

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

LISANDRA NAZARÉ ROMA ASSUNÇÃO LEITE

NA MEDIDA CERTA?

O Princípio da Intervenção Precoce e suas repercussões no processo de ruptura
com o ato infracional

São Luís
2023

LISANDRA NAZARÉ ROMA ASSUNÇÃO LEITE

NA MEDIDA CERTA?

O Princípio da Intervenção Precoce e suas repercussões no processo de ruptura
com o ato infracional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Lília Penha Viana Silva.

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Leite, Lisandra Nazaré Roma Assunção.

Na medida certa? O Princípio da Intervenção Precoce e suas repercussões no processo de ruptura com o ato infracional / Lisandra Nazaré Roma Assunção Leite.

- 2023.

114 f.

Orientador(a): Lília Penha Viana.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, Sao Luis, 2023.

1. Adolescente. 2. Ato Infracional. 3. Intervenção Precoce. 4. Justiça Juvenil. 5. Sistema Socioeducativo.

I. Viana, Lília Penha. II. Título.

LISANDRA NAZARÉ ROMA ASSUNÇÃO LEITE

NA MEDIDA CERTA?

O Princípio da Intervenção Precoce e suas repercussões no processo de ruptura
com o ato infracional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lília Penha Viana Silva (Orientadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Carla Cecília Serrão Silva
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

A todos os meninos e meninas que são invisíveis até “incomodarem”.

À memória da querida Elisângela Cardoso, que sempre os viu.

AGRADECIMENTOS

Realizar essa pesquisa tem um significado muito especial para a minha trajetória como pessoa, militante, profissional e pesquisadora. Por isso, é justo agradecer aos que compartilharam da caminhada, apoiando esse resultado. Agradeço imensamente a todos, inclusive aos que não serão nominados aqui, mas que estiveram ao meu lado com amor e bons sentimentos.

Agradeço à minha família, pelo amor, compreensão e suporte nos momentos em que eu não estava disponível para simplesmente estar com eles, pois estava focada nas leituras, análises de dados e produções textuais. Ademar, Mel, Pedro, Yuri, obrigada! À Heloisa e Paulo (em memória), meus pais, obrigada!

Agradeço à minha turma no Programa de Políticas Públicas, por todos os bons momentos, pelas risadas, pelas trocas e pelo apoio. Foi bonito vivenciar esse grupo. Obrigada! Estendo também esses agradecimentos a todos os professores e corpo técnico da instituição, que sempre atuaram pelo melhor.

Agradeço a todos que me ajudaram a conseguir um pedacinho que seja das informações necessárias para a pesquisa, na Secretaria de Segurança Pública e na Polícia Civil, na Fundação da Criança e do Adolescente, na Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social, na 2ª. Vara da Infância e Juventude, na Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social, na Secretaria Municipal de Saúde e na Secretaria Municipal de Educação: Cel. Silvio Leite, Márcio Boden, Jhonatan Montalvane, Sorimar Sabóia, Lúcia Diniz, Nickson Souza, Ana Patrícia Rodrigues, Amanda Costa, Patrícia Moreira, Camila Portela, Ádila Kariny, Guilherme Moraes, Matheus Justino, Lúcia Marques, Poliana Cozzi, Nubervane Moreira, Cristiano Pereira, Giuliane Lopes, Esdras da Silva e Thyago Moraes. Também à Melanie e Talita, pelo apoio no registro dos dados. Aqui, um agradecimento especial ao juiz titular da 2ª. Vara, José dos Santos Costa, pelos aprendizados ao longo do tempo e pela confiança.

Agradeço a Márcio Thadeu Marques, Mário Volpi e Karyna, que também emprestaram seus saberes a essa pesquisa.

A Cassius Guimarães Chai, por ter acolhido o comezinho desse tema, lá atrás

Agradeço aos Matraqueiros, pois isso aqui também nasceu deles.

A Francisco Gonçalves e a Ofélia Silva, pela compreensão, sempre.

Agradeço toda a paciência, afetividade, direcionamento e incentivo da minha orientadora, professora doutora Lília Penha. Sem ela, talvez eu tivesse ficado pelo caminho.

Por fim, agradeço a todos os que se importam com nossas crianças e adolescentes. Vocês são essenciais!

*“Mudar o mundo, amigo Sancho, não
é loucura, não é utopia, é justiça!”*

Dom Quixote

RESUMO

Este trabalho aborda o problema da intervenção estatal junto a adolescentes que praticam seus primeiros atos infracionais em São Luís. Enfatiza-se aspectos da construção histórica da política de proteção a crianças e adolescentes no Brasil, com especial atenção àquelas relacionadas ao adolescente em conflito com a lei e à Justiça Juvenil. As políticas preventivas e socioeducativas são estudadas a partir da sua complexidade e das determinações históricas, culturais e econômicas que as envolvem. Para a construção da dissertação, realizou-se pesquisa bibliográfica em fontes secundárias, pesquisa documental sobre dados de atendimento em diversas instâncias do sistema socioeducativo e de políticas sociais básicas e aplicou-se questionários complementares junto a gestores e especialistas. Conclui-se que a intervenção junto aos adolescentes não ocorre com a rapidez necessária e que o sistema atual é pouco efetivo para impedir a evolução negativa do adolescente na prática do ato infracional.

Palavras-chave: Adolescente. Ato Infracional. Intervenção Precoce. Justiça Juvenil. Sistema Socioeducativo.

ABSTRACT

This work deals with the problem of state intervention with adolescents who commit their first infractions in São Luís. It emphasizes aspects of the historical construction of the protection policy for children and adolescents in Brazil, with special attention to those related to adolescents in conflict with the law and juvenile justice. Preventive and socio-educational policies are studied based on their complexity and the historical, cultural and economic determinations that surround them. For the construction of the dissertation, bibliographical research was carried out in secondary sources, documental research on service data in various instances of the socio-educational system and basic social policies, and complementary questionnaires were applied to managers and specialists. It is concluded that intervention with adolescents does not occur quickly enough and that the current system is not very effective in preventing the negative evolution of adolescents in the practice of the infraction.

Keywords: Teenager. Offense Act. Early intervention. Juvenile Justice. Socio-Educational System.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de vagas e Centros de Atendimento Socioeducativo	69
Gráfico 2 - Comparativo de atendimentos por Raça/Etnia, 2015 a 2021	73
Gráfico 3 - Comparativo do Atendimento por faixa etária, 2015 a 2021	73
Gráfico 4 - Caracterização dos atendimentos quanto ao ato infracional 2021 ...	75
Gráfico 5 - Caracterização dos responsáveis familiares por renda	76
Gráfico 6 - Raça/Etnia	80
Gráfico 7 - Idade	81
Gráfico 8 - Tipo de ato infracional	81

LISTA DE SIGLAS

CAD Único	-	Cadastro Único da Assistência Social
CAPSI	-	Centro de Atenção Psicossocial Infantil
CEDCA	-	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CIJ	-	Comissão da Infância e da Juventude
CIJJUV	-	Centro Integrado de Justiça Juvenil
CNJ	-	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	-	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	-	Conselho Nacional da Assistência Social
CNMP	-	Conselho Nacional do Ministério Público
CPP	-	Código de Processo Penal
CREAS	-	Centro de Referência da Assistência Social
DAI	-	Delegacia do Adolescente Infrator
DGPC	-	Delegacia Geral da Polícia Civil
ECA	-	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESMA	-	Escola de Socioeducação do Estado do Maranhão
FEBEM	-	Fundações do Bem Estar do Menor
Fórum DCA	-	Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNAC	-	Fundação da Criança e do Adolescente
FUNABEM	-	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FGV	-	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEMA	-	Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do MA
IIN	-	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INESC	-	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LA	-	Liberdade Assistida
LBA	-	Legião Brasileira de Assistência
LGPD	-	Lei Geral de Proteção de Dados
Lista TIP	-	Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social
MP	-	Ministério Público

OEA	-	Organização dos Estados Americanos
OIT	-	Organização Internacional para o Trabalho
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PJE	-	Processo Judicial Eletrônico
PNADC	-	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua
PPA	-	Plano Plurianual
PSC	-	Prestação de Serviços à Comunidade
RMA	-	Sistema de Registro Mensal de Atendimentos
SAM	-	Serviço de Atendimento ao Menor
SCVI	-	Superintendência de Combate à Violência Institucional
SEAT	-	Seção de Assessoramento Técnico
SEDIHPOP	-	Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular
SEMCAS	-	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMED	-	Secretaria Municipal de Educação
SEMUS	-	Secretaria Municipal de Saúde
SIGO	-	Sistema Integrado de Gestão Operacional
SIISP	-	Sistema de Inteligência, Informação e Segurança Prisional Penitenciária
SINAM	-	Sistema Nacional de Mortalidade
SINASE	-	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISLAME	-	Sistema para administração e controle escolar
SRPJ	-	Sistemas de Responsabilidade Penal Juvenil
SSP	-	Secretaria de Segurança Pública
STF	-	Supremo Tribunal Federal
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	-	Sistema Único da Assistência Social
TICs	-	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFMA	-	Universidade Federal do Maranhão
UIPP	-	Unidade de Internação do Plano Piloto
UNICEF	-	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VEMSE/DF	-	Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do DF

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL: a tradição repressiva e o histórico vazio de políticas de garantia de direitos	24
2.1 A função da criança e do adolescente na construção da economia e da sociedade brasileira	24
2.2 Principais marcos internacionais sobre direitos de crianças e adolescentes e seus reflexos no Brasil	32
3 O ATUAL SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO: lacunas e desafios.....	39
3.1 Doutrina da Situação Irregular X Doutrina da Proteção Integral: dualidade ainda atual na Justiça Juvenil e nas Políticas Sociais para adolescentes em conflito com a lei no Brasil	39
3.1.1 O entendimento controverso do artigo 112 do ECA	43
3.1.2 A questão da legalidade	46
3.1.3 A questão da proporcionalidade das medidas socioeducativas	49
3.2 Sobre o Princípio da Intervenção Precoce diante do ato infracional	54
3.2.1 Avaliação de especialistas	56
3.3 O Sistema Nacional Socioeducativo	58
4 PERCURSO DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI EM SÃO LUIS, SUA DEVIDA PROTEÇÃO SOCIAL E O PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO PRECOCE	63
4.1 Evolução do Sistema Socioeducativo no Maranhão	63
4.1.1 A privação de liberdade	63
4.1.2 Das medidas em meio aberto	67
4.1.3 Sobre o Centro Integrado de Justiça Juvenil	69
4.2 Racismo e pobreza: o perfil do adolescente em conflito com a lei no Maranhão.....	71
4.2.1 Gênero, raça/etnia, faixa etária e escolaridade: dados que não mudam	72
4.2.2 Da origem e do ato infracional cometido	74
4.2.3 Pobreza como característica fundamental	75
4.3 Da (não?) intervenção precoce: o caso de São Luís	76
4.3.1 Sobre os procedimentos relacionados ao ato infracional	77
4.3.2 Considerações sobre a amostra.....	79

4.3.3 Da delegacia à cela da cadeia – o que faz diferença no âmbito da Justiça Juvenil?	82
4.3.4 A desproteção social na raiz da violência.....	86
5 CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS.....	95
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS	103
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS	105
APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS	108
APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS	111

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação, intitulada *NA MEDIDA CERTA? O Princípio da Intervenção Precoce e suas repercussões no processo de ruptura com o ato infracional*, foi produzida no âmbito do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Vinculada à área de concentração *Políticas Sociais e Programas Sociais* e à linha de pesquisa *Violência, Família, Criança, Idoso e Gênero*, busca compreender a intervenção imediata do Estado frente aos primeiros envolvimento de adolescentes com a prática de atos infracionais.

Realidade cada vez mais recorrente dos tempos atuais, o envolvimento de adolescentes com a prática de atos infracionais (atos análogos ao que o Código Penal denomina “crime”), constitui-se em uma das principais preocupações da sociedade contemporânea brasileira no tocante à segurança pública. Segundo o *Levantamento Anual do SINASE*, realizado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em novembro de 2017 havia 143.316 mil adolescentes cumprindo medidas socioeducativas no país. Um número que revela um crescimento alarmante, se considerado que, apenas dois anos antes, o número registrado era de 96 mil.

Infelizmente, a preocupação da sociedade ainda não foi capaz de gerar políticas públicas preventivas suficientes para inibir a crescente cooptação de adolescentes para atividades criminosas. Políticas de educação, de fortalecimento dos laços familiares e comunitários e de cultura, esporte e lazer ainda são insuficientes, pouco abrangentes e, quase sempre, ineficazes.

Como em uma emergência médica, onde o que escapa às ações preventivas de saúde na atenção básica precisará ser tratado na alta complexidade de uma UTI, o ato infracional acaba sempre demandando o atendimento de emergência, na ponta final do processo da violência: a intervenção repressiva de segurança. Meninos e meninas que, por diversas circunstâncias, envolvem-se com a criminalidade, acabam sendo apreendidos pela Polícia e, por essa via, ingressam no sistema socioeducativo.

Ao longo do tempo, de uma forma híbrida, as Políticas Sociais e o Direito se ocuparam desse problema, gerando um sistema duplamente falho: que tenta ser socializante e educativo, mas não consegue demonstrar êxito; que tenta fugir de conceitos puramente punitivos, meta que também não alcança.

Do ponto de vista do Direito, além disso, há ainda questões importantes a serem debatidas sobre a aplicação das medidas socioeducativas: controvérsias em dispositivos legais, não-consideração de princípios básicos do Direito e do Direito Penal, e a aplicação de medidas restritivas de liberdade não como decorrência de uma conduta específica, mas como uma tentativa de saneamento social, dentre outros temas.

Do ponto de vista das Políticas Públicas que concretizam o sistema de atendimento socioeducativo, além das questões focadas na sua estruturação propriamente, o grande desafio é compreender sua efetividade, ou seja: em qual medida o sistema consegue gerar mudanças na vida do adolescente e cumprir o papel que lhe é atribuído no § 2º do art. 1º da Lei 12.594/2012, que o institui:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

Atualmente, são poucos os estudos que se propõem a isso, quase sempre se tomando como linha de partida o início do cumprimento de uma medida socioeducativa e analisando as reiterações ou reentradas posteriores¹, a depender da metodologia aplicada. Como consideram a entrada no sistema a partir desse recorte formal da aplicação da medida, essas pesquisas não dão conta do contexto de proteção social (ou desproteção) no qual se encontrava o adolescente quando começa a se envolver com atos infracionais.

¹ Importante fazer um esclarecimento sobre a opção conceitual desta pesquisa quanto aos termos utilizados para informar o retorno do adolescente ao sistema socioeducativo. Durante muito tempo, se utilizou o termo *reincidência* para designar o cometimento de novos atos infracionais, em um espectro bem amplo de possibilidades. Entretanto, reforça o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2019), “[...] como o termo “reincidência” é estabelecido pelo Código Penal e alude ao cometimento de delitos, aplicá-lo a adolescentes em conflito com a lei pode reforçar estigmas, sobretudo os relacionados à ideia de periculosidade”. Desta forma, considerando a peculiaridade da condição de adolescente, acredita-se ser mais adequado o uso do termo *reentrada*, que se refere a uma nova passagem pelo sistema socioeducativo sem uma sentença condenatória transitada em julgado anterior; e o termo *reiteração*, quando o cometimento de ato infracional é, mais de uma vez, confirmado pela Justiça através de nova condenação transitada em julgado.

Assim, o objeto da presente dissertação é a ação do Estado frente aos primeiros atos infracionais cometidos por um adolescente. Desse modo, buscou-se responder, como questão fundamental: o que tem sido feito pelo Estado no atendimento imediato ao adolescente autor de ato infracional assegura a proteção devida, conforme determina todo o arcabouço legal de garantia de direitos?

Pretendeu-se demonstrar se o Estado, por meio de suas políticas sociais, de segurança e de justiça, atua rapidamente, conforme o princípio da intervenção precoce, evitando um agravamento do envolvimento com o ato infracional.

Do ponto de vista pessoal, minha motivação para abordar esse tema tem origem na forma como ele vem perpassando toda a minha atuação profissional, inicialmente como jornalista e, depois, como advogada – trajetória que se mistura com a minha identificação como militante em defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Há pelo menos 20 anos, em diversas oportunidades, pude observar a ausência de ação, por parte do Estado, no enfrentamento imediato ao envolvimento de adolescentes com atos infracionais. Atuando na Agência de Notícias da Infância Matraca, ONG dedicada à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescente por meio da comunicação social, desenvolvi vários projetos sobre o sistema socioeducativo, produzindo materiais de orientação para profissionais da comunicação e, também, oficinas diretas com os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Nessas oficinas, as histórias de vidas que identificávamos nos apontavam que, quase sempre, uma ação direta, imediata e multidimensional, poderia ter evitado que o adolescente cometesse atos mais graves.

Mais à frente, como presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA, pude discutir a política de atendimento socioeducativo diretamente, sob a ótica do controle social, visitando unidades, questionando a ausência de estrutura, projetos pedagógicos e, até mesmo, de humanidade no sistema, como vinha sendo executado no Maranhão. De todas as políticas, as voltadas para adolescentes em conflito com a lei sempre me pareceram as menos prestigiadas e priorizadas, inclusive no orçamento público. Por outro lado, é exatamente essa vulnerabilidade ao cometimento de atos violentos e ilícitos, a condição que mais expõe o Estatuto da Criança e do Adolescente a críticas quanto à sua ineficácia. Ou seja: a política onde menos se investe é que mais impacta negativamente na visão que a sociedade tem sobre leis de proteção a crianças e adolescentes.

No curso de Direito, mais recentemente, fiz minha primeira aproximação acadêmica com o tema, na elaboração de minha monografia de conclusão, que se chamou “*NA MEDIDA CERTA? O processo judicial de aplicação das medidas socioeducativas ao adolescente frente ao processo penal do adulto para casos análogos – desafios e fragilidades*” e gerou a provocação direta para a presente pesquisa de mestrado. A partir da observação da realidade e da realização de análises preliminares de processos judiciais, percebi que muitos adolescentes vivenciam um longo processo de aproximação com o ato infracional, durante o qual não há quase nenhuma intervenção estatal para além de ações repressivas pontuais. Esse período pode ser considerado crucial para a consolidação ou não da relação do adolescente com o mundo do ato infracional e com facções criminosas.

Nos últimos cinco anos, ocupando o cargo de Secretária Adjunta de Direitos da Criança e do Adolescente na Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão (SEDIHPOP), tive a oportunidade de acompanhar mais de perto a política de atendimento socioeducativo, em função da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC), órgão executor dessa política no estado, ser vinculada à pasta de direitos humanos, aqui. Atualmente, como especialista do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em Educação e Proteção de Crianças e Adolescentes contra as Violências, me deparo a todo tempo com questionamentos relacionados à prática de atos infracionais e seus impactos na vida cotidiana de adolescentes pobres e periféricos, especialmente nas discussões sobre violência letal, nas quais os adolescentes e jovens (bem jovens!) são as principais vítimas.

Para mim, segue a certeza de que entender os determinantes por trás dessa aparente não priorização da prevenção do envolvimento de adolescentes com situações de violência é fundamental para que eu possa continuar contribuindo, onde quer que eu esteja, como militante, profissional ou pesquisadora, para a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Acredito que análises como a que se propõe neste trabalho podem contribuir com a construção de políticas públicas preventivas e de enfrentamento imediato, de cunho efetivamente protetivo, para meninos e meninas já inicialmente enredados por contextos de violência. Da mesma forma, creio que ela pode provocar abordagens futuras sobre temas que não serão aprofundados aqui, como a questão da efetividade das medidas socioeducativas em meio aberto; o papel da família no atendimento socioeducativo; a violência cada vez mais presente de meninas contra

meninas ou no ambiente escolar – todas questões com as quais me deparei durante a análise das milhares de ocorrências policiais que tive que ler como parte da metodologia de trabalho. Vale ressaltar, também, que o Brasil ainda se ressentido de uma pesquisa suficientemente abrangente, que consiga trazer um painel mais claro dos impactos das medidas socioeducativas nas reiterações e reentradas de adolescentes no sistema, e como anteparo à chegada ao sistema prisional, tema com o qual dialogo neste estudo, mas em universo limitado.

A metodologia utilizada tomou por base o materialismo histórico-dialético, pois buscou entender a questão do sistema socioeducativo considerando a totalidade da realidade na qual ele é alicerçado, bem como as contradições sociais, econômicas e jurídicas que afloram na sua execução, no sentido apresentado por Georg Lukács ao analisar os problemas categoriais da ontologia de Marx em *Prolegômenos para uma ontologia do ser social* (2010, p. 168): “o ser só pode ser abordado como ser se for objetivamente determinado em todos os sentidos. Um ser privado de determinações é apenas produto do pensamento: uma abstração de todas as determinações”. Assim, não há como entender a trajetória de um adolescente dentro do sistema socioeducativo sem considerar a questão racial e de gênero - no Brasil, são os adolescentes pretos e pardos do sexo masculino as principais vítimas/autores de atos infracionais –, sua “utilidade” para o sistema econômico vigente, seus determinantes identitários e a compreensão que a sociedade ao seu redor tem sobre a construção dos seus direitos.

Para tanto, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica sobre a temática, buscando construir uma base teórica que ajudasse a compreender melhor essa política e seus determinantes históricos, sociais e jurídicos. A ideia foi tentar sintetizar brevemente o pensamento de autores que refletem sobre fatores sociais que incidiram no desenvolvimento do sistema de atendimento socioeducativo como política pública, tanto em uma perspectiva mais histórica, como Fábio Pestana Ramos e Rafael Chamboulyron; quanto com foco mais jurídico, como João Batista da Costa Saraiva e Karyna Batista Sposato, passando por reflexões sobre a estruturação do sistema de proteção social de crianças e adolescentes no país, como as trazidas por Martha de Toledo Machado e Sônia Draibe, dentre outras. A partir do diálogo com os diversos autores, desenvolve-se uma análise centrada em categorias fundamentais para compreensão do fenômeno, tais como: intervenção precoce, sistema socioeducativo e proteção social.

Também como estratégia metodológica, coletou-se informações da realidade através de pesquisa documental que analisou e comparou, a partir de categorias previamente definidas, registros de ocorrências e processos judiciais de aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes autores de atos infracionais. O objetivo da fase documental foi o de reconstruir as trajetórias dos adolescentes dentro do sistema, tentando relacioná-las à reentrada e reiteração ou não, nos anos seguintes ao primeiro ato infracional registrado.

Para essa análise, foi definida uma amostra inicial de adolescentes acusados de terem cometido algum ato infracional, em sua primeira interação com o Sistema de Segurança Pública. Para se chegar até ela, analisou-se todas as ocorrências registradas pela Delegacia do Adolescente Infrator (DAI) de São Luís por um período determinado: o ano de 2016. A escolha desse período se deu para que se pudesse observar a trajetória dos adolescentes com mais riqueza, até a maioridade. Um adolescente com 12 anos em 2016 já teria 18 em 2022. Logo, como a maioria dos adolescentes em contato com o sistema têm entre 15 e 17 anos, a expectativa era poder observar o início da sua juventude adulta, buscando-se identificar uma possível entrada no sistema prisional. Mesmo assim, a coleta de informações na Segurança Pública compreendeu o período de 2010 a 2016, para que se pudesse observar os registros anteriores a 2016 e verificar se a ocorrência no ano de referência era, de fato, a primeira daquele determinado adolescente.

Apesar do Maranhão ter Delegacias do Adolescente Infrator em mais três municípios (Imperatriz, Caxias e Timon), optou-se por trabalhar somente com os registros de São Luís, por representarem o maior número de ocorrências, considerando-se a realidade da aplicação de medidas socioeducativas.

Todos os tipos penais registrados nas ocorrências foram considerados, como elegíveis, havendo somente a preocupação de inserção, na amostra, de casos onde havia uma acusação de prática de ato infracional e não somente um registro para fins de preservação de direitos. Para exemplificar: casos simples de ameaça ou mais graves, como de homicídios, foram igualmente considerados, já que ambos os tipos podem se configurar como atos infracionais. Mas situações onde apenas se registrou que um adolescente se evadiu do cumprimento de uma medida protetiva em um espaço de acolhimento institucional, não, por não se configurar um ato infracional propriamente dito. Para se chegar a esse resultado, todas as ocorrências do ano de referência foram lidas e analisadas em detalhes, a partir de banco de dados gerado

pelo Sistema Integrado de Gestão Operacional (SIGO) da Secretaria de Segurança Pública do Maranhão (SSP).

Ao todo, das 777 ocorrências registradas na Delegacia do Adolescente Infrator de São Luís no ano de 2016, 360 envolveram 387 adolescentes que estavam tendo o seu primeiro registro formal no Sistema de Segurança. Foram esses 387 adolescentes que compuseram a amostra para análise.

Valem aqui algumas considerações sobre essa coleta inicial:

- a) Diferentemente de políticas básicas, como Saúde e Educação, a Segurança Pública ainda não tem sistemas nacionais totalmente unificados, gerando uma grande dificuldade com o tratamento de dados dessa área. A implantação do SIGO representou um grande avanço nesse sentido, mas ainda carece de aprimoramento;
- b) Em nível estadual, trocas recentes de sistema fizeram com que as bases de dados mais antigas não conversassem com as mais recentes. O esforço para juntar informações de 2011 pra cá se transformou em uma ação quase manual, mesmo com bases de dados informatizadas;
- c) A qualidade dos registros iniciais das delegacias é bastante questionável. Há várias inconsistências nos dados, como grafias diferentes para o mesmo nome, lacunas de informações e atribuições de tipos de atos infracionais que não correspondem, tecnicamente, ao relato das ocorrências. Também há algumas repetições de números de Boletins de Ocorrência, mesmo com fatos diferentes, ou ausência de alguns números na sequência dos registros;
- d) É possível que alguns dos adolescentes que aparecem como tendo seu primeiro ato registrado no Sistema de Segurança em 2016 possam já ter tido algum outro registro em outras delegacias não especializadas. Apesar da orientação ser pelo encaminhamento à DAI, acontece, até hoje, dos registros iniciais serem feitos em qualquer outra delegacia;
- e) É importante dizer que só foram consideradas as ocorrências nas quais, minimamente, se podia identificar o adolescente acusado do ato infracional. Em muitos registros há apenas o primeiro nome, o que impossibilitaria qualquer busca por outras informações complementares;
- f) Por fim, vale refletir sobre os impactos que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) teve sobre as pesquisas acadêmicas. Foi travada uma longa conversa com a Secretaria de Segurança Pública e, posteriormente, com a

Delegacia Geral da Polícia Civil (DGPC), sobre se esse tipo de dado sensível (com informações pessoais) poderia ser compartilhado, mesmo para a finalidade de pesquisa acadêmica. Chegando-se à conclusão de que poderiam, com todos os resguardos apontados pela lei. Então, se acessar dados de segurança pública já era uma tarefa complicada, agora é ainda mais complexo, mesmo com a previsão legal, na LGPD, da possibilidade de compartilhamento para fins de pesquisa.

Em uma segunda etapa, com a amostra de adolescentes identificada, partiu-se para análise do seu percurso no sistema socioeducativo. O método foi a busca nominal nos sistemas Themis e Processo Judicial Eletrônico (PJE), do Tribunal de Justiça do Maranhão, feito pela 2ª Vara da Infância e Juventude de São Luís, para a identificação de uma possível aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviço à Comunidade ou Liberdade Assistida) ou em privação de liberdade (Semiliberdade ou Internação). Também pôde-se observar o uso do instituto da remissão na análise dos processos. Utilizou-se, também, informações sobre a execução de medidas de privação de liberdade, advindas da FUNAC, registradas no Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA).

Ainda nessa fase, buscou-se identificar a ocorrência de mortes violentas, a partir de informações alimentadas no Sistema Nacional de Mortalidade (SINAM) pela Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) de São Luís. Por fim, através da Superintendência de Combate à Violência Institucional (SCVI) da SEDIHPOP, pode-se identificar, do percentual dos adolescentes da amostra, agora jovens adultos, quantos chegaram ao sistema prisional a partir de algumas variantes, tendo como fonte o Sistema de Inteligência, Informação e Segurança Prisional Penitenciária (SIISP).

Na terceira e última fase de coleta de informações, tentou-se identificar qual proteção social básica lhe foi destinada ou negada nesse percurso. Analisou-se se os adolescentes identificados tinham acesso a políticas básicas como a educação e a assistência social, a partir de duas categorias: matrícula e frequência na escola e inclusão em benefício socioassistencial.

Assim, buscou-se o registro dos adolescentes nas redes escolares, a partir de dados alimentados pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) na plataforma do Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira (INEP), e no Sistema para administração e controle escolar (SISLAME). O objetivo era saber se estavam matriculados e frequentando a escola no período em que chegaram ao Sistema de Segurança e como seguiram nessa política. Infelizmente, aqui também houve dificuldade de identificar melhor essa realidade em função da descontinuidade e troca de sistemas, só sendo possível acessar dados a partir de 2018. Para se chegar às informações de 2016, a pesquisa teria que ser feita diretamente em cada escola, o que foi considerado inviável, dado o número de adolescentes da amostra e a diversidade de escolas. Para complementar, dados da FUNAC também ajudaram a identificar a situação dos adolescentes quanto ao sistema educacional quando do início do cumprimento da medida socioeducativa de privação de liberdade.

Quanto aos benefícios socioassistenciais, a opção foi a pesquisa da inclusão no Bolsa Família, por sua abrangência e importância. Para essa finalidade, utilizou-se dados do Cadastro Único da Assistência Social (CAD Único) registrados pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) de São Luís.

A partir desse percurso metodológico, o presente estudo foi estruturado em três seções. Na primeira, aborda-se a construção histórica da política de proteção a crianças e adolescentes no Brasil, destacando-se como perspectiva o lugar da criança no sistema econômico vigente, bem como os principais marcos jurídicos nacionais e internacionais que influenciaram localmente.

Na seção seguinte, afunila-se a elaboração e implantação do sistema de atendimento socioeducativo no Brasil da forma como se apresenta hoje, passando pelo debate sobre a dualidade que se verifica entre a aplicação da Doutrina da Proteção Integral e os resquícios ainda presentes da Doutrina da Situação Irregular. Tenta-se, também, caracterizar a aplicação das medidas e o significado e aplicabilidade que o Princípio da Intervenção Precoce deve ter nesse sistema.

Na terceira seção, apresenta-se e analisa-se as informações coletadas no estudo de caso focado nos adolescentes que tiveram seu primeiro envolvimento com o ato infracional registrado pelo Sistema de Segurança em 2016, em São Luís, conformando um estudo de caso. Os dados demonstram o percurso percorrido pelos adolescentes até a maioridade, refletindo sobre a aplicação do Princípio da Intervenção Precoce pelas autoridades envolvidas, na prática.

Na conclusão, faz-se um apanhado geral das questões identificadas, apontando-se as principais fragilidades e inconsistências do sistema, assim como possíveis caminhos para sua superação e/ou aprimoramento.

2 POLÍTICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL: a tradição repressiva e o histórico vazio de políticas de garantia de direitos

A construção do conjunto de normativas e entendimentos a que hoje denominamos de Direitos da Criança e do Adolescente em nosso país é algo ainda muito recente, do ponto de vista histórico, consolidando-se apenas a partir de 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/90.

Por isso, para entender o ser “adolescente em conflito com a lei”, seus condicionantes sociais e econômicos e como é visto pela sociedade e suas instituições, é fundamental compreender como crianças e adolescentes vêm sendo tratadas pelo ordenamento jurídico brasileiro ao longo de toda a história de existência do país. É bastante significativo como essas compreensões construídas ao longo do tempo ainda geram reflexos na ideia de direitos de meninos e meninas que se tem hoje, especialmente quanto aos autores de atos infracionais, objeto do presente estudo.

Nos tópicos seguintes, aborda-se essa visão histórica, ressaltando-se os principais marcos nacionais e internacionais que ajudaram a construí-la; além do caminho de proteção social escolhido pelo país para esse segmento populacional, bem como a construção do conceito de “menor infrator”, que será marcante na definição de políticas sociais no setor.

2.1 A função da criança e do adolescente na construção da economia e da sociedade brasileira

É importante refletir que o conceito de infância e adolescência é sempre socialmente construído a partir da cultura, experiência e contexto de cada povo, em dado momento histórico. E está sempre em reformulação, com maior ou menor velocidade, de acordo com a rigidez dos padrões sociais vigentes. No Brasil (e em toda a América Latina), a construção dessa categoria teve caráter extremamente colonialista, tendo como base, apenas, a visão européia de infância daquele momento e desconsiderando qualquer visão ou prática dos povos originários e dos povos trazidos para o Brasil de forma forçada, como africanos escravizados. Essa visão eurocentrada vai dominar, forçadamente, as concepções da própria sociedade brasileira em formação, desprezando sua realidade, particularidades, miscigenações e padrões de vida não europeus.

Quando da chegada dos portugueses ao Brasil, no início do século XVI, e da formação social do Brasil Colônia, a visão que imperava na sociedade europeia sobre crianças e adolescentes era a de quase nulidade. O conceito de infância era esvaziado e a criança era considerada, apenas, como um miniadulto, sob total tutela, de quem se esperava apenas que crescesse e se transformasse em força de trabalho. A criança era uma extensão do pai, de quem também era vista como uma propriedade.

É com essa visão que os portugueses desembarcam no Brasil e, no processo de colonização se vêm obrigados a lidar, inicialmente, com duas categorias de infância: indígenas – já residentes, e órfãos ou muito pobres – trazidos de Portugal junto com a população de degredados. Estes vinham para ser úteis na construção da nova colônia, enquanto aqueles se constituíam em desafio, exatamente por não se amoldarem à expectativa de trabalho que se fazia deles. Ramos (2010) explica a funcionalidade mercantil das crianças para as famílias pobres de áreas urbanas de Portugal, recrutadas pela Coroa como grumetes nas expedições:

Para os pais destas crianças (...), alistar seus filhos entre a tripulação dos navios parecia sempre um bom negócio. Eles, assim, tanto podiam receber os soldos de seus miúdos, mesmo que estes viessem a perecer no além-mar, quanto livravam-se de uma boca para alimentar. (Ramos, 2010, p. 11-12).

As tentativas de transformar as crianças indígenas em trabalhadoras também foram muitas e estão fartamente documentadas nos registros de missões jesuítas em suas aproximações de diversos povos. Segundo estudos de Chambouleyron (2010, p. 33), “[...] há constantes referências ao desejo dos índios de entregarem seus filhos para que fossem ensinados pelos padres”, até como tentativa de aliança. Há também relatos de que os jesuítas acolhiam as crianças depois do assassinio dos adultos, em conflitos com Bandeirantes. O objetivo era de que passassem por um “processo educativo” que os aproximasse da cultura europeia. Entretanto, muitos deles fugiam das missões e acabavam sendo mortos pelos colonizadores, extermínio que se estendeu à quase totalidade da população nativa do país.

Mais adiante, duas novas categorias de infância se formam, no processo de colonização: a das crianças negras, escravizadas com seus pais ou já nascidas no Brasil; e das crianças brancas, filhas da sociedade local em formação. Dentre estas últimas, sobressai também a divisão socioeconômica: filhos de trabalhadores pobres e filhos das elites coloniais. É somente a partir desta última categoria que se formará

o conceito de infância no Brasil. As outras serão esquecidas por muito tempo, quando se tratar do termo criança.

Vê-se fartamente na literatura que a infância pobre no Brasil sempre foi considerada pelo seu valor econômico:

Em um breve recorte da história nacional percebemos que entre os séculos XVI e XIX, as crianças filhas de escravos e indígenas foram exploradas pela escravidão juntamente com seus familiares. (...). As principais atividades econômicas da época do Brasil colônia, seja na agricultura ou na mineração, foram desenvolvidas com o emprego da mão-de-obra de crianças, filhos de escravos e indígenas, que eram explorados exaustivamente nas lavouras de cana-de-açúcar, tabaco e milho, além de servirem, também, como empregados domésticos ou vendedores ambulantes nos vilarejos. (Nascimento; Costa, 2015, p. 134).

Esse conceito de *infância brasileira*, que se espelhava na ideia europeia de educação, começou lentamente a diferenciar as crianças de até 7 anos das maiores e a incorporar a ideia da educação sob a tutela de religiosos, como uma preparação para a vida adulta. Somente no Século XIX se forma, realmente, uma compreensão de infância onde a criança é vista como um indivíduo em separado do adulto. Mas só no início do Século XX é que essa ideia se consolida em outras áreas profissionais - pedagogia, direito e medicina, dentre outras – que passam a ter, também, competências diversas sobre meninos e meninas, para além dos religiosos.

De toda forma, essa visão excludente da infância, considerando como criança e, posteriormente, adolescente, apenas aqueles que se encontram em situação de acolhimento familiar regular, fez com que se demorasse muito a construir políticas públicas para *as outras crianças*, em diversas condições de pobreza. Em contraste, por outro lado, a sociedade foi pródiga em produzir regramentos punitivos para essa população excluída, como veremos com mais detalhes na próxima seção.

Assim, é fácil perceber como se cria uma expectativa de “utilidade econômica” para o adolescente pobre, “irregular”, à margem da legitimação do seu direito a exigir direitos.

Cabe lembrar que, desde o início do século XX, as instituições que atendiam crianças e adolescentes pobres abandonadas ou consideradas “perigosas” buscavam sua profissionalização como estratégia de preparar operários para o início do incipiente processo de industrialização. E para os adolescentes pobres a profissionalização precoce continua a ser considerada uma alternativa relevante à prática do delito, à reincidência, porque pode facilitar a entrada no mercado de trabalho. (Teixeira, 2006, p.440-441).

Ao não cumprir sua função como força de trabalho para a acumulação de capital dos que detém os meios de produção, ele se constitui em um estorvo a ser

retirado do convívio social, abrindo espaço para a construção de políticas públicas de cunho essencialmente punitivo. E essa é uma realidade que se estende até a contemporaneidade, especialmente nos períodos de crise do capitalismo, como a que o mundo vivencia desde o final dos anos 2000 e que se agravou com a pandemia da Covid 19, em 2020.

A crise financeira de 2008, que teve sua origem nos Estados Unidos com a quebra do Banco Lehman Brothers, um dos mais tradicionais do país, foi considerada a maior crise do capitalismo desde a Grande Recessão de 1929. Sua origem foi o estouro da bolha de especulação imobiliária incentivada desde 2008, com a liberação sem critérios de créditos para investimentos no setor. A crise, que derrubou a Bolsa de Valores de Nova Iorque, gerou uma crise de liquidez e altos índices de desemprego. Seus efeitos imediatos atingiram as bolsas de valores de vários outros países, especialmente na Europa, produzindo uma nova crise nesse continente, em 2011.

No Brasil, a crise não teve grande impacto nos primeiros anos. Algumas empresas reportaram prejuízos nos meses seguintes e a Bolsa de São Paulo registrou quedas significativas, em alguns momentos. Mas, a longo prazo, viu-se fortes impactos no aumento do nível de desemprego por conta de dificuldades enfrentadas pelo mercado. Sobre esse retardamento dos efeitos da crise no Brasil, Antunes (2018, p. 138) explica que se deveu à estratégia adotada pelo governo Lula, à época, que se centrou em incentivar a retomada do crescimento econômico, com a redução de impostos em setores fundamentais da economia (automobilístico, de eletrodomésticos e da construção civil, por exemplo). Isso manteve os níveis de emprego em patamares estáveis, além de ter estimulado a expansão do mercado interno brasileiro, para compensar a retração do mercado externo, fragilizado pela redução da procura pelas *commodities*² produzidas no Brasil. Também incentivou bastante a transnacionalização da economia brasileira, “[...] quer pela abertura do mercado interno aos capitais internacionais, quer pelo impulso que deu para a internacionalização de vários setores da burguesia brasileira” (Antunes, 2018, p. 138), como o da construção civil.

² Produtos elaborados em larga escala, que funcionam como matéria-prima e possuem qualidade e características uniformes. Ou seja, não se diferenciam de local para local, nem de produtor para produtor, sendo seu preço uniformemente determinado pela oferta e procura internacional.

De uma forma geral, todos os países traçaram estratégias para superar a crise, entretanto, economistas apontam que até hoje as consequências são sentidas, especialmente na gradativa redução da oferta de empregos, que no Brasil se acentuou a partir de 2014. Mas, para compreender melhor esse cenário, é importante refletir sobre o significado de mais uma crise para o capitalismo mundial. Analisando as crises mais marcantes, Chesnais *et al.* (2003, p.16) reforçam que elas são, na verdade, “[...] um grande combate histórico da mais alta importância, que remete à grade dialética marxista das forças produtivas e das relações de produção e ao papel motor da luta de classes”. Para esses autores, o capitalismo atravessa as crises estruturais e as supera, através de transformações profundas em seu funcionamento.

Diante disso, resta compreender quais seriam as transformações em curso e qual o impacto disso na juventude. De uma forma ampla, os mesmos Chesnais *et al.* (2003, p.46) vão dizer que o traço mais marcante dessa nova fase do capitalismo é o regime de acumulação com dominância financeira, uma etapa particular do imperialismo, que mantém relação estreita com a mundialização do capital. Seria um regime de acumulação de uma certa forma autônomo, mesmo que momentaneamente, frente à classe trabalhadora e às outras frações do capitalismo. Nesse sentido, o trabalhador é ainda mais precarizado, pois é visto como um supérfluo. E, se o trabalhador passa a ser visto assim, a categoria *adolescente em conflito com a lei*, economicamente improdutivo, mais supérflua ainda, sendo o encarceramento uma solução menos dispendiosa que outros investimentos em proteção social que seriam devidos a esse grupo social.

Antunes (2018, p.35) também salienta essa condição, destacando a sua relação com as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que, ao invés de gerarem o fim do trabalho na era digital, como discutiam muitos autores, cria um proletariado de serviços, uma espécie de escravidão digital.

Portanto, a ‘longa transformação’ do capital chegou à era da financeirização e da mundialização em escala global, introduzindo uma nova divisão internacional do trabalho, que apresenta uma clara tendência, quer intensificando os níveis de precarização e informalidade, quer se direcionando à “intelectualização” do trabalho, especialmente nas TICs. Não raro, as duas tendências se mesclam e sofrem um processo de simbiose (Antunes, 2018, p.35).

Se esse exército de proletários de serviços cresce, aumenta ainda mais a falta de perspectiva de adolescentes e jovens quanto ao que pode vir a ser o seu futuro. Segundo a pesquisa *Juventude e Trabalho – Qual foi o impacto da Crise na*

Renda dos Jovens? E nos Nem-Nem? da Fundação Getúlio Vargas (FGV), “[...]o resumo da ópera da crise, para a juventude, é muito ruim. A proporção deles que não estudam nem trabalham sobe de 23,4% em 2014 para 26,2% em 2019” (NERI, 2019). Além disso, a mesma pesquisa aponta que dois em cada cinco jovens brasileiros em idade de trabalhar ou estão desempregados ou trabalham em empregos que não pagam o suficiente para superar a pobreza

Os últimos microdados da PNADC disponíveis revelam que os jovens foram os maiores perdedores de renda do trabalho nos últimos cinco anos. Enquanto outros grupos tradicionalmente excluídos – como analfabetos, negros e moradores da região Norte e Nordeste – apresentam reduções de renda pelo menos duas vezes maior que a da média geral, a perda foi 5 e 7 vezes mais forte entre jovens de 20 a 24 anos e entre os jovens adolescentes, respectivamente. Há aumento de desigualdade entre jovens de 15 a 29 anos 41,2% maior que o marcado aumento observado para o conjunto da população. (Neri, 2019, p.23).

A pandemia de 2020 veio como um novo golpe na geração de emprego e renda em âmbito mundial, agravada pela desproteção social da grande maioria das populações. São várias as análises que mostram que os jovens foram os principais atingidos na perda das possibilidades de geração de renda e de acesso ao mercado de trabalho durante o período da pandemia. Na verdade, essa já era uma tendência, mas as restrições trazidas pela pandemia fizeram com que se aprofundasse ainda mais.

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio específica sobre covid, a PNAD-Covid 19, durante a pandemia, um em cada quatro jovens ficou *desalentado*, ou seja: gostaria de trabalhar, mas não está empregado e deixou de procurar emprego (IBGE, 2020). Outro dado importante da mesma pesquisa é a taxa de desemprego entre jovens de 18 a 24 anos, que chegava a 27,1%, mais do que o dobro da média brasileira, que era de 12,2%.

O Atlas da Juventude, lançado em junho de 2021, elenca uma série de desafios de longo prazo, dessa que vem sendo chamada de “geração lockdown”. Dentre eles, citam estudos realizados pela Organização Internacional para o Trabalho (OIT) e da Fundação Arymax em conjunto com a B3 Social que apontam no mesmo sentido:

São impactos da pandemia na inclusão produtiva dos jovens: 1) interrupções na educação, treinamento e aprendizagem para o trabalho; 2) maiores dificuldades para jovens candidatos a emprego e novos entrantes no mercado de trabalho; e 3) perdas de emprego e renda, juntamente com a deterioração da qualidade do emprego (Barão; Resegue; Leal, 2021).

A pandemia exacerbou uma série de questões marcadas pela desigualdade de acesso a serviços e políticas. As ações de educação, por exemplo, passaram a ocorrer de forma online, alijando do processo milhares de meninos e meninas de baixa renda que não possuem os equipamentos necessários, muito menos acesso à internet de qualidade. Nas ações de aprendizagem, atividades educativas *in loco* e práticas foram interrompidas na maioria dos espaços.

Por fim, há que se registrar que a sequência de alterações nas legislações trabalhistas, precarizando as relações entre trabalhadores e patrões, tem transformado a busca por colocações de trabalho pelos jovens em uma jornada ainda mais infrutífera. Para o empregador, não é mais atraente abrir vagas de aprendizagem, por exemplo, considerando que o investimento que ele teria com um aprendiz agora pode ser até maior que o necessário para recrutar um trabalhador mais experiente, com os direitos trabalhistas flexibilizados.

Assim, sem experiência e com um mercado refratário, reduzem-se as condições de empregabilidade dos adolescentes e jovens, amplificando sua vulnerabilidade para a cooptação das facções criminosas, como trabalhadores do tráfico de drogas. É fato que grande parte das situações relacionadas à prática do ato infracional está conectada à situação socioeconômica dos adolescentes, que se envolvem com facções criminosas em busca de renda para subsistência ou para alcançar bens de consumo inatingíveis à sua condição.

Por isso, é tão importante se refletir sobre as concepções relacionadas ao trabalho infantil. Internacionalmente, o trabalho infantil é entendido como todo trabalho realizado por crianças e adolescentes abaixo da idade mínima de admissão ao emprego/trabalho estabelecida no país. No Brasil, de acordo com Constituição Federal (Art. 7º, XXXIII), a idade mínima é de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, para a qual se permite o trabalho a partir dos 14. A única exceção é estabelecida pela Convenção 138 da OIT, da qual o Brasil é signatário. Em seu Artigo 8º, ela autoriza o trabalho de crianças e adolescentes menores de 14 anos em representações artísticas, desde que com autorização judicial.

A exploração do trabalho infantil é uma das violações dos direitos de crianças e adolescentes mais comuns no Brasil e se constitui em uma questão social de difícil resolução. O país já foi considerado modelo por conta de sua política de combate ao trabalho infantil mas, desde 2016, vem sendo criticado internacionalmente por ter parado de gerar dados sistemáticos sobre o tema e, conseqüentemente,

deixado lacunas significativas no planejamento de ações. Dados da PNAD Contínua de 2019, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que havia 1,758 milhão de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em situação de trabalho infantil no Brasil antes da pandemia. Desses, 706 mil vivenciavam as piores formas de trabalho infantil.

Apesar de não haver ainda dados oficiais sobre o impacto da pandemia no crescimento de casos de trabalho infantil no Brasil, a pesquisa *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*³, lançada pela OIT e pelo UNICEF em junho de 2021, traz uma perspectiva mundial nada animadora. Segundo o relatório, o número de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em trabalhos perigosos (aqueles que prejudicam sua saúde, segurança ou moral) sofreu um acréscimo de 6,5 milhões de 2016 a 2020. A pesquisa trazia ainda o alerta de que, se os governos nacionais não atuarem fortemente contra essa tendência durante a pandemia, mais 8,9 milhões de crianças e adolescentes podem ser empurrados para o trabalho infantil até o final de 2022.

No Maranhão, em 2019, da totalidade das ocorrências registradas pela Polícia Civil envolvendo adolescentes como autores de atos infracionais, mais da metade teve a questão econômica como pano de fundo: 32% eram atos análogos a crimes contra o patrimônio (roubos e furtos) e outros 21% relacionados a tráfico de drogas. Essa é, com certeza, uma das expressões pouco admitidas ou discutidas do que se pode classificar como trabalho infantil.

As chamadas “piores formas de trabalho infantil” são definidas pela Convenção 182 da OIT, da qual o Brasil é signatário desde 2000. Em seu artigo 3º, ela dispõe:

Para os fins desta Convenção, a expressão as piores formas de trabalho infantil compreende: a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados; b) utilização, demanda e oferta de criança para fins de prostituição, produção de pornografia ou atuações pornográficas; c) utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes; d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança. (Brasil, 2008a)

³ Trabalho Infantil: Estimativas globais para 2020, tendências e caminhos a seguir

No Brasil, as modalidades das piores formas de trabalho infantil são detalhadas na chamada Lista TIP, definida pelo Decreto nº 6.481/2008, que reforça o item C do artigo 3º da Convenção 182, citado acima. Entretanto, mesmo com a tipificação internacional, acolhida pela legislação nacional, a utilização do adolescente no tráfico de drogas realizado pelas facções criminosas não é analisada e tratada sob o viés da exploração do trabalho infantil, merecedora de políticas públicas de apoio para que cesse; mas como mera prática de ato infracional, que deve ser reprimida e para a qual deve-se aplicar sanções, as medidas socioeducativas. Muitos dos atos infracionais análogos aos crimes contra o patrimônio, como os furtos e roubos, inclusive, ocorrem no contexto da ação de facções criminosas; logo, mesmo não se caracterizando diretamente como atividade do tráfico de drogas, é atividade de suporte à sua manutenção.

Veremos, no próximo tópico, que a forma como os mecanismos de promoção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil foram se estruturando não foi suficiente para reduzir o impacto dos cenários de crise do capitalismo na garantia e defesa desses mesmos direitos, expondo-os ao trabalho infantil, inclusive em suas piores formas.

2.2 Principais marcos internacionais sobre direitos de crianças e adolescentes e seus reflexos no Brasil

No cenário internacional, a discussão dos direitos de crianças e adolescentes também só vai ganhar corpo, de forma mais sistemática e articulada com o conjunto de outras discussões de direitos humanos, no pós-guerra. Em 1919, após o final da Primeira Guerra Mundial, a enorme quantidade de órfãos em vários países do mundo fez com que a então Liga das Nações instituísse o *Comitê de Proteção da Infância*, o primeiro órgão supranacional a ter crianças e adolescentes como objeto central da sua atuação. (Vannuchi; Oliveira, 2010).

A criação do Comitê traz uma ideia importante e nova no âmbito do Direito Internacional: a criança não é mais uma responsabilidade dos Estados, particularmente; ela é uma responsabilidade global. A partir daí, vários outros instrumentos foram criados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes de todo o mundo.

O próximo marco importante foi a Declaração de Genebra, que ficou conhecida como a primeira Declaração sobre os Direitos da Criança, proposta pela *International Union for Child Welfare*⁴ (atual *Save the Children*) e adotada pelas Ligas das Nações em 1924. Esse é considerado o primeiro documento internacional de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, pois procurava garantir, por parte dos Estados membros, comprometimento com o bem-estar das crianças, a partir de princípios que deveriam ser adotados por todos. É um documento simples, com apenas cinco artigos, mas que funcionou como embrião para a *Declaração dos Direitos da Criança*, de 1959, sobre a qual se falará mais adiante.

Seguindo os ecos dos movimentos internacionais de proteção, surge, na América Latina, mais especificamente no Uruguai, o Instituto Interamericano das Crianças (Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, hoje Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes - IIN), em 1927, posteriormente reconhecido como organismo especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil é membro desde a sua criação, tendo sido aqui, inclusive, a aprovação da criação do IIN, durante o III Congresso Americano da Criança, em 1922, no Rio de Janeiro.

Mas, somente após a Segunda Grande Guerra, em cenário de destruição vivenciado especialmente pela Europa, com milhares de crianças e adolescentes órfãos ou deslocados, as políticas de proteção à infância ganharam força e normativas internacionais mais claras. Em 1946, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o UNICEF (*United Nations International Child Emergency Fund*⁵), que surgiu com a missão de prestar o auxílio emergencial para crianças dos 14 países arrasados pela guerra na Europa e na Ásia, bem como às crianças refugiadas da Palestina, vítimas da criação do Estado de Israel. A ação do UNICEF se dava especialmente na ajuda humanitária: distribuição de alimentos e oferta de serviços médicos de acompanhamento, dentre outras necessidades emergenciais. Hoje, a ação do UNICEF continua, mas não mais somente com o foco emergencial, tendo perdido, inclusive, esse termo do nome. Seu mandato atual é o de fazer gestões pela proteção dos direitos das crianças, ajudando-as a satisfazer suas necessidades básicas e a expandir suas oportunidades de pleno desenvolvimento.

⁴ União Internacional pelo Bem-Estar da Criança

⁵ Fundo Emergencial Internacional das Nações Unidas para a Infância

Em 1948, a ONU proclama a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, na qual estão também, incluídos, os direitos de crianças e adolescentes. Onze anos depois, em 1959, proclama a *Declaração dos Direitos da Criança*, carta inspiradora, mas não obrigatória para os Estados membros.

Nas Américas, uma década depois, surge o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), em 1969, onde também tem destaque a proteção à infância: “Art. 19 - Toda criança terá direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da sua família, da sociedade e do Estado” (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1969).

Por fim, em 1989, a ONU adota a *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*, da qual o Brasil é signatário. A Convenção é hoje o principal marco legal de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, reconhecendo a necessidade de proteção especial a esse segmento. É o tratado internacional mais aceito em todo o mundo, não tendo sido ratificado apenas por um único país: os Estados Unidos.

Atualmente, muito outros tratados e pactos internacionais ratificados pelo Brasil estão em vigor em âmbito mundial ou regional, abordando direitos de crianças e adolescentes, destacando-se:

- Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – ONU, 1966;
- Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing – ONU, 1985;
- Declaração mundial sobre a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento da criança nos anos 90 – ONU, 1990;
- Princípios Orientadores das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil – Princípios de RIAD – ONU, 1990;
- Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade – ONU, 1990.

No Brasil, durante muito tempo, foi impossível se falar sobre qualquer legislação específica de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, pois esse tipo de diploma jurídico simplesmente não existia. As duas primeiras Constituições – a do Império, de 1824 e da República, de 1991 – nem sequer faziam menção a crianças. Entretanto, o Código Criminal de 1830 e o Código Penal de 1890, já traziam

os elementos iniciais do que viria a ser a Doutrina Penal do Menor. Ou seja: ação puramente punitiva, sem nenhuma garantia constitucional de direitos. (Jesus, 2006, p. 38).

Somente em 1927, surge a primeira lei brasileira dedicada a disciplinar, especificamente, tratamentos a serem dados a crianças e adolescentes em determinadas situações: o Código de Menores. Esse primeiro código incorporou uma série de leis e decretos anteriores, que já acenavam para a possibilidade de um tratamento diferenciado para essa população. Apesar de ser criticável do ponto de vista atual, o Código de 1927 trouxe inovações positivas, pois *“alterou e substituiu concepções obsoletas como as de discernimento, culpabilidade, responsabilidade, disciplinando, ainda, que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional”*, como explica Veronese (1997, p.10).

Veronese (1997, p.11) esclarece, ainda, que foi a partir desse Código que se passou a utilizar a expressão menor para *“designar aqueles que se encontravam em situações de carência material ou moral, além das infratoras”*. O Código de Menores de 1927 se aplicava aos menores de 18 anos, abandonados e delinquentes, retirando-os, de uma certa forma, da pura esfera punitiva, para colocá-los em um âmbito de necessidade de uma sanção-educação.

Refletindo sobre a especificidade de um *“welfare state”* brasileiro naquele momento de chegada do Código de Menores, Aureliano e Draibe nos lembram que

Estava colocada, em 1930, uma questão nacional da educação, tanto em termos da unificação do sistema educacional e do fortalecimento da União, quanto dos seus conteúdos sociais, expressos nas várias plataformas de “educação pública e gratuita” - em resposta a reclamos que ganhavam força desde os anos 20. (Aureliano; Draibe, 1989, p.121).

Eram tentativas iniciais de contrapor políticas de proteção à pura ação repressiva. Uma delas, no mesmo período, se revela na Constituição de 1934, a primeira a fazer menção aos direitos de crianças e adolescentes, mas somente no aspecto relativo ao trabalho, reprimindo o trabalho noturno de menores de 16 anos e proibindo o trabalho em indústrias insalubres aos menores de 18 anos (Liberati, 2002, p.31). Trazia, também, previsão de amparo à maternidade e à infância, mas sem muita expressividade. A questão da educação também surge nesta Carta, com a definição da competência da União para fixar o Plano Nacional de Educação em todos os níveis, mas as ações nessa área só vão ganhar impulso real na década de 1950, quando

houver o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública e surgirem outros mecanismos, como o Conselho Federal de Educação.

Foi somente a partir do surgimento da Constituição de 1937, com Getúlio Vargas, quando pode-se verificar, de fato, o Estado trazendo para si a responsabilidade do estabelecimento de políticas sociais protetivas para crianças e adolescente, como explica Jesus:

A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral e intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole. (Jesus, 2006, p.50).

Logo em seguida, o Código Penal de 1940 trouxe modificações ao Código de Menores de 1927, fixando a idade de responsabilização penal para 18 anos. Essa nova abordagem fez com que o poder executivo criasse o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), em 1941. Era um serviço de amparo à criança carente ou delinquente, mas que, na prática, agia como um sistema penitenciário juvenil, cumprindo as medidas aplicadas pelos juízes a menores de 18 anos. Também nesse período é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), como parte do Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil, durante a guerra. Apesar de integrar o sistema previdenciário, a LBA vai atender, além dos segurados, a população pobre em geral: desempregada ou em subempregos e com baixo poder aquisitivo.

O caminho seguido pelo SAM por 20 anos fez com que se transformasse em uma instituição de extrema violência contra as crianças e adolescentes que lá chegavam, tendo sido extinto por lei em 1964, quando da criação da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, a FUNABEM.

Nascida em pleno golpe militar, a FUNABEM era o órgão responsável por formular as diretrizes da Política Nacional do Bem Estar do Menor a serem executadas pelas Fundações do Bem Estar do Menor (FEBEMs), nos estados. Na sua atuação, acabou por colocar a criança e o adolescente sob uma ótica de **problema social**, evocando para si as diretrizes de segurança nacional em voga na época. A política renovava o apelo moral dos ideais militares, propondo como modelo o formato da família burguesa tradicional, já bastante distanciada da realidade de meninos e meninas das periferias das grandes cidades brasileiras. Logo, a FUNABEM ganhou,

assim como o SAM, caráter puramente repressor. “A LBA e a FUNABEM deveriam, por definição, elaborar a política nacional de assistência social e a política nacional de atenção ao menor, tarefa que ambas, de fato, nunca lograram realizar” (Aureliano; Draibe, 1989, p.137).

Em 1979, a *Doutrina da Situação Irregular* que já se desenhava com as normas vigentes, ganha um contorno ainda bem mais claro com a chegada do novo Código de Menores, que vigia sob o objetivo de garantir a proteção social de crianças e adolescentes, mas, de forma concreta, tratava como uma patologia todos aqueles que não se enquadravam nos padrões determinados, ou seja: infratores, abandonados, maltratados por suas famílias.

Do ponto de vista do Direito da Criança e do Adolescente, Antônio Carlos Gomes da Costa (1993, p.58) explica que o Código de Menores era muito criticado pelos recentes movimentos sociais organizados na década de 1980 por não se referir a todas as crianças e adolescentes, mas somente às que se encontravam em *situação irregular*. Não haviam indicadores claros, sistematicamente construídos, que pudessem apontar para as necessidades de construção de políticas públicas.

Até então, a discussão mais importante travada sobre direitos de crianças e adolescentes a partir de indicadores sociais, foi a conduzida pelo Movimento Higienista, que nasce no final do século XIX e que vai ter bastante influência no debate sobre políticas públicas até a década de 1950, com reflexos posteriores.

Imbuídos do ideário do saneamento moral, os higienistas lançaram seus olhares e cuidados principalmente sobre os pobres, as prostitutas, os loucos, os cortiços, as crianças e todos os locais/grupos que, segundo eles, de alguma maneira, precisariam ser tutelados para que melhorassem suas condições de higiene e não oferecessem danos ao restante da população. (Silva Junior; Garcia, 2010).

É o movimento higienista que vai sistematizar os primeiros indicadores sociais relacionados à infância brasileira, com caráter nacional, abordando em especial a mortalidade infantil, que na época atingia índices alarmantes, além de outros agravos à saúde de meninos e meninas. A visão higienista, apesar de questionável em diversos aspectos, vai ajudar a trazer a criança para um lugar de destaque nas discussões de políticas públicas.

Já na década de 1980, os movimentos sociais recém-organizados no processo de redemocratização começam a provocar a construção de políticas e a atuar de forma organizada para gerar dados e institucionalizar indicadores sociais

sobre a realidade de crianças e adolescentes. Um dos dados relevantes levantados a partir da articulação popular foi o do número de crianças e adolescentes “abandonados”, os meninos e meninas de rua, como eram chamados então.

Toda essa movimentação social da década de 1980, que acontece no mundo inteiro, vai se refletir na criação de normativas importantes para a garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, como a já citada *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança* (ONU, 1989) e o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Brasil, 1990). A própria Constituição de 1988 foi alvo de uma emenda popular que introduziu um conceito até hoje muito importante para os direitos de meninos e meninas no país: a prioridade absoluta constitucional. A proposta de emenda “*Criança, prioridade nacional*” foi elaborada por especialistas e militantes pela infância de todo o Brasil, e recebeu mais de 1 milhão e 400 mil assinaturas de crianças, adolescentes e resultou na inclusão dos seguintes artigos na Carta Magna:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. (Brasil, 1988).

São esses dois artigos que serviram de base para a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente, dois anos depois. Foi o ECA que, finalmente, estabeleceu as bases para as políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, trazendo também o regramento a ser aplicado a adolescentes em conflito com a lei, autores de atos infracionais. Posteriormente, dezenas de leis específicas foram criadas, tratando de diversos temas relativos à infância e adolescência, das quais destaca-se a Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, sobre o qual entenderemos melhor seus princípios, diretrizes e consequências na próxima seção. (Brasil, 2012).

3 O ATUAL SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO: lacunas e desafios

Assim como sobre o direito da criança e do adolescente como um todo, compreender a construção histórica da Justiça Juvenil brasileira é fundamental para entender por que os avanços são lentos e as políticas ainda carregadas de carga fortemente repressiva, mesmo com princípios de direitos humanos tão presentes nas legislações vigentes.

O ponto de partida é conhecer um pouco mais da chamada Doutrina da Situação Irregular e seu contraponto, a Doutrina da Proteção Integral, entendendo os principais pontos onde os procedimentos da Justiça Juvenil atual se aproximam de princípios menoristas que já deveriam ter sido superados. Da mesma forma, é importante conhecer a estruturação do Sistema Nacional Socioeducativo a partir da Lei 12.594/12. A presente seção se propõe a fazer esse percurso.

3.1 Doutrina da Situação Irregular X Doutrina da Proteção Integral: dualidade ainda atual na Justiça Juvenil e nas Políticas Sociais para adolescentes em conflito com a lei no Brasil

Segundo Saraiva (2002, p.14), a Doutrina da Situação Irregular “[...] é aquela em que os menores passam a ser objeto da norma quando se encontrarem em estado de patologia social, assim definida legalmente (no revogado Código de Menores em seu art. 2º)”. Ou seja, o próprio texto da lei colocava meninos e meninas que vivenciavam situações diversas como alvo de medidas semelhantes de saneamento social. Crianças e adolescentes (conceito ainda juridicamente inexistente, na época), privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória; vítimas de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; em perigo moral devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou explorado em atividades contrárias aos bons costumes; privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; com desvio de conduta, em virtude de grave estado de inadaptação familiar ou comunitária; ou autores de infração penal – todos estavam em *situação irregular*.

O amplo espectro de atuação da lei acabou resultando na figura de um “Juiz de Menores” com poderes quase ilimitados, que iam desde a criação de normas a partir da edição de portarias, em uma função quase legislativa, até a aplicação de medidas de internação sem terem sido provocados para tal, desconsiderando

princípios importantes para o exercício da magistratura, como o da Inércia, segundo o qual o juiz atua somente quando for provocado. Essa super função do juiz também respondia à visão de que as famílias pobres eram incapazes de cuidar, proteger e educar suas crianças, necessitando sempre da tutela do Estado para tal.

A partir de uma análise sistemática do Código de Menores de 1979 e das circunstâncias expostas, podem-se extrair as seguintes conclusões quanto à atuação do Poder Estatal sobre a infância e juventude sob a incidência da Doutrina da Situação Irregular: (i) uma vez constatada a "situação irregular", o menor passava a ser objeto de tutela do Estado; e (ii) basicamente, toda e qualquer criança ou adolescente pobre era considerado "menor em situação irregular", legitimando-se a intervenção do Estado, através da ação direta do Juiz de Menores e inclusão do menor no sistema de assistência adotado pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor. (Leite, 2006, p 98).

Movimentos populares que se fortaleciam na década de 1980 começaram a questionar essa visão de que grande parte da população de crianças e adolescentes empobrecidas do país estariam, de acordo com o Novo Código de Menores de 1979, em "situação irregular". Juntava-se a isso as condições degradantes dos Serviços de atendimento, bem como frequentes denúncias de torturas. Volpi (2001, p. 27) lembra que "[...] a revolta dos meninos, as fugas, os motins, passaram a repercutir para além das instituições, promovendo uma onda de protestos de cidadãos e grupos que passaram a denunciar as atrocidades cometidas naquelas instituições".

Foi esse contexto de movimentos sociais ativos, somados à abertura democrática e à provocação de tratados internacionais, que nos levaram a uma evolução do Direito da Criança e do Adolescente. O que temos em vigor hoje, no Brasil, foi construído, como já visto, com base na chamada Doutrina da Proteção Integral, em oposição à Doutrina da Situação Irregular, advinda dos Códigos de Menores.

Desta forma, pode-se dizer que as leis brasileiras sobre infância e adolescência fundam-se em três princípios centrais: *a infância e a adolescência como prioridade imediata e absoluta*, ou seja: a proteção a esses grupos sobrepõe-se a qualquer outra medida; *o melhor interesse da criança e do adolescente*, que deve sempre prevalecer na tomada de decisões e execuções de ações relativas a tal estágio de desenvolvimento do ser; e, por último, *a responsabilidade compartilhada* entre Estado, família e sociedade, pela garantia de direitos, abandonando a concepção de que isso caberia somente à família.

A garantia de diversos direitos de meninos e meninas, expressa no ECA ou em leis que o seguiram, absorveu, ao longo do tempo, esses princípios em suas

formulações. Entretanto, quando o que está em pauta é a responsabilização juvenil face o cometimento de uma infração à lei, pode-se identificar, ainda muito forte, o conflito entre a tradição tutelar menorista anterior e a nova perspectiva de proteção integral, que os compreende como sujeitos de direitos.

Segundo Garcia Mendez, os princípios introduzidos pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança geraram Sistemas de Responsabilidade Penal Juvenil (SRPJ) na América Latina que refletem, filosoficamente, uma perspectiva inovadora e crítica de defesa dos direitos humanos; mas que se chocam com a dificuldade em se compreender os adolescentes como plenamente sujeitos de direitos. Para ele, o conflito nasce, principalmente, da prática:

Uma profunda crise de implementação, resultado da negativa de dotar de orçamento e recursos humanos adequados à nova institucionalidade dos SRPJ, potencializou, como consequência, uma profunda crise de interpretação. O resultado dessa crise consiste, em primeiro lugar, em tentar operar legislações de corte garantista com a discricionariedade das velhas leis de menores. (Garcia Mendez, 2015).

Ser sujeito de direitos, nesse contexto, tendo como marco a Convenção, significa que a nossa Constituição Federal reconhece crianças e adolescentes como titulares dos mesmos direitos que todos os outros cidadãos, além daqueles que decorrem da sua condição peculiar de ser em desenvolvimento.

O que se pretende mostrar, neste capítulo, é que mesmo que se tenha construído a perspectiva de responsabilização do adolescente sob a égide da doutrina da proteção integral, a influência do saber penal é clara, mas negada. Situação que gera um paradoxo: há uma responsabilização formal não penal, mas com forte caráter punitivo, de fato; mas a ela não se aplicam os princípios processuais-penais de garantia normalmente aplicados a um adulto.

Sobre esse tema, Sposato defende que a Teoria da Responsabilização do Adolescente é parte da Teoria Geral da Responsabilidade Penal, corporificando um Direito Penal Juvenil como um campo próprio do Direito e subsistema do Direito Penal,

[...] afirmar que o campo de atribuição de responsabilidade penal de adolescentes e consequente imposição de sanções jurídico-penais, como são as medidas socioeducativas, encontra-se divorciado dos princípios processuais penais de garantia, significa reconhecer uma dupla violação de direitos: de um lado o não reconhecimento dos adolescentes como titulares do direito ao devido processo legal e, simultaneamente, por outro lado, a negação da natureza penal da restrição da liberdade que resulta da imposição das medidas a eles impostas. (Sposato, 2013, p. 28).

Neste ponto, é importante situar o leitor quanto ao que consistem as medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes autores de atos infracionais. Definidas na Lei 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos de 112 a 125, as medidas socioeducativas podem ser aplicadas pela autoridade competente depois de verificado o ato infracional, considerando-se a capacidade do adolescente de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. Dividem-se em seis tipos:

b) *Advertência* - admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada;

c) *Obrigação de reparar o dano* – se possível, pode ser aplicada a atos infracionais com reflexos patrimoniais, determinando-se, ao adolescente, que restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima;

d) *Prestação de serviços à comunidade (PSC)* – realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. As tarefas devem ser atribuídas conforme as aptidões do adolescente, em jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho;

e) *Liberdade assistida (LA)* – medida por meio da qual o adolescente permanece em liberdade, mas sendo acompanhado por profissionais das políticas de assistência social que o integrará a programas sociais, supervisionará sua vida escolar e diligenciará no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;

f) *Semiliberdade* – o adolescente permanece privado de liberdade durante a noite, mas pode sair ao longo do dia para atividades externas, sendo obrigatórias a escolarização e a profissionalização. Esse regime pode ser determinado desde o início ou ser aplicado como forma de transição da internação para o meio aberto;

g) *Internação* – medida mais grave, pois trata-se da privação da liberdade, em si. Exatamente por isso deve estar sujeita aos Princípios da Brevidade, Excepcionalidade e Respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, na qual se encontra o adolescente. Só pode ser aplicada quando se tratar de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; por reiteração no

cometimento de outras infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

As medidas socioeducativas são aplicadas pelo Poder Judiciário a partir da apreciação de representação do Ministério Público (MP), elaborada, quase sempre, após provocação da autoridade policial. Devem ser executadas por órgãos do executivo municipal (medidas em meio aberto) ou estadual (medidas em meio fechado), sendo que as privativas de liberdade só podem ser executadas em estabelecimentos específicos para essa finalidade.

3.1.1 O entendimento controverso do artigo 112 do ECA

Em paralelo à aplicação das medidas socioeducativas, o ECA, em seu artigo 112, VII, também abre a possibilidade de determinação de alguma medida protetiva ao adolescente, dentre as elencadas no seu artigo 101, I a VI, em razão da sua conduta: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio e orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

Na prática, entretanto, poucas são as vezes em que medidas protetivas são aplicadas em conjunto com as socioeducativas.

Por outro lado, essa diretriz trazida pelo artigo 112 favorece uma confusão conceitual quanto à natureza das medidas socioeducativas em si. Há divergências na doutrina e na jurisprudência quanto ao caráter dessas medidas, sendo que muitos as reputam também como puramente protetivas, abrindo a possibilidade da sua aplicação com a mera justificativa de proteção ao adolescente e não em retribuição ao seu agir, semelhante ao que antes se via no Código de Menores, com seu ambíguo *desvio de conduta*, que permitia ao juiz aplicar a privação de liberdade para qualquer comportamento considerado como tal:

Art. 41. O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público.

§ 1º O menor sujeito à medida referida neste artigo será reexaminado periodicamente, com o intervalo máximo de dois anos, para verificação da necessidade de manutenção de medida.

§ 2º Na falta de estabelecimento adequado, a internação do menor poderá ser feita, excepcionalmente, em seção de estabelecimento destinado a maiores, desde que isolada destes e com instalações apropriadas, de modo a garantir absoluta incomunicabilidade. (Brasil, 1979).

Um exemplo disso se vê nesse caso levado até o Supremo Tribunal Federal (STF): um adolescente acusado de furto simples recebe a aplicação de uma medida de internação. A Defensoria Pública impetra *habeas corpus*, questionando a privação de liberdade, já que o ato infracional foi praticado sem violência ou grave ameaça a pessoa, mas tem sua pretensão denegada. Na sentença originária, de primeira instância, percebe-se a aplicação da medida socioeducativa de internação como uma resposta a *desvios de conduta* do autor, como se lê a seguir:

[...] Em várias oportunidades, deixou de cumprir as medidas de meio aberto, mostrando-se recalcitrante a obedecer a regras. É sabido o seu envolvimento com uso de crack. Infelizmente, a internação, dado o seu grau de dependência e, de resto, total descompromisso com a obediência às regras sociais, é a única que se apresenta terapeuticamente indicada e eficaz. (Brasil, 2013).

É notório que a decisão, mesmo demonstrando o descumprimento, por parte do adolescente, de outras medidas aplicadas anteriormente (o que, por si só, já poderia justificar a determinação da privação da liberdade, como uma internação-sanção de no máximo três meses, como dispõe o artigo 112, § 1º do ECA), a juíza em questão prefere motivar sua decisão (internação por tempo indeterminado), fundamentalmente, baseada no fato de que ele precisa de apoio terapêutico para deixar de usar drogas. Decisão que só se explica a partir da visão equivocada de que a medida socioeducativa tem um caráter puramente protetivo, comungada pela própria ministra Carmem Lúcia, como se demonstra a seguir:

Inicialmente, entendo oportuno ressaltar que, tratando-se de menor inimputável, não existe pretensão punitiva estatal propriamente, mas apenas pretensão educativa (...). De fato, é nesse contexto que se deve enxergar o efeito primordial das medidas socioeducativas, mesmo que apresentem, eventualmente, características expiatórias (efeito secundário), pois o indiscutível e indispensável caráter pedagógico é que justifica a aplicação das aludidas medidas (...). (Brasil, 2013).

Esse é o entendimento majoritário: as medidas socioeducativas não trazem efeito retributivo e punitivo, primordialmente. Essa visão, entretanto, abre possibilidades para que uma série de arbitrariedades no julgamento de atos infracionais cometidos por adolescentes sejam, de fato, comuns em nossos tribunais.

Aplicar uma medida socioeducativa de privação de liberdade, sem prazo determinado, a um adolescente que cometeu furto simples, mesmo que em descumprimento de medidas anteriores, é decisão que não encontra suporte na legislação vigente. E, como reforço, vale ressaltar que, sabidamente, as unidades de privação de liberdade para adolescentes não são centros de reabilitação para usuários de drogas, tendo, inclusive, grande deficiência para lidar com essa realidade, dada a ausência de políticas de Saúde disponíveis nos Estados para essa finalidade. Mais acertada seria a decretação de uma medida verdadeiramente protetiva ao adolescente, a saber a preconizada no artigo 101, VI, do ECA: “inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos”, conjugada a uma medida socioeducativa em meio aberto, dada a pouca gravidade do ato em tela (furto simples).

Nesse sentido, reflete Machado:

A interpretação desvirtuada do art. 112, que leva a concluir que as medidas socioeducativas teriam caráter protetivo, a qual, também com bastante frequência, tem levado à limitação de incidência do contraditório e da ampla defesa. Ou ainda à aplicação de medidas socioeducativas em hipótese em que elas não eram necessárias, sob o ângulo do interesse social pela paz pública, com prejuízos às cláusulas da inimizabilidade penal garantista, da excepcionalidade e brevidade da privação de liberdade (Machado, 2006, p. 115-116).

Há, em contrapartida, entendimentos jurisprudenciais que compreendem as medidas socioeducativas também com caráter retributivo ao ato praticado, como a manifestação do ministro Jorge Mussi, do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. DIVERGÊNCIA NOTÓRIA. 1. Sendo notória a divergência, com edição, inclusive, da Súmula 338 por este Tribunal, bem como demonstrada, com a transcrição das ementas, a discordância entre as decisões proferidas pelo Tribunal a quo e esta Corte, resta suprido o requisito do art. 255 do RISTJ. MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS DO ECA. CARÁTER PROTETIVO, RETRIBUTIVO E REPRESSIVO. APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO, PREVISTO NO CÓDIGO PENAL. SÚMULA 338 DO STJ. 1. **As medidas sócio-educativas, previstas no Estatuto da Criança e Adolescente, além de possuírem caráter protetivo, também são retributivas e repressivas, por serem impostas coercitivamente, razão pela qual deve incidir a prescrição, em obediência ao princípio da igualdade**, garantindo aos menores os mesmos direitos dos imputáveis, nos termos da Súmula 338 do STJ. (Brasil, 2008b).

Para melhor entendimento, a Súmula 338 do STJ a que se refere o ministro é a que determina que “[...] a prescrição penal é aplicável nas medidas socioeducativas” (Brasil, 2007).

O que se salienta, aqui, é que não reconhecer o caráter punitivo das medidas socioeducativas de privação de liberdade, antes de se configurar em algo aparentemente benéfico para os adolescentes, significa deixá-los em um limbo jurídico onde, em nome da proteção, pode-se tangenciar o Princípio da Legalidade, aplicando medidas de forma indiscriminada ou até de forma mais gravosa que para os adultos; ou, em outro extremo, retardando a intervenção do Estado.

3.1.2 A questão da legalidade

O princípio da legalidade, consagrado pela Constituição Federal de 1988, tem como base o brocardo latino *nullum crimen, nulla poena sine lege* – não há crime ou pena, sem lei anterior que os defina. Na Carta Magna brasileira, está inscrito em seu artigo 5º, II: “[...] ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Seria possível questionar se esse princípio se aplica ao processo do ato infracional, considerando-se que o adolescente não comete crime, nem recebe pena, mas sim uma medida que visa à sua educação e reinserção ao convívio social. Entretanto, dois fatores levam ao entendimento contrário. O primeiro é a já citada concepção constitucional da criança e do adolescente como sujeito de direitos, o que lhe garante igualdade de titularidade de direitos, perante outros cidadãos, no caso, os que já atingiram a maioridade. O segundo fator merece um pouco mais de atenção: trata-se da forma como o Estatuto da Criança e do Adolescente definiu quais condutas antijurídicas seriam alvo de sanção. Para fazer isso, o legislador se utilizou da técnica da tipificação delegada, ou seja, não se ocupou de criar tipos próprios de condutas a serem sancionadas pelo sistema de justiça juvenil, apenas se utilizou dos tipos penais de adultos, para definir a aplicação das medidas socioeducativas, de forma análoga. Logo, seguindo o princípio da legalidade, se não há crime, não pode haver aplicação de medida dessa natureza. Da mesma forma, se o que define a necessidade da aplicação da medida socioeducativa é a existência de uma conduta típica e antijurídica – um crime – todas as garantias próprias do direito penal do adulto devem ser, também, aplicadas ao adolescente. Na verdade, mais que isso: considerando-se o Princípio do Interesse superior da criança e do adolescente, essas garantias deveriam ser, ainda, ampliadas. Mas não é o que se vê, na prática diária dos tribunais brasileiros, como reflete Saraiva:

Ao adolescente que se atribui a autoria de ato infracional reconhecem-se todas as garantias mais outras, próprias de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, em um plus de garantias, que se tem denominado discriminação positiva. Faz-se inaceitável a facilidade em que alguns julgados reconhecem a possibilidade da internação provisória, quando um maior de dezoito anos, na mesma circunstância, jamais teria contra si o decreto de prisão preventiva (Saraiva, 2016, p. 34).

É fácil encontrar, entre julgados de diversos tribunais, adolescentes recebendo medidas socioeducativas por tráfico de drogas, por exemplo, sem nem terem sido apreendidos com o porte de alguma substância ilícita, como no caso a seguir, registrado na comarca de Açailândia, Maranhão, em maio de 2011. A adolescente foi apreendida em companhia de um adulto em um posto de gasolina. O adulto estava de posse de R\$ 9,45 e mais 43 pedras de crack, as quais comercializava. Em depoimento na delegacia, o adulto informou que a droga pertencia à adolescente e que ele havia apenas segurado o saco plástico que as continha para ela, “[...] enquanto a mesma ia fumar uma pedra de CRAK”, momento em que a polícia chegou. Informou também que desconhecia quem fornecia a droga, mas que sabia que a adolescente trabalhava comercializando-as. Segundo o relato da acusação, também era “[...] público e notório que se dedica habitualmente à prostituição e à traficância”. Ela, por sua vez, no momento da apreensão, confessou que a droga era sua, não do adulto que a acompanhava, mas voltou atrás e negou, em juízo.

Mesmo sem estar de posse da droga e tendo negado, em juízo, sua propriedade, a adolescente foi acusada de ato infracional análogo ao crime de tráfico de drogas e à associação para o tráfico (artigos 33 e 35, Lei 11.343/2006) pelo Ministério Público, que tomou como base a sua confissão no momento da apreensão, bem como os testemunhos dos policiais que efetuaram a apreensão (que não foram os mesmos que os abordaram, na ocorrência) e da mãe da adolescente, que também não estava no momento do fato. O pedido do MP foi pela aplicação de medida privativa de liberdade. A Defensoria Pública, por sua vez, pugnou pela aplicação exclusiva de medida de inclusão em programa de auxílio e tratamento de toxicômanos, sob o argumento de que não havia prova de autoria de ato infracional similar ao veiculado na representação e de que a adolescente, como usuária de drogas, deveria receber tratamento congênere ao que é legalmente previsto para usuário na Lei de Drogas, a fim de que possa reintegrar-se à sociedade.

Apesar de não haver provas suficientes da autoria, à adolescente foram impostas medidas socioeducativas de Prestação de Serviços à Comunidade e de

Liberdade Assistida pelo prazo de um ano, que poderia ser prorrogado (mesmo com o artigo 117 do ECA limitando a PSC ao máximo de 6 meses). Também foi alvo de medidas de proteção: inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a toxicômanos pelo mesmo período (também podendo ser prorrogado); de acolhimento institucional, tendo em vista que se encontrava desabrigada; bem como foi requerido tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.

Em sede de apelação ao Tribunal de Justiça, a sentença foi confirmada, tendo sido reformada, apenas, de ofício, quanto ao tempo de aplicação da PSC, que era flagrantemente desrespeitoso ao que estabelece o ECA. A relatora do caso confirma que baseia sua crença na autoria, assim como o juízo *a quo*, fundamentalmente a partir da confissão da adolescente, mesmo ela não estando de posse da substância ilícita: “A autoria, a meu ver, também resta demonstrada, embora negada em Juízo pela recorrente (fls. 51), a prática do ato infracional foi confessada com detalhes na fase inquisitorial (fls. 18-19)”. (Maranhão, 2015).

Diante dessa decisão, vale lembrar, em sentido contrário, a Súmula 342, do STJ, que preconiza: “No procedimento para aplicação de medida socioeducativa, é nula a desistência de outras provas em face da confissão do adolescente.” (Brasil, 2007). NUCCI, refletindo sobre a citada súmula, demonstra o quanto ainda é incipiente o entendimento de que ao adolescente cabem, também, todas as garantias processuais que recaem sobre o adulto:

[...] se o procedimento infantojuvenil fosse encarado como um autêntico processo, para fins de defesa, jamais haveria necessidade da edição da referida Súmula. Afinal, nem mesmo no processo penal a confissão pode ser considerada a rainha das provas, conforme se vê do art. 197 do CPP: “o valor da confissão se aferirá pelos critérios adotados para os outros elementos de prova, e para a sua apreciação o juiz deverá confrontá-la com as demais provas do processo, verificando se entre ela e estas existe compatibilidade ou concordância”. Porém, verifica-se, ainda nos tempos atuais, uma resistência de alguns magistrados a considerar a confissão como uma das provas a valorar e não como a prova. Permanecendo o ranço da divindade da confissão, como se fosse um arrependimento interior incontestável, terminava-se por dispensar toda prova em relação ao imputado menor, aplicando-lhe, desde logo, medida socioeducativa. Era a prevalência do entendimento sob a égide do antigo Código de Menores, mas ainda existia tal posição após o advento deste Estatuto, o que motivou a edição da mencionada Súmula 342. (Nucci, 2014, p. 2.077).

Entretanto, como pode ser visto no julgado citado, esse entendimento ainda é comum em dias atuais, mesmo depois da Súmula 342.

Ainda sobre o ato infracional análogo ao crime de tráfico de drogas, é frequente, também, que se desconsidere outro entendimento do STJ, aplicado aos adultos: o de que é fundamental, para formar materialidade, o laudo pericial técnico definitivo que comprove ser ilícita a substância apreendida, tida como droga. Para os adolescentes, entretanto, o laudo preliminar de constatação é, muitas vezes, o único meio de prova da materialidade e já é considerado suficiente para justificar a aplicação de medida socioeducativa.

Esse caso ocorrido na Bahia após a pacificação do entendimento do STJ é um exemplo disso. Ao adolescente foi imputada uma medida socioeducativa de liberdade assistida pelo prazo mínimo de um ano pelo juízo de primeira instância, conseguindo que se considerasse a ausência do laudo definitivo somente em sede de apelação ao Tribunal de Justiça daquele Estado.

APELAÇÃO CRIMINAL. ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. PLEITO ABSOLUTÓRIO. CABIMENTO. AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE DELITIVA. RECURSO PROVIDO.
(Classe: Apelação, Número do Processo: 0537608- 35.2015.8.05.0001, Relator (a): Carlos Roberto Santos Araújo, Segunda Câmara Criminal - Primeira Turma, Publicado em: 15/02/2017). (Bahia, 2017).

Em seu voto, o desembargador Carlos Roberto Santos Araújo, explica sua decisão por ter verificado que não houve a juntada do laudo pericial da substância apreendida com o adolescente, o que prejudicava irremediavelmente qualquer imputação por ato infracional análogo ao crime previsto no artigo 33, da Lei 11.343/06. Para ele, não havia como provar que de fato o adolescente estava com substância entorpecente proscria em lei, o que impedia a aplicação de qualquer medida educativa em desfavor do recorrente. Entretanto, vale ressaltar que o acórdão foi publicado em fevereiro de 2017, sendo que o adolescente já vinha cumprindo medida socioeducativa de liberdade assistida desde julho de 2015.

3.1.3 A questão da proporcionalidade das medidas socioeducativas

Um dos princípios norteadores da aplicação das medidas socioeducativas é o da proporcionalidade. Ele aparece inicialmente no ECA no artigo 100, dedicado a elencar os princípios relativos às medidas protetivas. Em seu inciso VIII, este artigo enuncia que a medida deve ter “[...] proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada”. Mais adiante,

quando trata das medidas socioeducativas propriamente, o referido diploma legal define que a estas também cabem os mesmos princípios aplicados às medidas protetivas.

Aliás, a questão da proporcionalidade na aplicação da medida socioeducativa não é uma novidade do ECA – ela já tinha sido explicitada pelas Regras de Beijing, que traz, em seu item 17.1, alínea a o seguinte enunciado: “[...] a resposta à infração será sempre proporcional não só às circunstâncias e à gravidade da infração, mas também às circunstâncias e às necessidades do jovem, assim como às necessidades da sociedade”.

Dito isso, é preciso lembrar um outro princípio elencado pelo ECA: o da proteção integral e prioritária, contido no mesmo artigo 100, já citado. Segundo ele, a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida no Estatuto deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares. Ou seja: a interpretação deve ser sempre benéfica à criança e ao adolescente.

Conjugando os dois princípios, o que o ECA nos propõe é que a proporcionalidade na aplicação das medidas socioeducativas, sopesando a análise da gravidade do fato e das circunstâncias do adolescente, devem ser sempre as mais benéficas possíveis a ele. Entretanto, por falta de parâmetros mais claros, nota-se uma grande discrepância nas decisões de aplicação das medidas, recebendo, atos absolutamente distintos em termos de gravidade, medidas semelhantes.

Grande parte dessa aplicação desmesurada das medidas mais gravosas de privação de liberdade, para atos de natureza bem distintas, vem da interpretação equivocada do artigo 122, I, do ECA, que diz que a medida de internação só poderá ser aplicada quando tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa. A questão é que aquilo que o ECA apresenta como uma possibilidade de medida, que deveria ser analisada à luz dos princípios da excepcionalidade e da brevidade, acaba sendo entendido como a medida adequada a qualquer ato infracional cometido com violência ou grave ameaça. Desta forma, são inúmeras as situações em que vamos ver a aplicação da medida de internação: de tráfico, passando por roubo qualificado por porte de arma (já que configura grave ameaça) até homicídio qualificado, mas não exclusivamente, já que há aplicação de medidas para ato infracional análogo à receptação, tentativa de furto e roubo, dentre outros tipos.

Uma situação que pode exemplificar essa desproporcionalidade é o julgamento de uma apelação em favor de um adolescente a quem se aplicou medida socioeducativa de internação por prática de ato infracional análogo ao homicídio qualificado. O pedido pleiteava a desqualificação para lesão corporal seguida de morte, dado não ter sido constatado *animus necandi*⁶ nas circunstâncias do fato, mas apenas a intenção de machucar a vítima. A apelação foi provida, em parte, como se vê no trecho do voto, a seguir:

Quanto ao mérito, o apelo merece parcial provimento. **A medida socioeducativa foi corretamente imposta, entretanto, a imputação feita deve ser desqualificada para ato infracional equiparado a crime do art. 129, §3º do Código Penal: lesão corporal seguida de morte.** (...) Como dito, consta à fl. 39, que o recorrente não tentou ceifar a vida da vítima, mas sim lesionar sua integridade física, motivo pelo qual a imputação de cometimento de ato infracional análogo à conduta do art. 121 do Código Penal (homicídio), deve ser desqualificada para a capitulação do art. 129, § 3º, do mesmo diploma (lesão corporal seguida de morte). Esta é a medida de justiça, vez que o dolo é o elemento volitivo da conduta típica, tendo o legislador pátrio adotado a teoria da vontade – art. 18, I, do Código Penal – para a sua correta caracterização. Nesse espeque o dolo direto (resultado certo e determinado visado) é a vontade de realizar a conduta e produzir o resultado. Por conseguinte, deve o agente responder pela conduta que intenta praticar, sendo o dolo direto do apelante o elemento diferenciador entre os tipos penais acima citados. (Maranhão, 2013).

Mesmo ressaltando a grande diferença na gravidade dos tipos penais usados de forma delegada para a definição do ato infracional cometido, a medida aplicada pelo juízo de primeira instância foi mantida pelo Tribunal: internação. Para que se tenha a devida noção da diferença que o nosso sistema jurídico faz a esses dois tipos penais, pode-se observar as penas de um e de outro, quando cometidos por um adulto: para o homicídio qualificado, a pena prevista é de reclusão, de 12 a 30 anos; para a lesão corporal seguida morte, a pena é de reclusão, de 4 a 12 anos. Para o adolescente, nessas duas condutas, a mesma medida: internação por tempo indeterminado.

Digiácomo e Amorim alertam, em seu *Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado* (2010, p.176), que

O dispositivo [ECA] traz as hipóteses nas quais, em tese, é juridicamente admissível a aplicação da medida de internação (valendo tais disposições também para aplicação da medida de semiliberdade, ex vi do disposto no art. 120, §2º, do ECA). Isto não significa, no entanto, que “toda vez” que caracterizada uma das hipóteses aqui relacionadas, o adolescente “deverá” automaticamente ser submetido a medidas privativas de liberdade. Muito pelo contrário. Mesmo diante da prática de atos infracionais de natureza grave, o adolescente somente deverá receber medidas privativas de liberdade se não

⁶ Intento de matar

houver outra alternativa sociopedagógica mais adequada, consideradas suas necessidades pedagógicas específicas (assim apuradas através de estudo psicossocial idôneo, conforme arts. 151 e 186, §4º, do ECA), devendo sempre ser dada preferência a medidas em meio aberto, que venham a fortalecer vínculos familiares e comunitários. (Digiácomo; Amorim, 2010).

Na verdade, são poucas as pesquisas sobre a questão da proporcionalidade na aplicação das medidas socioeducativas. Entre 2011 e 2014, a Seção de Assessoramento Técnico (SEAT) da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do DF (VEMSE/DF), sob a supervisão da juíza da Vara, Lavínia Tupy Vieira Fonseca, realizou um levantamento para identificar se o tempo de internação (maior ou menor) tinha algum impacto em uma possível reincidência do adolescente ao ato infracional. O objetivo era ter elementos para compreender se a pressão social por medidas mais duras (longas) para adolescentes seria a solução para fazer cessar o seu envolvimento com a criminalidade. A pesquisa, entretanto, aponta que, pela análise dos dados, não houve qualquer relação entre o tempo de duração da privação de liberdade e o comportamento de reincidência dos egressos estudados. “Em outras palavras, tanto os egressos que voltaram a reincidir quanto os que não voltaram seguiram esses caminhos por razões que não se relacionam ao tempo de duração de suas internações” (TJDFT, 2016, p.43). Para essa análise, foram observados nos 12 meses subsequentes à liberação da medida socioeducativa, 283 egressos da Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP), liberados entre janeiro de 2011 e agosto de 2013.

Mas a pesquisa traz outro dado importante e que guarda relação direta com o tópico que ora se aborda nesta dissertação: a proporcionalidade da aplicação da medida em relação ao ato infracional cometido. Segundo os dados encontrados, o tempo médio de internação varia de 17 a 23,7 meses, independentemente do ato infracional cometido. Chama a atenção a proximidade entre o tempo médio de internação entre as categorias. Explica a pesquisa:

Nossos dados, entretanto, não refletem esse efeito do tipo infracional no tempo de internação. Um adolescente punido por latrocínio, por exemplo, ficou, na média, internado apenas 1 (um) mês a mais que um adolescente condenado por furto. De duas uma: ou a penalização por latrocínio foi muito branda, ou a do furto muito severa. Entendemos, é claro, que a definição do tipo de medida não se define apenas pela gravidade do ato infracional praticado. Outras variáveis se interpõem nessa definição, especialmente a evolução do adolescente durante a medida. Assim, teoricamente é possível que, em uma análise qualitativa, um adolescente internado pela prática de latrocínio permaneça menos tempo internado do que outro que tenha praticado furto. Entretanto, esses casos não constituem a regra, de tal forma que, para nossa amostra, a inexistência de diferença significativa nos tempos

médios de internação sugere uma incoerência na dosagem das punições. (TJDFT, 2016, p.38).

Mesmo diante dessas práticas cotidianas de banalização das medidas privativas de liberdade, nunca é tarde para lembrar que a jurisprudência do STF neste tipo de situação é no sentido da excepcionalidade e brevidade que reza o ECA, como no julgado a seguir, relatado pelo ministro Ricardo Lewandowski:

HABEAS CORPUS. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PRÁTICA DE ATO INFRACIONAL EQUIPARADO AO ROUBO QUALIFICADO. AUSÊNCIA DE REITERAÇÃO NO COMETIMENTO DE ATOS INFRACIONAIS GRAVES. IMPOSIÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO. MOTIVAÇÃO INIDÔNEA. SUPERAÇÃO DA SÚMULA 691/STF. CONFIGURAÇÃO DE FLAGRANTE ILEGALIDADE. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. I – Apesar de tratar-se de caso que se enquadra na Súmula 691/STF, patente a ilegalidade flagrante apta a justificar a superação do mencionado enunciado. II - Os arts. 121 e 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente impõem que a internação seja aplicada somente em casos excepcionais, não sendo suficiente que a infração seja cometida mediante grave ameaça ou violência à pessoa, devendo ficar demonstrado, com elementos concretos nos autos, que não existe outra medida mais adequada. III – Na situação sob exame, o juízo de piso aplicou a medida de internação, que, como se sabe, deve ser a ultima ratio, sem apoiar-se em elementos concretos, tais como laudos ou situações que demonstrem a real necessidade do afastamento do menor do convívio social, que é primário. IV – Ordem concedida de ofício 34 para anular a imposição da medida socioeducativa de internação nos moldes em que assentada, bem como para determinar ao juízo de primeiro grau que aplique justificadamente a medida que entender adequada, observado o disposto no art. 122, § 2º, do ECA. (Brasil, 2014).

Nesse sentido, reforça Volpi, que

A aplicação de medidas socioeducativas só é recomendada quando esgotadas todas as demais possibilidades de responsabilização do adolescente e de seus responsáveis. Na necessidade de aplicação de uma medida socioeducativa, a medida de internação reveste-se de caráter excepcional e só pode ser aplicada quando esgotados todos os demais recursos e, se aplicada, deve ser feita no menor período possível. (Volpi, 1999, p.59).

A grande questão é se estão sendo esgotadas essas possibilidades anteriores (em forma de proteção social) ou simplesmente o sistema lava suas mãos e encarcera o adolescente de forma juridicamente injustificada ou o dispensa sem nenhuma intervenção, até que ele cometa ato mais gravoso que permita a aplicação de uma medida mais forte, como a de internação. É exatamente essa atuação imediata diante do conhecimento do risco, por parte da autoridade, que pretende-se discutir no tópico seguinte.

3.2 Sobre o Princípio da Intervenção Precoce diante do ato infracional

Diante de tudo o que foi trazido, acredita-se que cabe, ainda, uma reflexão mais detalhada sobre o Princípio da Intervenção Precoce. Dentre vários princípios trazidos pelo ECA, este surge quando o referido diploma legal trata da aplicação de **medidas de proteção**, se positivando no Art.100, parágrafo único, VI:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida. (Brasil, 1990).

Introduzido ao texto do Estatuto por força da Lei 12.010/2009 (conhecida como Lei da Adoção ou Lei da Convivência Familiar e Comunitária), esse importante princípio da garantia de direitos de crianças e adolescentes, por ser simples e autoexplicativo, não mereceu muita atenção dos doutrinadores e teóricos do direito, até bem recentemente. Muito pouco se encontrava sobre ele, exceto em literatura de caráter mais técnico, como em *Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado*:

Cabe ao Poder Público organizar seus programas e serviços no sentido do atendimento prioritário à população infantojuvenil, de modo a obter a efetiva e integral solução dos problemas existentes da forma mais rápida possível. A demora no atendimento, por si só, já importa em violação dos direitos infanto-juvenis. (Digiácomo; Amorim, 2020, p.201).

Sua aplicação prática se dava, principalmente, como justificativa na aplicação de medidas imediatas de acolhimento institucional ou para buscar, junto à Justiça, a garantia imediata de direitos, como a obrigação de fazer por parte de empresas de plano de saúde, quando havia demora e/ou recusa de liberação de determinados tipos de procedimentos necessários à sobrevivência do paciente, sendo criança ou adolescente. Era sempre usado no sentido de promover uma ação imediata quando havia um risco iminente para a criança ou adolescente em foco.

De 2016 para cá, entretanto, esse princípio passou a ser evocado para justificar a execução de medida socioeducativa de privação de liberdade mesmo antes do trânsito em julgado da sentença. Dessa forma, em nome de uma suposta proteção aos adolescentes, a Justiça passou a aceitar que o adolescente cumpra medida socioeducativa em meio fechado, mesmo que ainda caiba recurso e que tenha respondido a todo o processo em liberdade. Na prática, ao retirar essa garantia advinda, por analogia, do processo penal, transformou-se o processo do ato

infracional do adolescente em algo ainda mais gravoso que o aplicado ao adulto. Essa mudança se deu a partir de decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre um pedido de *habeas corpus* (Brasil, 2016b):

Como bem pontuado no acórdão impugnado pelo *writ*, "as medidas socioeducativas têm por escopo primordial a ressocialização do adolescente, possuindo um intuito pedagógico e de proteção aos direitos dos jovens", de modo que postergar o início de cumprimento da medida socioeducativa imposta na sentença que encerra o processo por ato infracional importa em "perda de sua atualidade quanto ao objetivo ressocializador da resposta estatal, permitindo a manutenção dos adolescentes em situação de risco, com a exposição aos mesmos condicionantes que o conduziram à prática infracional". Incide, à espécie, o princípio da intervenção precoce na vida do adolescente, positivado no parágrafo único, inc. VI, do art. 100 do ECA. (STJ, 2016b).

Esse entendimento, ainda vigente, certamente tem funcionado como mais um reforço ao encarceramento em massa de adolescentes pobres e negros das periferias brasileiras – perfil médio dos meninos sobre os quais mais comumente recai a repressão do Estado. Acreditar que a privação de liberdade de adolescentes pode ser uma ação protetiva, especialmente se ela vem sem uma ação precoce de garantia de direito, é um equívoco que só demonstra como a tradição menorista, da antiga Doutrina da Situação Irregular, ainda é presente na Justiça Juvenil.

Nesta pesquisa, entretanto, a compreensão do Princípio da Intervenção Precoce se dá conforme sua introdução no Estatuto, a partir da aprovação da Lei 12.010/2009, que o alterou, e que “dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes”, como bem destaca seu 1º artigo. Ora, vê-se claramente que um dispositivo criado com o objetivo de garantir o direito à convivência familiar e comunitária não poderia ser usado para facilitar o afastamento de adolescentes desse convívio através da privação da liberdade, mesmo sob o pretexto protetivo.

Nesse sentido, abordo aqui o Princípio da Intervenção Precoce com o interesse de compreender como as autoridades competentes intervêm assim que tomam conhecimento da situação de perigo vivenciada pelo adolescente ao praticar seus primeiros atos infracionais, mesmo que de menor gravidade, no intuito de impedir que esse envolvimento se transforme em prática ainda mais danosa, com o passar do tempo.

3.2.1 Avaliação de especialistas

Considerando a escassa literatura sobre o Princípio da Intervenção Precoce, procedeu-se à entrevista de quatro especialistas em Direito da Criança e do Adolescente, com campos diferentes de atuação: no Judiciário, no Ministério Público, na universidade e em organismo internacional de promoção de direitos. O objetivo com as entrevistas⁷ foi o de enriquecer o entendimento sobre esse princípio, sobre sua aplicação no país e sobre a sua utilização na área do ato infracional.

Para José dos Santos Costa, juiz titular da 2ª Vara da Infância e Juventude em São Luís, responsável pelos processos por ato infracional na Capital, o Brasil ainda cumpre timidamente o que determina o Princípio da Intervenção Precoce, considerando que o Estado ainda não efetivou a garantia de direitos básicos consagrados pela Constituição Federal. Segundo ele, esse não cumprimento deixa

[...] parcela significativa das crianças e adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais, agravada recentemente pela crise econômica global e pelo desmantelamento dos órgãos e políticas da assistência social no governo Bolsonaro. O exemplo mais evidente e incontestável é o trabalho infantil no tráfico de drogas em face dessa vulnerabilidade social que é percebida pelo Estado como delinquência juvenil. (Costa, 2023).

O promotor de justiça da Infância e Juventude, Márcio Thadeu Silva Marques, explica que o próprio Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil foi pensado para fomentar e efetivamente apresentar respostas na forma do Princípio da Intervenção Precoce e cita o Conselho Tutelar como exemplo significativo desse desejo.

A instituição de uma representação da própria comunidade com poderes administrativos para identificar situações de risco e adotar medidas imediatas de proteção é algo muito próprio dessa busca de uma eficácia social na esteira da proteção integral ou prioridade absoluta por uma intervenção precoce. (Marques, 2023).

Mas ele ressalta que não se faz proteção integral só com essa porta de entrada para o Sistema de Garantia de Direitos, que é o Conselho Tutelar. “*É preciso estruturar um conjunto de ações, programas e serviços que efetivem as deliberações dos conselhos. E, nesse aspecto, ainda estamos muito aquém do esperado.*” (Marques, 2023). Nesse sentido, corrobora Mário Volpi, Chefe da área de Desenvolvimento e Participação de Adolescentes e Jovens do UNICEF no Brasil: “A

⁷As entrevistas com os quatro especialistas citados neste tópico se encontram no Apêndice desta dissertação.

intervenção deve acontecer não só na violação do direito, mas também no primeiro vislumbre de ameaça a essa violação. No caso dos adolescentes em conflito com a lei, a prevenção do delito ainda não se constitui numa política estruturada” (Volpi, 2023). A professora Karyna Sposato também avalia que esse princípio ainda não é cumprido no país:

A demora de procedimentos, a morosidade de algumas decisões, a distorção de interpretação e a falta de estrutura para efetivar o princípio levam a situações de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, que têm os seus direitos violados, em circunstâncias que poderiam ter sido evitadas. (Sposato, 2023).

Quanto ao entendimento da evocação do Princípio da Intervenção Precoce para a aplicação imediata de medidas socioeducativas de privação de liberdade, o juiz e o especialista do UNICEF convergem. Costa acredita ser um equívoco entender as medidas socioeducativas com o caráter apenas protetivo e que o princípio em discussão se refere às medidas protetivas previstas no artigo 101, do ECA, podendo ser aplicado, de forma motivada, às medidas socioeducativas em meio aberto. “Considerar a internação como proteção precoce lembra a proteção em situação irregular do Código de Menores, de caráter tutelar, que antecedeu o ECA”, reforça. Para Volpi,

A medida socioeducativa não se constitui numa medida de proteção. Ela só pode ser aplicada se comprovada a responsabilidade do/a adolescente na prática de um ato infracional devidamente qualificado e respeitando o devido processo legal. No caso de adolescentes “em situação de risco”, figura genérica que não existe formalmente no arcabouço jurídico brasileiro, o mais importante é a aplicação de medidas de proteção. Não é coerente com a doutrina da proteção integral aplicar uma medida de caráter coercitivo a adolescentes em função de suas circunstâncias de vida. Seria importante perguntar quais são as chamadas “condicionantes que o conduziram à prática infracional”. Há um risco de associar a prática do ato infracional às condições de pobreza, o que seria uma enorme injustiça com os/as milhões de adolescentes pobres que enfrentam suas vulnerabilidades sem praticar delitos. (Volpi, 2023).

Sposato concorda parcialmente com a posição do STJ, pois entende que o princípio evoca, sim, uma atuação imediata para garantir que as condições de vulnerabilidade sejam enfrentadas, mas discorda que essa intervenção seja de caráter restritivo de direitos. “Em sede de atribuição de responsabilidade de adolescentes, tem uma aplicabilidade limitada: a intervenção precoce indica uma intervenção rápida e imediata de natureza protetiva, não podendo prescindir do devido processo legal” (Sposato, 2013).

Por sua vez, Marques acredita que a ontologia da medida socioeducativa é pedagógica, não trazendo somente um sentido retributivo, de expiação. “As medidas devem trazer ao adolescente que pratica o ato infracional a consciência de que existe um desvalor na sua conduta e que ele precisa, não só reparar esse dano, mas também conformar sua conduta a partir de então”. Logo, ele crê que a decisão do STJ é consentânea à proteção integral.

São todos esses diversos entendimentos doutrinários que vão se concretizar em uma execução das medidas socioeducativas de forma ainda complexa e sem grande uniformidade, mesmo com um Sistema Nacional Socioeducativo vigente e que se pretende apresentar melhor no próximo tópico.

3.3 O Sistema Nacional Socioeducativo

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe, em sua parte especial, um conjunto de dispositivos para conceituar, estruturar e regulamentar a aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei. Entretanto, só quase 20 anos depois, em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou a Resolução 119, que estabeleceu as bases do Sistema Nacional Socioeducativo.

Vale destacar que o CONANDA não havia deixado, desde a sua criação com o advento do ECA e até então, de tentar disciplinar a execução das medidas socioeducativas. Acompanhar a evolução do estabelecimento das suas resoluções nos dá um panorama do aprimoramento do sistema, como se vê a seguir.

Em 1995, quando aprova a Resolução 42, que trata das diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e adolescência, o CONANDA já traz o tema do adolescente em conflito com a lei em destaque. No ano seguinte, as Resoluções 44, 46 e 47 vão tratar da assistência jurídica devida ao adolescente e de regras para a aplicação das medidas de internação e de semiliberdade, respectivamente. Em 2005, em meio a discussões mais concretas, direcionadas à criação do SINASE, a Resolução 108 criou um grupo de trabalho para elaborar a proposta orçamentária de financiamento para o que viria a ser o sistema.

Da mesma forma, mesmo após a já citada Resolução 119, continuou a disciplinar o tema: em 2007, com a Resolução 126, reitera a discordância com as propostas de rebaixamento da maioria penal, que impactariam diretamente no SINASE; em 2013, com a Resolução 160, aprova o Plano Nacional de Atendimento

Socioeducativo, que vai servir de diretriz para estados e municípios e; em 2018, com a Resolução 210, discutiu os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. Mais recentemente, em 2022, a Resolução 230 dispôs sobre as diretrizes e procedimentos para a implantação e funcionamento da Central de Gestão de Vagas no âmbito dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo estaduais e do Distrito Federal. Por último, já em 2022, a Resolução 233 trouxe diretrizes para o atendimento socioeducativo às adolescentes privadas de liberdade (revogando a Resolução 225, do ano anterior).

Como ressalta Boneti (2011, p.48), “[...] a gênese da ideia de uma política pública nasce, antes de tudo, do debate social, entre os diversos agentes como é o caso das classes sociais, dos partidos políticos, movimentos sociais, interesses individuais, etc”. Assim, como no final da década de 1980 e início dos anos 1990, os movimentos se concentraram na construção de políticas sociais básicas para crianças e adolescentes, como saúde, educação e assistência social, somente na década seguinte, quando as primeiras já estavam com estruturas mais consolidadas, a política de atendimento socioeducativo voltada ao adolescente em conflito com a lei, vai ganhar maior impulso. Nesse intervalo, mesmo sob a égide da Constituição e do ECA, essas políticas ainda guardarão características muito próximas ao que se via nas antigas estruturas da FUNABEM e das FEBEMs estaduais. No entendimento de RUA (s.n.t., p.3), pode-se dizer que o envolvimento de adolescentes com o que a sociedade reconhece como criminalidade, se constitui em uma demanda recorrente, que “[...] são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental”.

Com o advento do SINASE e o fortalecimento do posicionamento de que a proteção integral também vale para os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, o sistema tem avançado no sentido da garantia de direitos. Mesmo assim, como também lembra Boneti (2011, p. 53-54) é sempre possível que haja um descompasso entre o que foi pretendido na formulação da política e seus resultados. Uma das razões consideraria o caráter classista da sociedade e a atuação determinante da classe econômica dominante. No caso das políticas socioeducativas, há que se considerar que o encarceramento em massa é uma das estratégias de controle social exercidas pelo capitalismo para conter os que não se enquadram como força produtiva para manutenção da concentração da riqueza ou que são excedentes desse sistema. Logo, não interessa às classes econômicas dominantes que essa

política efetivamente funcione, o que mantém essa questão como um desafio social permanente.

Como já apontado, foi o ECA que, finalmente, estabeleceu as bases para as políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, trazendo também o regramento a ser aplicado a adolescentes em conflito com a lei, autores de atos infracionais. Mas, posteriormente, dezenas de leis específicas foram criadas, tratando de diversos temas relativos à infância e adolescência, das quais destaca-se, finalmente, a Lei nº 12.594/2012, que instituiu oficialmente o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Assim, o ECA define o que e como deve ser feito o atendimento e a proteção dos adolescentes em conflito com a lei, já o SINASE vai detalhar os parâmetros e o modo como essa política deve ser executada. As estruturas, instrumentos e metodologias de aplicação dessas medidas é que conformam a política de atendimento socioeducativo.

O SINASE trouxe várias diretrizes inovadoras para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, sendo que uma das principais foi a institucionalização da necessidade de ação integrada para a efetiva garantia de direitos, conforme explica o texto aprovado pelo CONANDA:

O SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Essa política tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos determinada por lei e aplicada por sentença) e satisfação de direitos. (Brasil, 2006).

A Lei nº 12.594/2012 também positivou, em seu art. 35, princípios importantes para o atendimento socioeducativo e que ainda hoje se constituem em grandes desafios para a realidade da aplicação das medidas. O primeiro deles é o da legalidade, sobre o qual já se comentou anteriormente. Ele preconiza que os adolescentes não podem receber tratamento mais gravoso que o dado aos adultos, coisa que facilmente se verifica no dia-a-dia da aplicação das medidas. O segundo princípio importante é o da excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas. Segundo ele, deve-se sempre buscar formas alternativas de resolução de conflitos, como as práticas de Justiça Restaurativa, que aparecem mais claramente no princípio seguinte. A excepcionalidade se combina, também, com o princípio da proporcionalidade em relação à ofensa cometida, já discutido anteriormente – uma

medida de internação, por exemplo, só deve ser aplicada em situações especiais, quando o ato cometido pelo adolescente envolver grave ameaça ou violência, reiteração de atos ou descumprimento injustificado de medidas anteriormente aplicadas. Da mesma forma com o princípio da intervenção mínima, que busca limitar o poder punitivo do Estado, fazendo com que ele interfira o mínimo possível na vida dos indivíduos.

Além desses, surge o princípio da brevidade da medida, que deve ter o menor tempo possível como resposta ao ato cometido; e o da individualização, que diz ser necessário considerar-se a idade, as capacidades e as circunstâncias pessoais do adolescente. Na mesma esteira, vem o princípio da não discriminação do adolescente, notadamente em razão da etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou *status*. Por fim, o SINASE também traz um princípio fundamental, que é o do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários em todo o processo socioeducativo. (Brasil, 2012).

De forma inovadora, o SINASE apresenta, também, diretrizes claras quanto à estrutura física e oferta de serviços necessários ao atendimento socioeducativo. Porém, o que pode ser considerado um avanço do ponto de vista jurídico-normativo, ainda está longe de se configurar totalmente em uma realidade. Para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que desde 1998 instituiu um Grupo de Trabalho sobre o SINASE no âmbito da sua Comissão da Infância e da Juventude (CIJ), um dos maiores desafios atuais para a implementação do sistema é o pouco apoio dado pela União a estados e municípios para a implantação de unidades de internação e de semiliberdade, assim como a ausência de cofinanciamento para a manutenção da política. Isso vai se refletir na questão mais grave do sistema: a superlotação das unidades. Sobre isso, o Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros aponta:

[...] os números informados pelos 26 estados e DF revelam uma realidade de máximo emprego das capacidades da maioria dos sistemas socioeducativos, uma vez que em vários estados as vagas disponíveis não são suficientes para atender à demanda média existente, ensejando um quadro de superlotação crônica e incapacidade para atender a totalidade dos pedidos de vagas recebidos (mesmo com a superlotação), hipótese em que as sentenças não atendidas passam a integrar uma "fila de espera". Em qualquer caso, fica evidenciada a desproporção entre a oferta e a demanda de vagas para essa modalidade de medida socioeducativa. (Brasil, 2019, p.23).

O mesmo relatório aponta que o déficit nacional aproximado de 4.941 vagas de internação vem se mantendo relativamente estável desde 2014, o que facilitaria a definição de uma meta concreta de investimentos para solucionar o problema estrutural: investir aproximadamente 935 milhões para a construção de 55 novas unidades no país. Desta forma, se incidiria também sobre a questão da violência institucional, muitas vezes ocasionada pela “[...] superlotação crônica, falta de pessoal e manutenção negligente da maioria das unidades de execução da medida socioeducativa de internação”. (Brasil, 2019, p.12).

4 PERCURSO DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI EM SÃO LUIS, SUA DEVIDA PROTEÇÃO SOCIAL E O PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO PRECOCE

4.1 Evolução do Sistema Socioeducativo no Maranhão

4.1.1 A privação de liberdade

Apesar de ter avançado bastante quanto ao seu regramento, a efetivação das políticas de atendimento socioeducativo padece, em geral, da falta de recursos. Como demonstrado anteriormente, a definição do investimento público para políticas da infância avançou bastante a partir do advento da Constituição de 1988. Mesmo assim, ainda estamos longe de atingir os níveis orçamentários adequados para a garantia de direitos. E, se isso é uma verdade para todas as áreas, pautas como a do atendimento socioeducativo são ainda menos privilegiadas.

Análises feitas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) apontam que o Programa 2062 do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, que trata da *Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*, onde estão alocados recursos para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, é um dos que têm níveis mais baixos de execução. Em 2016 e 2017, a execução do que estava planejado não chegou a 2% do previsto. Em 2018, foi pouco mais de 55% e em 2019 foi só de 15,97%. (Oliveira, 2019).

No Maranhão, entretanto, observou-se uma movimentação diferente em termos de investimentos nessa área, desde a elaboração do PPA 2016-2019, consolidando um aumento significativo de recursos, tanto na previsão orçamentária, quanto na execução financeira.

Vale lembrar que a implantação do sistema socioeducativo estadual foi bastante problemática, marcada inicialmente pela capacidade reduzida de atendimento – o que ocasionava permanente superlotação das unidades – e por frequentes denúncias de violações de direitos dos adolescentes internados, que iam de maus tratos a torturas e até mortes. A Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC), responsável pelo atendimento socioeducativo no Maranhão, foi criada em 1993, em substituição à FEBEM. Naquela época, sua missão institucional extrapolava o atendimento ao adolescente em conflito com a lei: coordenava e executava, também, a política de atendimento a *crianças e adolescentes em situação de risco*

pessoal e social. Somente em 2007, após instituição do SINASE pela Resolução 119/2006 do CONANDA, foi que passou a atuar exclusivamente com o sistema socioeducativo. E foi exatamente com base na posterior Lei do SINASE que, em 2012, o Ministério Público do Maranhão chegou a pedir a interdição do Centro de Juventude Esperança, a única unidade de internação de adolescentes então em funcionamento, conhecida como Unidade da “Maiobinha”, por descumprir suas diretrizes básicas.

Uma pista sobre a fragilidade do sistema naquele período pode estar na sua priorização, ou não, no orçamento público. Em 2014, último ano da gestão da então governadora Roseana Sarney, a previsão orçamentária da FUNAC foi de 5 milhões, chegando a uma execução financeira de R\$ 6.207.000,00 em função de suplementações realizadas em créditos adicionais. Em 2015, primeiro ano de atuação do novo governador, Flávio Dino, o orçamento planejado para a FUNAC no Plano Plurianual (PPA) que se findava era de R\$ 6.341.002,00. Ao final do ano, a execução financeira totalizou R\$ 31.129.409,24, apontando um crescimento de quase 500% nos investimentos. Já em 2016, primeiro ano do novo PPA, o orçamento inicial foi de R\$ 41.660.000,00, chegando a uma implementação de 115%, com suplementações na ordem de 6 milhões. (Funac, 2014; 2015; 2016)

Em contraponto ao que se via anteriormente, houve uma clara sinalização de que a política socioeducativa passaria a receber mais atenção, mesmo ainda não chegando ao ideal de investimentos para a manutenção adequada da sua estrutura. Mas é importante ressaltar que essa mudança foi, também, uma resposta às reivindicações e debates provocados pela sociedade civil organizada no movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que haviam comprometido o atual governador com o tema, enquanto ainda era candidato ao cargo. Carta produzida pelo Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, assinada pelo então candidato Flávio Dino, reivindicava a efetivação da “[...] prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária, garantindo que não haja cortes”, além da “implementação das ações do Plano de Atendimento Socioeducativo” (Fórum DCA, 2014).

Essa evolução pode ser identificada nos relatórios oficiais de gestão do próprio órgão. Em 2012, ano em que a Lei do SINASE entrou em vigor, a então presidente da FUNAC, Anilde Ewerton Serra, se ressentia da falta de investimentos necessários à adequação da Fundação aos parâmetros exigidos pela nova legislação:

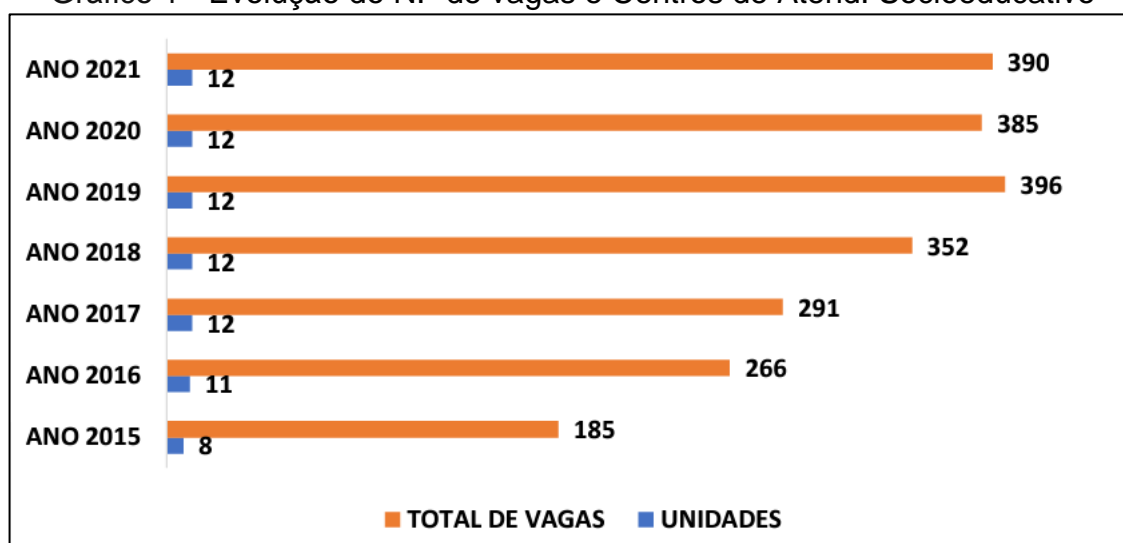
A demora na resolutividade dessas questões compromete o cumprimento da responsabilidade deste órgão estatal, com implicações para garantia das necessidades básicas e dos direitos fundamentais dos adolescentes restritos e privados de liberdade, como também nas condições de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança. (Funac, 2012, p. 5).

De uma forma geral, as oito unidades socioeducativas em operação naquele período atuavam em nível de deficiências básicas: superlotadas (especialmente a internação provisória de São Luís) e sofrendo com falta de insumos e de pessoal suficiente. As unidades eram alvo de constantes denúncias e inspeções, que resultaram em uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público e entidades de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, além da já citada interdição da única unidade de internação e do pedido de afastamento da gestora anterior, também pelo Ministério Público, Floripes Pinto.

Em 2021, a estrutura havia se ampliado significativamente, chegando a doze centros socioeducativos localizados nos municípios de São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Imperatriz e Timon: um de atendimento inicial; cinco de internação masculina; um para o público feminino com atendimento inicial, internação provisória e internação definitiva; três de internação provisória masculina e dois de semiliberdade.

O número de vagas também foi ampliado, o que, ao longo do tempo, reduziu bastante a ocorrência de superlotação:

Gráfico 1 - Evolução do N.º de vagas e Centros de Atend. Socioeducativo



Fonte: Funac, 2021

Além da questão estrutural, a partir de 2015 percebe-se também um reordenamento geral dos procedimentos e metodologias utilizadas nas unidades, que buscam se afinar com as diretrizes do SINASE, especialmente com o foco da intersectorialidade, que se torna mais oficial em 2021, com a instalação da Comissão Estadual Intersetorial de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, criada pelo Decreto Estadual 36.751/2021; mas que já vinha sendo fortalecida com ações diversas nos anos anteriores, especialmente quanto aos programas de profissionalização e de acesso dos adolescentes a atividades esportivas e culturais.

Destacam-se o convênio com o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA) para a oferta de cursos profissionalizantes e a realização do projeto Superação, em parceria com o Ministério Público do Trabalho (MPT), que implantou laboratório de informática em 11 Centros Socioeducativos e busca promover efetiva inclusão dos adolescentes no mundo do trabalho, de forma digna, no pós-cumprimento das medidas. No campo do esporte, várias parcerias foram firmadas com organizações e projetos que ofertam atividades aos adolescentes, como o Instituto Iziane Castro (basquete), a Série Improváveis (futebol) e o Instituto Sílvia (handebol).

Nessa reestruturação pós Lei do SINASE, também houve um esforço de remodelagem das metodologias e de formação das equipes, facilitada pela criação, em 2016, da Escola de Socioeducação do Estado do Maranhão (ESMA), com a missão de “[...] proporcionar formação continuada nos níveis básico, específico e de especialização para os diferentes profissionais que atuam no Sistema Socioeducativo” (Maranhão, 2023). Somente em 2021, a escola realizou 10 cursos (19 turmas), com temáticas diversas: gestão do atendimento socioeducativo, formação inicial em socioeducação, práticas restaurativas e de direitos humanos e combate à tortura, dentre outros (Funac, 2021, p. 83-84).

Diante do exposto, é possível perceber uma tendência de aprimoramento da política socioeducativa de privação de liberdade no Maranhão, com fortes reflexos em São Luís, onde está situada a maioria das unidades de atendimento. Infelizmente, quanto às medidas em meio aberto, há poucos avanços a relatar, conforme observaremos no próximo tópico.

4.1.2 Das medidas em meio aberto

A Lei do SINASE determina que cabe aos municípios *criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto* (Brasil, 2012). Cabe aos estados monitorar e cooperar através de apoio técnico e cofinanciamento, assim como à União. Na lógica do SINASE, a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto deve ser a regra geral, cabendo aplicar medidas de privação de liberdade somente em casos excepcionais e breves. Apesar dos elevados números de encarceramento de adolescentes, a *Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*, produzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2018, confirmou a predominância dessa modalidade no atendimento socioeducativo:

O Brasil possui 117.207 adolescentes e jovens em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e/ou Prestação de Serviços à Comunidade. (...) Esse quantitativo representa 82% de todas as medidas socioeducativas aplicadas no Brasil, estando as medidas de semiliberdade e internação, compreendidas nos demais 28%.

Esse número, certamente, representa um avanço na compreensão do sentido socioeducativo das medidas. No Maranhão, entretanto, o percentual de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em regime fechado ainda é bem maior que a média nacional. Em 2018, a mesma pesquisa do MDS identificou 938 adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade em todo o estado, dos quais a maioria (69%) era atendida em São Luís, Balsas, Imperatriz, Caxias, Timon e São José do Ribamar (Brasil, 2018, p.88). Ao mesmo tempo, o Relatório de gestão da FUNAC daquele ano aponta que 584 novos adolescentes passaram pela instituição cumprindo medidas de internação ou semiliberdade. Ou seja: no total, aproximadamente 61% das medidas aplicadas foram em meio aberto, em contraste com os 82% do panorama nacional.

Compreendendo a realidade dos municípios, temos uma pista do porquê desse número abaixo da média nacional. Na prática, a aplicação das medidas em meio aberto se dá por meio de equipamentos da Assistência Social, em especial nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que são os equipamentos destinados a garantir a Proteção Social Especial de Média Complexidade. Essa definição foi feita pela Resolução 109/2009 do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), que tipificou o atendimento e acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em

meio aberto, colocando-o como serviço ordinário a ser ofertado no Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

No Maranhão, dos 217 municípios, apenas 117 estão habilitados a executar as medidas socioeducativas em meio aberto – Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), por contarem com unidades de CREAS. Destes 117, somente 40 recebem cofinanciamento da União para essa atividade (Maranhão, 2021, p. 67). As equipes que atuam na execução das medidas se ressentem da falta de estrutura, de capacitação específica e de ter que executar outras atividades em paralelo, resultado do número insuficiente de técnicos de nível superior.

Na outra ponta, uma das maiores dificuldades para uma aplicação mais abrangente das medidas socioeducativas em meio aberto no Maranhão vem do próprio Judiciário e da falta de crença da maioria dos magistrados na efetividade dessas medidas. Em 2020, segundo dados compilados no *Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo*, dos 117 municípios aptos, apenas 37 receberam do Judiciário alguma demanda de inserção de adolescentes em programas socioeducativos em meio aberto (Maranhão, 2021, p. 67).

Ainda são raras as pesquisas nesse sentido, mas especialistas apontam que a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto, acompanhadas da necessária proteção social, gerariam uma menor reincidência – além de garantir a excepcionalidade da privação de liberdade, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do SINASE.

Em São Luís, a partir de 2012, a aplicação das medidas em meio aberto foi sendo reorganizada. Uma das ações principais nessa política foi a desterritorialização da aplicação das medidas em meio aberto, como explica Andrea Lauande, então Secretária Municipal de Assistência Social; “[...] em virtude da presença das facções, o adolescente de um determinado bairro poderia cumprir sua medida em qualquer CREAS e não somente no de referência daquele território” (Lauande, 2023). Além dessa flexibilização, também foi criada uma sala de acompanhamento de medidas em meio aberto na sede central da SEMCAS, como mais uma opção mais protegida para os adolescentes.

Em 2018, a aplicação das medidas em meio aberto ganhou mais um importante impulso em termos de integração com o restante do sistema socioeducativo e com a rede de proteção, com a criação do Núcleo Intersetorial de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto, passando a integrar a estrutura do

Centro Integrado de Justiça Juvenil (CIJJUV). Uma equipe formada por três profissionais (da Saúde, da Assistência Social e da Educação) recebe o adolescente logo após a audiência na qual lhe foi aplicada a medida em meio aberto e analisa suas necessidades de encaminhamentos nas três políticas. Atualmente, entretanto, não há representante da Saúde na referida equipe, situação que perdura há pelo menos um ano e cinco meses.

Mesmo assim com essas duas ações importantes, há um decréscimo notável no número de medidas em meio aberto executadas ao longo dos anos:

Tabela 01 – Número de adolescentes cumprindo MSE em meio aberto por ano

Ano	2018	2019	2020	2021	2022
Adolescentes atendidos	478	330	207	143	150

Fonte: Relatórios do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, 2018-2023

Segundo registros da SEMCAS, a diminuição foi da ordem de 68,6% de 2018 a 2022. Ainda não há clareza do que levou a essa redução, mas essa tendência vem sendo verificada em todo o país, não somente para as medidas em meio aberto, mas também quanto à privação de liberdade. Uma primeira hipótese explicativa estaria na ocorrência da pandemia da Covid19, mas não se sabe por quais mecanismos.

Ainda sobre a aplicação das medidas em meio aberto em São Luís, um desafio importante a ser ressaltado é a incidência do uso de substâncias psicoativas. Em 2022, dos 150 adolescentes que cumpriram medidas junto à SEMCAS, 89 foram identificados como usuários e, destes, somente 19 foram encaminhados ao Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSI). O atendimento à saúde mental continua sendo uma grande lacuna na rede de proteção mesmo com a criação de espaços integrados como o CIJJUV, sobre o qual se detalha o funcionamento a seguir.

4.1.3 Sobre o Centro Integrado de Justiça Juvenil

O Centro Integrado de Justiça Juvenil é um espaço bem estruturado, inaugurado em abril de 2017 para sediar os serviços de atendimento dos órgãos que integram o sistema de Justiça Juvenil no estado. Localizado na Avenida Cajazeiras, no centro da cidade, o CIJJUV reúne o Núcleo de Atendimento Inicial (NAI) da Fundação da Criança e do Adolescente; a Delegacia do Adolescente Infrator da

Secretaria de Segurança Pública do Estado; as Promotorias Especializadas da Infância e Juventude do Ministério Público; o Núcleo da Justiça Restaurativa e a 2ª Vara da Infância e Juventude do Poder Judiciário; o Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública do Estado; além do Núcleo Intersetorial de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto, que deve reunir SEMCAS, SEMED e SEMUS.

O ECA já prevê, dentre as diretrizes de atendimento socioeducativo elencadas no seu artigo 88, V, a ação integrada em espaços como esse: “Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional”. (Brasil, 1990).

Na realidade, a atuação integrada já acontecia, em parte, mas funcionava de forma precária em um espaço inadequado, no bairro da Madre Deus. Com o novo prédio, o sistema pôde fluir com mais agilidade e de forma intersetorial. Com o CIJJUV, os órgãos acordaram que todos os adolescentes apreendidos em flagrante no termo judiciário de São Luís devem ser apresentados pela Polícia Civil diretamente no Núcleo de Atendimento Inicial da Funac, para oitiva informal pelo Promotor de Justiça. Caso a apresentação do adolescente ao NAI ocorra após as 18h de sexta-feira ou aos finais de semana e feriado, esse núcleo, por sua vez, deve informar o Promotor de Justiça plantonista para que faça a oitiva informal do adolescente. A dinâmica adotada traz celeridade ao atendimento e ao andamento inicial do processo.

Uma novidade introduzida pelo CIJJUV foi a criação do Núcleo de Justiça Restaurativa, ligado à 2ª Vara da Infância e Juventude, em São Luís. O Núcleo atende à diretriz estabelecida pela Resolução 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a implementação e difusão da prática da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário, em todo o território nacional. A criação do núcleo no CIJJUV responde, também, a uma das atribuições dos Tribunais de Justiça estabelecidas pela resolução, que é a de “[...] promover a criação e instalação de espaços de serviço para atendimento restaurativo” (Brasil, 2016).

Na experiência do CIJJUV, por força da Portaria 02/2017, da 2ª Vara da Infância e Juventude, os procedimentos de justiça restaurativa, mesmo quando são determinadas na fase pré-processual, pelo Ministério Público, cumuladas com a remissão, devem ser remetidos imediatamente para o Núcleo, com registro apenas

de sua localização, independente de decisão daquele juízo. O objetivo é garantir a sua celeridade e eficácia.

Dados do Relatório de Gestão do CIJJUV em 2018 registram resultados ainda tímidos, mas inicialmente positivos do Núcleo de Justiça Restaurativa. De 43 processos recebidos pelo núcleo, 18 foram devolvidos por causas diversas (mudanças de estado ou mesmo recusa em participar do círculo). Dos 25 efetivamente trabalhados, 20 tiveram resultado exitoso ou parcialmente positivo na avaliação da equipe técnica e os outros 5 restantes ainda se encontravam em acompanhamento ao final daquele ano – uma taxa de sucesso em 80% dos casos efetivamente mediados (Maranhão, 2021, p. 40).

Foi no CIJJUV, especialmente na Delegacia do Adolescente Infrator, que iniciou-se o levantamento de dados que busca entender que tipo de intervenção precoce é destinada aos adolescentes em conflito com a lei em suas primeiras interações com o Sistema de Segurança em São Luís. É o que se tentará apresentar nos próximos tópicos.

4.2 Racismo e pobreza: o perfil do adolescente em conflito com a lei no Maranhão

Muitos são os fatores que contribuem para uma maior ou menor exposição de uma criança ou adolescente a situações de violência que os envolvam como autores de atos infracionais. Dois deles, entretanto, são determinantes na maioria dos casos: a cor da pele e a situação socioeconômica. É o racismo que encarcera pretos e quase pretos, e a pobreza que encarcera os que têm baixo ou nenhum poder aquisitivo, caminhando juntos.

Sobre o racismo, é importante refletir que não se trata apenas da sua modalidade “clássica”, de uma posição ideológica fundada na crença da superioridade de um grupo sobre outro. No tema em estudo, podemos falar de um *racismo de estado*, no sentido formulado por Michel Foucault em “Em defesa da sociedade”:

A especificidade do racismo moderno, o que faz sua especificidade, não está ligado a mentalidades, a ideologias, a mentiras do poder. Está ligado à técnica do poder, à tecnologia do poder. Está ligado a isto que nos coloca, longe da guerra das raças e dessa inteligibilidade da história, num mecanismo que permite ao biopoder exercer-se. Portanto, o racismo é ligado ao funcionamento de um Estado que é obrigado a utilizar a raça, a eliminação das raças e a purificação da raça para exercer seu poder soberano. (Foucault, 1999).

Sílvia Almeida aprofunda esse entendimento e reflete que o racismo vai se manifestar de forma estrutural na sociedade e não somente como uma patologia social ou um desarranjo institucional, vem como “[...] o modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares” (Almeida, 2019, p. 33). Essa condição estrutural justifica e naturaliza sua ação e suas consequências, como a exploração e o empobrecimento da população negra.

E é esse exatamente o outro aspecto estrutural importante para o tema do ato infracional no Brasil e, em especial, no Maranhão: a situação de intensa pobreza de crianças e adolescentes. Estudo recente do UNICEF, *As Múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil*, aponta que mais de 60% da população de até 17 anos vive na pobreza no país. Para além da privação de renda somente, o estudo chama a atenção para a dificuldade de acesso a direitos básicos, como educação, saneamento, água, alimentação, proteção contra o trabalho infantil, moradia e informação.

No caso do Maranhão, o estudo aponta que 94% das crianças e adolescentes passam por algum tipo de privação em uma das dimensões analisadas. Chama a atenção o alto percentual, em 2021, de meninos e meninas com alguma privação em relação ao direito à alfabetização, que chegou a 7,2%. O estado melhor colocado nesse *ranking*, Minas Gerais, tem apenas 1% com a mesma dificuldade. Outro exemplo é o do acesso à água. Quase 20% das crianças e adolescentes maranhenses têm algum tipo de restrição a esse direito, o que escancara as desigualdades regionais, se considerarmos que dentre os quatro estados do Sudeste, três têm percentual abaixo de 1% (Unicef, 2023).

Todos esses dados de realidade fazem com que crianças e adolescentes maranhenses se encontrem muito vulneráveis para o envolvimento com situações diversas de violência, seja como vítimas, seja como autores.

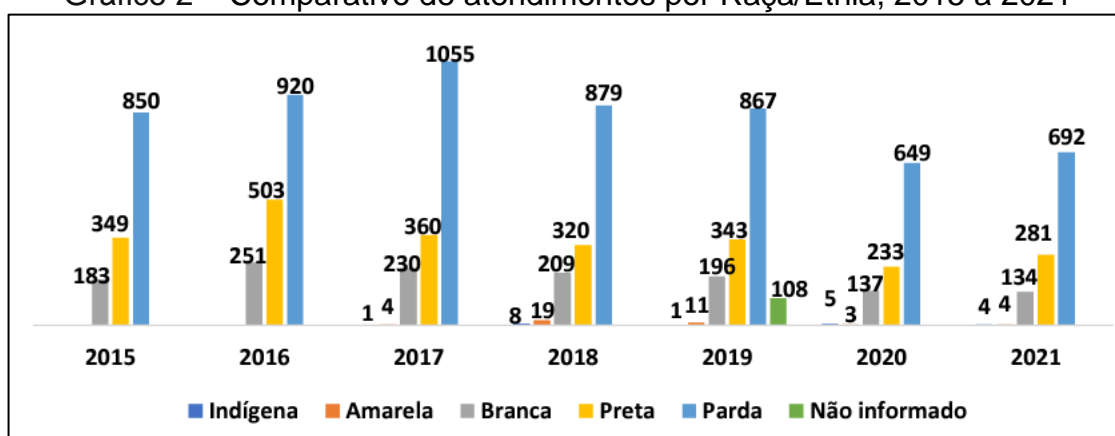
4.2.1 Gênero, raça/etnia, faixa etária e escolaridade: dados que não mudam

O perfil dos adolescentes que cometem atos infracionais e chegam a receber alguma medida socioeducativa como retribuição ao seu ato é muito característico e se mantém praticamente estável ao longo dos anos, com poucas mudanças significativas. Um aspecto constante está relacionado ao gênero, majoritariamente masculino. Segundo os relatórios de gestão da FUNAC, em 2021, eles formavam 95,25% do total de adolescentes atendidos. Entretanto, aqui vale uma

ressalva de tendência: apesar de ser um número relativamente pequeno – somente 53 meninas passaram pela unidade de atendimento feminino naquele ano –, o aumento de meninas em relação ao ano anterior foi da ordem de 8,15%.

A questão racial, como já foi discutido anteriormente, também é uma constante histórica. O gráfico abaixo demonstra como essa é uma característica que se repete ao longo dos anos:

Gráfico 2 – Comparativo de atendimentos por Raça/Etnia, 2015 a 2021

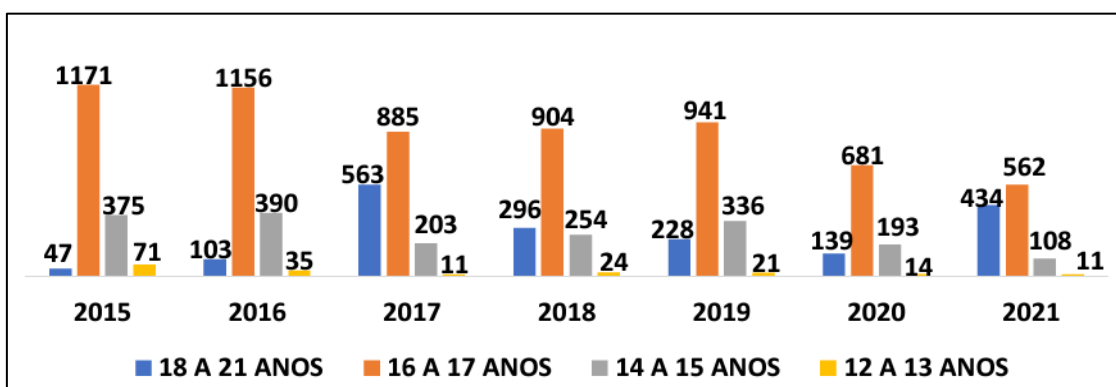


Fonte: Funac, 2021

No ano de 2021, dos adolescentes que cumpriram medida de privação de liberdade nas unidades da FUNAC, 87,2% se autodeclararam pretos ou pardos.

A faixa etária mais frequente para o cumprimento das medidas também se mantém estável entre os 16 e 17 anos (50,4% em 2021). Entretanto, como se pode observar no próximo gráfico, vem aumentando ao longo dos anos o número de adolescentes que cumprem medidas de privação de liberdade entre os 18 e 21 anos.

Gráfico 3 – Comparativo do Atendimento por faixa etária, 2015 a 2021



Fonte: Funac, 2021

Esses dados apontam para uma compreensão de maior proteção aos adolescentes nos mecanismos de aplicação da Justiça Juvenil. O Estatuto da Criança e do Adolescente já previa no parágrafo único do seu art. 2º que, “[...] nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade”, entretanto, isso não era usual.

O nível de acesso à educação também é majoritariamente muito baixo e frequentemente interrompido pela escalada própria do envolvimento com o dia-a-dia das facções criminosas, mesmo antes de que lhes sejam aplicadas quaisquer medidas restritivas de liberdade. Não há dados recentes sobre o grau de escolaridade dos adolescentes sistematizados em relatórios. Entretanto, dados publicados pela FUNAC em 2019 mostram que 85% dos adolescentes foram inseridos no Ensino Fundamental ao chegarem às unidades, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA. Ora, se pensarmos que, naquele ano, 77% dos internos tinham entre 16 e 21 anos, evidencia-se como os adolescentes que chegam a uma medida restritiva de liberdade estão em distorção idade-série, pois já deveriam estar cursando o Ensino Médio.

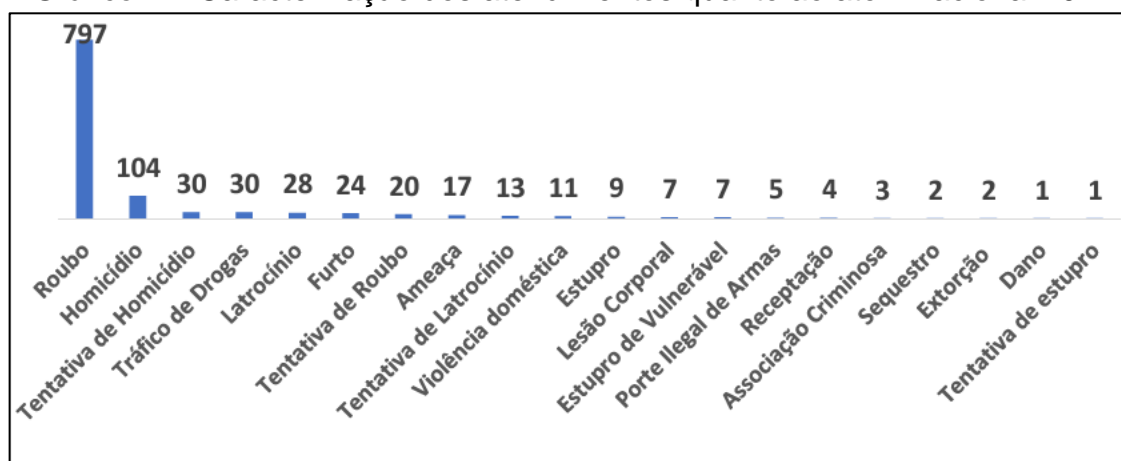
O Relatório de gestão de 2018 traz um dado muito significativo sobre a questão educacional: pelo menos 52% dos familiares responsáveis pelos adolescentes diziam nunca ter frequentado a escola, ter cursado parte ou só ter concluído o ensino fundamental. Isso demonstra como o não-acesso à educação é um fator primordial para a manutenção dos ciclos de pobreza e vulnerabilidade às violências.

4.2.2 Da origem e do ato infracional cometido

Já virou quase um clichê entre os que atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes repetir que, ao contrário do que se propaga na grande mídia e no pensamento médio da sociedade, os adolescentes não estão, a cada ano, tornando-se mais violentos e cometendo mais “crimes” contra a vida: as estatísticas continuam a apontar que os atos infracionais cometidos por adolescentes são, em grande maioria, crimes contra o patrimônio.

No Maranhão, essa tendência se repete, como se pode ver no gráfico seguinte:

Gráfico 4 – Caracterização dos atendimentos quanto ao ato infracional 2021



Fonte: Funac, 2021

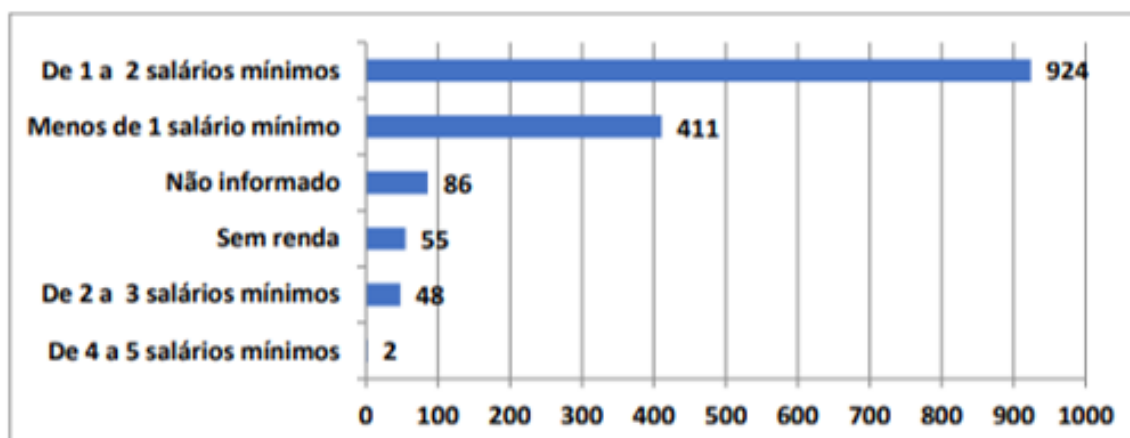
O Relatório de gestão de 2021 mostra que 73,5% dos atos infracionais que originaram a medida socioeducativa em cumprimento eram roubos e furtos (este último só 2%).

Quanto à procedência, a maioria é proveniente da Grande Ilha (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa): 36,7% dos adolescentes. Isso demonstra a necessidade de se pensar políticas de prevenção integradas na região metropolitana. Também se pode dizer que essa é uma realidade ainda mais forte dentre as maiores cidades. Os dados mostram que pouco mais de 27% dos adolescentes vêm das outras cidades do estado com mais de 100 mil habitantes (Imperatriz, Timon, Caxias, Codó, Açailândia, Bacabal e Balsas). Chama a atenção, negativamente, o município de Timon, responsável sozinho por 13% dos adolescentes em restrição de liberdade.

4.2.3 Pobreza como característica fundamental

O perfil dos adolescentes em conflito com a lei no Maranhão também aponta para uma juventude muito empobrecida.

Gráfico 5 – Caracterização dos responsáveis familiares por renda



Fonte: Funac, 2019

O Relatório de Gestão de 2019 da FUNAC mostra que 27% dos adolescentes são provenientes de famílias com renda inferior a 1 salário mínimo e 61% com renda inferior a 2 salários mínimos.

Ao longo do tempo, essa tem sido uma realidade no perfil dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas: em sua maioria, são provenientes de famílias empobrecidas, com baixa renda, moradoras de áreas periféricas e com pouco acesso a políticas públicas. Isso demonstra que as populações mais fragilizadas socioeconomicamente são, quase sempre, as mais expostas à cooptação pela ação criminosa, seja para suprir suas necessidades básicas, seja para conseguir consumir itens que os padrões consumistas da sociedade impõem como necessários para sua valorização.

A análise do perfil deixa claro o abismo da desigualdade: quem chega a uma unidade de privação de liberdade juvenil será, quase sempre, o menino preto ou pardo, com baixa escolaridade, pobre, às vésperas de entrar no mundo adulto. Um adolescente “disfuncional”, do ponto de vista da produtividade que lhe exige o capitalismo.

4.3 Da (não?) intervenção precoce: o caso de São Luís

Discutidas todas as questões conceituais e/ou de caracterização da questão do ato infracional, especialmente do ponto de vista da ação ou omissão do Estado brasileiro, apresentadas nos capítulos anteriores, acreditou-se importante a realização de uma análise de um conjunto de casos concretos, a partir de categorias

previamente definidas, que possam revelar, nas trajetórias percorridas pelos adolescentes, o resultado da ação estatal.

O objetivo dessa fase de pesquisa documental foi o de demonstrar em que medida o Estado consegue intervir de forma precoce junto a adolescentes em conflito com lei, para evitar o agravamento do seu envolvimento com os atos infracionais e as consequências negativas para o seu desenvolvimento pleno, advindas disso. Antes, apresenta-se uma breve explicação sobre os procedimentos relacionados ao ato infracional, para que se entenda em quais momentos se poderia incidir de forma protetiva junto a esses adolescentes.

4.3.1 Sobre os procedimentos relacionados ao ato infracional

A apuração do cometimento de um ato infracional por parte de um adolescente deve seguir todos os procedimentos definidos pelo ECA, pela Lei do SINASE e por outras normativas específicas sobre a matéria, como resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, além de provimentos dos tribunais.

A primeira questão a ser analisada é quanto à idade do autor: se se tratar de criança (menor de 12 anos de idade), o encaminhamento deve ser feito ao Conselho Tutelar para a análise e aplicação de medidas protetivas. Em se tratando de adolescente, deve ser encaminhado preferencialmente à delegacia especializada no ato infracional, se houver.

É importante lembrar que, de acordo com o ECA, o adolescente só poderá ser privado de sua liberdade em duas hipóteses: em caso de flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Na prática, a principal forma de entrada do adolescente no Sistema de Segurança Pública é a apreensão realizada pela Polícia Militar em situação considerada previamente como flagrante delito: ou seja, quando o adolescente está cometendo o ato infracional. A legislação prevê que, nesses casos, ele seja encaminhado imediatamente à presença da autoridade policial competente. Em São Luís, a apuração do fato cabe à Delegacia do Adolescente Infrator (DAI), localizada no CIJJUV.

O delegado deverá analisar se o caso se configura realmente em uma situação de flagrante. Em não sendo, ele deverá registrar a ocorrência como lhe parece, ouvir o próprio adolescente, as testemunhas e possíveis vítimas presentes e

liberar o adolescente aos pais ou responsáveis mediante a assinatura de um termo de entrega. Ressalte-se que um dos principais direitos de um adolescente durante uma situação de apreensão é o de ter sua família ou quem ele indicar avisados imediatamente da sua situação.

Se o fato, no entendimento da autoridade policial, se configurar em flagrante, deverá ser analisado se ocorreu com ou sem violência ou grave ameaça a pessoas. Quando não houver violência, o delegado deve lavrar um Termo Circunstanciado de Ocorrência e analisar a possibilidade de liberação imediata do adolescente, também sob ciência de pais ou responsáveis. Em se tratando de ato cometido com violência ou grave ameaça a alguma pessoa, a autoridade policial deverá lavrar o Termo de Apreensão em Flagrante e encaminhar o adolescente e a respectiva documentação produzida à presença do representante do Ministério Público em até 24h.

Mesmo que não haja apreensão, mas identificando-se indícios da autoria de ato infracional, os autos serão enviados ao Ministério Público e o adolescente deverá se apresentar em data previamente definida para prestar esclarecimentos. Caberá ao MP decidir sobre o arquivamento dos autos; a concessão de remissão (cominada com a aplicação de medida socioeducativa ou não, caso que exigirá homologação judicial), a representação ao Judiciário para a aplicação de medida socioeducativa; ou a solicitação de diligências adicionais que ajudem a esclarecer a situação.

Recebida a representação do Ministério Público, a autoridade judiciária marcará a Audiência de Apresentação, na qual deverão estar presentes o adolescente acusado e seus responsáveis. Nesse momento, o juiz, depois de ouvir os presentes, pode decidir pela sua liberação, pode homologar a remissão concedida pelo Ministério Público ou optar por manter a internação provisória, se ele estiver nessa condição. Nesse caso, vai designar a Audiência de Continuação, quando serão ouvidas testemunhas e possíveis vítimas do ato sobre o qual o adolescente está sendo acusado.

Toda essa fase inicial da ação de ato infracional, estando o adolescente apreendido temporariamente, não pode exceder 45 dias. Todos os procedimentos, da apreensão à internação provisória, devem observar princípios de direitos humanos e garantir a integridade e a dignidade do adolescente.

A narrativa breve desses procedimentos neste ponto do presente trabalho tem como objetivo demonstrar que, como se pode observar, a legislação, mesmo cuidadosa com vários aspectos, não prevê nenhum tipo de comunicação à rede de proteção do adolescente para além da família (saúde, assistência social, educação ou conselho tutelar) antes da sua inclusão efetiva no sistema socioeducativo propriamente dito, com a aplicação de uma medida. Da mesma forma, quando ocorre a liberação do adolescente em quaisquer das etapas, apesar da responsabilidade ser compartilhada com a família, não há o acionamento de nenhuma outra ponta da rede de proteção que possa atuar imediatamente na prevenção de possíveis novas situações de risco.

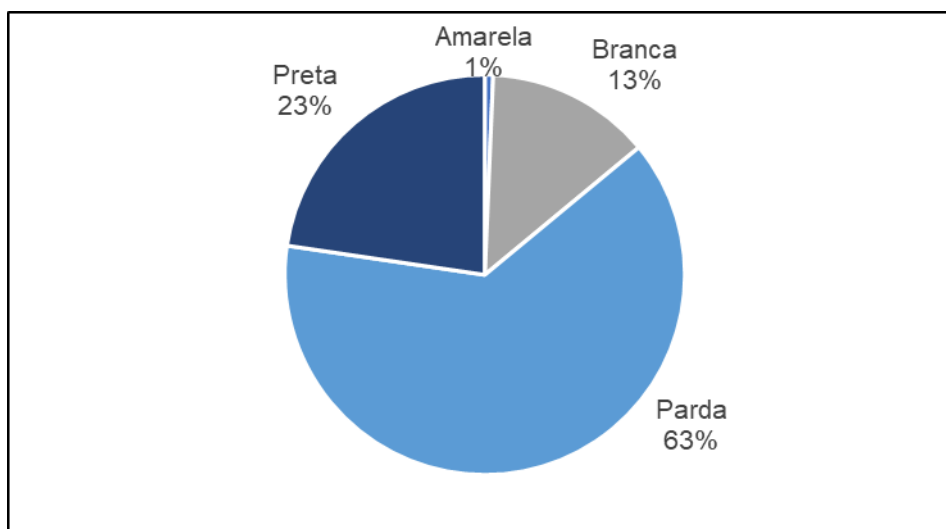
4.3.2 Considerações sobre a amostra

Como já foi dito na introdução, quando se narrava a metodologia utilizada, a mostra base da presente análise foi montada a partir dos registros de ocorrência da Delegacia do Adolescente Infrator de São Luís. Em 2016, a DAI registrou 777 ocorrências. Destas, 324 envolviam 490 adolescentes que tinham seu primeiro registro no Sistema de Segurança Pública, segundo o banco de dados da SSP, analisado retrogradamente até o ano de 2010 para cobrir todo o período de adolescência dos meninos e meninas identificados.

Entretanto, na segunda fase, quando se analisou os registros processuais, percebeu-se que somente 419 efetivamente estavam em sua primeira ocorrência. Os outros 71, mesmo não detectados no banco de dados da segurança pública, já tinham algum tipo de registro no Sistema de Justiça como réus/acusados, logo, não se enquadravam na amostra. Além disso, dentre os 419, de 32 não foram encontrados absolutamente nenhum outro registro, para além da citação no Boletim de Ocorrência. Por se constituírem em uma espécie de desvio, foram retirados da amostra. Ao final, das 777 ocorrências, 294 identificavam 387 adolescentes que estavam tendo seu primeiro contato com o Sistema de Segurança, porta de entrada principal para o sistema socioeducativo. Com base nesses dados, pode-se dizer que, em média, 38% das ocorrências que chegam à delegacia especializada são de adolescentes que estão iniciando a sua aproximação com a prática de atos infracionais e fariam jus a uma intervenção imediata diante do risco de evoluir negativamente nesse universo.

Quanto ao perfil, a amostra vai se assemelhar às características gerais descritas nas seções anteriores:

Gráfico 6 – Raça/Etnia



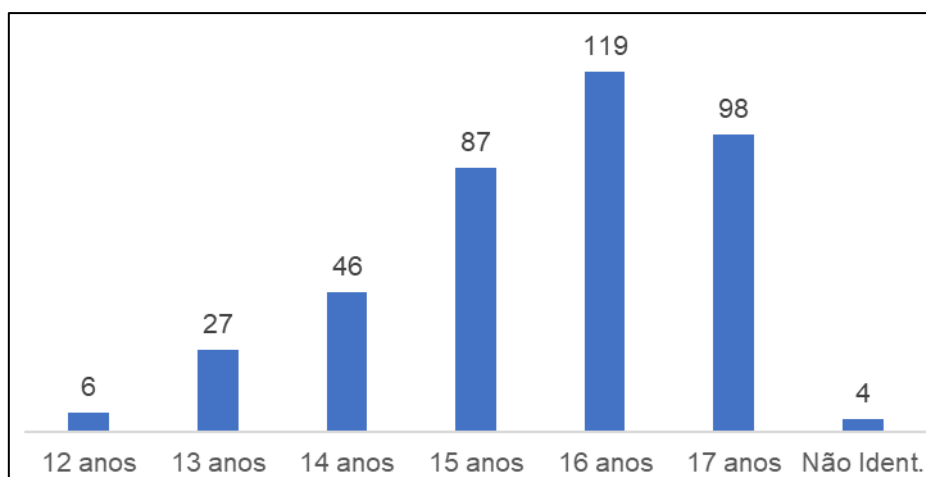
Vale esclarecer que a autodeclaração étnica só pôde ser observada entre os que chegaram a cumprir uma medida socioeducativa em meio fechado ou adentraram no sistema prisional. Destes, 86% eram negros (pretos e pardos).

Já quanto ao sexo, observou-se alguma diferença: apesar de ser maioria absoluta, o percentual de meninos só chegou a 83,3%, mais de dez pontos abaixo do perfil geral. Percebe-se que, de forma geral, mesmo apreendidas ou denunciadas ao Sistema de Segurança, as meninas vão evoluir menos até medidas restritivas de liberdade, chegando nesses casos somente quando se envolvem com atos infracionais contra a vida (homicídios consumados ou tentados) ou na prática de roubo majorado⁸.

A amostra estudada também trouxe outra semelhança em relação ao perfil geral: a idade média dos adolescentes, como se pode observar na tabela abaixo:

⁸ O roubo (assalto) “majorado” é aquele que foi praticado com algumas das causas de aumento de pena estabelecidas pelo artigo 157 do Código Penal, normalmente relacionadas ao emprego de armas e ao concurso de pessoas.

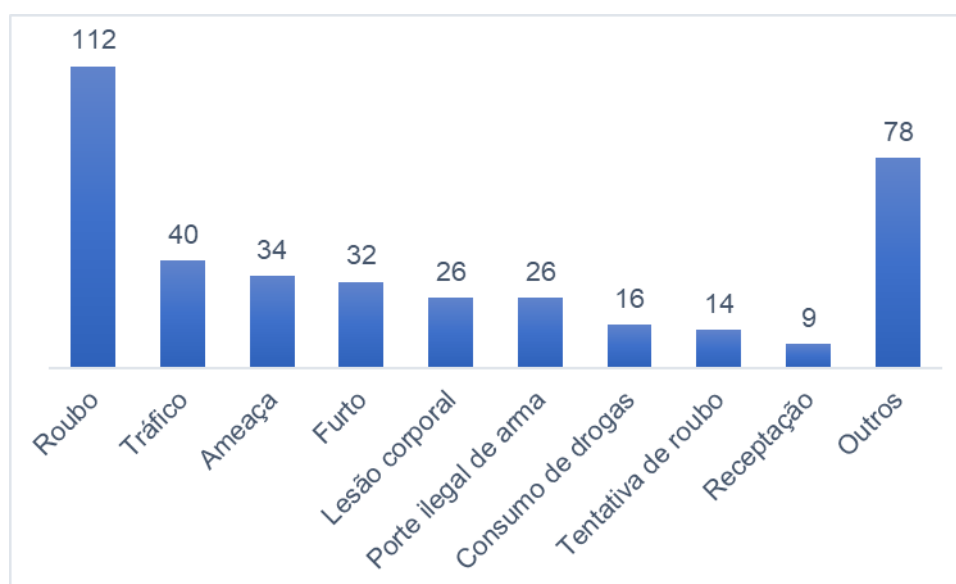
Gráfico 7 – Idade



A maioria dos adolescentes que chega até uma delegacia sob a acusação de ter cometido um ato infracional está no final da adolescência. Na amostra, 56,1% deles tinham mais de 16 anos. Mesmo assim, os dados apontam para uma necessidade de ação preventiva desde o início da adolescência, considerando que 34,4% deles tinham 14 ou 15 anos, um número considerável de meninos e meninas.

Por fim, ainda sobre a amostra, vale a pena refletir sobre o tipo de ato infracional que lhes é atribuído, quando do primeiro registro na delegacia:

Gráfico 8 – Tipo de ato infracional



Assim como no perfil geral, a maior parte dos atos infracionais que motivaram a chegada dos adolescentes ao Sistema Socioeducativo são aqueles

relacionados ao patrimônio (roubos – tentado ou consumado, furtos e receptação, dentre outros) chegando a pelo menos 43% dos casos. A grande diferença que se identifica na amostra da pesquisa em comparação ao perfil geral, está no reduzido número de atos infracionais contra a vida. Apenas duas tentativas de homicídio foram registradas como causas de apreensão ou denúncia. Isso reforça que o envolvimento com o ato infracional é gradual em termos de gravidade e aponta para o fato de que a intervenção precoce nessas primeiras ocorrências (e seu possível impacto na quebra do ciclo da violência), poderia gerar um grande impacto na redução dos índices de criminalidade, o que se constitui em um forte anseio social. Mas, ao contrário, o que veremos no caminho desses adolescentes é uma tendência de agravamento de sua situação sem ações mais consistentes de proteção, como veremos a seguir.

4.3.3 Da delegacia à cela da cadeia – o que faz diferença no âmbito da Justiça Juvenil?

Como já foi dito, o sistema socioeducativo tem como objetivos responsabilizar o adolescente quanto às consequências lesivas do seu ato, demonstrar reprovação à sua conduta infracional e integrá-lo socialmente, garantindo seus direitos individuais e sociais. Para analisar o atingimento desses objetivos, acredita-se que um indicador importante seria exatamente a não-progressão do adolescente na prática de atos infracionais, o que se traduziria, em sua expressão máxima, na sua não-entrada no sistema prisional logo no início da fase adulta.

Nesse sentido, a pesquisa identificou que dos 387 adolescentes cujo percursos foram analisados, a pretensão estatal de integração social falhou com pelo menos 37,7%, que não somente cometeram novos atos infracionais ainda durante a adolescência, como chegaram ao sistema prisional logo após atingirem a maioridade. É um número elevado, se considerarmos que os atos iniciais registrados não foram, em sua maioria, considerados graves ou praticados com violência ou grave ameaça.

Para agravar esse cenário, os dados analisados mostram, também, que a entrada desses adolescentes no sistema prisional é muito precoce, acontecendo, em média, um ano e meio após a chegada à maioridade. Ou seja: quase sempre será uma consequência direta das experiências vivenciadas na adolescência. Essa presença de jovens cada vez mais jovens no sistema prisional é uma tendência que já vem sendo estabelecida há alguns anos. O *Mapa do Encarceramento no Brasil* (BRASIL, 2015) mostra que, entre 2005 e 2012, o número de jovens (18 a 29 anos)

aumentou cerca de 276%, saindo de 96.288 para 266.356 jovens. Em 2021, o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2022) mostrou que jovens nessa faixa etária correspondiam a pelo menos 46,3% de toda a população carcerária brasileira.

Aqui, é importante explicar que, para a categoria *entrada no sistema prisional*, foi considerada toda e qualquer passagem de encarceramento no referido sistema, inclusive durante prisões provisórias que vieram ou não a se converter em sentenças com trânsito em julgado, mais à frente. Como o foco da pesquisa era o adolescente, não se aprofundou essa fase da juventude. A atenção estava em entender que fatores, combinados entre si, poderiam resultar em uma não continuidade do cometimento de atos infracionais ou, mais à frente, de crimes.

A primeira informação que chama a atenção na análise é quanto à ineficácia das medidas socioeducativas de privação de liberdade para impedir que o adolescente progrida nas ações de violência. Se, na amostra global, a prevalência de chegada ao sistema prisional foi da ordem de 37,7%, quando restringimos esse universo aos adolescentes que passaram por uma medida de internação ou semiliberdade em algum momento, ela sobe para 72%. Dos 32 adolescentes que passaram por medidas de internação, 23 já chegaram ao sistema prisional até julho de 2023. Em outras palavras: as medidas restritivas de liberdade, sozinhas, não são capazes de refrear a escalada do ato infracional.

Mesmo com os avanços identificados nos últimos anos e já relatados ao longo do texto, como a reestruturação das unidades e a ampliação de vagas, a evolução dos planos políticos pedagógicos das unidades e a ampliação de parcerias externas com foco na garantia dos direitos à educação (inclusive profissionalização), saúde, lazer e convivência familiar e comunitária, os adolescentes continuam conectados aos contextos de violência de onde vieram e que não são alterados em função da sua passagem no ambiente socioeducativo de privação de liberdade.

E aqui não se trata só de criticar a execução das medidas de privação de liberdade no sistema socioeducativo. Trata-se de questionar o que falta nessa intervenção para dentro, mas também para além dos muros do sistema. O que deixou de ser feito e que ainda pode ser agregado nessa fase já, de certa forma, adiantada, do envolvimento do adolescente com o ato infracional.

Para obter pistas que apontem para respostas a essas perguntas, a pesquisa olhou para o início do percurso do adolescente. Uma primeira questão importante identificada é que, ao contrário do imaginário geral que se tem no

movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, a aplicação das medidas socioeducativas de privação de liberdade em São Luís, segue os princípios da brevidade e da excepcionalidade. De toda a amostra, quando se analisou qual foi a primeira medida socioeducativa aplicada ao adolescente já no âmbito do Sistema de Justiça, somente seis adolescentes receberam medidas restritivas de liberdade (internação ou semiliberdade). Nos seis casos, estavam presentes os requisitos para a aplicação desse tipo de medida: foram atos infracionais cometidos mediante grave ameaça ou violência à pessoa, pois envolviam homicídio ou tentativa de homicídio ou roubo majorado.

Essa aplicação criteriosa das medidas restritivas de liberdade abre a possibilidade de que o adolescente receba medidas mais leves, como preconiza o ECA. No caso de São Luís, a aplicação de medidas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e/ou liberdade assistida) se mostrou mais favorável à não reentrada nos sistema e à não chegada ao sistema prisional: dos 60 adolescentes que só receberam medidas dessa natureza, só 48,3% chegaram ao sistema adulto. Se este, por si só, não é um percentual a ser comemorado, pelo menos representa um avanço quando comparado com os resultados obtidos pós-aplicação de medidas de privação de liberdade.

A análise leva a crer que essa prática mais cuidadosa quanto à restrição de liberdade se deve, principalmente, à atuação individual do juiz titular da 2ª Vara da Infância e Juventude em São Luís, José dos Santos Costa, responsável pelos processos por ato infracional na Capital. Mas, percebe-se que é uma postura que vem sendo compartilhada pelos representantes do Ministério Público, quando se vê que muitos pedidos de remissão aos atos infracionais e de aplicação de medidas em meio aberto já vêm dessa instância, como veremos mais adiante.

Sobre a performance das medidas em meio aberto, entretanto, percebe-se que são executadas de forma frágil e pouco atrativa para os adolescentes. Em várias Audiências de Justificação (que acontecem quando os adolescentes deixam de cumprir uma medida em meio aberto e são chamados a se explicar), há relatos que sugerem desorganização do sistema (*“ele não voltou, pois ficaram de me mandar mensagem no whatsapp e não mandaram”* [fala de uma mãe]) e ausência de atividades socioeducativas (*“só ia lá assinar um papel e voltava pra casa”* [fala de adolescente]). Ao que parece, a medida em meio aberto, que poderia ser considerada a primeira intervenção com foco na reversão do envolvimento com o ato infracional,

não consegue ter efetividade por falta de equipe suficiente e especializada para lidar com o tema, de estrutura para o atendimento de qualidade e de respostas na articulação intersetorial.

Por fim, destaca-se a prática de conceder a remissão, cumulada de medida socioeducativa de advertência. A remissão é um instituto do Estatuto da Criança e do Adolescente que funciona como uma forma de perdão ao adolescente que cometeu ato infracional de menor gravidade, especialmente sem violência e grave ameaça à pessoa, gerando a extinção ou suspensão do processo. Ela pode ser aplicada ainda na fase pré-processual, pelo promotor de justiça do caso (nessas situações vai precisar ser homologada pelo juiz) ou, já na fase judicial, pelo próprio juiz. A remissão pode ser aplicada em sua forma pura ou acompanhada de medidas socioeducativas em meio aberto.

Dos casos que chegaram ao conhecimento do Sistema de Justiça, aproximadamente 75% receberam remissão (metade em fase pré-processual e metade na fase processual). Destas, 118 foram acompanhadas de medidas socioeducativas em meio aberto, sendo 88 advertências. O que chama a atenção é que foi essa prática a que obteve o melhor resultado quanto à prevenção da chegada do adolescente ao sistema prisional, na fase adulta. Desses 88 que receberam remissão e medida de advertência no primeiro ato infracional identificado, 62,2% não retornaram ao sistema socioeducativo, nem chegaram ao prisional. Ressalta-se que, ao contrário do que muitos podem pensar, a medida de advertência não se restringe a uma mera burocracia. Na maioria dos casos, acontece em audiência formal designada para isso ou durante a Audiência de Apresentação do adolescente, com a presença dele e de sua família ou de responsáveis. O juiz aborda a reprobabilidade do ato praticado, as consequências para a sociedade, para a vítima e para o próprio adolescente, orientando por conduta diversa dali em diante.

Infelizmente, não foi possível fazer uma análise mais detida dos resultados do encaminhamento de casos ao Núcleo de Justiça Restaurativa, pois somente sete casos foram encaminhados, o que geraria um resultado pouco confiável. De toda forma, registra-se que, dos casos encontrados, em cinco deles não houve mais retorno dos adolescentes ao sistema socioeducativo e nem sua chegada ao sistema prisional, o que se apresenta como um indicador positivo quanto a essa prática, carecendo de mais análises.

Por fim, é importante chamar a atenção para o que parece ser a principal falha do sistema, já detectada desde a delegacia: o não acionamento da rede de proteção da criança e do adolescente para acompanhar os casos. Apesar de ser possível conjugar medidas socioeducativas com medidas protetivas, é raro que isso aconteça. Nos casos analisados, medidas protetivas foram aplicadas somente oito vezes, pouco mais de 2% dos casos. Na maioria das vezes, remetiam os adolescentes ao Conselho Tutelar para que requisitassem a inserção dele na escola ou em tratamento a toxicômanos.

Na prática, muitos dos adolescentes só vão ter acesso à satisfação de vários de seus direitos básicos ao iniciar o cumprimento de uma medida socioeducativa. Mas, para os que não a recebem, a própria situação de risco que os levou àquela posição de acusado da prática de ato infracional seria suficiente para ensejar medidas protetivas diversas que ajudassem em seu desenvolvimento pleno, especialmente quanto aos seus direitos básicos, como veremos a seguir.

4.3.4 A desproteção social na raiz da violência

O primeiro direito básico que deve ser garantido a uma criança ou a um adolescente é o direito à vida. Adolescentes que se envolvem com o ato infracional, entretanto, tem o risco exponencialmente aumentado de sofrer mortes violentas. No grupo estudado, dos 19 óbitos detectados de 2016 até julho de 2023, pelos menos 14 foram vítimas de homicídios. Por ser uma amostra pequena, de apenas 387 adolescentes, a comparação estatística pode sofrer distorções e não ser totalmente confiável, mas, só para efeito de facilitar o entendimento da gravidade do risco a mortes violentas de adolescentes neste grupo que já teve seu primeiro ato infracional detectado pelo sistema de segurança, apresenta-se uma simulação do cálculo. Enquanto a taxa de homicídios de pessoas de 10 a 19 anos por 1000 habitantes, no Maranhão, em 2018, foi de 0,18, neste grupo específico ela foi de 7,75, pelo menos 43 vezes maior.

Essa alta incidência de mortes é socialmente banalizada e normalizada, sobre a máxima de que “*são eles próprios, os infratores, se matando*”. É algo dado como natural, inevitável e até desejável. Entretanto, aqui se explicitam as estratégias do biopoder e suas relações com o racismo, conforme claramente delimitadas por Foucault, como formas de justificar o *deixar morrer*.

A raça, o racismo, é a condição de aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização. Quando vocês têm urna sociedade de normalização, quando vocês têm um poder que é, ao menos em toda a sua superfície e em primeira instância, em primeira linha, urn biopoder, pois bern, o racismo é indispensável como condição para poder tirar a vida de alguém, para poder tirar a vida dos outros. A função assassina do Estado só pode ser assegurada, desde que o Estado funcione no modo do biopoder, pelo racismo. (Focault, 1999, p.306)

E não apenas na morte violenta em si, mas o deixar morrer se traduz, também, na ausência de equipamentos mínimos necessários de saúde, como uma rede adequada de serviços na área de saúde mental. Considerando o alto número de adolescentes usuários de substâncias psicoativas dentre os que se envolvem com a prática de atos infracionais, é fácil perceber que ter um único CAPSI⁹ é uma estratégia de biopoder que aponta os graus de (des)importância de determinadas populações.

Outro aspecto analisado pela pesquisa foi o da inclusão dos adolescentes e suas famílias em benefícios da assistência social, em especial o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do país, cujos objetivos principais se concentram em três áreas: combater a fome, contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

A partir da análise do perfil de meninos e meninas envolvidos com a prática de atos infracionais, entende-se que o Bolsa Família está conectado às necessidades de praticamente 100% das famílias desse grupo. Na pesquisa, só foi possível averiguar a situação de 196 adolescentes quanto à sua inclusão no programa, na base de dados do município de São Luís (é possível que alguns outros da amostra total estejam incluídos em bases de outros municípios às quais não se teve acesso, mas pouco provável que seja um número significativo). Destes, 163 seguramente estavam inseridos no programa em 2016, quando do seu primeiro registro na DAI.

Aparentemente, a inclusão no programa não gerou nenhum efeito protetivo diferenciado na questão do ato infracional, já que a proporção de adolescentes que recebia o Bolsa Família e chegou ao sistema prisional é basicamente a mesma do grupo geral da amostra: 38%. É possível que tenha concorrido para esse resultado o

⁹ O CAPSI é o único equipamento da rede de atenção à saúde mental que atende crianças e adolescentes que apresentam sofrimento mental grave e persistente, até 18 anos, incluindo aqueles relacionados ao uso de álcool e outras drogas, até 16 anos.

fato de que a condicionalidade da frequência escolar mínima não estava sendo observada, fato que se aduz da situação escolar dos adolescentes.

E esse é, exatamente, o ponto de parada final da análise que se conduziu nesta dissertação: o entendimento da escola como fator de proteção para adolescentes, quanto ao seu envolvimento com as práticas de atos infracionais. Esta foi a informação mais difícil de se chegar pois, como explicado na introdução, a estrutura e as mudanças nos sistemas de gestão de dados educacionais não trazem análises sistematizadas por alunos por toda a sua vida escolar. Para se chegar à situação exata de cada adolescente no período em análise, seria necessário fazer buscas em seus históricos nas próprias escolas onde estavam matriculados, o que se mostrou inviável.

Entretanto, dos adolescentes dos quais se pode vislumbrar a situação escolar, foi possível identificar algumas condições importantes: a primeira está relacionada à defasagem escolar. Em 96% dos casos identificados, os adolescentes estão em distorção idade-série, que é quando o aluno tem dois ou mais anos de atraso escolar. Dados do Censo Escolar 2017 compilados pelo Unicef mostram que a taxa de distorção nos anos finais do ensino fundamental nas escolas públicas do Maranhão chega a 35% (Unicef, 2018). Dentre os adolescentes envolvidos com o ato infracional, assim como em outros indicadores já citados, a situação é ainda mais grave.

A distorção é um dos fatores que leva ao segundo ponto importante de reflexão sobre a educação, no âmbito da pesquisa: o abandono e a evasão escolar¹⁰. No caso dos adolescentes analisados, abandonar a escola é um ato frequente durante o processo de envolvimento com o ato infracional e que vai acabar se consolidando em evasão nos períodos seguintes. Mesmo com uma relação tão estreita entre deixar de frequentar a escola e iniciar a prática de atos infracionais, não se identificou nem na rede municipal de São Luís, nem na rede estadual, nenhuma ação ou política específica voltada a este tema.

Ao contrário, os relatos de quem executa as medidas em meio aberto, principalmente, é de que há uma recusa sistemática das escolas quanto à inclusão do adolescente em conflito com a lei. Sempre visto como um estudante-problema, ele vai ter mais dificuldades de conseguir vagas e isso é encarado com naturalidade dentro da rede, em flagrante desrespeito ao princípio da igualdade de condições para o

¹⁰ Entende-se que há abandono quando o aluno deixa de frequentar a escola em determinado ano, mas retorna no ano seguinte. O abandono é quando ele não retorna ao sistema educacional.

acesso e permanência na escola, positivado no artigo 53 do ECA e no artigo 3º da Lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB.

Além disso, há que destacar o instituto da “expulsão”, que tem impactos negativos decisivos na efetiva evasão dos adolescentes da escola. “*Fui expulso e nunca mais voltei*”, conta um adolescente em audiência de apresentação. Muitas vezes o aluno é expulso ou recebe uma transferência compulsória como sanção a algum ato de indisciplina. Entretanto, essa ação pode ser questionada quanto à sua legalidade, por desrespeitar o direito constitucional à educação que é devido a crianças e adolescentes.

De uma forma geral, com base nos casos estudados, pode-se dizer que a desproteção social, configurada no acesso precário ou inexistente a políticas sociais básicas, é um fator preponderante para o contato inicial e para a evolução do envolvimento do adolescente com o ato infracional. Essa é a realidade desses meninos e meninas.

5 CONCLUSÃO

Nesta dissertação, realizou-se um trabalho investigativo sobre a ação do Estado junto a adolescentes que se encontravam no início do envolvimento com a prática de atos infracionais, tendo como ponto central de análise a proteção social que lhes foi garantida ou negada em determinado momento. Para compreender melhor essa ação, a pesquisa apresentou um pouco da construção histórica da política de proteção a crianças e adolescentes no Brasil e, mais especificamente, do Sistema de Atendimento Socioeducativo, identificando, também, a forma como este sistema se apresenta hoje. Refletiu acerca das tradições de abordagem de adolescentes na Justiça Juvenil, bem como sobre a observância do Princípio da Intervenção Precoce por parte das autoridades que devem garantir os direitos dos adolescentes. Todo esse contexto histórico, político e social serviu de base crítica para a análise do percurso dos adolescentes nos Sistemas de Segurança e de Justiça e da intervenção estatal direcionada a eles, em um estudo de caso com universo em São Luís.

O desenrolar da pesquisa confirmou a relevância de se compreender os determinantes e as implicações relacionadas ao tema do ato infracional. São milhares de meninos e meninas que, todos os anos, têm seus percursos de vida misturados a contextos de violência que os colocam, ao mesmo tempo, como vítimas e autores de violações simbólicas, psicológicas e/ou físicas de direitos. A prática do ato infracional tem impactos de diversas naturezas. Na vida dos adolescentes, pode significar a entrada em uma espiral de difícil reversão, que traz obstáculos muitas vezes comprometedores para o seu desenvolvimento pessoal. Esses impactos se espalham, também, para a dimensão familiar e comunitária, sendo percebidos de forma significativa pelas pessoas que convivem com esses adolescentes, que vão ter suas rotinas alteradas por relações interpessoais complexas e por novas necessidades apresentadas como demandas por órgãos que deveriam, ao contrário, ajudar a supri-las. Por fim, a dimensão social também é atingida, considerando as questões de violência que interferem no dia-a-dia das pessoas em geral, especialmente nas grandes cidades.

Esse impacto gerado em cadeia muitas vezes alimenta uma busca por soluções focadas apenas na responsabilização e transformação do indivíduo, quando o envolvimento com situações de violência é relacional, multicausal e possui raízes históricas profundas, que se alicerçam na estrutura social e nas relações econômicas e de poder. Estudar o que está por trás de um simples ato individual reprovado pela

sociedade e buscar entender as engrenagens que movem o Estado ao lidar com isso é uma forma de tentar contribuir com a construção de soluções mais duradouras e reais, e que coloquem o adolescente em uma perspectiva de prioridade, como sujeito de direitos, conforme determina o arcabouço jurídico do país.

No estudo, pôde-se perceber que a forma utilitarista como o país construiu sua visão sobre crianças e adolescentes, quase sempre buscando as vantagens econômicas que eles poderiam proporcionar, perdura até hoje, ficando explícita, por exemplo, na frequente e comum exploração do trabalho infantil, inclusive em suas piores formas, como a do tráfico de drogas. Essa força de trabalho representada por crianças, adolescentes e jovens é uma mão de obra de baixo custo, pois sobre estes corpos se pode ter um domínio quase absoluto, naturalizado pela sociedade. O adolescente “irregular”, em conflito com a lei, ao contrário, representa exatamente a não utilidade para este sistema e pode, por isso, ser descartado ou retirado do convívio social.

A pesquisa bibliográfica mostrou que chegar a um sistema socioeducativo como o atual, que preconiza filosoficamente a responsabilização do adolescente e a reprobabilidade do seu ato na mesma medida em que defende sua “reintegração social” e garantia de direitos, é um desafio de grandes proporções. Pois, na prática, combina-se a defesa do respeito à dignidade humana e princípios da proteção integral com estruturas arcaicas e repressivas.

Mesmo assim, fica claramente configurado como o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, instituído na década de 1990 pelo ECA, representa um avanço para os meninos e meninas brasileiros, especialmente os mais expostos à pobreza e às diversas situações de discriminação (racial, de gênero ou quanto sua origem). Marcos internacionais de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes ganharam eco e se fortaleceram no Brasil e favoreceram a criação de mecanismos importantes, que se traduziram em políticas públicas ainda deficitárias hoje, mas fundamentais. Significativamente, saiu-se da Doutrina da Situação Irregular do Menor para a Doutrina da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes. Hoje o desafio posto é o de concretizar essas diretrizes em políticas que cheguem efetivamente a todos e a cada um.

No campo da Justiça Juvenil, a pesquisa demonstrou como o sistema ainda traz fortes resquícios da já citada visão menorista, fazendo com que tenha menos garantias processuais que o adulto. Mais especificamente no Sistema Socioeducativo,

onde se concretiza a política pública voltada ao adolescente que se encontra em conflito com a lei, identificou-se um *déficit* importante de investimentos necessários à sua execução com qualidade, especialmente quando se fala das medidas socioeducativas que são executadas em meio aberto. Apesar do foco principal do debate, em geral, estar no atendimento socioeducativo em meio fechado, por sua histórica precariedade e violência, a presente dissertação questionou as medidas em meio aberto como a oportunidade mais concreta, dentro da lógica atual, de intervenção precoce por parte das autoridades que devem agir com presteza. A falta de recursos, de equipes especializadas, de metodologias de trabalho atrativas e a descrença, por parte do Judiciário, são realidades ainda muito presentes na aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto.

O Princípio da Intervenção Precoce não é observado em quase nenhuma das fases do atendimento, quando se trata de adolescentes em conflito com a lei. Na fase policial, mesmo quando os adolescentes não ficam apreendidos, não há nenhuma comunicação à rede de proteção sobre a sua situação de risco. Na fase judicial, mesmo que bastante célere na maioria dos casos, a intervenção se limita à aplicação das medidas socioeducativas, sem que políticas básicas de proteção sejam efetivamente acionadas. Em verdade, o que os casos analisados na pesquisa demonstram é que essa inobservância da necessidade de intervir imediatamente ao saber do risco vivenciado, é uma constante na vida desse adolescente desde sua infância. A omissão das autoridades se dá desde quando a criança deixa de ter bom rendimento na escola e nada se faz; desde quando deixa de frequentar a escola e, também, nada se faz; desde quando começa a ter problemas com o uso de drogas e a rede de atendimento é insuficiente. São sucessivas negativas de direitos que se materializam na extrema exposição desses adolescentes a situações de envolvimento com a violência. A pesquisa aponta para uma rede de proteção extremamente frágil e desarticulada que, se não atua por não ser acionada, quando é acionada não consegue desempenhar corretamente seu papel.

Por fim, dentre as principais conclusões da pesquisa, as que merecem mais destaque são as focadas no percurso que os adolescentes fazem ao transitar pelos sistemas de segurança, de justiça e socioeducativo. A primeira delas é que, para aproximadamente 40% dos adolescentes que um dia vão chegar a uma delegacia sob a acusação da prática de um ato infracional, esse momento vai significar um passaporte quase inevitável para o sistema prisional, pouco tempo após atingir a

maioridade penal. Poderia-se classificar isso como uma tragédia social, dada a quantidade de jovens que hoje se encontram encarcerados nas prisões do país. A segunda conclusão desalentadora é que mesmo com importantes avanços no sistema socioeducativo quanto à privação de liberdade, as medidas dessa natureza têm pouco efeito sobre a reversão do envolvimento do adolescente com situações violentas.

Por outro lado, mesmo que com fragilidades ainda graves, os dados deixam claro que a aplicação de medidas que não restringem a liberdade, como uma simples advertência ou a Prestação de Serviço à Comunidade e a Liberdade Assistida, têm um impacto muito mais positivo para o rompimento com o ciclo da violência. E poderiam ser ainda mais potencializadas se houvesse o investimento adequado e uma real intersetorialidade de políticas.

Por fim, é importante registrar dois fatores de risco que se apresentaram a partir da análise. O primeiro é o abandono escolar. A escola é um indicador importantíssimo para a percepção e minimização do risco do adolescente se envolver com atos infracionais. Frequentes momentos de abandono da escola devem, de imediato, funcionar como sinal de alerta para a rede de proteção, especialmente se o aluno já está em distorção idade-série e em defasagem. O segundo, não aprofundado na pesquisa, mas evidente nas análises processuais, é a presença de facções criminosas nos territórios. A maioria dos casos analisados e que, depois, chegou ao sistema prisional, envolveu o faccionamento dos adolescentes. Logo, deixar a escola em um território com a atuação ostensiva de facções é um indicador forte da necessidade de intervenção precoce por parte das autoridades junto a esse adolescente.

Além dessa maior conexão da escola com a proteção, pode-se sugerir algumas modificações factíveis para o aprimoramento do sistema. Uma delas é de que sejam desenvolvidos programas sociais com foco direcionado a adolescentes que, de alguma maneira, já tiveram algum contato com o Sistema de Segurança, ainda no sentido preventivo da evolução desse envolvimento. Não se fala aqui de projetos e programas genéricos, voltados para quem está “vulnerável”, mas de programas direcionados a um público que já foi sensibilizado negativamente por experiências de violência e que precisa de suporte psicológico, além de outras experiências positivas de relacionamento, aprendizagem, cultura e fortalecimento da auto-estima, ajudando-os, concretamente, a construir verdadeiros projetos de vida.

Outra ação necessária é a de suporte efetivo às famílias desses adolescentes, tanto de natureza financeira, quanto psicológica e de fortalecimento de vínculos. Famílias massacradas pela opressão do sistema econômico vigente, empobrecidas e exploradas, na maioria das vezes não conseguem ter o repertório suficiente para superarem, sozinhas, esse problema.

Também é importante que outras pesquisas aprofundem este tema e outros correlatos, cujas implicações se comunicam, dentre eles a crescente violência entre meninas e envolvendo o ambiente escolar. Assim como a situação e o papel das famílias nesse contexto. Certamente seriam visões complementares de um mesmo fenômeno e que trariam insumos importantes para se pensar políticas públicas integradas.

De fato, o que a presente pesquisa indica é que, quanto mais imediata e direcionada for ação articulada de proteção, melhores resultados se poderá obter.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo, Boitempo, 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://nestpoa.files.wordpress.com/2019/09/ra-ps.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.

AURELIANO, Liana. DRAIBE, Sônia Miriam. A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro. *In*: MPAS/CEPAL. **Economia e Desenvolvimento**. Brasília, PAS/CEPAL, 1989. 3 v.

BAHIA. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 05376083520158050001-BA**, Relator: Carlos Roberto Santos Araújo, Segunda Câmara Criminal - Primeira Turma, Data de Publicação: 15/02/2017. Salvador: TJBA, 2017.

BARÃO, Marcus; RESEGUE, Mariana; LEAL, Ricardo (Org.). **Atlas das Juventudes: evidências para a transformação das juventudes**. Rio de Janeiro: Fgv Social, 2021. 353 p. Disponível em: <https://atlasdasjuventudes.com.br/wp-content/uploads/2021/06/ATLAS-DAS-JUVENTUDES-COMPLETO-1.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 6.481/2008, de 12 de junho de 2008**. Regulamenta os artigos 3o, alínea “d”, e 4o da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2008a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em 03 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 01 mar 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**. Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução 225**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Aprovada: 31/05/2016. Publicada: DJe/CNJ, nº 91, de 02/06/2016, p. 28-33. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 03 ago 2023.

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília: CNMP, 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). **Levantamento anual do SINASE 2017**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE**. Brasília: CONANDA, 2006.

BRASIL. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. (Série Juventude Viva).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 948.200-RS**, Relator: Ministro JORGE MUSSI, Data de Julgamento: 28/08/2008, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/10/2008. STJ, 2008b

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC nº 346.380-SP**, Relatora: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Data de Julgamento: 13/04/2016, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 13/05/2016. Brasília: STF, 2016b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 338**. *A prescrição penal é aplicável nas medidas sócio-educativas*. Aprovada pela Terceira Seção, em 09/05/2007. Data de Publicação: DJ 16/05/2007. Brasília: STF, 2007. p. 201. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_29_capSumula338.pdf. Acesso em: 25 jul 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 342**. *No procedimento para aplicação de medida sócio-educativa, é nula a desistência de outras provas em face da confissão do adolescente*. Aprovada pela Terceira Seção, em 27/06/2007. Data de Publicação: DJ 13/08/2007, Brasília: STF, 2007. p. 581. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_29_capSumula342.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **HC nº 97.307-RS**, Relator: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 08/05/2013, Data de Publicação: DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013. Brasília: STF, 2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **HC nº 120433**, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, Data de julgamento: 03/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 16-10-2014 PUBLIC 17-10-2014. Brasília: STF, 2014.

CHAMBOULYRON, Rafael. **Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista**. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). História das Crianças no Brasil. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gerard; LEVY, Dominique; WALLERSTEIN, Immanuel. **Uma Nova fase do Capitalismo?** São Paulo: Xamã; CEMARX; IFCH-UNICAMP, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Convenção americana sobre os direitos humanos**: assinada na Conferência especializada interamericana sobre direitos humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 02 Mar 2023.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **De menor a cidadão**: nota para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil. Brasília: Editora do Senado, 1993.

DIGIÁCOMO, Murillo José. AMORIM, Ildeara. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2020. 8ª Edição.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022.

FÓRUM ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MARANHÃO – FÓRUM DCA. **Termo de Compromisso dos Candidatos ao Governo do Maranhão com a infância e adolescência**. São Luís: FÓRUM DCA, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France. 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FUNAC. **Relatórios anuais de gestão**. Relatórios. São Luís: Funac, 2012. Disponíveis em: <https://www.funac.ma.gov.br/relatorio-anual-de-gestao/>. Acesso em: 08 mai 2023.

FUNAC. **Relatórios anuais de gestão**. Relatórios. São Luís: Funac, 2014. Disponíveis em: <https://www.funac.ma.gov.br/relatorio-anual-de-gestao/>. Acesso em: 08 mai 2023.

FUNAC. **Relatórios anuais de gestão**. Relatórios. São Luís: Funac, 2015. Disponíveis em: <https://www.funac.ma.gov.br/relatorio-anual-de-gestao/>. Acesso em: 08 mai 2023.

FUNAC. **Relatórios anuais de gestão**. Relatórios. São Luís: Funac, 2016. Disponíveis em: <https://www.funac.ma.gov.br/relatorio-anual-de-gestao/>. Acesso em: 08 mai 2023.

FUNAC. **Relatórios anuais de gestão**. Relatórios. São Luís: Funac, 2021. Disponíveis em: <https://www.funac.ma.gov.br/relatorio-anual-de-gestao/>. Acesso em: 08 mai 2023.

GARCIA MENDEZ, Emílio. A responsabilidade penal juvenil na encruzilhada. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, **Boletim nº 271**, jun. 2015. Disponível em: [https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5435-A-responsabilidade-penal-juvenil-na-encruzilhada#:~:text=Trata%2Dse%20de%20uma%20publica%C3%A7%C3%A3o,de%2016%20anos%20na%20Argentina](https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5435-A-responsabilidade-penal-juvenil-na-encruzilhada#:~:text=Trata%2Dse%20de%20uma%20publica%C3%A7%C3%A3o,de%2016%20anos%20na%20Argentina.). Acesso em: jun. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO), UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Child Labour**: Global estimates 2020, trends and the road forward, ILO and UNICEF, New York, 2021. Disponível em: <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report_ILO_UNICEF_2021.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.

IBGE. **Trabalho infantil de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019**: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101777>. Acesso em: 03 ago. 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid19**, 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 24 jul. 2023.

JESUS, Maurício Neves. **Adolescente em conflito com a lei**: prevenção e proteção integral. Campinas: Savanda, 2006.

LEITE, Carla Carvalho. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Revista do Ministério Público**. n. 23, Rio de Janeiro: 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional**: medida socioeducativa e pena? São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

LUKÁCS, G. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo, 2010.

MACHADO, Martha de Toledo. Sistema especial de proteção da liberdade do adolescente na Constituição Brasileira de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. *In*: ILANUD/ABMP/SEDH/UNFPA (Org.). **Justiça, adolescente e ato infracional**: sociedade e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

MARANHÃO. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA. **Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo 2021-2030**. São Luís: CEDCA, 2021.

MARANHÃO. Escola de Socioeducação do Maranhão. Fundação da Criança e do Adolescente. **Visão, Missão, Valores**. Disponível em: <https://esma.funac.ma.gov.br/visao-missao-valores/>. Acesso em: 25 jul. 2023

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0108082012-MA**, Relator: VICENTE DE PAULA GOMES DE CASTRO, Data de Julgamento: 18/12/2012, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 21/01/2013. São Luís: TJMA, 2013.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0182882012-MA**, Relatora: ANGELA MARIA MORAES SALAZAR, Data de Julgamento: 14/05/2015, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/05/2015. São Luís: TJMA, 2015.

NASCIMENTO, Edmilson. COSTA, Renilda. **Indígenas e trabalho infantil: da fronteira étnico-cultural à perspectiva de uma ação institucional diferenciada no Brasil**. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 23, p. 129-158, 2015.

NERI, Marcelo (Org.). **Juventude e Trabalho**: qual foi o impacto da crise na renda dos jovens? E nos nem-nem? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. 28 p. Disponível em: <https://cps.fgv.br/juventude-trabalho>. Acesso em: 24 jul. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade**. Lisboa: ONU, 1990. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasprotecaojovens.pdf>. Acesso em: 25 jul 2023

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 138 sobre Idade Mínima para Admissão**. Genebra: OIT, 1973. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235872/lang--pt/index.htm. Acesso em: 09 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 182 sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação**, 1999. Genebra: OIT, 1973. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-infantil/WCMS_236696/lang--pt/index.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

OLIVEIRA, Thallita de. Crianças e adolescentes são prioridade absoluta no orçamento público? **Portal Geledés**, 26 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/criancas-e-adolescentes-sao-prioridade-absoluta-no-orcamento-publico/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. [Itajaí: Univale, [20--?]] (mimeo.) 20 p. Disponível em: https://www.google.com/search?q=sede+da+univali&rlz=1C1VDKB_pt-ptBR1068BR1068&oq=sede+da+univali&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHC AEQIRigATIHCAIQIRigAdIBCDMxMjBqMGo3qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 24 jul. 2023.

SÃO LUÍS. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS. **Relatório do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)**, Período: 2018 a 2023. São Luís: SEMCAS, 2023.

SARAIVA, João Batista da Costa. **Direito penal juvenil – adolescente e ato infracional**: garantias processuais e medidas socioeducativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARAIVA, João Batista da Costa. **Adolescente e responsabilidade penal**: da indiferença à proteção integral. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SILVA JUNIOR, Nelson Gomes de Sant´Ana e; GARCIA, Renata Monteiro. Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 613-632, ago. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812010000200019&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 jun. 2023.

SPOSATO, Karyna Batista. **Direito penal de adolescentes**: elementos para uma teoria garantista. São Paulo: Saraiva, 2013.

TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. Sócio-educação. *In*: ILANUD/ABMP/SEDH/UNFPA (Orgs.). **Justiça, adolescente e ato infracional**: sociedade e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

TJDFT. **O efeito do tempo de internação e do histórico infracional na reincidência em um grupo de egressos da Unidade de Internação do Plano Piloto**. Brasília: VEMSE, 2016.

UNICEF. **As Múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil**: resumo executivo. Brasília: Unicef, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22676/file/multiplas-dimensoes-da-pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia-no-brasil.pdf>. Acesso em: 12 jul 2023.

UNICEF. **Panorama da distorção idade-série no Brasil**. Brasília, 2018.

UNICEF. Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP. **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, 2021.

VANNUCHI, Paulo de Tarso; OLIVEIRA, Carmen Silveira de. **Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

VOLPI, Mário. Eca: delitos e adolescência. *In*: SALES, M. (Org.). **Adolescência, ato infracional e cidadania**. A resposta está no ECA: basta querer realizar. São Paulo. ABONG e Fórum DCA Nacional. 1999.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos**: a privação de liberdade na percepção dos adolescentes. São Paulo: Cortez Editora. 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS

Entrevistada: Karyna Sposato - Professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Atualmente é coordenadora dos Observatórios Sociais da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), onde também se graduou.

PERGUNTAS

Ao tratar da aplicação de medidas de proteção, o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca vários princípios a serem observados, dentre eles, o da Intervenção Precoce, positivado no Art.100, parágrafo único, VI:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.

Diante desse princípio, gostaria de saber a sua opinião quanto aos seguintes aspectos:

1. Qual o seu entendimento sobre esse princípio? Como o descreveria, em outras palavras, na concretização do direito de crianças e adolescentes?

RESPOSTA: O princípio da intervenção precoce indica a adoção de medidas de acompanhamento e cuidado diante de qualquer ameaça de lesão a direitos da criança ou do adolescente, ou seja, havendo alguma suspeita de lesão ou suscetibilidade a vivenciar alguma situação de risco cabem providências e medidas de proteção, de forma célere.

2. Você acredita que, de forma geral, o Brasil cumpre o disposto pelo Princípio da Intervenção Precoce na proteção a suas crianças e adolescentes, especialmente na dos adolescentes que estão em conflito com a lei?

RESPOSTA: Infelizmente não observo o cumprimento adequado por parte do país, ao contrário: a demora de procedimentos, a morosidade de algumas decisões, a distorção de interpretação e a falta de estrutura para efetivar o princípio levam a situações de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, que têm os seus direitos violados, em circunstâncias que poderiam ter sido evitadas.

3. A partir de 2016, com uma decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre um pedido de habeas corpus (HC 346.380-SP, STJ), o Princípio da Intervenção Precoce passou a ser utilizado como justificativa para a aplicação de medidas socioeducativas de forma imediata (independente da possibilidade de recursos ou do trânsito em julgado da sentença), pois a demora no início do cumprimento significaria uma "perda de sua atualidade [da medida] quanto ao objetivo ressocializador da resposta estatal, permitindo a manutenção dos adolescentes em situação de risco, com a exposição aos mesmos condicionantes que o conduziram à prática infracional". Você concorda com essa aplicação deste princípio?

RESPOSTA: Eu concordo parcialmente, porque por um lado compartilho da percepção de que o Princípio da Intervenção Precoce exige a tomada de providências de forma imediata e célere para garantir que as condições de vulnerabilidade sejam enfrentadas. Mas discordo que essa intervenção seja de caráter restritivo de direitos. A atribuição de autoria de um ato infracional de um adolescente pode ensejar que se estabeleça uma medida protetiva até que se comprove de forma irrecorrível a participação do adolescente no ato imputado e então se defina uma medida socioeducativa. Em outras palavras, em sede de atribuição de responsabilidade de adolescentes, o Princípio da Intervenção Precoce tem uma aplicabilidade limitada: a intervenção precoce indica uma intervenção rápida e imediata de natureza protetiva, não podendo prescindir do devido processo legal, e ter sua utilização ampliada para a adoção de medidas sancionatórias que restrinjam direitos.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS

Entrevistado: José dos Santos Costa - José dos Santos Costa, juiz titular da 2.^a Vara do Termo de Judiciário de São Luís da Comarca da Ilha, Coordenador de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento e Fiscalização do Sistema Socioeducativo da Unidade de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Estado do Maranhão (UMF)

PERGUNTAS

Ao tratar da aplicação de medidas de proteção, o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca vários princípios a serem observados, dentre eles o da Intervenção Precoce, positivado no Art.100, parágrafo único, VI:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.

Diante desse princípio, gostaria de saber a sua opinião quanto aos seguintes aspectos:

1. Qual o seu entendimento sobre esse princípio? Como o descreveria, em outras palavras, na concretização do direito de crianças e adolescentes?

RESPOSTA: O Princípio da Proteção Precoce é um dos princípios a ser observado na aplicação de medidas especiais de proteção à criança e ao adolescente em caso de ameaça ou violação de seus direitos estatutários por ação ou omissão do Estado, sociedade ou família, objetivando a intervenção das autoridades logo que a situação de perigo seja conhecida, podendo ser concretizado com a determinação, dentre outras, as medidas previstas no artigo 101, inciso I a IX, do ECA, como matrícula e frequência escolar, inclusão em programa de auxílio à família, à criança e ao adolescente, requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, inclusão

em programa de orientação e tratamento contra drogadição, programa de acolhimento familiar e colocação em família substituta.

2. Você acredita que, de forma geral, o Brasil cumpre o disposto pelo Princípio da Intervenção Precoce na proteção a suas crianças e adolescentes, especialmente na dos adolescentes que estão em conflito com a lei?

RESPOSTA: O Brasil cumpre timidamente esse Princípio da Proteção Precoce, eis que ainda não efetivou a garantia dos direitos sociais básicos e o direito à proteção especial (CF, artigo 227 e §§), deixando parcela significativa das crianças e adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade e risco sociais, agravada recentemente pela crise econômica global e pelo desmantelamento dos órgãos e das políticas da assistência social no governo Bolsonaro. O exemplo mais evidente e incontestável é o trabalho infantil no tráfico de drogas em face dessa vulnerabilidade social que é percebido pelo Estado como delinquência juvenil.

3. A partir de 2016, com uma decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre um pedido de habeas corpus (HC 346.380-SP, STJ), o Princípio da Intervenção Precoce passou a ser utilizado como justificativa para a aplicação de medidas socioeducativas de forma imediata (independente da possibilidade de recursos ou do trânsito em julgado da sentença), pois a demora no início do cumprimento significaria uma "perda de sua atualidade [da medida] quanto ao objetivo ressocializador da resposta estatal, permitindo a manutenção dos adolescentes em situação de risco, com a exposição aos mesmos condicionantes que o conduziram à prática infracional". Você concorda com essa aplicação deste princípio?

RESPOSTA: O Princípio da Proteção Precoce aplicável às medidas socioeducativas, inclusive as privativas de liberdade, independentemente do trânsito em julgado ou de apelação, como decidido pelo STJ, é um equívoco por trilhar pela corrente que entende que as medidas socioeducativas são de caráter apenas protetivo, como se fosse uma medida de proteção especial. A corrente contrária entende que a medida socioeducativa é uma resposta do Estado pela prática de ato infracional (caráter

retributivo) e de natureza sociopedagógica, o que significa que sua finalidade transborda o caráter protetivo, necessitando também de reeducação e ressignificação do ato praticado.

Entendo que esse princípio das medidas protetivas deve ser aplicado em especial àquelas medidas socioeducativas, de natureza eminentemente protetiva, previstas no artigo 112, inciso VII, do ECA, podendo ser estendida, motivadamente, às medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) por não se tratar de medida privativa da liberdade, para que não permaneça em situação de risco que lhe levaram à prática infracional. Todavia, em relação às medidas socioeducativas em meio fechado, quando não estiver o adolescente sob internação provisória, discordo de sua aplicação para justificar a execução provisória, considerando que a internação como proteção precoce lembra a proteção em situação irregular do Código de Menores, de caráter tutelar, que antecedeu ao ECA. Entendo que em caso de medidas em meio fechado deve prevalecer as mesmas garantias do adulto, sendo admitida a execução provisória quando a privação de liberdade for de caráter cautelar.

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS

Entrevistado: Mário Volpi - Formado em Filosofia, mestre em Políticas Sociais, atualmente é chefe de Desenvolvimento e Participação de Adolescentes no UNICEF

PERGUNTAS

Ao tratar da aplicação de medidas de proteção, o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca vários princípios a serem observados, dentre eles o da Intervenção Precoce, positivado no Art.100, parágrafo único, VI:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.

Diante desse princípio, gostaria de saber a sua opinião quanto aos seguintes aspectos:

1. Qual o seu entendimento sobre esse princípio? Como o descreveria, em outras palavras, na concretização do direito de crianças e adolescentes?

RESPOSTA: É preciso considerar que este princípio deve ser aplicado considerando a premissa da indivisibilidade dos direitos, isto é, para garantir um direito, não se pode violar outros direitos, pois eles formam um conjunto indivisível. No caso da violência doméstica, sob o pretexto de proteger a criança, não se pode violar o seu direito à convivência familiar. Nesse caso, a proteção será mais eficiente afastando o agressor. Sabe-se da complexidade de aplicar este princípio nos casos concretos mas o que ocorre hoje é que este princípio, da indivisibilidade, é simplesmente ignorado e, a pretexto de proteger a criança, o sistema de justiça opta sempre pelo caminho orientado pela antiga doutrina da situação irregular, geralmente afastando a criança.

2. Você acredita que, de forma geral, o Brasil cumpre o disposto pelo Princípio da Intervenção Precoce na proteção a suas crianças e adolescentes, especialmente na dos adolescentes que estão em conflito com a lei?

RESPOSTA: O Princípio da Intervenção Precoce origina-se do conjunto doutrinário da proteção integral. No Brasil, a criação dos Conselhos Tutelares se originou desta ideia de não deixar a violação de direitos progredir. A intervenção deve acontecer não só na violação do direito, mas também no primeiro vislumbre de ameaça a esta violação. No caso específico dos adolescentes em conflito com a lei, a prevenção do delito ainda não se constitui numa política estruturada. A ação do sistema de garantia de direitos precisa constituir ações preventivas na família, nas instituições, especialmente a escola, e na sociedade. Uma ação do Ministério Público do Distrito Federal está estruturando um trabalho com meninas autoras de delitos leves para apoiá-las no processo de socialização sem passar pelo sistema de justiça, com atividades de construção de um projeto de vida, retorno à escola e formação para o mundo do trabalho. Esta ação, embora pontual, pode inspirar uma política que promova intervenções preventivas.

3. A partir de 2016, com uma decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre um pedido de habeas corpus (HC 346.380-SP, STJ), o Princípio da Intervenção Precoce passou a ser utilizado como justificativa para a aplicação de medidas socioeducativas de forma imediata (independente da possibilidade de recursos ou do trânsito em julgado da sentença), pois a demora no início do cumprimento significaria uma "perda de sua atualidade [da medida] quanto ao objetivo ressocializador da resposta estatal, permitindo a manutenção dos adolescentes em situação de risco, com a exposição aos mesmos condicionantes que o conduziram à prática infracional". Você concorda com essa aplicação deste princípio?

RESPOSTA: A medida socioeducativa não se constitui numa medida de proteção. Ela só pode ser aplicada se comprovada a responsabilidade do/a adolescente na prática de um ato infracional devidamente qualificado e respeitando o devido processo legal. No caso de adolescentes "em situação de risco", figura genérica que não existe formalmente no arcabouço jurídico brasileiro, o mais importante é a aplicação de

medidas de proteção. Não é coerente com a doutrina da proteção integral aplicar uma medida de caráter coercitivo a adolescentes em função de suas circunstâncias de vida. Seria importante perguntar quais são as chamadas “condicionantes que o conduziram à prática infracional”. Há um risco de associar a prática do ato infracional às condições de pobreza, o que seria uma enorme injustiça com os/as milhões de adolescentes pobres que enfrentam suas vulnerabilidades sem praticar delitos. Quero destacar que não tive acesso ao conteúdo total do processo referido como exemplo, mas, considerar o uso de Princípio da Intervenção Precoce para negar um Habeas Corpus representa, em qualquer contexto uma medida que restringe o direito à liberdade e, é preciso destacar que a privação de liberdade só pode ser imposta nos casos específicos previstos em lei.

APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS

Entrevistado: Márcio Thadeu Silva Marques – Promotor e Justiça, titular da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís, ex-Diretor da Escola Superior do Ministério Público no Maranhão

PERGUNTAS

Ao tratar da aplicação de medidas de proteção, o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca vários princípios a serem observados, dentre eles o da Intervenção Precoce, positivado no Art.100, parágrafo único, VI:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.

Diante desse princípio, gostaria de saber a sua opinião quanto aos seguintes aspectos:

1. Qual o seu entendimento sobre esse princípio? Como o descreveria, em outras palavras, na concretização do direito de crianças e adolescentes?

RESPOSTA: O Princípio da Intervenção Precoce está umbilicalmente imbricado com o princípio da prioridade absoluta e ele instrumentaliza, é instrumentalizado na prestação jurisdicional, por exemplo, pelo princípio do juízo imediato, que também se aplica a competência adm dos conselhos tutelares. A ideia central é de que a proteção integral tem dois movimentos: de promoção e garantia de direitos, e de prevenção de toda forma de violação ou ameaça de violação desses mesmos direitos. Que isso possa acontecer considerando a condição de pessoa em situação peculiar de desenvolvimento - e o tempo para esse público, para garantia e promoção, para a defesa e responsabilização com relação a esses direitos, é um tempo que precisa ser priorizado. A expressão prioridade absoluta do texto constitucional, a única locução

nesse sentido na Constituição de 88, é uma referência à urgência cronológica desse desenvolvimento. Retardar a promoção garantia ou defesa de responsabilização em torno da garantia desses direitos significa negá-los visceralmente. Ou seja, a negativa da vigência do próprio texto constitucional. Não existe proteção integral sem prioridade absoluta e não existe prioridade absoluta, a instrumentalização dessa prioridade absoluta, no plano dessa proteção integral, sem o princípio da intervenção precoce e sem, traduzido no plano jurisdicional, pelo princípio do juiz imediato

2. Você acredita que, de forma geral, o Brasil cumpre o disposto pelo Princípio da Intervenção Precoce na proteção a suas crianças e adolescentes, especialmente na dos adolescentes que estão em conflito com a lei?

RESPOSTA: O Sistema de Garantias de Direito da Criança Adolescente no Brasil foi pensado para fomentar e, efetivamente, apresentar a resposta na forma do Princípio da Intervenção Precoce. A instituição de uma representação da própria comunidade, com poderes administrativos para identificar situações de risco e adotar medidas imediatas de proteção - e aí eu me refiro ao Conselho Tutelar -, é algo muito próprio dessa busca de uma eficácia social, na esteira da proteção integral ou prioridade absoluta pela intervenção precoce. E principalmente quando a gente conseguiu, no Brasil, a unificação da data do processo de escolha de conselhos tutelares, nós passamos a ter efetivamente uma universalização da oferta dos Conselhos tutelares em cada um dos nossos mais de 5000 municípios.

Isso foi, sem sombra de dúvida, uma conquista muito importante. Mas não se faz a proteção integral só com a porta de entrada desse sistema de garantias, que é o Conselho Tutelar. É preciso ter todos os programas, serviços, que vão dar efetividade, que vão dizer executoriedade às decisões das deliberações dos Conselhos tutelares. E nesse aspecto, nós ainda estamos muito aquém do desejável, mesmo no plano das medidas sócio educativas da responsabilidade socioeducativa. Porque, embora isso esteja muito vinculado no aspecto decisório ao sistema de justiça, que é um subsistema do Sistema de Garantia de Direito - sistema de Justiça, sistema de Segurança pública, dois subsistemas Sistema de Garantias de Direito -, nós também aqui precisamos do Executivo para que ele possa desenvolver a política socioeducativa de Estado.

E isso vai muito além, por exemplo, de você, que cresce para que ele possa tratar das medidas em meio aberto, ou que você possa ter uma governança das medidas judiciais com a prestação de serviço à comunidade ou a própria advertência. Ou ainda você ter uma fundação, um órgão gestor estadual para as medidas socioeducativas com restrição ou privação de liberdade, como é o caso de Maranhão, pela FUNAC. Porque a grande ideia no sistema educativo é que quanto antes esse adolescente tiver a internalização, pela intervenção do Estado, do desvalor da sua conduta, da necessidade da sua readequação para que ele possa estar ao lado da sociedade que foi por ele violada por força do ato infracional cometido, se a gente consegue fazer com que essa intervenção aconteça, inclusive usando práticas restaurativas, como diz a Lei de Sinais, é daqueles atos infracionais mais leves a possibilidade de haver uma progressão para atos infracionais de violência ou grave ameaça que possam levá-lo à restrição ou privação de liberdade. Essa possibilidade vai diminuir. Mas, infelizmente, nós não temos essa política socioeducativa que tenha conseguido repressar a prática infracional naqueles atos infracionais menos graves. E isso é um problema que leva à reiteração, que leva, inclusive, ao impacto na própria questão da violência. Porque hoje nós temos nesse crescente do ato infracional, um fenômeno de juvenilização e de feminização da violência e das facções criminosas.

3. A partir de 2016, com uma decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre um pedido de habeas corpus (HC 346.380-SP, STJ), o Princípio da Intervenção Precoce passou a ser utilizado como justificativa para a aplicação de medidas socioeducativas de forma imediata (independente da possibilidade de recursos ou do trânsito em julgado da sentença), pois a demora no início do cumprimento significaria uma "perda de sua atualidade [da medida] quanto ao objetivo ressocializador da resposta estatal, permitindo a manutenção dos adolescentes em situação de risco, com a exposição aos mesmos condicionantes que o conduziram à prática infracional". Você concorda com essa aplicação deste princípio?

RESPOSTA: A decisão é uma decisão que, ao que me parece, está consentânea com a proteção integral. É preciso que a gente entenda que o artigo 228 da Constituição não pode ser interpretado fora do contexto do artigo 227, ou seja, a chamada responsabilidade socioeducativa - que é a resposta estatal à prática do delito, do

crime, da contravenção. Sob o nome de ato infracional, por meio de uma lei especial que é o Estatuto da Criança Adolescente, não tem sentido exclusivamente expiatório, punitivo. Há consequências na aplicação da medida mas a sua ontologia é pedagógica, de trazer ao adolescente que pratica o ato infracional a consciência de que existe um desvalor nessa conduta e que ele precisa não só reparar esse dano, mas também conformar a sua conduta a partir de então.