

Nota Técnica

O Adolescente em Conflito com a Lei e
o Debate sobre a Redução da Maioridade
Penal: esclarecimentos necessários

Enid Rocha Andrade da Silva

Raissa Menezes de Oliveira

Nº 20

Brasília, junho de 2015



O Adolescente em conflito com a Lei e o debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários.

Enid Rocha Andrade Silva¹
Raissa Menezes de Oliveira²

1 - INTRODUÇÃO

Por ocasião da divulgação dos crimes considerados hediondos que envolvem adolescentes é comum o acirramento do debate sobre a redução da maioridade penal. O reaparecimento dessa questão, de tempo em tempos, é pautado em matérias veiculadas na grande mídia e ganham tons alarmistas, aumentando o medo e a sensação de insegurança. Por se tratar de medida com forte impacto na vida de milhares de adolescentes e suas famílias, a redução da maioridade penal requer maiores reflexões e discussões pautadas em dados e informações inequívocas capazes de retratar a real dimensão do envolvimento de adolescentes em delitos de alta gravidade. Não menos importante, é a necessidade de esclarecer a sociedade sobre os dispositivos e sanções existentes no sistema brasileiro de justiça juvenil para os adolescentes que cometem atos infracionais.

Existem diversas propostas para a modificação da legislação a respeito da maioridade penal, seja para diminuir de forma direta – abaixando a idade – seja de forma indireta – aumentando o tempo de internação³. Tais projetos vêm ganhando força atualmente em um contexto em que parte da população se mostra indignada com a impunidade, com a violência e parece perder a confiança nas instituições de justiça. Esse fenômeno, que pode ser descrito sociologicamente, como uma forte onda de

¹ Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais DISOC/IPEA, Economista, Mestre em Economia e Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp.

² Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNDP) na DISOC/IPEA, Mestre em Sociologia pela UNB

³ Além da PEC 171/1993 reaberta no início deste ano, outras propostas recentes são: o anteprojeto de novo Código Penal (PLS 236/2012), onde a redução da maioridade penal proposta não foi aceita por tratar-se de cláusula pétrea. Ainda em tramitação: Proposta de emenda constitucional 33/2012, do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), propõe redução da idade penal para 16 anos quando for reincidente ou quando cometer um ato correspondente a crime hediondo, tráfico de drogas, terrorismo e tortura. Proposta de emenda constitucional 74/2011 senador Acir Gurgacz (PDT-RO) propõe a diminuição da imputabilidade para 15 anos nos casos de homicídio doloso e roubo seguido de morte, alegando o aumento do discernimento dos adolescentes nos dias atuais. Proposta de emenda constitucional 83/2011 senador Clésio Andrade (PMDB-MG) propõe a maioridade a partir dos 16 anos, afirmando que a pessoa capaz de exercer todos seus direitos civis também deve ser penalmente imputável. Projeto de Decreto Legislativo 539/2012 do senador Ivo Cassol (PP-RO) sugere a realização de um plebiscito sobre a diminuição da maioridade penal para 16. Projeto de Lei 346/2011 da deputada Andreia Zito (PSDB/RJ) aumenta a duração da internação para até oito anos.

intolerância moral ao crime, não é algo singular da sociedade brasileira. Trata-se de um aspecto muito estudado por especialistas da área em todo o mundo.

Tonry (2006)⁴, sociólogo americano, mostra que em diversos países do ocidente o crime ordinário geralmente é visto como produto de desvantagens pessoais ou falha e desorganização social. Porém, este autor mostra que nos EUA surgiam, de tempos em tempos, ondas de intolerância que fortaleciam o entendimento de que a causa do crime está ou no indivíduo – que os criminosos são pessoas más – ou nas leis – que não são suficientemente severas. Essas impressões fundamentavam a modificação na legislação penal e nas políticas de segurança pública. Atualmente o Brasil vive uma situação análoga.

O autor argumenta ainda que o crescimento da ansiedade pública e do pânico social sobre o tema da violência geralmente não é acompanhado da elevação real dos números de crime, mas torna-se uma questão de jogo político, onde governos e parlamentares buscam apresentar respostas rápidas e incisivas para conter a insatisfação pública. Assim, Tonry (2006) demonstra que, em décadas recentes, o controle do crime tem sido o centro das discussões dentro dos governos, mas que as políticas não têm sido formuladas baseando-se em conhecimento e sim em discursos, retóricas e na confusão da utilização dos conceitos de “opinião pública” e de “julgamento público”. Ainda segundo o autor, a vulnerabilidade da classe média diante da crise econômica promove maior receptividade aos apelos populistas, o que torna a onda de intolerância mais forte.

No ano de 2015, foi aprovado na Câmara dos Deputados um projeto de lei que modifica as penas para os assassinatos cometidos contra agentes públicos de segurança e seus familiares e para a lesão corporal cometida contra policiais, tipificando esses crimes como hediondos.⁵Ao mesmo tempo, o projeto⁶ que torna ilegal o “auto de resistência” — medida administrativa criada durante a Ditadura Militar —, perde força. Como se vê, as discussões em torno da redução da maioria penal não é um tema isolado. Faz parte de um fenômeno moral de “tolerância zero” ao crime, composto por sentimentos fortes de revolta, punição, vingança, e pelo apelo à maior repressão

⁴TONRY, Micheal H. **Thinking about crime: sense and Sensibility in American Penal Culture**. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN: 9780195304909.

⁵PL 3131/08 do Senado

⁶ Projeto de Lei 4.471/12, que prevê a investigação de qualquer morte violenta envolvendo forças policiais.

policial. Não por acaso, é acompanhado pelo aumento dos casos de linchamentos⁷, quando pessoas civis decidem praticar a justiça com as próprias mãos. Nesses momentos aparecem soluções desvirtuadas da ideia de justiça.

A defesa da redução da maioria penal possui algumas características em comum com as acima colocadas: é baseada na crença de que a repressão e a punição são os melhores caminhos para lidar com os conflitos e escorada na tese de que a legislação atual deve ser mudada, pois estimula a prática de crimes. Parecem soluções fáceis para lidar com o problema da violência, mas surtem o efeito oposto, ou seja, aumentam a violência, principalmente quando se leva em conta as condições atuais dos espaços das prisões brasileiras.

Esta Nota Técnica tem a pretensão de cumprir um duplo objetivo. O primeiro é o de chamar atenção para alguns aspectos da desigualdade social e de renda que cercam a vida de milhares de jovens adolescentes brasileiros, que vivem nas periferias das grandes cidades do país. São adolescentes que, apesar da tenra idade, estudam e trabalham. Há os que já abandonaram precocemente a escola e só trabalham nos mercados informais sem nenhuma proteção social. E ainda há os que não estudam e não trabalham. O segundo objetivo é trazer à baila questões importantes para a discussão em pauta da redução da maioria penal, como, por exemplo: Quem são? Quantos são os jovens adolescentes infratores? Quais são os principais delitos cometidos por esses adolescentes? À quais sanções estão sujeitos os adolescentes que cometem ato infracional? Onde cumprem as medidas socioeducativas de privação de liberdade? Qual é a situação das instituições de execução das medidas de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei no Brasil? Como estão sendo aplicadas as medidas socioeducativas em meio aberto?

Para a concretização do primeiro objetivo, de realizar um diagnóstico sobre a situação dos jovens adolescentes no país de 12 a 17 anos, esta Nota Técnica lançou

⁷Segundo dados do Núcleo de Estudos da Violência da USP, os casos registrados de linchamento vinham caindo no Brasil desde 2000, passando de 59 para 9 em 2006, último ano monitorado pelo grupo. Em 2014, o site de notícias G1 divulga uma reportagem especial com os 50 casos de linchamentos ocorridos até julho daquele ano (<http://g1.globo.com/politica/dias-de-intolerancia/platb/#inicio>). O sociólogo José de Souza Martins, que documenta esses casos no país há mais de 20 anos, disse em entrevista em fevereiro ao jornal Folha de S. Paulo que, atualmente, há uma média de um linchamento por dia no Brasil. Segundo o sociólogo, uma “ligeira intensificação de ocorrências” aconteceu nos últimos tempos. <http://jornalismosp.espm.br/plural/aumento-dos-casos-de-linchamento-brasil-preocupa-especialistas>. Vide ainda os recentes casos de infratores amarrados a postes, que deixam claro que a violência está sendo usada como uma das soluções para a criminalidade.

mão de indicadores elaborados com base nos micro dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD) para o ano de 2013. Na consecução do segundo objetivo é necessário esclarecer que existem poucos dados sistematizados disponíveis. As informações existentes são fragmentadas, oriundas de fontes diversas e, na maior parte, desatualizadas. Por essa razão, nesse tópico as discussões serão realizadas com base em dados de pesquisas e de informações já divulgados anteriormente pelo IPEA e por outras instituições de referência.

2- Quem são os Adolescentes Brasileiros: algumas características

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) considera adolescência a faixa etária dos 12 até os 18 anos de idade incompletos. Em outras áreas do conhecimento, como a psicologia, é usual definir a adolescência como um momento crucial da vida de um indivíduo, quando ocorre *a perda definitiva da condição de criança, que implica na finalização de um processo de desprendimento que começou no nascimento* (Aberastury, 2008 p.18). Outro importante psiquiatra e estudioso da área da infância e da adolescência, Levisky (1995 p. 15), prefere se utilizar do termo “revolução” em sua definição sobre adolescência. Para esse autor, adolescência é um processo que ocorre durante o desenvolvimento evolutivo da pessoa humana, caracterizado por uma revolução biopsicossocial. Por sua vez, a literatura médica sobre adolescência foca sua atenção principalmente nas mudanças provocadas pela puberdade, com destaque para a aceleração e desaceleração do crescimento físico, mudança da composição corporal, eclosão hormonal e evolução da maturação sexual (Brasil, 2007)⁸.

Apesar das diferentes definições, é certo que a adolescência é um período que merece atenção e cuidado em vista das mudanças, riscos e oportunidades que encerra. A própria Constituição Brasileira, em seu artigo 227, reconhece o conjunto de responsabilidades da família, do Estado e da sociedade com a infância e a adolescência, da seguinte forma: *É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à*

⁸ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Área de Saúde do Adolescente e do Jovem. Marco legal: saúde, um direito de adolescentes / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Área de Saúde do Adolescente e do Jovem. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 60 p.: il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos) ISBN 85-334-0856-0

liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
(...)

Para muitos jovens adolescentes do país esses direitos estão longe de serem alcançados. Apesar dos avanços conquistados na última década na redução das desigualdades sociais, na ampliação da escolaridade, no aumento do número de empregos gerados para os jovens, há ainda inúmeros fatores limitantes que se interpõem ao desenvolvimento pleno da população de 15 a 17 anos. Apontar as fragilidades sociais de renda, escola e trabalho de parte significativa dos adolescentes brasileiros no contexto da discussão da redução da maioridade penal é importante para evidenciar o tamanho da dívida social do Estado e da Sociedade com esses meninos e meninas. Será mostrado mais adiante, neste estudo, que os adolescentes em conflito com a lei padecem de vulnerabilidades semelhantes às fragilidades sociais de parte da adolescência brasileira. Ou seja, quando cometeram o delito tinham em torno de 16 anos, não haviam concluído o ensino fundamental, não estudavam e não trabalhavam (SILVA, Enid Rocha, GUERESI, Simone 2003). Assim, é impossível não questionar sobre o que teriam sido os jovens infratores de hoje, se tivessem tido acesso à proteção integral de seus direitos, conforme garantidos na Constituição Federal e no ECA?

2.1 Juventude brasileira: avanços recentes conquistados

A última década no Brasil assistiu a expressivos avanços na ampliação do acesso aos direitos sociais, com destaque para a educação, visando preparar os jovens para a entrada na vida adulta e promover, no tempo certo, a inserção qualificada no mercado de trabalho. Entre 1992 e 2013 a proporção de jovens brasileiros com idade de 15 a 17 anos que frequentavam a escola se elevou de 59,7% para 84,4%. De 2004 a 2013, o percentual de jovens dessa mesma faixa etária que frequentava o ensino médio aumentou de 44,2% para 55,2%.

De acordo com dados do Ministério da Educação, entre 2011 e 2014 foram realizadas mais de oito milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Em relação ao ensino superior público e privado, no período de 2001 a 2013 a taxa de frequência líquida registrou um aumento expressivo, de 8,9% para 16,5%.

Grande parte desses avanços é consequência direta de programas sociais de alcance nacional, voltados para o público jovem, como o (PRONATEC); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano); o Programa Universidade para Todos (ProUni); o Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); entre outros. Apesar das conquistas recentes, há ainda inúmeros fatores limitantes que se interpõem ao desenvolvimento pleno da população de 15 a 29 anos. A redução da maioridade penal é uma medida que não responde aos desafios da juventude brasileira. Assim, para essa discussão apontar as fragilidades sociais de renda, escola e trabalho que ainda persistem para parte significativa dos adolescentes brasileiros.

2.2 Jovens adolescentes: características demográficas

Os adolescentes brasileiros de 12 a 18 anos incompletos totalizavam em 2013 21,1 milhões, o que correspondia a 11% da população brasileira e encontravam-se distribuídos em todas as regiões do país. A região Sudeste concentrava a maior proporção dos adolescentes, 38,7%, seguida pela região Nordeste, com 30,4%. Posteriormente seguem as regiões Sul, com 13,3%; a Norte (10,2%) e a Centro-Oeste (7,4%).

Conforme se observa pelas informações contidas na Tabela 1, entre os adolescentes dessa faixa etária predomina certa igualdade na proporção por sexo, que em 2013 era de 51,19% de homens e 48,81% de mulheres. No quesito raça/cor, 58,9% dos adolescentes de 12 a 17 anos se autodeclararam negros (pretos e pardos); 40,4% se autodeclararam brancos e menos de 1% se declarou de outras raças – amarela ou indígena. Mais de 80% da população de 12 a 17 anos viviam em domicílios situados em áreas urbanas, na proporção de quase cinco adolescentes para apenas um vivendo em residências situadas em áreas rurais.

As informações sobre a escolaridade dos jovens adolescentes brasileiros mostram que há uma grande defasagem entre a idade e o grau de escolaridade atingido, principalmente entre aqueles entre 15 e 17 anos, que deveriam estar cursando o ensino médio ou já tê-lo concluído. Em 2013, cerca de um terço dos adolescentes de 15 a 17 anos ainda não havia terminado o ensino fundamental e menos de 2% (1,32%) haviam concluído o ensino médio. Na faixa etária de 12 a 14 anos, que corresponde aos últimos anos do ensino fundamental, os dados mostraram que a

imensa maioria (93,3%) tinha o fundamental incompleto e apenas 3,47% haviam completado esse nível de ensino.

Tabela 1
Características sociodemográficas dos Jovens Adolescentes de 12 a 17 anos em 2013 (%)

Características	12 a 14	15 a 17	Total
População de 12 a 17 anos	49,63%	50,37%	100,00%
Sexo			
Homem	51,54%	50,85%	51,19%
Mulher	48,46%	49,15%	48,81%
Escolaridade			
Sem instrução	0,64%	0,52%	0,58%
Fundamental incompleto	93,30%	27,00%	59,90%
Fundamental completo	3,47%	22,33%	12,97%
Médio incompleto	0,41%	32,58%	16,61%
Médio Completo	0,00%	1,32%	0,67%
Superior Incompleto	0,00%	0,10%	0,05%
Raça/cor			
Branca	40,22%	40,69%	40,45%
Negra	59,22%	58,62%	58,92%
Outra	0,56%	0,70%	0,63%
Área			
Urbano	81,45%	82,85%	82,16%
Rural	18,55%	17,15%	17,84%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

2.2 – Estudo e Trabalho

Apesar de a adolescência ser um período onde se considera que a atividade mais importante seja o estudo, em detrimento do trabalho, os dados da PNAD 2013 revelam que o Brasil tem ainda enormes desafios para garantir que todos os jovens adolescentes estejam estudando e concluindo a escolaridade básica. Conforme apontam os dados contidos na Tabela 2, em 2013, dos 10,6 milhões de jovens de 15 a 17 anos, mais de 1,0 milhão não estudavam e nem trabalhavam⁹; 584,2 mil só trabalhavam e não estudavam; e, aproximadamente, 1,8 milhão conciliavam as atividades de estudo e trabalho.

Entre os jovens não estudam, não trabalham e não procuraram emprego na semana de referência da pesquisa – observam-se as características típicas de exclusão social do país: a maior parte é da raça negra (64,87%); 58% são mulheres e a imensa

⁹ Não estudavam e estavam fora da população economicamente ativa (PEA)

maioria (83,5%) é pobre e vive em famílias com renda per capita inferior a um salário mínimo. Os jovens adolescentes que já estão fora da escola e só trabalham apresentam perfil semelhante a dos adolescentes acima destacados, com a diferença de que, nesse grupo, os homens são a maior parte e representam 70,65%, enquanto que as mulheres são menos de um terço (29,35%). Os adolescentes que só trabalham também são, na maior parte, negros (61,46%) e pobres (63,68%). O perfil de exclusão também se repete entre os adolescentes que necessitam conciliar trabalho e estudo, esses são na maioria do sexo masculino (60,75%), negros (59,8%) e pobres (63,03%) (Tabela 2).

Tabela 2: Distribuição percentual de jovens adolescentes de 15 a 17 anos de idade, por tipo de atividade em 2013 (%)				
Características selecionadas	só estuda	estuda e trabalha	só trabalha	Nem estuda Nem trabalha
brancos	42,15	39,48	37,84	34,49
negros	57,16	59,80	61,46	64,87
outras raças	0,70	0,71	0,70	0,64
Total	100	100	100	100
homem	48,16	60,75	70,65	41,88
mulher	51,84	39,25	29,35	58,12
Total	100	100	100	100
vivem em famílias com renda familiar per capita inferior a 1 SM	67,11	63,03	65,68	83,50
vivem em famílias com renda familiar per capita de 1 a 2 SM	17,92	24,81	23,48	9,14
vivem em famílias com renda familiar per capita superior a dois salários mínimos	9,85	6,34	4,90	3,17
Sem declaração de rendimento	5,12	5,83	5,93	4,19
Total (%)	100	100	100	100
Total (números absolutos)	7.210.636	1.763.990	584.228	1.083.489

Fonte: IBGE/PNAD

Elaboração: IPEA/DISOC

A Tabela 3 apresenta as características sociais dos jovens adolescentes de 15 a 17 anos que já trabalham. No Brasil o trabalho é proibido para menores de 14 anos e, desta idade até os 15 anos, o trabalho só é permitido na condição de aprendiz. Entre os 16 e 17 anos o trabalho é liberado, desde que não comprometa a atividade escolar e que não ocorra em condições insalubres e com jornada noturna.

Tabela 3: Brasil - Características sociais dos jovens de 15 a 17 anos que trabalham em 2013

características selecionadas	15 anos	16 a 17 anos
% de jovens ocupados que ganham menos de um salário mínimo	85,80%	61,40%
% de jovens ocupados na informalidade	89,30%	71,20%
% de jovens ocupados que não concluíram o ensino fundamental	90,10%	69,40%
% de jovens ocupados que vivem em famílias muito pobres (20% mais pobres)	100%	99%
Fonte: IBGE/ PNAD2013		
Elaboração: DISOC/IPEA		

Como se nota, os dados contidos na Tabela 3 apontam que 85,8% dos adolescentes de 15 anos que trabalham ganham menos de um salário mínimo e mais de 60% dos jovens de 15 a 17 anos sequer chegam a auferir um salário mínimo por mês. A imensa maioria exerce atividade laboral na informalidade, sem qualquer proteção social. Quanto à escolaridade dos adolescentes que trabalham, 90% daqueles com 15 anos não concluíram o ensino fundamental e 69,4% dos jovens de 16 a 17 anos também não completaram esse nível de ensino.

Praticamente todos os jovens adolescentes de 15 a 17 anos que trabalham (100% e 99%) vivem em famílias muito pobres. Porém, de acordo com estudos sobre o tema, atualmente as motivações do trabalho na faixa etária da adolescência não estão apenas relacionadas à pobreza, mas também à necessidade de ter acesso a bens de consumo, que são valorizados socialmente como roupas e tênis de marca e aparelhos celulares, por exemplo.¹⁰

2.2 Vitimização e Acesso à Justiça por parte da população de 15 a 17 anos.

Em suplemento especial da PNAD 2009, identificou-se que 1,6% do universo de pessoas entrevistadas já haviam sofrido algum tipo de agressão física. Entre os jovens adolescentes (12 a 17 anos), essa proporção sobe para 1,9%. Desses, cerca de

¹⁰<http://reporterbrasil.org.br/trabalho infantil/brasil-enfrenta-nova-fase-do-combate-ao-trabalho-infantil/>

60% eram negros e 40% eram brancos. Do total dos adolescentes agredidos, 2,8% dos brancos e 4,0% dos negros tiveram como agressor um policial ou um agente de segurança privada. As agressões físicas contra os adolescentes cometidas por parentes alcançaram a proporção de 7,26%. É de se notar, no entanto, que mais da metade das agressões sofridas por jovens adolescentes foram cometidas por pessoas conhecidas (56,78%).

Do total dos jovens (405,7 mil) que sofreram agressão física em 2009, cerca de 14 mil não reportaram a última agressão sofrida na delegacia de polícia. Os dados da Tabela 4 mostram que os motivos elencados guardam uma assimetria racial marcada, principalmente, pela maior importância concedida pelos adolescentes negros em relação aos brancos às citações como “*medo à represália*” e “*não queria envolver a polícia*”. Entre os adolescentes negros que não registraram a agressão à polícia, os principais motivos citados, os quais juntos somam mais de 80%, foram os seguintes: (i) “*não queria envolver a polícia*” (13,98%); (ii) “*não era importante*” (16,12%); (iii) “*medo de represália*” (22,9%); e (iv) “*a polícia não quis fazer o registro*” (27,79%). Já para os adolescentes brancos, foram dois os principais motivos citados: (i) “*a polícia não quis fazer o registro*” (31,76%) e (ii) “*não acreditava na polícia*” (33,96%).

Tabela 4: Motivo de pessoas de 12 a 17 anos não terem feito o registro da última agressão física na delegacia de polícia, segundo sexo e cor ou raça - 2009

Motivo de pessoas de 12 a 17 anos não terem feito o registro da última agressão física na delegacia de polícia, segundo sexo, e cor ou raça - 2009

Motivos	Brancos	Negros
Falta de provas	11,82%	6,86%
Não era importante		16,12%
não acreditava na polícia	33,96%	4,28%
não queria envolver a polícia		13,98%
Medo de represália	10,90%	22,90%
A polícia não quis fazer o registro	31,76%	27,79%
Resolveu sozinho	7,36%	
Outro	4,19%	8,07%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: IBGE/PNAD 2009

Elaboração: IPEA/DISOC

Segundo o Mapa da Violência de 2013, os homicídios são a principal causa de morte no Brasil e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores de periferia e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Para Novaes (2014), esta situação produz uma “*discriminação por endereço*”: ao dizer onde moram, os jovens

das favelas e periferias brasileiras são estigmatizados e para eles se fecham portas de oportunidades. Em outras palavras, a criminalização por territórios acarreta a morte de jovens que se tornam vítimas de ações policiais de combate ao uso de drogas e ao tráfico e de disputas entre facções criminosas.¹¹

Embora possa parecer o contrário, a vulnerabilidade dos jovens às mortes por armas de fogo é maior hoje do que na década de 80. No conjunto da população, o crescimento da mortalidade por armas de fogo foi de 346,5%, já para os jovens foi de 414%. Segundo a estimativa do Mapa da Violência, o Brasil é o país com maior número de homicídios por armas de fogo no mundo e além do grave fato de a população jovem ser a mais vitimada, também há uma forte seleção racial: morrem 133% mais negros do que brancos (WASELFSZ, 2013).

Em 2012, dados do IHA (2014) mostraram que em 34% dos municípios brasileiros as chances de um adolescente do sexo masculino ser assassinado são mais que dez vezes a de uma menina. Enfim, são os jovens os que mais sofrem as consequências do fracasso do atual sistema de controle de drogas e de legislação que realmente inibe a proliferação de armas de fogo. A média de investigação de homicídios no Brasil é de apenas 5% a 8%¹². É assim que a frequente vitimização dos jovens negros e a cultura da impunidade podem estar na raiz dos motivos que fazem com que esses jovens não procurem a polícia ao sofrerem agressão física.

As informações sobre a situação de escola e trabalho e vitimização analisadas nos parágrafos anteriores evidenciam que o caminho para combater a violência e a criminalidade entre os jovens deveria ser a promoção dos direitos fundamentais, como o direito à vida, e dos direitos sociais preconizados na Constituição e no ECA, de educação, profissionalização, saúde, esporte, cultura, lazer, e viver em família. Entretanto, o grave problema da situação de desproteção social em que se encontra parcela expressiva dos adolescentes brasileiros fica secundarizado diante da prioridade concedida pelo Congresso Nacional de tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 171/1993), que prevê a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos.

¹¹Texto divulgado na página: <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/mal-estar-medo-e-mortes-entre-jovens-das-favelas-e-periferias/>

¹²Observatório de Favelas e Unicef, índice de homicídios na adolescência. 2010-2011

Estimativas do UNICEF Brasil, com base em dados do levantamento SINASE (2012) e da PNAD/IBGE (2012), destacaram que, dos 21 milhões de adolescentes que vivem no Brasil, menos de meio por cento (0,013%) cometeu atos contra a vida, isto é, cumpriam medidas socioeducativas de privação de liberdade por atos análogos a homicídio, latrocínio, estupro e lesão corporal. Apesar de alguns adolescentes estarem cometendo atos reprováveis, a maioria das informações disponíveis dão conta de que um conjunto expressivo dos jovens estão desprotegidos das políticas públicas e dos direitos sociais básicos e são, ainda, vítimas de violência, e não autores, conforme grande parte da sociedade acredita.

2.3 Desigualdade social e a vulnerabilidade social do jovem¹³

As considerações feitas até aqui remetem para a importância de se pensar a problemática dos conflitos cometidos e sofridos pelos jovens no quadro da vulnerabilidade social potencializada pela sua situação socioeconômica. Por vulnerabilidade social entende-se “*o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidades social dos atores*” (ABRAMOVAY et al., 2002:13).

A especificidade social da condição jovem torna este segmento um público especialmente exposto à vulnerabilidade social, uma vez que a definição pouco precisa do seu papel na sociedade contemporânea – em termos de autonomia relativa, (in) dependência financeira e responsabilidades e direitos ambíguos no que se refere à sua participação no mercado de trabalho, por exemplo – submete essas pessoas aos efeitos mais imediatos das adversidades econômicas e sociais e lança uma série de incertezas quanto a sua trajetória futura. Há que se considerar ainda o fato de que os jovens são particularmente suscetíveis ao apelo do risco e têm sua identidade social construída, em grande parte, com recurso à ideia de transgressão, o que configura um complexo

¹³Esse tópico foi elaborado com base em Artigo escrito por uma das autoras deste texto - Enid Rocha Andrade da Silva em conjunto com a técnica de planejamento e pesquisa do IPEA Luseni Ma. Cordeiro de Aquino em 2004, publicado parcialmente pela ANDI, intitulado: *Desigualdade Social, Violência e Jovens no Brasil. Brasília: Andi, 2004.*

quadro de vulnerabilidade que a pobreza, ou de forma ainda mais ampla, a desigualdade social potencializa.

Neste sentido, a existência de deficiências e barreiras de acesso dos jovens pobres à educação e ao trabalho – os dois principais mecanismos, considerados lícitos, de mobilidade e inclusão social da nossa sociedade – bem como às estruturas de oportunidades disponíveis nos campos da saúde, lazer e cultura, contribuem para o agravamento da sua situação de vulnerabilidade social. Sem escola, sem trabalho ou com inserção laboral precária, os jovens ficam mais desprotegidos e, conseqüentemente, mais expostos, por exemplo, à cooptação pelo crime organizado. Assim, a prática de furto e a comercialização de drogas ilícitas – muitas vezes iniciadas por influência do grupo de amigos mais próximo – representariam uma alternativa real de trabalho na esperança de mobilidade social para o jovem morador das periferias pobres das grandes cidades, ainda que o exponha aos riscos e à criminalização relacionados às práticas desviantes.

Este enfoque permite compreender a experiência da violência entre jovens dentro de um quadro maior em que a vulnerabilidade própria à condição jovem, aliada a condições socioeconômicas desfavoráveis, alimentam tensões e frustrações que repercutem diretamente sobre os processos de integração social e, em alguns casos, fomentam a violência e a incursão na criminalidade (ABRAMOVAY et al., 2002). A vulnerabilidade social constituiria uma categoria de mediação entre a desigualdade/exclusão social e a violência entre jovens, mediação esta cujo mecanismo explicativo pode ser identificado nas frustrações que ela alimenta e que influem decisivamente sobre o processo simbólico de construção da identidade do jovem. Mais que a pobreza, portanto, é a desigualdade social que suscita maior sofrimento entre os jovens de baixa renda pela comparação feita entre a sua própria condição e a imagem do outro, socialmente valorizada. A desigualdade social exprime uma circunstância relativa de privação de direitos que amplifica a vulnerabilidade social da população pobre.

No entanto, mais do que as desigualdades em si, é a forma como se canaliza o descontentamento com elas o que permite compreender de maneira mais adequada a violência entre os jovens. OLIVEIRA (2001), ao discutir o delito enquanto produção de sentido para a juventude ressalta que “... a violência e o delito na adolescência suburbana podem ser entendidos como respostas ao desprezo ou à indiferença a que estão submetidos os adolescentes moradores do outro lado da cidade e, neste caso,

são manifestações de esperança, pois mesmo que seja por arrombamento, eles buscam inventar outro espaço, outras regras de deslocamento de lugar” (OLIVEIRA, 2001: 65). Em outras palavras, a vivência cotidiana de exclusão social impulsiona os jovens da periferia a buscarem espaços de participação, mecanismos e formas que possibilitem sair do anonimato e da indiferenciação. Esta busca está na origem da formação de grupamentos juvenis de comportamento tipicamente violento, como as gangues e galeras, que manifestam pela revolta uma exclusão não apenas socioeconômica, mas também simbólica. A mesma busca dá origem a grupos cuja identidade se expressa através da participação e produção cultural, como as tribos, os grupos de capoeiras, de Hip Hop, entre outros.

Outro aspecto importante a ser sublinhado refere-se ao preconceito cultural vigente na sociedade que condena, antecipadamente, os jovens da periferia e das favelas, sobretudo os negros, pelo fato de não corresponderem aos padrões idealizados da sociedade: branco, bem vestido, escolarizado, trabalhador com carteira assinada, entre outros atributos valorizados socialmente. É assim que esse olhar deve estar presente quando se analisa, por exemplo, o perfil do adolescente em conflito com a lei que cumpre medida de privação de liberdade no Brasil. Esses são, na maioria, negros, pobres, com ensino fundamental incompleto, não estudam e nem trabalham.

2.4 Quem são os adolescentes em conflito com a Lei no Brasil

Os estudos mostram que o fenômeno contemporâneo do ato infracional juvenil está associado não à pobreza ou à miséria em si, mas, sobretudo, à desigualdade social, e à dificuldade no acesso às políticas sociais de proteção implementadas pelo Estado. De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013), dos adolescentes em conflito com a lei que cumpriam medida socioeducativa de privação de liberdade, 95% eram do sexo masculino e cerca de 60% tinham idade entre 16 e 18 anos. Sobre as características sociais dos adolescentes infratores não existem dados recentes, mas na tentativa de dimensionar essa questão, citam-se aqui os resultados de uma pesquisa realizada pelo IPEA e Ministério da Justiça (2003), que mostram um perfil de exclusão social entre esses adolescentes: mais de 60% dos adolescentes privados de liberdade eram negros, 51% não frequentavam a escola e 49% não trabalhavam quando cometeram o delito e 66% viviam em famílias consideradas extremamente pobres (SILVA, Enid Rocha; GUERESI, Simone, 2003).

Assim, se é fato que os jovens excluídos enfrentam maiores dificuldades de inserção social, o que ampliam as chances de inscreverem em sua trajetória cometimentos de atos reprováveis, também é verdade que os jovens oriundos de famílias mais abastadas se envolvem tão ou mais com drogas, uso de armas, gangues, atropelamentos, apedrejamentos, etc. A diferença é que esses possuem mais recursos para se defenderem, sendo mais raro terminarem sentenciados em unidades de privação de liberdade, ao passo que os adolescentes mais pobres, além de terem seu acesso à justiça dificultado, ainda são vítimas de preconceitos de classe social e de raça, comuns nas práticas judiciárias.

3 - COMO É O SISTEMA DE JUSTIÇA JUVENIL BRASILEIRO HOJE?

3.1 A legislação: um pouco da história de defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil¹⁴

O princípio do discernimento x princípio da dignidade humana

Um dos argumentos a favor da diminuição da maioridade penal que tem mais aceitação social é de que o adolescente possui capacidade de entender o que é certo e o que é errado e que por isso teria as mesmas condições de escolha e, logo, deveria estar sujeito às mesmas responsabilidades de um adulto. Esse pensamento, bastante difundido no senso comum, foi durante muito tempo um princípio que embasou o direito penal.

Tavares (2004) sublinha que na Inglaterra e na Itália de antigamente “*para conhecer se a criança agira ou não com discernimento, aplicava-se a prova da maçã de Lubeca, que consistia em oferecer uma maçã e uma moeda. Escolhida a moeda estava provada a malícia e anulada qualquer proposta legal com proteção. Por isso, encontram-se registros sobre a pena capital recaindo em crianças de dez e onze anos*”¹⁵. Esse princípio se baseava em o juiz, ou algum outro especialista, avaliar se a criança ou o adolescente já possuía aptidão para distinguir o “bem” do “mal”, o justo

¹⁴ Esse tópico foi extraído de texto escrito pelas pesquisadoras Enid Rocha Andrade da Silva e Simone Gueresi e publicado em agosto de 2003 em TD 0979 - Adolescentes em Conflito com a Lei: Situação do Atendimento Institucional no Brasil. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4548

¹⁵TAVARES, Heloisa Gaspar Martins. Idade penal (maioridade) na legislação brasileira desde a colonização até o Código de 1969 **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 508, 27 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5958>>. Acesso em: 11 nov. 2005.

do injusto, o lícito do ilícito. Como não existiam garantias e requisitos objetivos a serem observados, o futuro de crianças e adolescentes dependia, exclusivamente, dos critérios considerados pelo magistrado, que decidia de acordo com seu arbítrio.

No Brasil, o critério do discernimento para a responsabilização penal dos adolescentes predominou no Império e no início da República. O Código Criminal do Império (1830) colocava a maioridade penal absoluta a partir dos 14 anos, mas crianças a partir de oito anos poderiam ser julgadas como adultos, pegando pena perpétua, caso fosse avaliado que agiram com discernimento. Durante a República, o Código Penal Republicano (1890), também determinava a inimputabilidade absoluta até os 09 anos de idade e submetia aos maiores de 09 e menores de 14 anos à análise do discernimento, *“critério este que sempre foi um verdadeiro enigma para os aplicadores da lei, censurado pelo jurista Evaristo de Moraes, de 'adivinhação psicológica’”* (TAVARES, 2004).

Na segunda década do século XX, foram editadas normas voltadas ao interesse das crianças e adolescentes, é quando o critério do discernimento é eliminado, estabelecendo o limite mínimo da imputabilidade penal para 14 anos¹⁶. Todavia, a teoria do discernimento volta a ser adotada no Brasil durante a ditadura militar, quando o Código Penal Militar (1969), fixava o limite penal em 18 anos salvo se, já tendo o adolescente de 16 anos, revelado discernimento. Com a reabertura democrática, essa teoria é novamente abandonada e a maioridade é garantida na Constituição partindo dos princípios da dignidade humana, dos direitos sociais e do direito individual, pilares do Estado democrático de Direito.

Como se continuará mostrando a seguir, a trajetória institucional da política da criança e do adolescente no Brasil teve inúmeras variações, reflexo das diferentes óticas sob as quais o tema da criança e do adolescente era entendido dentro do aparato estatal. Desde uma perspectiva correcional e repressiva, visando proteger a sociedade de crianças e adolescentes em situação irregular, até uma visão de garantia de direitos, com o objetivo de oferecer proteção integral a todas as crianças e adolescentes.

¹⁶“(…) nos fins do século XIX outra ordem de motivos veio a influir na matéria – motivos de natureza criminológica e de política criminal, segundo os novos conhecimentos sobre a gênese da criminalidade e a ideia da defesa social, que impunha deter os menores na carreira do crime. Daí nasceu o impulso que iria transformar radicalmente a maneira de considerar a tratar a criminalidade infantil e juvenil, conduzindo-a a um ponto de vista educativo e reformador” (BRUNO apud TAVARES, 2004).

No Brasil, um conjunto de leis, políticas e instituições consolidou a doutrina da situação irregular no trato de crianças e adolescentes, assim como as posteriores mudanças em direção à doutrina da proteção integral.¹⁷ A década de 1980 caracterizou-se pelo início da abertura democrática, e a legislação e as políticas destinadas aos adolescentes passam a ser vistas como integrantes do arcabouço autoritário do período anterior. Por outro lado, o “menino de rua” passa ser a figura emblemática da situação da criança e do adolescente no Brasil. A percepção dos fatores sociais existentes por trás da realidade daqueles meninos reforça a necessidade de uma nova abordagem da questão¹⁸.

O crescimento e a consolidação dessas discussões, em especial do movimento de defesa de meninos e meninas de rua, culminaram na criação, em 1986, da Comissão Nacional Criança e Constituinte. Em 1988, a nova Constituição Nacional contemplou a proteção integral a crianças e adolescentes em seus artigos 227 e 228. Nessa época, no panorama internacional, as mudanças também estavam em curso. As discussões da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança começaram bem antes de 1989, de modo que os seus princípios foram considerados na Constituição Brasileira, mesmo antes da aprovação daquela Convenção pela ONU, que foi ratificada pelo Brasil apenas em 1990. Nesse mesmo ano, o ECA coroa o novo paradigma da doutrina da proteção integral, constituindo-se na única legislação adequada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança no contexto latino-americano. Desde então a legislação brasileira para a infância e adolescência serviu de referência internacional e, atualmente, a maioria dos países (78% de 54) estabelece a maioridade penal aos 18 anos ou mais tarde, segundo o levantamento do Unicef (2009).

É assim que os adolescentes privados de liberdade têm no ECA a garantia de inúmeros direitos específicos para garantir a eficácia da aplicação da medida

¹⁷Em 1927, foi criado o primeiro Código de Menores e, nesse mesmo ano, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), órgão do Ministério da Justiça, equivalente ao Sistema Penitenciário para a população de maior idade, com enfoque tipicamente correccional-repressivo. Em 1964, foi estabelecida a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), de caráter assistencialista, que tinha como órgão nacional a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem). Em 1979, é aprovado o Código de Menores, que tratava da proteção e da vigilância dos *menores* em situação irregular e correspondia a um único conjunto de medidas destinadas, indistintamente, aos meninos e meninas cometedores de atos infracionais, e aos abandonados, com vivência de rua que padeciam do acesso aos direitos básicos.

¹⁸À época, um grupo de técnicos do Unicef, da Funabem e da Secretaria de Ação Social (SAS), do Ministério da Previdência e Ação Social, deu início ao Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua.

socioeducativa de privação de liberdade, tendo em vista a extrema necessidade que deve justificar sua indicação. Além disso, o cumprimento de medida socioeducativa dá-se no âmbito da proteção integral a crianças e adolescentes, também garantida pelo Estatuto. Ao contrário do antigo e extinto Código do Menor (1927), que oferecia respaldo legal para o controle e a intervenção sobre uma parcela das crianças e dos adolescentes considerados em situação irregular, o ECA apresenta garantias para todos os adolescentes e crianças, sem distinção.

A legislação e os avanços constitucionais foram inspirados na visão da política social pertencente ao campo do projeto democrático-participativo. Preconizam a integralidade dos direitos para todo o universo das crianças e adolescentes brasileiras, propõem a elaboração de políticas amplas que consideram crianças e adolescentes pessoas em desenvolvimento, e que, portanto, possuem prerrogativas diferenciadas dos adultos.¹⁹

Atualmente, a legislação para a infância e adolescência no Brasil está de acordo com o direito internacional. Qualquer modificação da legislação sobre a maioridade penal que diminua os direitos dessa população irá contra os acordos e convenções dos quais o Brasil é signatário. Os principais tratados internacionais ratificados pelo Brasil revestem-se de *status* normativo-constitucional, conforme ilustra o Quadro 1 abaixo. A ênfase desses documentos no caráter ressocializador é justificada pelo fato de o adolescente ser considerado um sujeito em desenvolvimento, alguém com potencial de mudar os caminhos trilhados se tiver oportunidades.

Entretanto, muitos adolescentes convivem cotidianamente não apenas com o descumprimento das determinações específicas para o atendimento socioeducativo, mas também com a violação de seus direitos como adolescentes, previstos no ECA. Assim é pertinente refletir sobre a seguinte questão: *Se o adolescente não teve acesso aos direitos sociais básicos, que poderiam lhes garantir outra trajetória social, como imputar-lhes a responsabilidade integral por ter aderido à criminalidade?*

¹⁹ Silva, Enid Rocha A. - Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais. Unicamp, 2013. Tese de doutorado.

Quadro1: A maioria penal nos tratados internacionais assinados pelo Brasil

TRATADOS INTERNACIONAIS	
Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Pequim, 1959):	Estabelece cautela quanto à fixação da maioria penal, levando em conta o princípio da proporcionalidade e o objetivo de proteger crianças e adolescentes.
Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989):	Estabelece os 18 anos como marco de idade penal e coloca que nenhum de seus signatários poderá tornar suas normas internas mais gravosas do que as que estão dispostas na aludida Convenção
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (ratificada internamente pelo Decreto 99.710/90):	Estabelece que criança é o sujeito que se encontra até os 18 anos de idade e necessita de atendimento especializado
Princípios Orientadores de Riad (ONU, 1990):	Torna inviável a elaboração de legislação conflitante com os tais instrumentos de proteção.
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:	Afirma constantemente a progressividade das medidas tomadas, trata-se de um princípio ou cláusula de proibição/vedação do retrocesso social ou da evolução reacionária.
Convenção Americana dos Direitos Humanos:	Estabelece a progressividade na implementação dos direitos do Pacto e cria, como consequência, o princípio ou cláusula da proibição do retrocesso social ou da evolução reacionária.

Elaboração: IPEA/DISOC

3.2 – O mito da Impunidade

O ECA prevê que o menor de 18 anos é inimputável, mas capaz de cometer ato infracional e contempla um sistema de controle judicial baseado na responsabilização socioeducativa de pessoas entre 12 e 18 anos incompletos que praticam conduta considerada ilícita.²⁰ O adolescente é responsabilizado mediante processo legal que estabelece sanções, sob a forma de medidas socioeducativas, que respeitem sua

²⁰ A criança (pessoa até 12 anos incompletos), que praticar ato infracional será encaminhada ao Conselho Tutelar e estará sujeita às medidas de proteção previstas no art. 101; o adolescente (entre 12 de 18 anos), ao praticar ato infracional, estará sujeito a processo contraditório, com ampla defesa. Após o devido processo legal, receberá ou não uma “sanção”, denominada medida socioeducativa, prevista no art. 112 do ECA.

condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme previsto no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 104 do ECA. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente medidas socioeducativas em **meio aberto** – (i) advertência; (ii) obrigação de reparar o dano (iii) prestação de serviço à comunidade; e (iv) liberdade assistida. Ou pode aplicar as medidas socioeducativas em **meio fechado**, que são: (i) inserção em regime de semiliberdade; (ii) internação em estabelecimento educacional e, ainda, quando se aplicar, (iii) internação provisória.²¹ (Quadro 2)

Em complementação, o ECA destaca que a medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração e que, em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado. Em relação aos adolescentes portadores de doença ou deficiência mental, o Estatuto estabelece que esses devem receber tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

É importante esclarecer que, apesar de o ECA estabelecer que o prazo máximo de internação é de três anos²², como, após o cumprimento da medida de internação, “o adolescente poderá ainda ser colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida”²³, o processo de responsabilização penal pelo delito cometido pode se prolongar por mais de três anos. Além disso, de acordo com algumas jurisprudências, no caso de concurso de atos infracionais, por exemplo, estupro, roubo e lesão corporal grave (três vítimas diferentes), o prazo máximo de internação é contado para cada ato infracional separadamente.²⁴

Embora muitos argumentem que a lei não pune nem responsabiliza os adolescentes que cometem delitos, segundo estudiosos, a justiça juvenil tende a ser aplicada de forma mais dura do que a justiça penal comum, no que consiste ao tempo de duração da medida efetivamente cumprida pelo infrator. Estevão (2007),²⁵ ao

²¹Ou qualquer uma das medidas previstas no art. 101, I a VI.

²²Ou por tempo indeterminado até os 21 anos de idade e Exceto na hipótese do artigo 122, III por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta, quando o prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a três meses.

²³Conforme a dicção do § 4º do mesmo artigo.

²⁴Dessa forma, um adolescente com 12 anos que comete estupro, roubo e lesão grave poderá ficar internado até os 21 anos, se o juiz assim determinar. Ou seja, poderá ficar detido por nove anos. Julgado em HC 99565 de 7.05.09. Ver em <http://materia para estudo.blogspot.com.br/p/acodamento-no.html>

²⁵ESTEVÃO, Roberto F. A redução da maioridade penal é medida recomendável para a diminuição da violência? **Revista jurídica:** judiciária. 55, n. 361, p. 115–133, nov., 2007. Disponível em:

comparar os dois sistemas, conclui que para um adulto infrator chegar a cumprir três anos em regime fechado, a pena de reclusão recebida não poderá ser inferior a 18 anos, sendo rara a aplicação de pena dessa magnitude.

Como exemplo, esse autor destaca os crimes de roubo com emprego de arma de fogo que resulta, em regra, em pena de cerca de cinco anos, e a prática de estupro presumido, que tem como vítima pessoas de até 14 anos de idade, para a qual é fixada, em geral, reclusão por período de seis anos. Nesses dois exemplos, o sentenciado adulto, após permanecer cerca de um ano em regime fechado, já teria cumprido os requisitos para passar ao regime de semiliberdade. Nessa linha de argumentação, o autor demonstra que um adolescente permanece em regime fechado (internação) por um período maior que um adulto que pratica a mesma espécie de delito. (ESTEVÃO, 2007: 17 e 18).

Ainda que adultos e adolescentes permanecessem em regime fechado o mesmo período de tempo ao cometer os tipos análogos de delitos, essa medida seria considerada mais rígida para o adolescente, pois há de se considerar que a reclusão de três anos para uma pessoa de 16 anos dentro do sistema prisional tem muito mais impacto do que para uma pessoa de 30 anos.

Quadro 2: Medidas Socioeducativas e sua Aplicação, de acordo com o ECA

Medidas	Objetivo	Regras de Aplicação
1. Advertência	Alertar o adolescente e seus genitores ou responsáveis para os riscos do envolvimento no ato infracional.	Poderá ser aplicada sempre que houver prova da materialidade da infração e indícios suficientes de autoria (art. 114, § único).
2. Reparação de danos	Reparar ato infracional com reflexos patrimoniais em terceiros.	Determinação para que o adolescente restitua o patrimônio, promova o ressarcimento do dano, ou por outra forma compense o prejuízo da vítima. Para evitar que sejam os pais dos adolescentes os pagadores dos danos, e para que não se perca o caráter educativo, essa medida poderá ser substituída por outra mais adequada a fim de que o próprio adolescente repare o dano.
3. Prestação de Serviço Comunitário	Proporcionar oportunidade, ao adolescente infrator, de realizar trabalho de interesse geral e gratuito em áreas de interesse da comunidade.	A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não superior a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.
4. Liberdade Assistida	Destina-se a acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente, mantendo-o na família e na comunidade sob a supervisão da autoridade judiciária, com o objetivo de impedir a reincidência.	O Juiz destaca um assistente técnico/orientador (em geral um psicólogo ou assistente social) para acompanhar o adolescente no fórum. Se o juiz preferir, ele pode recomendar que uma entidade ou programa de atendimento acompanhe o adolescente. Tem prazo mínimo de seis meses, com a possibilidade de ser prorrogada, renovada ou substituída por outra medida (art. 118, §2º).

<"<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2007:1000805405>">.
Acesso em: dezembro de 2014.

5. Semiliberdade	Trata-se de medida que implica em privação da liberdade e busca preservar os vínculos familiares e sociais, possibilitando a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.	Pode ser aplicada como medida inicial, desde que a decisão seja fundamentada, tendo em vista o princípio da excepcionalidade da restrição à liberdade do adolescente. Ou pode ser decretada como transição de uma medida mais grave ou menos grave. Deve ser executada em estabelecimento adequado as condições do adolescente, e não pode ser cumprida em estabelecimento prisional. É obrigatória a escolarização e a profissionalização. Pode ser decretada por tempo indeterminado, mas não pode durar mais do que três anos ou até 21 anos (o que chegar primeiro).
6. Internação	É medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. É a medida mais severa de todas as medidas previstas no ECA por privar o adolescente de sua liberdade de ir e vir.	A medida comporta prazo máximo de três anos, com avaliação a cada seis meses. Atingido o limite de três anos o adolescente será colocado em liberdade, e, dependendo do caso, ainda será submetido à medida de semiliberdade ou liberdade assistida. Ocorrerá nas seguintes hipóteses: ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça; reincidência em infrações graves (punidas com reclusão) e descumprimento reiterado e injustificável de outra medida imposta (máximo de três meses). Nesse caso é obrigatório a observância do princípio do contraditório. Aos 21 anos a liberdade é compulsória. Deve ser usada em último recurso (art. 122, § 2º do ECA), apenas quando a gravidade do ato infracional cometido e a ausência de estrutura do adolescente indicar que a possibilidade de reincidência em meio aberto é elevada.
7. Internação Provisória	É a medida socioeducativa cautelar com caráter privativo de liberdade (o adolescente fica detido). É aplicada antes da sentença, quando há indícios suficientes de autoria e materialidade do delito.	Em nenhuma hipótese poderá ultrapassar 45 dias. Deve ser cumprida em estabelecimento especial, sem qualquer proximidade com adulto.

Fonte: ECA

Elaboração: IPEA/DISOC

Como se observa, a partir das informações do Quadro 2, o ECA prevê sete diferentes medidas socioeducativas, que são estabelecidas de acordo a gravidade do ato infracional, sendo as mais severas aquelas que restringem a liberdade: de semiliberdade e de internação. As medidas socioeducativas são, portanto, sanções impostas aos adolescentes em conflito com a lei que buscam, de um lado, punir a fim de que esses jovens possam refletir e reparar os danos causados e, de outro, reeducar para lograr nova reinserção social, familiar e comunitária. A impunidade do adolescente é, portanto, um mito compartilhado por muitos que contribui para reiterar o desconhecimento da população e abrir caminho para a proposta de redução da maioridade penal. As regras, as leis e as sanções existem. Os problemas residem na enorme distância entre o que está previsto no ECA, especificamente nos serviços que

deveriam ser ofertados pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e a dura realidade enfrentada nas instituições socioeducativas.²⁶

O SINASE foi instituído, inicialmente em 2006, por uma resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e, recentemente foi transformado em Lei²⁷. Desde então, passou a ser obrigatória a elaboração e implementação, nas três esferas de governo, do chamado "Plano de Atendimento Socioeducativo", discriminando a oferta de programas destinados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto – de responsabilidade dos municípios - e privativas de liberdade – de responsabilidade dos governos estaduais.

No entanto, o levantamento 2012 da Secretaria de Direitos Humanos também constatou a ausência de diversos serviços e estrutura necessários para a correta implementação do SINASE. Os estados mais bem estruturados eram Paraíba e Rio de Janeiro. Aqueles em piores situações eram os estados de Alagoas, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo, Acre, Roraima, Tocantins e Maranhão. Apesar da precariedade na execução das medidas socioeducativas, os dados da Pesquisa Panorama Social (2012) do Ministério da Justiça mostraram que o SINASE apresenta índices de reincidência melhores do que o sistema penal para adultos. A seguir a Tabela 5 mostra a quantidade de estados que apresentam carências de cada um dos itens, que estruturam o SINASE.

²⁶ Apesar de não prevista como medida socioeducativa, a internação provisória pode ser entendida como outra medida em meio fechado, pois, análoga à prisão preventiva para os adultos, permite que o adolescente fique internado em regime fechado por até 45 dias, embora, na prática, o adolescente permaneça por longos meses detido, enquanto aguarda que seu processo seja avaliado pelo judiciário.

²⁷ Lei 12.594, de 18/01/2012.

Tabela 5: Quantidade de UFs não adequadas aos parâmetros do SINASE, 2012.

Itens do SINASE	Número de UFs Inadequadas
Capacitação para os funcionários	5
SIPIA SINASE web ²⁸	17
Colegiado Interinstitucional	21
Comissão Interssetorial	23
Ouvidoria	17
Plano de Atendimento	11
Estudos sobre o tema	13

Fonte: LEVANTAMENTO SDH

Elaboração: IPEA/DISOC

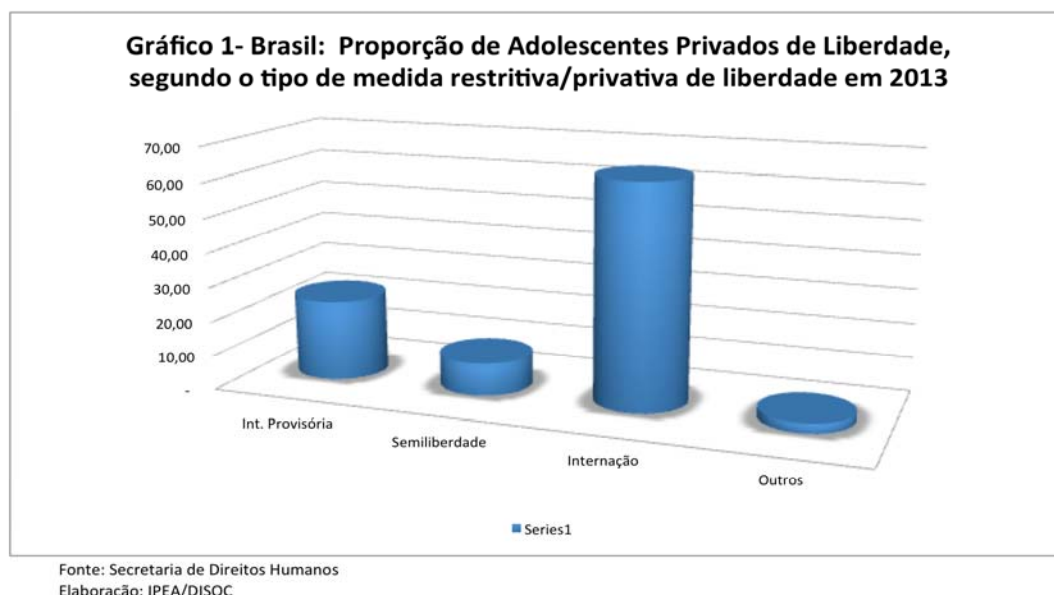
Em 2012, os itens com maior defasagem nas unidades federativas diziam respeito à inexistência do Colegiado Interinstitucional e da Comissão Intersetorial. Esses órgãos são responsáveis pelo fortalecimento do diálogo entre atores do sistema de garantia de direitos nos três níveis do governo e por elaborar de forma articulada entre os diversos setores institucionais o esboço do Plano de Atendimento Socioeducativo. A grande quantidade de inexistência dessas instâncias pode ser explicada pelo fato de o SINASE ainda não ter sido regulamentado por lei em 2012.

Em seguida, também com muita defasagem, aparece a utilização do SIPIA WEB e a inexistência da ouvidoria. Esses itens são fundamentais para o monitoramento do Sistema de Atendimento, para gerar dados atualizados que embasam estudos posteriores e para o controle e prevenção das violações de direito ocorridas dentro das unidades do SINASE. Destaca-se ainda a inexistência do Plano de Atendimento em 11 unidades federativas, o que prejudica o acompanhamento do desenvolvimento do adolescente.

Muitas vezes a justiça juvenil não é aplicada conforme as disposições estabelecidas no ECA e no SINASE e costumam ser mais severas do que o ato infracional requer. Em 2013 existia um total de 23,1 mil adolescentes privados de liberdade no Brasil. Desses 64% (15,2 mil) cumpriam a medida de internação, a mais

²⁸ Sistema Nacional de Acompanhamento de Medidas Socioeducativas, versão Web Nacional, propõe a criação de um Sistema de Informação em rede para registro e tratamento de dados referentes a adolescentes em conflito com a lei em cumprimento de medidas socioeducativas.

severa de todas; outros 23,5% (5,5 mil) estavam na internação provisória; 9,6% (2,3 mil) cumpriam medida de semiliberdade e 2,8% (659) estavam privados de liberdade em uma situação indefinida. (Gráfico 1)



4 – Quais os principais delitos praticados pelos adolescentes privados de liberdade?

Conforme mostram as informações contidas na tabela 6, as infrações patrimoniais como furto, roubo e envolvimento com o tráfico de drogas constituíram-se nos principais delitos praticados pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil nos últimos três anos. Em 2011, roubo (38,12%), furto (5,6%) e tráfico (26,56%) representaram, juntos, mais de 70% do total de delitos praticados pelos adolescentes detidos. Em 2012, esses atos infracionais alcançaram, aproximadamente, 70% do total e, em 2013, cerca de 67%. Por sua vez, os delitos considerados graves, como homicídios (8,39%), latrocínio (1,95%), lesão corporal (1,3%) e estupro (1,05%) alcançaram, em 2011, 11,7% do total dos atos praticados pelos adolescentes detidos no Brasil. Em 2012, tais infrações representaram 13,5% e, em 2013, 12,7%.

O cotejamento dos dados das medidas socioeducativas aplicadas (gráfico 1) com o tipo de delito praticado pelos adolescentes privados de liberdade (tabela 5) indicam que o judiciário tem dado preferência para a aplicação das medidas mais severas, como a de internação em regime fechado. Tal procedimento está em desacordo com as orientações do ECA que estabelece que a medida de internação deve ser aplicada apenas nas seguintes hipóteses: (i) ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça; (ii)

reincidência em infrações graves (punidas com reclusão) e (iii) descumprimento reiterado e injustificável de outra medida imposta (máximo de 3 meses). (art. 122, § 2º do ECA). Se essa máxima fosse cumprida, em 2013, por exemplo, os adolescentes internos privados de liberdade no Brasil, seriam cerca de 3,2 mil – Homicídios (2,2 mil); latrocínio (485); estupro (288); e lesão corporal (237) – e não 15,2 mil (64%); como é na realidade. Assim, a rigidez na aplicação das medidas socioeducativas parece não estar de acordo com a gravidade dos atos cometidos pelos adolescentes em conflito com a lei.

Além disso, é importante observar que a internação provisória, medida limitada pela legislação, exigindo que só seja decretada excepcionalmente. *É requerida pelos promotores na maioria dos casos, alegando-se simplesmente periculosidade e desajuste social. O juiz, por sua vez, quase sempre acolhe o pedido e decreta a internação provisória sem fundamentá-la, como é exigido pelo ECA e pela Constituição Federal. A defesa só pode questionar a internação provisória depois que o juiz já tiver tomado sua decisão* (ILANUD, 2007)²⁹. O mais comum é que o Habeas corpus seja julgado quando o adolescente já não pode ser beneficiado.

Assim, a justiça juvenil tem seguido a tendência do sistema de justiça comum com alto número de prisões cautelares, conforme o estudo do Ministério da Justiça (2015): *o instrumento da prisão cautelar tem se consolidado como regra de funcionamento do sistema repressivo brasileiro, dezenas de milhares de pessoas vêm sendo detidas e mantidas presas sem que os fundamentos de suas prisões sejam imediata e adequadamente avaliados. Processos duram anos e réus, por muitos meses, às vezes anos encarcerados, não raro são absolvidos, quando chegam a conhecer uma decisão de mérito.*

Para a Secretaria de Direitos Humanos (2011), o crescimento de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de privação ou restrição de liberdade durante as últimas duas décadas deve-se, principalmente à: (i) construção de unidades socioeducativas, (ii) tendência de aplicar medidas mais severas do Judiciário, mesmo

²⁹ ILANUD, (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente). Quando o Estado agride a criança. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil>. Acesso em 14. abr 2007.

quando não amparada no ordenamento legal³⁰, (iii) exposição da população adolescente a territórios que concentram indicadores de violência e (iv) expansão do comércio ilícito de drogas.

Tabela 5: Brasil- Tipos de Delitos Praticados pelos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Privação/Restrição de Liberdade

Tipo de delito	2011		2012		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Roubo	8.415	38,12	8.416	38,70	10.051	39,90
Tráfico	5.863	26,56	5.881	27,05	5.933	23,55
Homicídio	1.852	8,39	1.963	9,03	2.205	8,75
furto	1.244	5,63	923	4,24	855	3,39
Homicídio tentado	661	2,99	582	2,68	747	2,97
Busca e Apreensão (descmp de medida)	543	2,46	177	0,81	233	0,92
Porte de arma de fogo	516	2,34	591	2,72	572	2,27
Latrocínio	430	1,95	476	2,19	485	1,93
Lesao corporal	288	1,30	178	0,82	237	0,94
Roubo tentado	269	1,22	237	1,09	421	1,67
Estupro	231	1,05	315	1,45	288	1,14
Ameaça de Morte	164	0,74	151	0,69	1.414	5,61
Recepção	105	0,48	110	0,51	125	0,50
Formação de quadrilha	78	0,35	108	0,50	107	0,42
Dano	76	0,34	48	0,22	57	0,23
Latrocínio tentado	75	0,34	69	0,32	125	0,50
Sequestro e cárcere privado	53	0,24	46	0,21	25	0,10
Atentado violento ao pudor	51	0,23	21	0,10	82	0,33
Porte de arma Branca	9	0,04	25	0,11	36	0,14
Estelionato	6	0,03	8	0,04	3	0,01
outros atos de menor potencial aprensivo	1.148	5,20	1.419	6,53	1.191	4,73
total	22.077	100,00	21.744	100,00	25.192	100,00
Fonte: Secretaria de Direitos Humanos						
Elaboração: IPEA/DISOC						

Além desses motivos, é necessário acrescentar ainda as maiores dificuldades enfrentadas pelo Judiciário para a aplicação das demais medidas socioeducativas previstas no ECA como, por exemplo, a de liberdade assistida e a de prestação de serviços comunitários. Isto porque para essas medidas a responsabilidade de execução foi atribuída aos órgãos da Política Nacional de Assistência Social, demandando maior diálogo e articulação entre o Executivo e o Judiciário no âmbito dos municípios, entes responsáveis pela execução da aplicação das medidas em meio aberto.

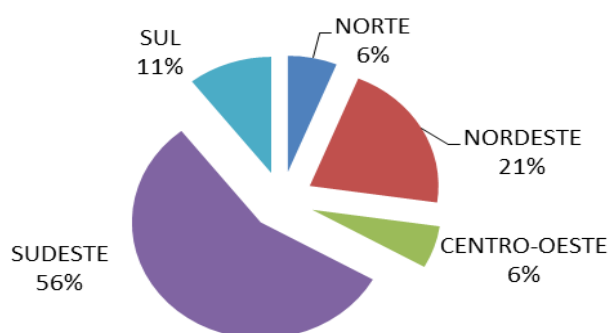
5 – Onde estão os adolescentes sentenciados à privação de liberdade no Brasil

Segundo informações da Secretaria de Direitos Humanos, os estados com o maior número de adolescentes em medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade

³⁰ Um estudo da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça mostra que é recorrente a aplicação de medidas de internação justificada por motivos não amparados no ECA (Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa – Projeto Pensando o Direito).

em 2012, em números absolutos, eram São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Ceará. O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos adolescentes em cumprimento de medidas restritivas e privativas de liberdade em 2012³¹ entre as regiões do país. A maior concentração está no Sudeste, seguida da região Nordeste, que, em conjunto, concentram mais de 75% dos adolescentes em restrição de liberdade. A região Sul reunia, em 2012, 11% dos adolescentes, as regiões Centro-Oeste e Norte detinham 6%, respectivamente.

Gráfico 2: Distribuição das medidas de restrição e privação de liberdade aplicadas no Brasil por região, 2012



Fonte: LEVANTAMENTO SDH
Elaboração: IPEA/DISOC

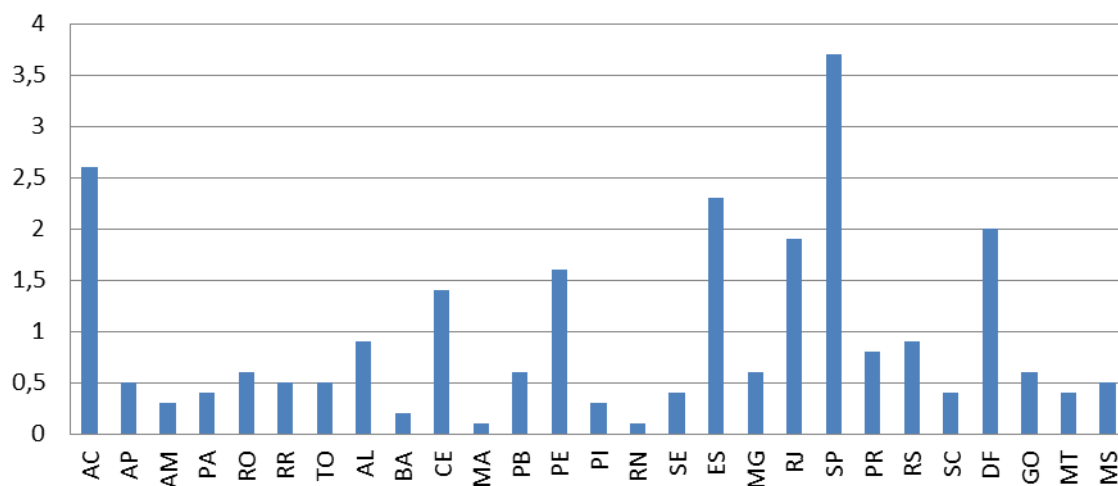
Tal distribuição pode ser explicada, em parte, pela forma como a população jovem está distribuída no país³². O Gráfico 3, que compara o número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade para cada 1.000 adolescentes no país, é outra forma de comparar as regiões que são mais severas em relação aos adolescentes em conflito com a lei. Para citar apenas as cinco unidades da federação com maior número de adolescentes privados de liberdade, destaca-se que em São Paulo, por exemplo, para cada 1.000 adolescentes existem três adolescentes privados

³¹ Foram utilizados dos dados de 2012 para essa análise, pois os dados de 2013 disponibilizados não foram separados por estado e região.

³² Como colocado no item 2.1 desta nota: A região Sudeste concentra 38,7%, seguida pela região Nordeste, com 30,4%. Posteriormente seguem as regiões Sul, com 13,3%; a Norte (10,2%) e a Centro-Oeste (7,4%).

de liberdade. No Acre, para cada 1.000, existem 2,6; no Espírito Santo são 2,3 por 1.000; no Distrito Federal, 2 por 1.000 e no Rio de Janeiro, 1,9 por 1.000.

Gráfico 3: Proporção Adolescentes privados de liberdade por cometimento de ato infracional para cada 1000 adolescentes (12 a 21 anos) por UF, 2012.



Fonte: LEVANTAMENTO SDH
Elaboração: IPEA/DISOC

A Tabela 6 mostra quais foram os motivos mais recorrentes que geraram a aplicação das medidas de restrição e privação de liberdade em cada região. Em todas as regiões, mais da metade das medidas é aplicada por atos referentes a roubo, furto e tráfico de drogas, principalmente nas regiões Sudeste (81%) e Centro-Oeste (64%). Norte e Centro-Oeste chamaram atenção por terem mais da metade dos adolescentes cumprindo medida em meio fechado por atos como roubo e furto, ao mesmo tempo em que possuíam as menores porcentagens de atos relativos ao tráfico de drogas.

A região Sul possuía 20% dos seus adolescentes em medidas de privação e restrição de liberdade por motivo de homicídio e latrocínio, a região com maior porcentagem desse delito. O que pode indicar uma preferência de aplicação de medidas mais severas para as infrações mais graves. Nota-se que o Nordeste possuía o maior número absoluto de adolescentes cumprindo medidas por infrações referentes a homicídio e latrocínio.

Tabela 6: Medidas Socioeducativas de privação de liberdade aplicadas segundo s principais motivos.

	Total	Roubo e furto	Tráfico de drogas	Homicídio e latrocínio	Outros delitos
NORTE	1267 (100%)	643 (51%)	87 (7%)	172(13%)	365 (29%)
NORDESTE	5030 (100%)	1965 (39%)	667 (13%)	869 (17%)	1529 (31%)
CENTRO-OESTE	1221 (100%)	640 (52%)	144 (12%)	181 (15%)	256 (21%)
SUDESTE	11987 (100%)	5186 (43%)	4536 (38%)	766 (7%)	1499 (12,5%)
SUL	2214 (100%)	855 (39%)	447 (20%)	451 (20%)	461 (21%)

Fonte: LEVANTAMENTO SDH
Elaboração: IPEA/DISOC

Complementando a análise, a Tabela 7 demonstra que em todas as regiões, apesar de possuírem mais da metade de adolescentes institucionalizados por atos de baixo teor ofensivo, a tendência é a aplicação majoritária da medida de internação em regime fechado. Novamente destaca-se o Sudeste, onde 71% das medidas aplicadas referem-se à medida mais severa. Por outro lado, o Centro-Oeste era o que mais utilizava em termos proporcionais a internação provisória, embora a proporção seja alta em todas as regiões. O Norte se destaca na aplicação da semiliberdade, que representava 14% das medidas.

Tabela 7: Proporção das medidas socioeducativas aplicadas segundo a região, 2012

	Total de medidas	Semliberdade	Internação provisória	Internação
NORTE	1267 (100%)	14%	30%	56%
NORDESTE	5030 (100%)	9%	29%	62%
CENTRO-OESTE	1221 (100%)	9%	35%	56%
SUDESTE	11987 (100%)	9%	20%	71%
SUL	2214 (100%)	9%	28%	63%

Fonte: LEVANTAMENTO SDH
Elaboração: IPEA/DISOC

6. Como são as unidades socioeducativas de privação de liberdade?

Os problemas do Sistema Socioeducativo são similares aos do sistema prisional: a seletividade racial, a massificação do encarceramento, a superlotação, assassinatos dentro instituição, relatos de tortura. O relatório "*Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescentes*", publicado em 2013 pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público, apontava que, no Brasil, há superlotação nas unidades de internação de adolescentes em conflito com lei em 16 estados. De acordo com o relatório, em alguns estados a superlotação era maior que 300%. A maior parte dos estabelecimentos não separava os internos provisórios dos definitivos nem os adolescentes por idade, por compleição física e pelo tipo de infração cometida, como determina o ECA. Entre março de 2012 e março de 2013, registrou-se a fuga de 1.560 adolescentes, número correspondente a 8,48% do total de internos no país³³. Adolescentes em conflito com a lei também convivem com a ausência do Ministério Público ou do defensor público para ajudá-los em sua defesa.

As informações do Levantamento Nacional do SINASE em 2012 dão conta que nesse ano 30 adolescentes vieram a óbito: “Significa que a cada quatro meses foram a óbito dez adolescentes em unidades do sistema socioeducativo, no cumprimento de uma medida privativa ou restritiva de liberdade (...)” (SDH, Sinase, 2012:21). Entre as causas do óbito destacaram-se: conflito interpessoal (11 adolescentes, 37% do total), Conflito Generalizado (nove adolescentes, 30% do total) e Suicídio (17% do total, cinco adolescentes).

O Mapeamento Nacional das Unidades Socioeducativas, realizado pelo IPEA e Ministério da Justiça em 2002 também já apontava o flagrante descumprimento dos princípios do ECA nas unidades de execução de medida de privação de liberdade para o adolescente em conflito com a lei. De acordo com as informações constantes nesse Mapeamento, no que se refere ao “ambiente físico” das unidades, 71% não estavam adequadas às necessidades da proposta pedagógica do ECA. As inadequações variavam desde a inexistência de espaços para atividades esportivas e de convivência até as péssimas condições de manutenção e limpeza. Ainda é preciso salientar que, entre aquelas unidades adequadas, algumas foram assim consideradas levando em conta mais os aspectos relacionados à segurança da Unidade do que propriamente sua adequação

³³Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

para o desenvolvimento de uma proposta socioeducativa. Muitas unidades mantinham características tipicamente prisionais. Outras, em que pese à posse de equipamentos para atividades educativas como quadra de esportes, por exemplo, não utilizavam.³⁴

7. Medidas Socioeducativas (MSE) em Meio Aberto: uma luz no fim do túnel

Com a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a implementação das medidas em meio aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço para a Comunidade (PSC) vêm ganhando um novo impulso para a sua melhor estruturação, tornando cada vez mais real a possibilidade de apostar e investir na ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei. A operacionalização do serviço de MSE por meio do SUAS representa, atualmente, o principal recurso do poder público no país para assegurar o acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de LA e de PSC. A demanda por este serviço ocorre a partir da aplicação da medida por parte da autoridade judiciária.

A Tipificação Nacional de Serviços Assistenciais³⁵, em conformidade com o ECA e as demais legislações dos direitos da criança e do adolescente, considera que adolescentes e jovens em cumprimento de LA e de PSC requerem acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. Por esse motivo, no âmbito do SUAS, a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, voltadas para o adolescente em conflito com a lei entre 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, estão organizadas no rol dos serviços da Proteção Social Especial de média complexidade e são ofertados pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), nos territórios e municípios onde se identificar a demanda de sua oferta.

A medida socioeducativa PSC prevê a realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, em uma jornada máxima de 8 horas semanais, sem prejuízo das atividades escolares ou profissionais, devendo ser realizada junto a instituições identificadas no próprio município (entidades sociais, programas comunitários, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais). Ademais, a outorga de tarefas ao

³⁴Silva, Enid Rocha e Gueresi, Simone, 2003.

³⁵Resolução nº109, de 11 de novembro de 2011.

adolescente autor de ato infracional levará em conta a sua capacidade de cumpri-la e as suas aptidões.

Por sua vez, a medida socioeducativa de LA tem como objetivo o acompanhamento, o auxílio e a orientação do adolescente para evitar que esse cometa novamente o ato infracional. Para a execução da LA a autoridade judicial designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento. O prazo mínimo da medida é de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, após consulta ao orientador, ao Ministério Público e ao defensor público.

Na Proteção Social Especial (PSE) da Política Nacional de Assistência Social, os principais serviços ofertados aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto são os seguintes: (i) elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) e acompanhamento sistemático, com frequência mínima semanal, que garanta o desenvolvimento do mesmo; (ii) atendimento do adolescente (individual e em grupo) (iii) atendimento da família, em articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); (iv) acompanhamento da frequência escolar do adolescente; (v) elaboração e encaminhamento de relatórios sobre o acompanhamento dos adolescentes ao Poder Judiciário e Ministério Público; (vi) elaboração e encaminhamento de relatórios quantitativos ao órgão gestor sobre os atendimentos realizados; (vii) articulação com a rede.

O propósito dos serviços socioassistenciais para os adolescentes infratores é destinar atenção e acompanhamento com o objetivo de contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores. Desse modo, não há isenção da responsabilização face ao ato infracional praticado, uma vez que as medidas socioeducativas são as sanções aplicadas quando a contravenção é praticada por adolescentes. Entretanto, seu caráter pedagógico busca criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática do ato infracional por parte de adolescentes e jovens. Os serviços socioassistenciais contribuem para o estabelecimento da autoconfiança e da capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias, viabilizando acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional, cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências, além do fortalecimento da convivência familiar e comunitária.

De acordo com informações do Censo SUAS 2013³⁶, em 2012 o número de adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto de LA e de PSC acompanhados pelos CREAS era igual a 89.718. Desses, 50,9% estavam cumprindo LA e outros 49,1% cumpriam PSC. Em torno de 75% eram do sexo masculino e 11,5% do sexo feminino³⁷. Os dados do Censo SUAS para anos anteriores apontam que houve aumento expressivo no quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa acompanhados pelas equipes de profissionais do CREAS entre 2010 e 2011, passando de 67.045 para 88.022, respectivamente. Referido aumento reflete o maior investimento da Política Nacional de Assistência Social na ampliação e capacitação de suas equipes para a oferta de serviços de acompanhamento aos adolescentes em conflito com a lei.

Tabela 8 - Total de adolescentes acompanhados no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA e PSC) - 2012

	Quantidade de casos	Média por unidade	Total de unidades
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ano de 2012 - total	89.718	4,4	1.649
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ano de 2012 - masculino	67.389	0,9	1.649
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no ano de 2012 - feminino	10.373	,3	1.649
Total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa 2012 - sem informação de sexo	12.069	,3	1.649
Fonte: CENSO SUAS 2013.			
Elaboração: IPEA-DISOC			

³⁶As informações divulgadas no Censo SUAS 2013 referem-se ao ano de 2012. O mesmo ocorre para os Censos SUAS 2012 e 2011, que apresentam informações para 2011 e 2010, respectivamente.

³⁷ Importante informar que 13,47% dos questionários preenchidos pelos CREAS não apresentavam a informação de sexo, conforme ilustra a Tabela 8.

A tabela 9 abaixo apresenta o quantitativo de unidades CREAS no Brasil que realiza o Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de PSC e LA para os anos de 2012 e 2013. Observa-se que a proporção de unidades que realizam esse tipo de serviço está em torno de 70%. De um ano para outro, 89 novos CREAS passaram a ofertar esse Serviço. Vale notar que a taxa de crescimento no número de CREAS que passou a executar o Serviço de Proteção Social aos adolescentes em conflito com a lei, entre os anos de 2012 e 2013 foi de 5,7%, é maior, portanto, que a taxa de crescimento total de CREAS no país para o mesmo período.

Tabela 9: Brasil – Quantidade de Unidades CREAS que Realizam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas de LA e de PSC

Especificações	Quantidade de unidades que realizam o Serviço de LA e de PSC (a)	Total de CREAS (b)
2012	1561	2167
2013	1650	2249
% (a/b)	72,04	73,37
Diferença absoluta 2012-2013	89	82
Taxa de crescimento 2012/2013	5,70	3,78

Fonte: MDS – Censos SUAS 2012 e 2013
Elaboração: IPEA/DISOC

A tabela 10 traz as ações e atividades realizadas pelos profissionais dos CREAS para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC. Em primeiro lugar é importante chamar atenção para a pluralidade de ações realizadas não apenas para os adolescentes, como também para suas famílias. As ações vão desde visitas domiciliares até o encaminhamento dos adolescentes e suas famílias para os mais diversos serviços sociais disponíveis na comunidade, tais como educação, saúde, profissionalização, tratamento para usuários dependentes de substâncias psicoativas, entre outros.

As informações apresentadas na Tabela 10 também colocam em evidência outra peculiaridade importante dos serviços prestados aos adolescentes infratores no âmbito dos CREAS: a individualidade do atendimento. Como se observa, a imensa maioria dos CREAS que responderam essa pergunta no Censo SUAS – 98,5% em LA e 92,8% em

PSC – declararam que elaboram plano individual para o adolescente e que prestam atendimento individual para o mesmo. Com certeza, ações dessa natureza concorrem para o sucesso da execução da medida socioeducativa em meio aberto, que tem como objetivo maior ajudar os adolescentes na “*construção de um projeto de vida, respeitando os limites e as regras de convivência social, buscando sempre reforçar os laços familiares e comunitários*” (MIRANDA, s.d.)

Tabela 10 – Proporção de equipamentos CREAS, segundo as ações e atividades realizadas pelos profissionais em atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto

Tipo atividade realizada	Liberdade Assistida	Prestação de Serviço para a Comunidade
Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) do adolescente	88%	88,8%
Atendimento individual do adolescente	98,5%	92,8%
Atendimento do adolescente em grupos	59,1%	97,7%
Atendimento da família do adolescente em cumprimento de MSE	94,8%	59,2%
Atendimento com grupos de famílias do adolescente em cumprimento MSE	49,8%	92,9%
Visita domiciliar	96,7%	95,9%
Encaminhamento do adolescente para o sistema educacional	92,3%	92,9%
Acompanhamento da frequência escolar do adolescente	84,3%	81,7%
Encaminhamento para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	79,7%	79,7%
Encaminhamento do adolescente e sua família para outros serviços e programas da rede socioassistencial	90,9%	89,1%
Encaminhamento para serviços da rede de saúde para atendimento de usuários/dependentes de substâncias psicoativas	82,5%	82,3%
Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outros serviços da rede de saúde	85,6%	85,4%
Encaminhamento do adolescente e sua família para serviços de outras políticas setoriais	81,8%	81,8%
Encaminhamento do adolescente para cursos profissionalizantes	80%	79,2%
Elaboração e encaminhamento de relatório para a Justiça da Infância e da Juventude ou Ministério Público	95,6%	96,2%
Elaboração e encaminhamento de relatórios periódicos para o órgão gestor da assistência social no município	57,4%	NA
Total de CREAS que responderam a essa questão no Censo SUAS 2013	1491	1494

Fonte: MDS – Censo SUAS 2012 e 2013
Elaboração: IPEA/DISOC

8 - Considerações finais

Para contribuir com o debate atual sobre a redução da maioria dos adolescentes no Brasil, essa Nota Técnica trouxe para a discussão alguns aspectos relevantes que ajudam a refletir sobre a necessidade e a eficácia das propostas de emendas constitucionais à diminuição da imputabilidade penal. Entre as questões aqui discutidas destacam-se:

- (i) a relação entre o ato infracional juvenil e a desigualdade social no Brasil;
- (ii) as fragilidades sociais de renda, escola e trabalho de parte significativa dos adolescentes brasileiros, que evidenciam o tamanho da dívida social do Estado e da Sociedade com meninos e meninas de 12 a 18 anos incompletos;
- (iii) as características sociais dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil;
- (iv) os tipos de delitos por esses praticados;
- (v) o mito da impunidade dos jovens, que ignora a existência de uma justiça juvenil no país;
- (vi) a situação das unidades socioeducativas responsáveis pela execução das medidas de privação de liberdade e a flagrante violação de direitos dos adolescentes internos nesses espaços; e
- (vii) os avanços na estruturação das medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços para a comunidade) a partir da Política Nacional de Assistência Social ofertadas pelos CREAS.

As discussões sobre a redução da maioria penal, em geral, passam ao largo de suas causas e desviam o foco das questões que são discutidas nesse trabalho. A aplicação correta dos princípios do ECA e do SINASE no tocante à execução das medidas socioeducativas é apenas uma das questões a serem enfrentadas com urgência. Outra é a necessidade de se encontrar mecanismos de trazer para a escola e para a qualificação de postos de trabalho decente milhares de meninos e meninas de 15 a 17, devolvendo a esperança de que a mobilidade social pode ser feita pelo caminho lícito da ampliação da escolarização, da qualificação e, fundamentalmente, da cidadania. Conforme foi discutido nesse trabalho, o fenômeno contemporâneo do ato infracional juvenil no Brasil deve-se, sobretudo, à desigualdade social, ao não exercício da cidadania e às dificuldades das políticas públicas existentes alcançarem parcela expressiva de adolescentes que enfrentam toda sorte de dificuldades para manterem-se estudando e para conciliar estudo e trabalho.

As informações sobre a situação de escola, trabalho e vitimização analisadas evidenciaram que o caminho para combater a violência e a criminalidade entre os jovens deveria ser a promoção dos direitos fundamentais, como o direito à vida, e dos direitos sociais preconizados na Constituição e no ECA, de educação, profissionalização, saúde, esporte, cultura, lazer, e viver em família. Entretanto, o grave problema da situação de desproteção social em que se encontra parcela expressiva dos adolescentes brasileiros fica secundarizado diante da prioridade concedida pelo Congresso Nacional, que colocou em pauta a tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 171/1993), que prevê a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos.

Neste sentido, a existência de deficiências e barreiras de acesso dos jovens pobres à educação e ao trabalho – os dois principais mecanismos, considerados lícitos, de mobilidade e inclusão social da nossa sociedade – bem como às estruturas de oportunidades disponíveis nos campos da saúde, lazer e cultura, contribuem para o agravamento da sua situação de vulnerabilidade social. Sem escola, sem trabalho ou com inserção laboral precária, os jovens ficam mais desprotegidos e, conseqüentemente, mais expostos, por exemplo, à cooptação pelo crime organizado.

Conforme se tentou mostrar ao longo desse texto, a grande maioria dos delitos cometidos por adolescentes são o roubo e o tráfico de drogas e não atos contra a vida que justificariam medidas mais severas de privação de liberdade por longos períodos. As infrações contra o patrimônio e o tráfico de drogas constituíram-se nos principais delitos praticados pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil nos últimos três anos. Em 2011, roubo (38,12%), furto (5,6%) e tráfico (26,56%) representaram, juntos, mais de 70% do total de delitos praticados pelos adolescentes detidos. Em 2012, esses atos infracionais alcançaram, aproximadamente 70% e, 2013, cerca de 67%. Por sua vez, os atos considerados graves, como homicídios (8,39%), latrocínio (1,95%), lesão corporal (1,3%) e estupro (1,05%) alcançaram, em 2011, 11,7% do total dos delitos praticados pelos adolescentes detidos no Brasil. Em 2012, esses atos representaram 13,5% e, em 2013, 12,7%.

Além disso, a redução da maioridade vai contra os princípios contidos na Constituição, no ECA e nos tratados internacionais assinados pelo Brasil. A legislação dos direitos da infância e da adolescência e, especificamente, à normativa que regula o atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei, sequer chegou a ser implementada de acordo com o preconizado, na Constituição, no ECA e no SINASE.

Assim, como pretender mudar aquilo que ainda não foi implementado em sua completude? Como concluir que a legislação atual é ineficaz se a política pública que deveria traduzir e concretizar os princípios da lei não alcança o conjunto dos adolescentes brasileiros? Por todas essas questões não respondidas ainda não é possível concluir que a legislação penal juvenil no Brasil não funciona, tampouco se pode afirmar que a redução da maioridade penal irá diminuir o problema da criminalidade juvenil, ou ainda, que essa última seria mais efetiva do que as medidas preconizadas no ECA.

Nunca é demais lembrar que os avanços na legislação incluídos na Constituição de 88 foram resultado de mobilização e de intensas lutas da sociedade civil por um país mais justo e uma sociedade mais inclusiva e foram inspirados na visão de direitos sociais pertencente ao campo do projeto democrático-participativo, que defende a integralidade dos direitos para todo o universo das crianças e adolescentes brasileiras, independente de cor ou raça e qualquer outro atributo social.

Por fim, nas discussões sobre esse tema é importante ter presente a possibilidade, cada vez mais real, da aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto de liberdade assistida e de prestação de serviço para a comunidade. O propósito dessas medidas para os adolescentes infratores é destinar atenção e acompanhamento com o objetivo de contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores. Desse modo, não há isenção da responsabilização face ao ato infracional praticado, uma vez que as medidas socioeducativas são sanções aplicadas em resposta aos delitos praticados por adolescentes. Entretanto, seu caráter pedagógico busca criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática do ato infracional por parte de adolescentes e jovens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. (2002), Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, BID

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília: Presidência da República Casa Civil, 1990.

_____. **Marco legal:** saúde, um direito de adolescentes / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Área de Saúde do Adolescente e do Jovem. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 60 p.: il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos) ISBN 85-334-0856-0

CNJ - Conselho Nacional De Justiça. **Panorama Nacional:** a execução das medidas socioeducativas de internação, 2012.

CNMP. **A visão do ministério público sobre o sistema prisional brasileiro. Ano 1, edição 2013.** Brasília: CNMP, 2013. http://www.cnmp.mp.br/portal/images/portal-2013/noticias/2013/Sistema%20Prisional_web_final_2.pdf

CNMP. **Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescentes.** 2013 pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público

ESTEVÃO, Roberto F. A redução da maioridade penal é medida recomendável para a diminuição da violência? **Revista jurídica:** órgão nacional de doutrina, jurisprudência, legislação e crítica judiciária, v. 55, n. 361, p. 115–133, nov., 2007. Disponível em: <"<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2007;1000805405>">. Acesso em: dezembro de 2014.

IHA - ÍNDICE DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA. **Homicídios na Adolescência no Brasil:** IHA 2012. SDH/Unicef/Observatório de Favelas/LAV-Uerj. Brasília. 2014.

ILANUD – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **Quando o Estado agride a criança.** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil> . Acesso em 14.abr.2007.

IPEA/MJ-DCA. **Mapeamento nacional da situação das unidades de execução de medida de privação de liberdade,** 2002.

LEVISKY, David Léo. **Adolescência:** reflexões psicanalíticas. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998.

IPEA, Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise número 22, 2014

IPEA, Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, número 23, 2015 (no prelo)

MEC - Ministério Da Educação. **Responsabilidade e garantias ao adolescente autor de ato infracional:** uma proposta de revisão do ECA em seus 18 anos de vigência. UFBA, Salvador: 2010.

MJ – Ministério Da Justiça. **Excesso de prisão provisória no Brasil**: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico (Bahia e Santa Catarina, 2008-2012). Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 112p.:il – (Série pensando o direito, 54)

NOVAES, Regina. Mal-estar, medo e mortes entre jovens das favelas e periferias. **Interesse Nacional**, ano 7, nº 27 outubro-dezembro, 2014.

OLIVEIRA, Carmem Silveira de. **Sobrevivendo no inferno**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

SARAIVA, João Batista Costa. **Desconstruindo o mito da Impunidade**: um ensaio de direito (penal) juvenil. Brasília: 2002

SDH – Secretaria de Direitos Humanos. **Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei**: Levantamento anual – 2011. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012.

SDH – Secretaria de Direitos Humanos. **Levantamento anual dos/as adolescentes em conflito com a lei – 2012**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

SDH – Secretaria de Direitos Humanos. **NOTA - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – 2013**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2015.

SILVA, Enid Rocha A. GUERESI, Simone. Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil. **Texto para discussão nº 979**. Brasília,: IPEA, agosto de 2003.

SILVA, Enid Rocha A, Aquino Luseni Ma. Cordeiro Desigualdade Social, Violência e Jovens no Brasil. Brasília: Andi, 2004.

Silva, Enid Rocha A. - Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais. Unicamp, 2013. Tese de doutorado.

TAVARES, Heloisa Gaspar Martins. Idade penal (maioridade) na legislação brasileira desde a colonização até o Código de 1969. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 508, 27 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5958>>. Acesso em: 11 nov. 2005.

TONRY, Micheal H. **Thinking about crime:** sense and Sensibility in American Penal Culture. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN: 9780195304909.

VOLPI, Mário. **Sem liberdade, sem direitos:** a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei. São Paulo: Cortez, 2001.

WASELFISZ, Júlio J. **Mapa da violência 2012:** crianças e adolescentes do Brasil. CEBELA/FLACSO, 2012.

WASELFISZ, Júlio J. **Mapa da violência 2013:** mortes matadas por armas de fogo. CEBELA/FLACSO, 2013