de decisão tanto os casos puramente sociais, como aqueles que envolviam conflito de natureza jurídica;
5. o conjunto de medidas aplicáveis pelo juiz de menores (advertência, liberdade assistida, semiliberdade e internação) era o mesmo tanto para os casos sociais, como para os que envolviam conflitos de natureza jurídica. A internação, por exemplo, podia ser aplicada indistintamente a menores carentes, abandonados, inadaptados e infratores;
6. a inimputabilidade penal do menor de 18 anos significava, na prática, a inexistência de garantias processuais, quando se lhe atribuía a autoria de infração penal.

Essa Doutrina, como já tivemos oportunidade de ver no primeiro capítulo, começou a ser erradicada da região latino-americana pelo Brasil, que, com a promulgação da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), foi o primeiro país da área a proceder à adequação substantiva de sua legislação à letra e ao espírito da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, cuja concepção sustentadora é a Doutrina da Proteção Integral, que se apóia sobre bases conceituais antagônicas às da Doutrina da Situação Irregular:

1. pela Doutrina da Proteção Integral, a legislação deve dirigir-se ao conjunto da população infanto-juvenil, abrangendo todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma;
2. não se limita à proteção e vigilância, buscando promover e defender todos os direitos de todas as crianças e todos os adolescentes, abrangendo a sobrevivência (vida, saúde, alimentação), o desenvolvimento pessoal e social (educação, cultura, lazer e profissio-

nalização) e a integridade física, psicológica e moral (respeito, dignidade, liberdade e convivência familiar e comunitária), além de colocá-los a salvo de todas as formas de situação de risco pessoal e social (negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão);

3. supera o binômio compaixão-repressão, passando a considerar a criança e o adolescente como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei;
4. os casos sociais e psicopedagógicos, como a pobreza e a inadaptação, passam a ser resolvidos na esfera administrativa, mediante o encaminhamento ao Conselho Tutelar e a vigilância por parte deste. Esse órgão, encarregado de receber, estudar e encaminhar casos, requerendo serviços e, quando necessário, peticionando ao Ministério Público, visa pôr as conquistas do estado de direito para funcionar em favor da criança e do adolescente. O Conselho Tutelar aplica as medidas de proteção às crianças e aos adolescentes violados em seus direitos;
5. em relação ao adolescente autor de ato infracional, o Estatuto prevê, em primeiro lugar, a extensão às pessoas entre 12 e 18 anos das garantias processuais básicas do Direito Penal de Adultos, estabelecendo, ainda, as medidas socioeducativas aplicáveis ao adolescente considerado responsável pela autoria de um determinado ato infracional.

Ocorridas essas transformações, verdadeira mudança de paradigma no plano jurídico-legal, o sistema de atendimento, ou seja, o aparato institucional destinado a operar as novas regras, a pôr em prática os novos conceitos, deverá passar por um amplo, corajoso e profundo processo de reordenamento institucional.

Esse processo terá que proceder a uma nova divisão de trabalho entre a União Federal, os estados e os municípios e que, igualmente, delimite os campos de atuação do Estado e da sociedade; um processo de reordenamento que introduza as mais que necessárias mudanças de conteúdo, método e gestão na estrutura e no funcionamento do Sistema de Administração da Justiça Juvenil, abrangendo a atuação da Segurança Pública, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Magistratura da Infância e da Juventude, culminando com a total reestruturação da área de ação social especializada encarregada da aplicação das medidas socioeducativas.

Não é possível abordar de per si a questão da medida privativa de liberdade. Ela é apenas a manifestação mais contundente e extrema da fragilidade estrutural e do descompasso funcional do nosso Sistema de Administração da Justiça Juvenil, no seu todo. A privação de liberdade é o ponto de repercussão das falhas do conjunto do sistema.

Portanto, se nos limitarmos a detectar e propor alternativas para as unidades de privação de liberdade consideradas de per si, estaremos atuando apenas em uma das faces do problema, isto é, nos fatores endógenos ao funcionamento dos internatos. No entanto, todos sabemos que o que ocorre dentro dos internatos não resulta apenas de fatores internos. Há todo um contexto que influencia os dinamismos psicossociais no interior das unidades de internação, que se distribuem em diferentes pontos de seu entorno institucional, interinstitucional e sociocomunitário. Esses fatores exógenos ao funcionamento da unidade, se não forem compreendidos e abordados de maneira adequada, poderão influenciar negativamente ou mesmo inviabilizar os esforços realizados no plano interno.

## 5.2. TRAJETÓRIA E SITUAÇÃO ATUAL

Vamos analisar, aqui, quatro etapas da história recente do atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Brasil:

1. a etapa do SAM – Serviço de Assistência ao Menor – do Ministério da Justiça, que vai de 1942 a 1964;
2. a etapa da FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – inicialmente ligada à Presidência da República e, depois, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, passando, posteriormente, por vários ministérios, de 1964 a 1990;
3. a etapa do CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – ligado ao Ministério do Bem-Estar Social, que vai de 1990 a 1995;
4. a etapa do DCA – Departamento da Criança e do Adolescente –, ligado à Secretaria de Assuntos da Cidadania do Ministério da Justiça, que vem de 1990 até o início do atual governo, situando essa questão em uma Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente ligada à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.



### 5.2.1. SAM, O MODELO CORRECIONAL-REPRESSIVO

O SAM encarnou, durante mais de vinte anos de sua existência, o modelo correcional-repressivo. Seus estabelecimentos, tanto urbanos como rurais, tinham estrutura e funcionamento análogos aos do sistema penitenciário. Não havia necessidade de dissimulação, de disfarces ou de falsas encenações educativas.

Os reformatórios urbanos e os patronatos e escolas agrícolas estavam organizados nos moldes dos estabelecimentos prisionais urbanos e rurais. Os regulamentos, o quadro funcional, a rotina de trabalho, os métodos disciplinares não diferiam muito dos utilizados com os internos adultos.

Da mesma forma, as concepções que presidiam a eleição e a implementação das estratégias de atendimento eram baseadas nas lições da criminologia positivista do século XIX. Os dirigentes dos órgãos responsáveis pelo atendimento eram, via de regra, pessoas de carreira jurídica, oriundas quase sempre dos quadros do Ministério Público.

O SAM funcionava apenas no então Distrito Federal, o Rio de Janeiro. Havia, porém, dentro do mimetismo institucional dos estados em relação à União, que sempre caracterizou a evolução administrativa em nossa história republicana, seus congêneres nas unidades federadas.

Na década de 50, com a industrialização e os grandes fluxos de urbanização que caracterizariam a segunda metade do século, o modelo do SAM começou a fazer água. Ele já não dava conta não só do aumento quantitativo do fluxo de atendimento, como do crescente agravamento da problemática trazida pelos jovens para o interior das suas unidades. A repressão pura e simples mostrava-se incapaz de fazer face aos novos tempos.

A revista *O Cruzeiro* desnudou para o Brasil a face até então oculta, do SAM. “Universidade do Crime”, “famigerado SAM”, “sucursal do inferno” foram alguns dos epítetos com que o jornalista David Nasser pintou o quadro interno das suas unidades.

O assassinato do filho do jornalista e escritor Odylo Costa Filho, por um fugitivo do SAM, foi a gota d’água, o tiro na coluna vertebral do velho modelo. Um grupo de trabalho, formado por pessoas do governo e da sociedade civil, começou a se reunir na ASA (Ação Social

Arquidiocesana do Rio de Janeiro), em torno do bispo-auxiliar da cidade, Dom Helder Câmara.

Maria Celeste Flores da Cunha, Eduardo Prado Kelly, o próprio Odylo Costa Filho e outros nomes de grande envergadura compunham esse grupo de notáveis cidadãos. Das suas reflexões e debates foi, aos poucos, se delineando o que viria a ser a FUNABEM, mas essa já é outra etapa da nossa história.

### **5.2.2. FUNABEM, O ROSTO BIFRONTE DA AMBIGÜIDADE**

A FUNABEM foi criada para ser o órgão executor da nova Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNEBEM), criada pela Lei 4.513/64. O mineiro Milton Campos ocupava, então, o Ministério da Justiça, e as gestões do grupo da ASA, com o presidente Castelo Branco aceleraram o processo de tramitação, aprovação e sanção da lei. Tudo indicava que se estava no limiar de uma nova etapa, em termos de atendimento ao menor no Brasil.

Os cursos de serviço social, psicologia, terapia ocupacional, educação física e outros afins, introduzidos recentemente em nossas universidades, possibilitavam a adoção de uma nova forma de organização do trabalho técnico: as equipes interdisciplinares.

O velho modelo da criminologia positivista do século XIX começava a ser substituído pelas novas idéias do Instituto Interamericano da Criança, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), que funciona em Montevidéu. A teoria da marginalidade e a prevalência de um modelo funcionalista de sociedade começam a informar a concepção de atendimento do novo órgão.

O delinqüente nato, indivíduo anti-social, de índole má, propenso ao delito e dotado de alto grau de periculosidade, do SAM, começa a ser substituído, no discurso institucional, pelo menor privado de condições mínimas de desenvolvimento. O famoso carente biopsicosociocultural passa a prevalecer nos relatórios técnicos e nas decisões jurídicas dos tempos da curva ascendente do regime militar.

A “velha guarda” do SAM é posta de lado. O novo pessoal técnico proíbe os castigos físicos, a violência e a tortura e propõe o diálogo e as atividades de grupoterapia, baseadas em estudos sociais de casos, e laudos psicopedagógicos, como a nova base do atendimento ao menor.

Os novos técnicos, porém, não tinham experiência. Não sabiam lidar com brigas, fugas, motins, rebeliões, confronto de bandos rivais, vandalismo, drogas, uso sexual dos mais fracos e outras ocorrências nessa linha.

Com os prédios reformados, a nova lei, a nova missão, as novas concepções de atendimento do novo corpo técnico, a FUNABEM herdou os menores, boa parte dos funcionários e, principalmente, a cultura organizacional do SAM, que, como uma brasa sob as cinzas, permanecia ardente e viva sob os escombros da “sucursal do inferno”.

As primeiras ocorrências em série de incidentes disciplinares (brigas, motins, fugas e depredações) logo colocaram as equipes técnicas e seu discurso humanitário/competente contra a parede. O discurso inovador não funcionava com funcionários apassivados pelo impedimento de usar os velhos métodos e - o pior de tudo - incentivando, por meio de mensagens ambíguas, a resistência, o enfrentamento e, até mesmo, a rebelião aberta por parte dos menores.

Pressionados, de um lado, pela necessidade de tirar a instituição dos jornais e, de outro, pelo chão que se abria sob seus pés a cada motim, os novos dirigentes caíram logo na realidade e, assim, um pacto com o setor correcional-repressivo foi celebrado. Um acordo tácito, um acordo não-escrito, sequer verbalizado, começa a ser posto em prática por uma série de decisões de nível operacional, que vão moldando um novo dia-a-dia nos internatos e, assim, o velho se reintroduz e começa a ser gestado no ventre daquela que deveria ser uma nova institucionalidade.

Nem tudo, porém, voltou a ser como antes. Os técnicos progressistas e incentivadores da modernização, dos mais variados matizes políticos, passaram a ter o monopólio do discurso institucional. Nas unidades, porém, eles ou permaneciam confinados nos corredores de equipes técnicas, ou se acumpliciavam com a arbitrariedade e violência das redivivas práticas do modelo correcional-repressivo.

Às vezes, dirigentes e grupos de técnicos – como ocorreu na gestão da gaúcha Ecléa Guazzelli – tentavam reverter o quadro e introduzir algum tipo de discurso e de práticas humanitárias. A reação do “sistema”, porém, não se fazia tardar e dirigentes e técnicos, depois de devidamente desestabilizados, eram postos para fora ou “encostados” em algum tipo de exílio funcional interno.

Como Jânus, bifronte, a FUNABEM cumpriu sua trajetória institucional sob o signo da ambigüidade. Os discursos políticos de seus dirigentes,

fossem eles de direita ou de esquerda, jamais foram capazes de produzir alguma alteração significativa, alguma mudança de porte no grande acordo invisível do dualismo que, ao fim de tudo, se tornou o traço definidor de sua identidade institucional.

Um técnico fazendo colocações avançadas em um seminário de política social e, ao mesmo tempo, um adolescente sendo vítima de tratamento desumano e degradante em Quintino, na Ilha do Governador ou nas unidades de Minas. Eis as duas faces da moeda FUNABEM, ao longo de sua tortuosa trajetória político-institucional. Há a quem culpar por esse estado de coisas? Não vacilo em dizer, com todas as letras: o corporativismo anaeróbico praticado no órgão desde suas origens. A Funabem foi criada para ser um órgão normativo e coordenador nacional de uma política. Seu destino, porém, foi desviado pela necessidade de salvar cargos, salários e carreiras, fazendo com que ela absorvesse, no interior de suas entranhas, o órgão ao qual, por um clamor da sociedade, ela nascera para enterrar para sempre, ou seja, o SAM.

As congêneres estaduais da FUNABEM, cada uma à sua maneira, percorreram caminhos que, no essencial, não diferem muito da trajetória da velha senhora, que lhes presidiu nascimento. Tiveram, porém, na fase crepuscular da PNEBEM, quando o modelo político-institucional herdado do regime militar já não conseguia mais escapar da anemia política e da caducidade técnica, um gesto de grandeza: criaram o FONACRIAD (Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas para a Criança e o Adolescente) e, com isso, jogaram uma pá de cal sobre um passado que não encerrava exemplo algum que valesse a pena ser seguido.

O FONACRIAD lutou de maneira coerente e digna pelo fim do Código de Menores (Lei 6.697/79) e da PNEBEM (Lei 4.513/64), defendendo o ECA em todas as fases de sua vitoriosa tramitação nas duas casas do Congresso Nacional e da sua posterior sanção pelo presidente da República.

### **5.2.3. CBIA, UM CASO DE MORTE NA PRIMEIRA INFÂNCIA**

O CBIA nasceu para ser o coveiro da FUNABEM, como a FUNABEM nasceu para ser coveira do SAM - segundo a brilhante metáfora da escritora Eliane Maciel, autora de *Com Licença, Eu Vou À Luta*, um clássico da literatura de testemunho e denúncia da Doutrina da Situação Irregular.

A verdade histórica é que a FUNABEM, de coveira, acabou convertendo-se na filha do SAM. Seria o CBIA, em vez de coveiro da FUNABEM, o seu filho e, por conseguinte, o neto do SAM?

Nossa opinião é que não. O CBIA iniciou o seu reordenamento interno, mas, pela turbulência político-institucional do governo Collor, não chegou a concluí-lo. O processo de entrega dos complexos de Quintino e da Ilha do Governador ao Estado do Rio, porém, já estava em curso. A burocracia do Rio de Janeiro vinha se transferindo para Brasília e os escritórios estaduais estavam sendo reforçados, ou seja, havia um reordenamento institucional em curso.

O fim prematuro do governo Collor e a eleição do presidente Fernando Henrique, após a complementação do mandato pelo presidente Itamar Franco, levaram à extinção sumária do CBIA e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), duas situações inteiramente distintas, mas que, por sua similaridade de trajetória no passado, acabaram merecendo o mesmo tratamento por parte da nova equipe de governo que, certamente, não foi suficiente e convincentemente esclarecida a respeito de tudo que vinha sendo feito no governo Collor para o reordenamento do CBIA em conteúdo, método e gestão.

A verdade é que, no caso do CBIA, a nova lei derivada da Constituição de 1988 já existia desde 1990 e o órgão já estava sendo reordenado. O mais sensato seria o novo governo terminar o reordenamento e, não, a nosso ver, eliminar o órgão.

As dificuldades enfrentadas pelo atual governo em alavancar uma política nacional nessa área vem, de certa forma, corroborar essa avaliação. Na verdade, o grande desafio continua sendo o da geração de uma institucionalidade capaz de dar conta da amplitude e complexidade dos desafios da implantação de uma política nacional de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, baseada nas normas internacionais em vigor, na Constituição Federal e no ECA. Nossa grande esperança, neste momento especial de nossa evolução histórica, é de que a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República cumpra essa tão postergada missão.

#### **5.2.4 A SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS**

A criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, ligada diretamente à Presidência da República, ocorre, sem dúvida alguma, numa conjuntura caracterizada por avanços conceituais e institucionais relevantes:

1. a questão dos direitos humanos da infanto-adolescência sai da área de assistência social e vem para a área de Justiça;
2. a proximidade da Secretaria com o CONANDA passa uma idéia de avanço rumo a uma nova racionalidade operacional;
3. a pretensão de criar-se um órgão pequeno, leve, ágil e eficaz parece coerente com a concepção de Estado introduzida pelo atual governo;
4. a expectativa de que os avanços na política de direitos humanos obtida no caso dos presos e desaparecidos políticos estenda-se também às áreas dos presos comuns e dos adolescentes infratores;
5. a formulação de um Plano Nacional de Direitos Humanos, que inclui objetivos claros na área dos direitos da população infanto-juvenil, em geral, e do adolescente infrator, em particular;
6. as posições que vêm sendo assumidas pelo Brasil nos fóruns internacionais sobre as questões da infância e da juventude.

No plano operacional, contudo, as questões ainda deixam muito a desejar:

- a) a Secretaria tem uma estrutura aquém do requerido pela envergadura e complexidade de sua missão;
- b) os recursos financeiros e técnicos, por sua vez, não permitiram até agora uma ajuda efetiva aos estados, para reversão definitiva do velho modelo que, em muitos lugares, subsiste sob novas denominações;
- c) as dificuldades vividas pelo CONANDA impedem uma interação mais madura entre o Estado e a sociedade, na busca de soluções efetivas para os problemas vividos nessa área;
- d) as taxas de compromisso ético, vontade política e competência técnica existentes nas unidades federadas ainda são incipientes. Algumas unidades federadas avançaram no sentido de estruturar de maneira sistêmica uma política de atendimento ao adolescente infrator. Tais avanços, porém, não permitiram que em nenhuma delas emergisse um modelo que possa, verdadeiramente, ser apontado como prova de que é possível mudar e como exemplo para as demais de como essa mudança deve se processar;

e) a existência, em alguns estados, de forte resistência aos direitos humanos, entre quadros de base ainda comprometidos com as práticas dos tempos do Código de Menores e da PNEBEM, tem mantido um clima de desgaste e tensão permanentes nas unidades de internação, tornando os dirigentes políticos desses órgãos literalmente reféns, em alguns momentos, dos operadores do sistema.

A dura verdade é que as conquistas no plano jurídico e político-conceitual ainda não chegaram aos seus destinatários, que continuam, em grande parte, como nos tempos da Doutrina da Situação Irregular.

## 6. INTERNATOS, UM RETRATO EM PRETO E BRANCO

Seria injusto afirmar que este quadro se reproduz em todos os estados. A situação é bastante diversificada. Este conjunto de *flashes*, contudo, evidencia os principais problemas.

### **QUADROS DE PESSOAL NOTORIAMENTE INADEQUADOS**

O pessoal de linha, ou seja, o que atua com os adolescentes infratores no dia-a-dia, é visivelmente incapaz de compreender e operar o papel que dele se espera. Falta conhecimento das bases legais em que se assenta seu trabalho, falta compromisso ético com a causa da educação de jovens em dificuldade, falta o mínimo de capacitação técnica para atuar no âmbito da aplicação das medidas socioeducativas. Em alguns casos, é possível detectar que os adolescentes são pessoas dotadas de mais recursos mentais que seus educadores, o que torna muito difícil o desenvolvimento de qualquer proposta que se pretenda educativa.

### **INCAPACIDADE, PREPOTÊNCIA E ALIANÇAS ESPÚRIAS**

Como o repertório de respostas de natureza educativa de que dispõem os funcionários, para lidar com a problemática trazida pelos jovens, é quase nulo, o recurso que lhes resta é a contenção física, o exercício da força bruta e a aplicação de formas de violência simbólica, como tratamentos vexatórios, humilhantes e degradantes.

Tal situação costuma levar à celebração de alianças e pactos obscuros entre educadores e lideranças juvenis, que, além de resultarem em privilégios, “mordomias”, violência entre pessoas e grupos, costumam envolver facilitação de fugas, subornos, motins induzidos e outras aberrações.



## **A ARBITRARIEDADE COMO “MAL NECESSÁRIO”**

A consciência da gravidade da problemática trazida pelos jovens e da incapacidade das equipes de lidarem pedagogicamente com ela, devido às limitações objetivas e subjetivas dos quadros de pessoal, faz com que a violência e a arbitrariedade passem a ser encaradas como “um mal necessário”, algo não-desejável, mas objetivamente aceitável dentro de certos limites, sob certo controle.

Uma vez aceito esse pressuposto, o caminho para violências mais graves é fatal e irreversível, porque os educadores não podem dosar, eles próprios, até onde ir ou não ir. A conduta reativa dos adolescentes é, em muitas ocasiões, imprevisível. Uma vez que se entra por esse caminho, fica muito difícil recuar.

## **SITUAÇÕES-LIMITE**

A grande arma dos adolescentes, para enfrentar o despreparo de seus educadores, é criar situações que ultrapassem os seus parcos repertórios de respostas. Diante disso, não lhes resta outra alternativa que o emprego da força, da arbitrariedade e da violência. Tais práticas, porém, levam a um acúmulo de tensão que, quando não canalizada em outra direção por algum mecanismo equilibrador, leva a situações-limite: fugas em bando, motins, depredações, agressão a educadores, incêndios, tomada de reféns e outras, que, para serem revertidas, exigem o recurso à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros. Tais fatos, geralmente divulgados amplamente na mídia, fragilizam a direção da unidade e da instituição, levando a Justiça a transferir as lideranças desses movimentos para estabelecimentos penais destinados a adultos.

## **PACTO DE SILÊNCIO**

As sindicâncias e inquéritos realizados para apurar ocorrências internas, geralmente, não levam a muita coisa. Funciona quase sempre um pacto de silêncio e omissão. Uma vez ocorrido um fato grave, cria-se uma “versão oficial” por parte do grupo de envolvidos com a participação ou não da “direção da casa”.

Estabelecida a versão a ser divulgada, o funcionário que dela se afastar passa a ser considerado um traidor pelos colegas, alguém que “cuspiu no prato em que comeu” e que não merece mais a confiança e o apreço do grupo, que, em alguns casos, chega mesmo a fazer ameaças frontais ou veladas. Esse “anticorpo corporativo” faz com que muito pouco do que ocorre de errado no interior dos internatos seja efetivamente punido.

## **“TIRE A INSTITUIÇÃO DOS JORNAIS”**

É muito comum, depois que cai um dirigente da instituição e chega um novo, ele receber dos seus superiores, no governo, esta instrução: “Tire a instituição dos jornais”. A ordem não diz como fazer isso, apenas explicita o resultado pretendido. O dirigente, então, passa a ter uma clara consciência de que sua missão é reverter o quadro de insubordinação e desordem eventualmente existente. Para tanto, há dois caminhos: afastar os funcionários mais arbitrários e mudar a direção e o corpo técnico da casa, total ou parcialmente, instaurando um novo começo, ou então, chamando gente de pulso firme e dando-lhe ordem de pôr fim aos acontecimentos que estão levando a instituição ao noticiário, sem indagar nem determinar como isso deverá ser feito.

## **O PACTO NÃO ESCRITO**

Desde o fim do SAM e o início da FUNABEM, vigorou nas unidades um estranho pacto entre os monitores, agentes, disciplinários, ou seja lá que nome tenham os encarregados da disciplina e as chamadas equipes técnicas. Os técnicos se desincumbem de funções especializadas (laudos, entrevistas, estudos, encaminhamentos e outros), os operadores se desincumbem do resto, ou seja, do cotidiano da instituição, na quase totalidade do espaço e do tempo, pois os técnicos atuam apenas de segunda a sexta e em horários determinados, ficando limitados, muitas vezes, ao espaço físico onde se realizam suas atividades especializadas. O diretor da unidade é quem faz a mediação entre especialistas e “tomadores de conta”. Ocorre que, na verdade, são estes que exercem a quase totalidade da influência construtiva ou destrutiva do internato sobre os adolescentes. Esse estranho pacto ainda se mantém de pé nos dias atuais.

## **O DIRIGENTE REFÉM**

Em algumas situações, quando a cultura e os interesses corporativos assumem grande monta, os dirigentes da instituição costumam tornar-se reféns de corpos de funcionários de base, que, ao longo do tempo, acumularam privilégio sobre privilégio e tendem a ver desmoronar a estrutura que lhes garante as vantagens da posição atual.

Nesse caso, o recurso usado por esses grupos para dissuadir dirigentes bem-intencionados de seus intuitos de mudanças é promover e induzir motins e rebeliões em série, produzindo um quadro que passa para o governo e a opinião pública a impressão de anemia e desgo-

verno na instituição, levando a “direção fraca” a ser substituída por “gente de pulso e experiência”.

### **SEGURAR A BARRA**

Um dado interessante da cultura organizacional do internato é uma outra lei não-escrita, que consiste em não levar problema para o nível superior. As coisas devem, sempre que possível, ficar restritas ao nível em que ocorreram. Assim, por exemplo, o monitor não quer que o problema chegue ao coordenador de turno. Este, por sua vez, evita passar a questão ao diretor, que procura não ficar levando ocorrências ao dirigente da instituição. Já o dirigente procurará manter esses problemas longe do secretário e este, do governador, ou seja, cada um procura segurar a barra em seu próprio nível. Com esse procedimento, as pessoas pensam estar evitando incomodar seus superiores com problemas para os quais, de fato, eles não têm solução imediata.

### **A AMBIGÜIDADE DA MÍDIA**

A mídia, ao mesmo tempo em que denuncia arbitrariedades cometidas contra os internos, alimenta o máximo que pode, para com a população, a visão de periculosidade daqueles jovens, pondo, em dúvida, freqüentemente, a possibilidade de recuperá-los, atribuindo ainda, muitas vezes, à lei que lhes garante direitos fundamentais a condição de causa da situação encontrada, isentando os governantes de sua responsabilidade.

A ambigüidade da mídia em relação aos direitos dos adolescentes vem do fato de os jornalistas desconhecerem a letra e o espírito da lei. Eles operam com a versão da legislação que lhes chega por meio de policiais, promotores e juízes, aos quais, não raro, são adversários ferrenhos do novo Direito da Infância e da Juventude.

### **A COMPLETEUDE INSTITUCIONAL**

Toda internação é uma forma consciente de segregação. Assim, quanto mais completa for a estrutura de um internato, levando-o a não ter que recorrer a recursos institucionais e serviços externos, maior a sua capacidade de segregar. E quanto maior for a capacidade de o internato segregar, maior será a sua capacidade de exercer violência e arbitrariedade sobre os internos. Por isso, nenhum serviço que possa ser realizado por outro órgão deve ser exercido pela instituição responsável pela aplicação da medida de internação. Os funcionários de

outras instituições (saúde, educação, trabalho, segurança, esporte, cultura) devem ser rotativos, para não serem absorvidos pela lógica e pelos interesses corporativos da “casa”. Combater a completude institucional, o fortalecimento de instituições totais e investir no fortalecimento da incompletude institucional são o caminho a ser seguido.

### **AS VITRINES**

Enquanto não se faz um reordenamento amplo, corajoso e profundo dessas instituições, o recurso é a ação dos dirigentes se restringir a pequenas melhorias neste ou naquele setor. Faz-se uma oficina profissionalizante, um programa artístico-cultural, uma iniciativa na área de esportes e isso é apresentado ao governo e à opinião pública como a evidência de que os graves problemas da instituição estão sendo, enfim, superados.

Tais práticas, usuais no sistema, são uma maneira de as pessoas se desincumbirem dos encargos de consciência e mostrarem que estão fazendo alguma coisa; são vitrines essas pequenas melhorias descontextualizadas. Mais do que resolver os problemas da instituição, é preciso resolver a instituição como problema.

### **AS SUBCULTURAS DO INTERNATO**

Dentro de um mesmo internato, é comum coexistirem várias modalidades de cultura organizacional, todas convivendo, mais ou menos pacificamente, em nome da preservação do valor mais alto: os interesses corporativos que unem pessoas das mais diversas colorações político-ideológicas e tendências pedagógicas – se é que se pode usar essa expressão para definir as convicções, crenças e valores de cada membro da equipe.

Assim, temos posições correcionais-repressivas, assistencialistas, “libertárias”, garantistas e outras, coexistindo na mesma moldura institucional. As posições de uns e outros são alteradas, em termos de poder, conforme a posição assumida pelo dirigente da instituição. Geralmente, porém, ninguém é descartado. Todos permanecem aguardando a próxima “virada”.

### **A FUNÇÃO COMO ÁLIBI**

Se minha obrigação é ensinar um determinado ofício, eu a cumpro, faço o meu horário e não quero saber do resto. Esse discurso é a maneira que as pessoas encontram para não se sentirem cúmplices

das arbitrariedades e violências cometidas contra os adolescentes na instituição. O remédio é ficar cada um na sua e deixar a responsabilidade com o todo apenas para o diretor da casa. Afinal, ele ganha para isso.

Essa cultura da desresponsabilização das pessoas e do refúgio no álibi funcional é que permite que tanta arbitrariedade ocorra impunemente. Essa postura é que justifica o silêncio e a omissão. “Não vi, não ouvi, não sei de nada. Eu me limito a cumprir minha obrigação e ponto final.”

### **EDUCADOR OU SEGURANÇA?**

A fragilidade das propostas, a inconsistência técnica das equipes, a qualidade do pessoal recrutado, tudo conspira para que o modelo correccional-repressivo, amenizado aqui e ali por práticas assistencialistas e revestido de uma camada finíssima de discurso educativo, seja a realidade predominante em nosso sistema de atendimento ao adolescente privado de liberdade.

Nesse contexto, os operadores (as pessoas responsáveis pela manutenção da disciplina) formam uma categoria funcional majoritariamente constituída de seguranças desqualificados para atuarem até mesmo nessa função, quanto mais na educação de jovens em circunstância especialmente difícil.

## 7. PERSPECTIVAS

Nas seções anteriores deste trabalho, fizemos questão de proceder a uma análise situacional da política, definida a partir de uma visão compreensiva de sua evolução histórica.

O esgotamento técnico e operacional do modelo em vigor levou o Sistema de Administração da Justiça Juvenil a uma crise, a qual exige uma corajosa reengenharia institucional que permita tirar do papel os avanços contidos na legislação em termos de segurança-cidadã e direitos fundamentais.

A eficácia desse processo dependerá de uma clara direcionalidade aos estados dada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, no âmbito da implementação do Plano Nacional de Direitos Humanos.

Esse momento reordenador deverá ser da maior radicalidade e lucidez e estará assentado, em nossa maneira de ver, em algumas bases conceituais:

1. a natureza singular do atendimento ao adolescente autor de ato infracional requer a presença do Estado na informação, financiamento e coordenação das ações desenvolvidas na área;
2. a presença do Estado na prestação desse serviço (privação de liberdade) não pode ser revertida, mas deve ser revista em seu formato, pautando-se pela busca de uma nova institucionalidade para a área, no marco mais amplo da reforma do Estado;
3. a Secretaria Especial de Direitos Humanos deve concentrar o núcleo estratégico-conceitual de uma política nacional de tipo novo para essa área;

4. a transformação de entes estatais em entes públicos não-estatais deve ser considerada como uma possibilidade a ser tomada em conta no reordenamento institucional desse ramo de política de atendimento, principalmente no que se refere às alternativas à privação de liberdade;
5. o núcleo estratégico da política de atendimento ao adolescente infrator deverá, em cada estado, ser estatal e de administração direta. Quanto à execução da privação de liberdade, por tratar-se de atividade exclusiva do Estado, o modelo administrativo deveria ser o da gestão direta combinado com alternativas de gestão compartilhada;
6. o reordenamento deverá conduzir a órgãos menores e mais ágeis, com forte cultura de transparência administrativa, técnica e operacional;
7. o objetivo maior, entretanto, do processo de reordenamento deverá ser recompor a coerência entre o objeto (aplicação de medida socioeducativa), método (segurança-cidadã e respeito aos direitos fundamentais do interno) e estrutura (humana e efetivamente de contenção).

Essas são as bases conceituais do reordenamento do sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, as quais, em nossa visão, deveriam orientar sua reestruturação.

## LEITURA SUPLEMENTAR

### A CONTRADIÇÃO ENTRE A MISSÃO E OS MEIOS

Quando somente tentamos repor ao adolescente em dificuldade os bens materiais e não-materiais de que estava privado - casa, comida, roupa, remédio, ensino formal, profissionalização, esporte, lazer e atividades culturais -, estamos incidindo apenas na superfície do problema, sem alcançar as dimensões mais profundas e mais determinantes de sua atitude básica diante da vida.

A intervenção específica do educador, no que se refere aos impasses e dificuldades existenciais do educando, baseia-se numa relação pessoal positiva que o leve a encontrar o caminho que o retorne a si mesmo e aos outros.

De início, é freqüente que o educador depare com a porta fechada ou aberta apenas para os contatos estereotipados e formais das pessoas que não têm nada a dizer uma à outra. Será necessário ultrapassar os contatos superficiais e efêmeros e as intervenções técnicas puramente objetivas. Só a presença poderá romper seu isolamento profundo, sem violar seu universo pessoal. O sistema de atendimento, entretanto, não foi pensado nem estruturado para satisfazer esta ordem de exigências. A evolução histórica da educação dos jovens em dificuldade em nosso país, nesta perspectiva, ilustra bem este descaminho, a saber:

- a. Numa primeira etapa, o atendimento caracterizou-se por uma desconfiança a priori, em face do educando, e, por intervenções do tipo correccional-repressivo, que prevaleceram durante muito tempo. O Sam (Serviço de Assistência ao Menor), ligado ao Ministério da Justiça, foi sucedido pela Funabem (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), que passou a adotar um novo enfoque. Esta fase, contudo, ainda não está tão ultrapassada quanto se pensa. Seus reflexos prolongaram-se no tempo e acabaram por minar os esforços de modernização, terminando por sobrepor-se a eles, principalmente no que se refere aos adolescentes a quem se atribua a autoria de ato infracional;
- b. Na segunda etapa desta evolução, a visão do adolescente em dificuldade como elemento hostil e ameaçador (enfoque criminológico da periculosidade) foi substituída pelo enfoque da privação, da carência. A adoção dessa perspectiva levou à implantação das equipes interdisciplinares e à ampliação e diversificação do espec-



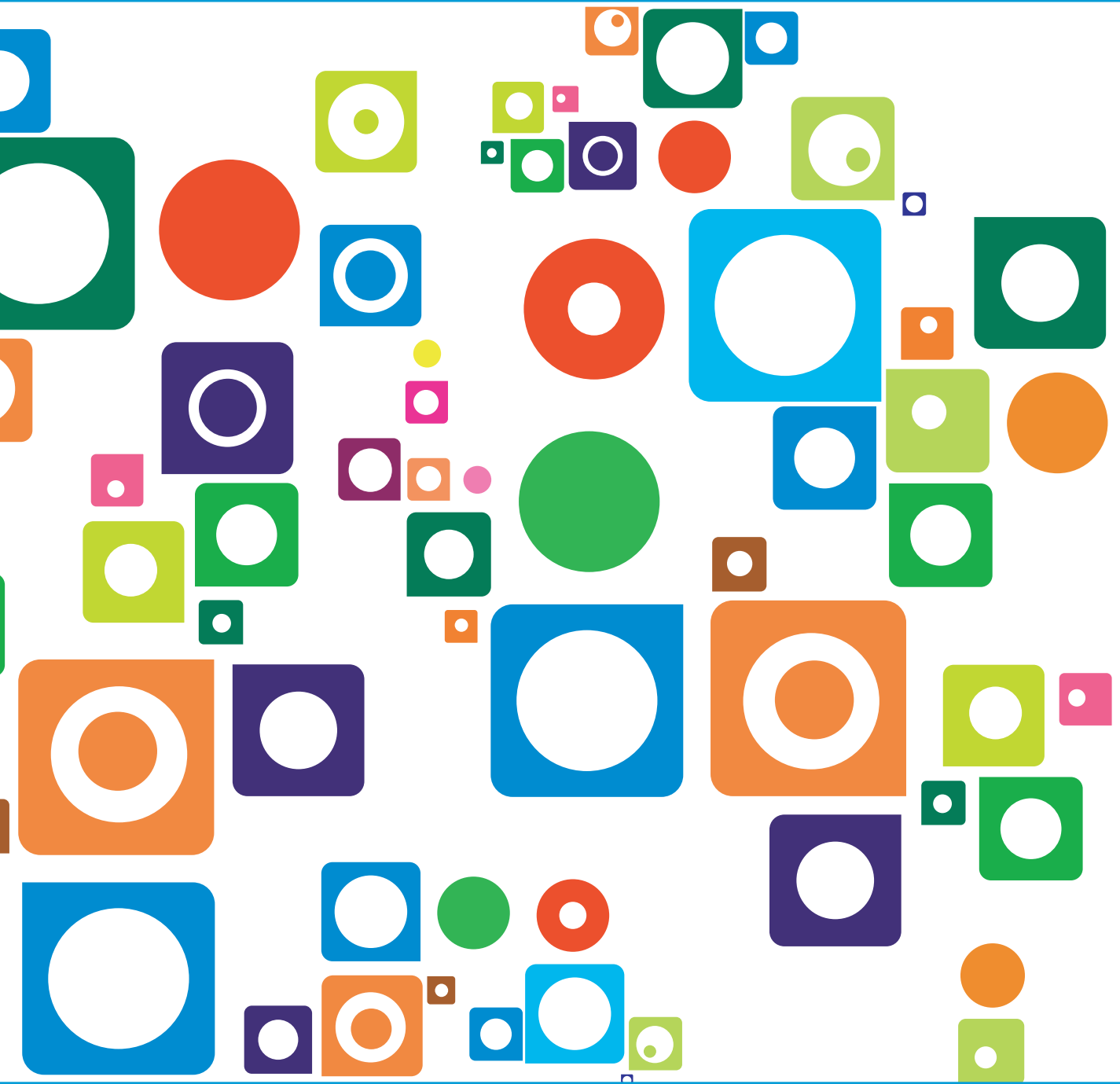
tro de atendimento, que passou a cobrir um número maior de necessidades dos destinatários dos programas sócio-educativos para adolescentes em dificuldade, melhorando as condições técnicas e materiais das unidades de atendimento. A verdade, porém, é que este modelo nunca chegou a vigorar de forma completa. As pessoas, os prédios e a cultura organizacional do passado fizeram dele uma realidade superposta às maneiras de entender e agir, herdadas da fase correccional-repressiva;

- c. A terceira etapa desta conturbada e sofrida trajetória vê o atual sistema como uma massa falida em todos os níveis e aspectos. O panorama legal revelou-se inadequado e propiciador de situações as mais desumanas e arbitrárias. O ordenamento político-institucional da área mostrou-se, nos últimos 25 anos, parte do “entulho autoritário” que a sociedade brasileira, hoje, vê-se chamada a desmontar, como parte do esforço de saneamento e de reconstrução democrática da vida nacional. E, no que se refere àquilo que mais imediatamente nos diz respeito neste momento, as formas de atenção direta ao adolescente em dificuldade, por problema de conduta, assumiram contornos de ineficácia e de degradação tão evidentes que o seu descrédito perante os destinatários e sociedade como um todo tornou-se uma realidade praticamente impossível de ser revertida sem a desconstrução total do sistema.

Por tudo isto, sustentamos que um ataque orgânico e conseqüente a essa questão passa por um sistemático esforço de transformação profunda do quadro atual. Este esforço deve desdobrar-se em três frentes básicas de atuação:

- mudanças profundas no panorama legal;
- um corajoso e amplo reordenamento institucional;
- uma efetiva melhoria das formas de atenção direta aos adolescentes em dificuldade.

Antônio Carlos Gomes da Costa



Fundo de População  
das Nações Unidas

**Secretaria Especial dos  
Direitos Humanos**