

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: ANÁLISE DA EFICÁCIA DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO DE MENORES NA FUNDAÇÃO CASA DE SÃO PAULO¹

REDUCTION OF CRIMINAL MAJORITY: ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE SOCIO-EDUCATIONAL MEASURE FOR THE INTERNATION OF MINORS AT THE CASA DE SÃO PAULO FOUNDATION

Otávio Morato de Andrade²
Diego Molina³

Resumo

O presente artigo pretende oferecer uma contribuição ao debate sobre a redução da maioridade penal no Brasil, sobretudo no âmbito das medidas socioeducativas. O trabalho utiliza a pesquisa bibliográfica e o método indutivo. A partir da identificação dos fatores que influenciam positiva ou negativamente o comportamento do menor, observa-se que as medidas socioeducativas devem ser direcionadas para atuar diretamente sobre tais variáveis, visando inibir os fatores de risco e aumentar os fatores de proteção. O exame das condições de atendimento aos menores em cumprimento de medidas socioeducativas leva à constatação de que as diretrizes da Constituição Federal (CF/1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei 12.594/2012 (SINASE) não estão sendo corretamente aplicadas em nosso sistema penal. Conclui-se que a efetiva implementação das leis existentes poderia tornar mais eficazes as estratégias de prevenção e recuperação endereçadas ao problema da delinquência juvenil. A resposta institucional mais adequada, portanto, seria a aplicação correta, efetiva e integrada das normas vigentes, evitando-se a redução da maioridade penal para jovens entre 16 e 18 anos.

Palavras-chave: maioridade penal; Estatuto da Criança e do Adolescente; Fundação Casa; medidas socioeducativas; SINASE

Abstract

¹ Artigo submetido em 14-04-2020 e aprovado em 06-01-2021.

² Graduado em Direito (UFMG) e Administração (PUC-MG). Mestrando em Direito pela UFMG. Pós-graduado em Direito Civil pela PUC-MG. Advogado inscrito na OAB/MG. Possui ampla experiência em pesquisa científica, projetos de extensão, monitoria e voluntariado. É autor de diversas publicações nas áreas de Direito Civil, bioética, tecnologia, inovação, inteligência artificial e economia comportamental. Membro dos grupos de estudos SIGA/UFMG (sob coordenação do Prof. Dr. Marco Antônio de Sousa Alves) e GEDIJE/PUC-MG (sob coordenação do Prof. Dr. Leandro Rennó). Ministrou oficinas e palestras no campo do Direito Civil. É parecerista das revistas E-Civitas, Ambiente: Gestão & Desenvolvimento e Direito em Debate. E-mail: otaviomorato@gmail.com.

³ Graduado em Direito pela UFMG. E-mail: d2.molina@gmail.com.



This article aims to offer a contribution to the debate on the reduction of the age of criminal responsibility in Brazil, especially in the context of socio-educational measures. The work uses bibliographic research and the inductive method. Based on the identification of factors that positively or negatively influence the child's behavior, it is observed that socio-educational measures should be directed to act directly on such variables, aiming to inhibit risk factors and increase protection factors. The examination of the conditions of care for minors in compliance with socio-educational measures leads to the finding that the guidelines of the Federal Constitution (CF / 1988), Statute of Children and Adolescents (ECA) and Law 12.594 / 2012 (SINASE) are not being correctly applied in our penal system. It is concluded that the effective implementation of the existing laws could make the prevention and recovery strategies addressed to the problem of juvenile delinquency more effective. The most appropriate institutional response, therefore, would be the correct, effective and integrated application of the current rules, avoiding the reduction of the age of criminal responsibility for young people between 16 and 18 years old.

Key words: criminal majority; Child and Adolescent Statute; Casa Foundation; educational measures; SINASE

Introdução

Devido aos altos índices de criminalidade no Brasil, é natural que os agentes políticos procurem identificar as explicações e propor soluções para este problema. Uma das causas apontadas pelas autoridades é o aliciamento de crianças e adolescentes pelo crime organizado, razão pela qual tem se defendido a redução da maioridade penal. De acordo com os partidários desta proposta, penas mais brandas geram a sensação de impunidade, permitindo que os jovens aliciados cometam crimes sem o receio da resposta penal. Para os entusiastas desta tese, portanto, a solução passaria pela desconsideração da inimputabilidade penal para jovens entre 16 e 18 anos. Argumenta-se que o endurecimento das sanções para menores infratores provocaria um efeito intimidatório, capaz de inibir significativamente as transgressões penais (BRASIL, 2012).

Por outro lado, as vozes contrárias à redução defendem que, nessa faixa etária, o cumprimento da medida socioeducativa pelo menor seria uma oportunidade vivenciar



uma autêntica experiência de reconstrução do seu projeto de vida (SANTOS, 2018, p. 194). Neste sentido, alega-se que os direitos estabelecidos em lei, tanto pela Constituição quanto por outras legislações infraconstitucionais, devem repercutir na materialização de políticas públicas capazes de oferecer uma abordagem ética, pedagógica e sobretudo humana aos menores infratores. Tal visão prevaleceu na concepção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), instituído com base no princípio constitucional da proteção integral e de outros relevantes preceitos que orientam a política socioeducativa, como por exemplo, a legalidade, a gestão democrática e a excepcionalidade da medida aplicada.

O SINASE coloca o jovem em conflito da lei como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e de responsabilidades, buscando uma solução adequada para sua reintegração, com o objetivo de mitigar fatores que reconduzam o jovem à prática delituosa. Tais fatores têm sido identificados e analisados pela doutrina, de forma que o seu estudo tem se mostrado fundamental para a adequada aplicação das medidas socioeducativas.

Neste contexto, o presente trabalho buscará respostas para importantes questões que tangenciam o problema do menor em conflito com a lei e o sistema socioeducativo atual. Quais fatores influenciam a conduta infracional do menor? A legislação atual estabelece medidas eficazes para a redução dos fatores de risco e aumento dos fatores de proteção? A medida socioeducativa de internação e reintegração do jovem infrator tem sido prestada adequadamente? Há necessidade de se alterar o tratamento legal dispensado ao menor em conflito com a lei, reduzindo-se a maioria penal?

Para tanto, primeiramente serão analisados os fatores de risco que podem induzir o adolescente ao delito, tendo como base a teoria integrada de Shoemaker. Esta teoria atribui o comportamento infracional não apenas a um, mas à associação de vários componentes de risco (estruturais, individuais e sociopsicológicos), que operam simultaneamente e interagem entre si. À luz desta teoria, será investigada a presença e influência dos fatores de risco na vida da criança e do adolescente em conflito com a lei no Brasil, com base em dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De



igual forma, serão analisados os chamados fatores de proteção (escolaridade, autocontrole, vínculo parental, etc.), ou seja, aqueles capazes de atenuar ou eliminar os fatores de risco.

Em uma segunda fase do estudo, para se compreender como ocorre, na prática, a aplicação da medida de internação no Brasil, serão examinadas as condições de atendimento aos menores em cumprimento de medidas socioeducativas nas unidades da Fundação Casa de São Paulo, um dos maiores centros de referência do país. Será verificado se o atendimento prestado nestas unidades é capaz de incrementar fatores de proteção e mitigar os fatores de risco anteriormente identificados. Serão avaliados: o tempo de internação; se o adolescente estudou; se concluiu o ensino fundamental; se recebeu qualificação profissional; a estrutura física das unidades; o acompanhamento após a internação e a prestação de assistência à família do adolescente.

Por fim, é feita uma análise da legislação atual e da principal proposta para sua alteração. As principais normas vigentes sobre o tema, Constituição Federal (CF/1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei 12.594/2012 (SINASE), serão cotejadas com o estudo de caso anteriormente apresentado, a fim de verificar se as cláusulas legais estão sendo adequadamente aplicadas, e se as medidas socioeducativas estão obtendo (ou não) sucesso em aperfeiçoar fatores de proteção e aplacar os fatores de risco. Ainda neste âmbito, será apreciada a necessidade de alteração do texto constitucional para a redução da maioridade penal para jovens entre 16 e 18 anos.

1. FATORES DE RISCO E FATORES DE PROTEÇÃO

1.1 Fatores de risco à luz da Teoria Integrada de Shoemaker

Para se analisar a situação do menor em conflito com a lei e definir a melhor maneira de recuperá-lo e reintegrá-lo à sociedade, é fundamental a compreensão dos fatores de risco que podem levar a criança e o adolescente à situação de conflito com a lei.

Os fatores de risco são condições ou variáveis associadas à alta probabilidade de ocorrência de resultados negativos ou indesejáveis ao desenvolvimento humano,



sendo que dentre tais fatores encontram-se os comportamentos que podem comprometer a saúde, o bem-estar ou o desempenho social do indivíduo (GALLO & WILLIANS, 2005). Neste trabalho foi adotado o modelo explicativo da delinquência juvenil de Shoemaker (1996). Embora não seja um modelo exaustivo, esta abordagem oferece diferentes enfoques, baseando-se em vários estudos desenvolvidos ao longo do século XX.

Donald Shoemaker incorpora três níveis de conceitualização: o nível estrutural, o nível sociopsicológico e o nível individual. As teorias de “nível estrutural” defendem que problemas macrosociais de responsabilidade estatal podem fomentar a prática de atos infracionais em crianças e adolescentes. As explicações de “nível sociopsicológico” enfatizam a influência dos grupos sociais, mostrando que o comportamento do menor é fortemente influenciado pela coletividade na qual está inserido. Já os teóricos do “nível individual” relacionam a delinquência juvenil a mecanismos individuais internos (biológicos e psicológicos), que ao interagir com as variáveis ambientais, produzem a conduta violenta. Para Shoemaker (1996), a explicação da prática delituosa envolve a interação entre todos estes aspectos. Ao analisar em profundidade estas três teorias, o autor formulou um modelo explicativo para o enfrentamento do problema da delinquência na prática.

Em primeiro lugar, Shoemaker levanta as causas estruturais para o problema da delinquência. O pesquisador embasa-se nos estudos de Clifford Shaw e Henry D. McKay, que identificaram áreas urbanas sob baixa presença e controle das instituições estatais, onde algumas pessoas exerciam liberdade irrestrita para expressar suas disposições e desejos, geralmente resultando em comportamentos ilícitos. Tais áreas estão suscetíveis à influência de indivíduos e grupos informais com valores e princípios próprios, que acabam sobrepondo-se à influência de instituições tradicionais como a escola, a igreja e as famílias. Nas áreas com altas taxas de criminalidade, por exemplo, uma criança pode perceber um maior sucesso econômico e reputação no comportamento criminal difundido pela máfia local, por exemplo, do que no sucesso nos estudos e trabalho (SHAW; MCKAY, 1969).



A teoria da anomia do sociólogo Robert King Merton é outra corrente estrutural segundo a qual um grande número de pessoas se acha em desvantagem em relação às atividades econômicas legais e, portanto, engajam-se em atividades ilegais e delinquentes (Assis; Souza, 1999). A teoria da anomia postula que existe, na sociedade, uma discrepância entre as metas e o sistema de meios legítimos para que essas metas sejam alcançadas. O sociólogo afirma que nos Estados Unidos da América a principal meta é o sucesso econômico. Ao mesmo tempo, o sistema de oportunidades legítimas de se obter sucesso, como a disponibilidade de educação e trabalho, não é distribuído igualmente pela sociedade (MERTON, 1957). Um teste dessa teoria utilizando uma base de dados nacional nos Estados Unidos concluiu que a teoria da anomia é uma boa explicação para a delinquência, em especial a juvenil (SHOEMAKER, 1996).

Em segundo lugar, Shoemaker aponta as teorias sociopsicológicas que explicam o crime. Para adeptos desta corrente, a gênese da delinquência juvenil está relacionada a problemas na aderência do jovem a instituições como, por exemplo, família, escolas e igrejas, cuja função seria formar ou adaptar o indivíduo às normas sociais (HIRSCHI, 1969). Para Pedersen (1994), o desenvolvimento de problemas psicossociais nas crianças e adolescentes está associado a um relacionamento distante e pobre com os pais. O manejo e as técnicas utilizadas pelos pais na educação dos filhos agiriam como um dos principais precedentes da delinquência, de acordo com Loeber & Dishion (1983). O consumo de drogas, a evasão e o baixo rendimento escolar, assim como a vivência de qualquer forma de violência, seja na família, na escola ou na comunidade, também são aspectos aos quais o menor potencialmente infrator está geralmente exposto (GALLO & WILLIAMS, 2005).

Por fim, Shoemaker alude às teorias de nível individual, que reputam as raízes do comportamento delincente a mecanismos internos do indivíduo. Essas teorias assumem que algumas características íntimas podem predispor o menor à delinquência, e que tais propriedades comunicam-se com fatores ambientais, produzindo resultados no comportamento (SHOEMAKER, 1996). Por exemplo, Straus (1994) reporta que a baixa capacidade verbal e dificuldade de aprendizagem podem contribuir para a conduta



infracional, na medida em que atrapalham o senso de pertencimento, o desenvolvimento social e a aderência escolar da criança.

Em uma revisão de 37 artigos científicos, Komatsu et al (2018, p. 185), elencaram como principais fatores de risco: experienciar situações adversas (maus-tratos, negligência, abandono, etc.); atitudes antissociais; abuso de substâncias; respostas fisiológicas (maior reatividade biológica a estímulos negativos); problemas na regulação emocional; baixa empatia; baixo autocontrole; ter um histórico de condutas divergentes (indisciplina, desrespeito à autoridade); criminalidade parental; experiências familiares estressantes (rejeições, abusos e conflitos entre pais); reprovação e expulsão escolar; ambiente escolar negativo; relação com infratores; pertencimento a gangues e residir em bairros desorganizados e criminalizados.

Como se percebe, há inúmeros fatores de risco que, como esclarece Shoemaker (1996), podem estar relacionados a características individuais, psicossociais ou estruturais vivenciadas pelo indivíduo. A literatura tem demonstrado que os fatores de risco favorecem o desenvolvimento da delinquência juvenil, razão pela qual são necessárias políticas sociais para intervir diretamente nestes contextos de vulnerabilidade, de modo a se estimular os fatores de proteção.

1.2 Fatores de proteção e o papel da medida socioeducativa

Se por um lado há fatores de risco, por outro existem os fatores protetivos ou de proteção, que são aqueles capazes de diminuir a probabilidade de um desfecho negativo para o indivíduo. Neste sentido, a proteção consiste em desenvolver a resiliência do indivíduo, para que ele próprio adquira a “capacidade de encontrar forças para transformar intempéries em perspectivas” (Assis et al., 2006, p. 57), distanciando-se da prática delituosa. Komatsu et al (2018, p. 195) exemplificam alguns fatores de proteção: autocontrole; idade do primeiro delito tardia (quanto mais tarde a prática do primeiro ato, menores as chances de envolvimento em novas infrações); habilidades verbais (maior articulação para se expressar); baixa frieza (ou seja, presença de sensibilidade e sentimento de culpa); fortes vínculos parentais no início da adolescência;



bom desempenho acadêmico; apego à escola e possuir poucos ou nenhum colega infrator.

Por seu turno, Masten & Garmezy (1985) agrupam os fatores de proteção em três categorias: a) atributos pessoais, como autoestima, autonomia, temperamento, inteligência e orientação social positiva; b) coesão familiar, caracterizada pela ausência de conflitos e pela presença de pelo menos um adulto com interesse pela criança, assim como a presença de comunicação e afeto; c) disponibilidade de sistemas externos de apoio, caracterizada pela presença de recursos na comunidade que auxiliam o indivíduo a lidar com as adversidades.

Embora seja um consenso no meio acadêmico que os fatores de proteção possuam uma dimensão social preventiva, capaz de inibir a conduta infracional, as estatísticas têm demonstrado a ineficácia nas políticas públicas de prevenção primária. De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018, p. 79), o Brasil tinha 4.245 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em 1996. Em 2006, este número saltou para 15.426 e em 2016, era de 26.450 menores. Ou seja, em 20 anos, enquanto a população brasileira cresceu 32%, a quantidade de menores internados no país aumentou vertiginosamente, cerca de 620%.

Quando as políticas públicas falham em proteger adequadamente o menor e impedi-lo de cometer o ato infracional, caberá ao sistema socioeducativo o espinhoso papel de tentar conter os índices de reincidência. Nesta linha, Vicente (1998) sugere a adoção, no âmbito das medidas socioeducativas, de práticas que estimulem a proteção e o desenvolvimento dos menores em conflito com a lei, auxiliando-os a contraporem-se às adversidades às quais estão expostos, ou seja, aplicando-se fatores protetivos que possam aumentar a imunidade do menor à prática de atos ilícitos.

De acordo com Zamora (2008), o cumprimento de medida socioeducativa é um momento significativo na vida do jovem em conflito com a lei e de sua família, sendo uma oportunidade de (re)construir fatores de proteção. Assim, como as demais experiências vivenciadas na adolescência, o período da medida coincide com uma fase em que as mudanças biológicas, cognitivas e emocionais são vivenciadas de modo bastante intenso pelo indivíduo.



Para Cláudia Regina Costa e Simone Gonçalves de Assis, dois fatores são cruciais e devem ser estimulados durante o cumprimento da medida socioeducativa: o fortalecimento de vínculos e o estabelecimento de um “projeto de vida” para os internos. Os vínculos afetivos formam a base do apoio social e dão segurança ao menor, ao passo que o “projeto de vida” fornece perspectivas e formação educacional, preparo profissional e lazer ao interno (COSTA & ASSIS, 2006).

Portanto, as medidas socioeducativas devem ser aplicadas com vistas a ampliar os fatores protetivos, estimulando a resiliência do menor para que não volte, no futuro, a praticar condutas ilícitas. Se aplicadas adequadamente, tais medidas desempenharão um papel fundamental no restabelecimento do jovem, possibilitando sua reintegração social e a posterior inserção no mercado de trabalho.

2. PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

A tarefa de traçar o perfil do jovem em conflito com a lei no Brasil é árdua. Os estados não divulgam dados concernentes aos menores internados e às unidades de atendimento, dificultando a avaliação do perfil social dos infratores e da sua situação como internos. Apesar disso, em 2012 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) conduziu um amplo estudo no intuito de escrutinar a situação dos menores em conflito com a lei no Brasil, buscando conhecer as condições sociais destes jovens, as características dos processos de execução e as condições de atendimento nas estruturas de internação.

A equipe do CNJ visitou todos os 320 estabelecimentos de internação existentes no Brasil, examinando as condições de internação de 17.502 jovens em cumprimento de medida socioeducativa de restrição de liberdade. Foram entrevistados 1.898 crianças e adolescentes em cumprimento de medida de privação de liberdade em todas as regiões do país, além de terem sido coletados os dados de 14.613 processos judiciais de execução de medidas socioeducativas de restrição de liberdade (CNJ, 2012, p. 7).

O resultado desta pesquisa permite identificar características das crianças e adolescentes em conflito com a lei, a partir do enfoque dos fatores de risco e proteção



vistos anteriormente. Dentre tais características, destacam-se as relacionadas à escolaridade, ao consumo de entorpecentes e à situação familiar dos menores.

2.1 Idade

A pesquisa constatou que a idade média nacional do total de adolescentes entrevistados foi de 16,7 anos. Considerando-se o período máximo de internação, verifica-se que boa parte dos jovens infratores alcança a maioridade civil e penal durante o cumprimento da medida.

O estudo revela que 42,6% dos jovens infratores brasileiros realizaram seu primeiro ato infracional entre 12 e 14 anos. Já a maior parcela (47,5%) afirma ter cometido o primeiro delito entre 15 e 17 anos, enquanto 9% dos internos praticaram a conduta quanto tinham entre sete e 11 anos.

2.2 Escolaridade

No que concerne ao analfabetismo dos entrevistados, a pesquisa identificou um percentual de 8% de internos não-alfabetizados. Este índice é especialmente alto no Nordeste (20%), se comparado às regiões Norte, Sudeste, Centro-oeste e Sul (índices de 14%, 6%, 1% e 1%, respectivamente). O próprio relatório demonstra preocupação com essa discrepância:

Observa-se que este índice nacional comporta uma disparidade entre as regiões, considerando que no Nordeste 20% dos adolescentes entrevistados declararam-se analfabetos, enquanto no Sul e no Centro-Oeste, 1%. Tais regiões destacam-se por apresentar índice de 98% de adolescentes infratores alfabetizados. No contexto nacional, entre todos os adolescentes analfabetos, 44% destes encontram-se na Região Nordeste (CNJ, 2007, p. 15)

Questionados sobre a vida escolar anterior à internação, 57% dos jovens informaram que não frequentavam a escola antes de ingressar na unidade. Entre os adolescentes que declararam ter parado de estudar entre oito e 16 anos, a idade média para a interrupção dos estudos foi de 14 anos, muito embora 26% não tenham



respondido a essa pergunta (CNJ, 2012, p. 16). A grande maioria dos adolescentes entrevistados não concluiu o ensino fundamental: 86% responderam que a última série cursada estava englobada no ensino fundamental, sendo que a maior porcentagem foi para a quinta e sexta séries do ensino fundamental.

A pesquisa (CNJ, 2012, p. 17) também identificou altos índices de absenteísmo escolar entre os internos das regiões Norte e Nordeste (58,7% e 57,4%, respectivamente), se comparados às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (38,5%, 10% e 24,4%, respectivamente).

A persistência de altas taxas de analfabetismo entre os internos e o alto índice de absenteísmo escolar em algumas regiões do país são dignas de preocupação, uma vez que existe previsão legal no ECA para a escolarização da totalidade dos internos. Estes dados denotam que alguns estados podem estar falhando na aplicação de medidas socioeducativas, haja vista que a educação é (ou deveria ser) um dos pilares fundamentais do atendimento prestado nas unidades de internação.

Como visto, para Shoemaker (1996) a falta de escolaridade é um dos principais fatores de risco para a conduta infracional, enquanto o bom desempenho acadêmico e o apego à escola como instituição atuam como fatores protetivos. Neste sentido, a medida socioeducativa aplicada ao menor será imprescindível para reduzir déficit educacional, devendo proporcionar as condições para que as crianças e adolescentes estudem durante o período de internação.

2.3 Relação com entorpecentes

Enquanto a educação é um fator protetivo fundamental, as drogas são um dos maiores riscos enfrentados pelos menores em conflito com a lei. A pesquisa do CNJ (pp. 19-20) mostrou que o uso de substâncias psicoativas é muito comum entre os adolescentes infratores. Dos entrevistados, aproximadamente 75% faziam uso de drogas ilícitas antes da internação, sendo que a região centro-oeste apresentou o maior percentual de usuários (80,3%), seguida do sudeste (77,5%), nordeste (71,3%) sul (69,7%) e norte (66,7%). Dentre as drogas utilizadas, as mais consumidas pelos



menores, em médias nacionais, foram a maconha (usada por 85% dos entrevistados antes da internação), a cocaína (39,1%) e o crack (24%).

De acordo com Shoemaker (1996), o uso de entorpecentes é seguramente um fator de risco, capaz de desencadear a conduta delituosa. Neste sentido, o próprio relatório do CNJ confirma a relação entre o uso de substâncias psicoativas e a prática de atos infracionais.

2.4 Motivo da internação

Os atos infracionais mais praticados pelos adolescentes são aqueles relativos aos crimes contra o patrimônio. Roubo representam a 33,6% (variando de 26% no sul a 40% no sudeste) dos crimes praticados por menores em âmbito nacional, ao passo que furtos representam 7,1% desses crimes. Juntos, os crimes contra o patrimônio somam 52% dos delitos praticados por menores no Brasil, com discretas variações regionais (51% no sul a 55% no centro-oeste).

O segundo tipo de prática infracional mais comum, em âmbito nacional, compreende os crimes relacionados a tóxicos e entorpecentes (especialmente o tráfico de drogas), que correspondem a 24% das internações. Porém, ao contrário dos crimes contra o patrimônio, tais infrações estão distribuídas de forma bastante irregular pelo território nacional. Na análise regional, verifica-se que a proporção de atos infracionais relacionados a tóxicos e entorpecentes apresenta alto percentual nas regiões Sul (24%) e Sudeste (32%), enquanto é menos significativa no Nordeste (11%), Norte (7%) e Centro-Oeste (9%).

O crime de homicídio apresentou-se bastante expressivo no Norte (28%), Nordeste (20%), Centro-Oeste (21%) e Sul (20%), sendo menos representativo apenas no Sudeste (13%).

Em todas as regiões, as internações por estupro, furto, lesão corporal e roubo seguido de morte apresentam-se em menores proporções. A respeito dos motivos de internação, deve-se salientar que um único adolescente pode estar cumprindo medida de internação por mais de um motivo.



2.5 Família

No que tange ao ambiente familiar de criação, verificou-se que 43% dos entrevistados foram criados apenas pela mãe, 4% pelo pai sem a presença da mãe, 38% por ambos e 17% apenas pelos avós. A desestruturação familiar é muito recorrente entre as crianças e adolescentes em conflito com a lei, e, como já visto, frequentemente apontada como fator de risco para a prática delituosa. Desta forma, a política de atendimento do SINASE dá grande ênfase na recuperação desses vínculos familiares, que são vistos como fundamentais para a reinclusão.

Ainda no que tange às relações familiares, descobriu-se, por meio das entrevistas, que 14% dos meninos e meninas em cumprimento de medidas socioeducativa possuem filhos. Este dado pode ser desdobrado em duas dimensões: em primeiro lugar, revela a persistência da gravidez não planejada em adolescentes no Brasil. O país tem alto índice de gestações não intencionais em adolescentes (66%), o que faz com que grande parte das mulheres grávidas (75%) abandonem a escola⁴. Da mesma forma, os pais adolescentes muitas vezes são compelidos a deixar a escola precocemente para ajudar no sustento da família. Por esse motivo, o poder público tem se empenhado, nas últimas décadas, na promoção da saúde reprodutiva e planejamento familiar, de modo a conscientizar os jovens sobre os riscos e consequências da gravidez na adolescência.

O segundo ponto é que o Estado precisará dedicar atenção especial à situação de crianças cuja mãe ou pai jovem encontra-se em cumprimento de medida socioeducativa. Neste sentido, é necessário que a convivência sociofamiliar seja estimulada por meio de visitas periódicas, oferecendo, à criança e aos pais, a oportunidade de manter e fortalecer seus laços afetivos durante a internação. Se a convivência é importante para a reintegração do pai e mãe reeducando(a), é igualmente

⁴ Dados de relatório publicado em 2018 pela OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde), em conjunto com a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e o UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas)



fundamental para seu filho do ponto de vista afetivo e social, consistindo, inclusive, em um importante fator de proteção às crianças, como anteriormente demonstrado.

2.6 Reincidência

A pesquisa do CNJ detectou taxas consideráveis de reincidência. Entre os adolescentes entrevistados em 2012, 43,3% já haviam sido internados anteriormente. No Nordeste e Centro-Oeste, 54% e 45,7% dos jovens, respectivamente, eram reincidentes; nas demais regiões o índice de reincidência entre os entrevistados variou entre 38,4% e 44,9%.

Revelou-se, também, que os atos infracionais cometidos após a primeira internação tendem a apresentar maior gravidade. Um exemplo é a ocorrência de homicídio na reiteração da prática infracional, que foi aproximadamente três vezes superior à primeira internação, aumentando de 3% para 10% dos casos em âmbito nacional (CNJ, 2012, p. 12).

Analisando-se o perfil dos adolescentes em conflito com a lei, conclui-se pela presença dos principais fatores de risco vistos no capítulo anterior em suas vidas: famílias desestruturadas, defasagem escolar e o consumo de substâncias psicoativas. Esses dados devem servir de base para a definição de estratégias compatíveis com esse perfil, estabelecendo os fatores de proteção que devem ser priorizados no atendimento ao adolescente em conflito com a lei desde o momento de sua apreensão até o acompanhamento posterior à sua passagem pelo sistema.

3. LEGISLAÇÃO VIGENTE: ECA, SINASE E A PROTEÇÃO INTEGRAL

A antiga “Lei de Menores” de 1979 tratava do “menor em situação irregular”, estabelecendo medidas para crianças ou adolescentes em situações de vulnerabilidade, maus tratos, ausência de representação parental, “perigo moral” ou ainda aquelas que eram apreendidas pela prática de infrações penais. Na visão da Professora Andréa Amin:

Apesar das diversas medidas de assistência e proteção previstas pela lei de 1979 para regularizar a situação dos menores, a prática era de uma atuação segregatória na qual, normalmente, estes eram levados para internatos, ou no



caso de infratores, institutos de detenção mantidos pela Febem. Inexistia preocupação em manter vínculos familiares, até porque a família ou a falta dela era considerada a causa da situação irregular. (AMIN, 2009).

Em contraste com as arcaicas legislações menoristas, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu artigo 227, veio a consagrar a doutrina da Proteção Integral, segundo a qual o sistema jurídico não deve discriminar a situação das crianças e adolescentes, tendo o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais a eles inerentes. Cerca de dois anos depois, em 13 de julho de 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), grande marco do ordenamento pátrio, no qual o legislador consolidou diretrizes programáticas para orientar o planejamento e a implementação de políticas sociais destinadas à proteção infanto-juvenil. O advento da CF/1988 e do ECA marca uma mudança de paradigma sobre o tema, como assinala a insigne Martha de Toledo Machado:

Em suma, o ordenamento jurídico cindia a coletividade de crianças e adolescentes em dois grupos distintos, os menores em situação regular e os menores em situação irregular, para usar a terminologia empregada no Código de Menores brasileiro de 1979. E ao fazê-lo não reconhecia a incidência do princípio da igualdade à esfera das relações jurídicas envolvendo crianças e adolescentes. Hoje não. Se o Direito se funda num sistema de garantias dos direitos fundamentais das pessoas, e no tocante a crianças e adolescentes um sistema especial de proteção, as pessoas (entre elas crianças e adolescentes) necessariamente têm um mesmo status jurídico: aquele que decorre dos artigos 227, 228, e 226 da CF e se cristalizou, na lei ordinária, no Estatuto da Criança e do Adolescente (MACHADO, 2003, p. 146).

No que tange ao cometimento de infrações penais, o ECA ocupou-se de criar categorias jurídicas para expressar seus conceitos centrais: à lesão de bem jurídico proibida em lei chamou-se *ato infracional* (art. 103) – e não crime ou contravenção; à reação oficial como consequência jurídica do ato infracional, nomeou-se *medida socioeducativa* (art. 112) – e não pena; e a privação de liberdade do adolescente por medida socioeducativa passou a ser chamada de *internação* (art. 121) – e não prisão.

As medidas socioeducativas aplicáveis ao adolescente infrator estão descritas no art. 112 do ECA: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, consideradas “medidas em meio aberto”, enquanto a



semiliberdade e a internação são consideradas “medidas em meio fechado”. Os critérios de aplicação destas medidas são a capacidade de cumpri-las, as circunstâncias e a gravidade da infração. Muito embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha versado sobre o tema, suas cláusulas não regulamentaram exaustivamente a execução das medidas. Somente em 2004 foi concebida a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que só mais tarde seria apresentada e aprovada pelo Congresso, passando a vigorar em 18 de janeiro de 2012 (Lei nº 12.594), regulamentando a execução das medidas socioeducativas.

Tendo como premissa básica a necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade, o SINASE reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Enquanto sistema integrado, o SINASE articula os três níveis de governo para o desenvolvimento dos programas de atendimento, considerando a intersetorialidade e a corresponsabilidade da família, comunidade e Estado. Esse mesmo sistema estabelece ainda as competências e responsabilidades dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, que, segundo ANDRADE (2020, p. 9) “devem sempre fundamentar suas decisões em diagnósticos e em diálogo direto com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos”⁵, tais como o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A lei do SINASE instituiu que a responsabilidade da execução das medidas em meio aberto seria das prefeituras e as medidas em meio fechado dos Estados. Além disso, definiu que as medidas socioeducativas têm por objetivo: a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da

⁵ O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surgiu em 2006, para assegurar e fortalecer a implementação do ECA. Tem por objetivo a integração e a articulação entre o Estado, as famílias e a sociedade civil, no sentido de garantir e operacionalizar os direitos das crianças e adolescentes no Brasil. É composto de três eixos principais: Defesa, Promoção e Controle e Efetivação de Direitos.



sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei (MARTINS, 2016).

A realidade das instituições de acolhimento antes da implantação do SINASE já era desafiadora. De acordo com um mapeamento realizado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2002, 71% das direções das unidades de atendimento admitiam que o espaço físico destes estabelecimentos não se adequava às necessidades da proposta pedagógica estabelecida pelo ECA. Os problemas apontados iam da inexistência de espaços para atividades esportivas até as péssimas condições de manutenção e limpeza. Muitas unidades funcionavam em prédios adaptados e algumas eram antigas prisões. Várias delas se encontravam superlotadas, com registro de até cinco adolescentes em quartos que possuíam capacidade individual e os quartos coletivos que abrigavam até o dobro de sua capacidade (SILVA & OLIVEIRA, 2015).

Diante dessa realidade, o SINASE identificou a necessidade de grandes mudanças no sistema socioeducativo, entre elas: reorganização estrutural das unidades de internação, com regionalização do atendimento; ampliação do sistema em meio aberto; aumento da capacitação dos agentes socioeducativos; ampliação de varas especializadas e plantão institucional; integração dos órgãos do judiciário e executivo na operacionalização do atendimento inicial dos menores, entre outros (BRASIL, 2006).

4. FUNDAÇÃO CASA E A PRÁTICA DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

Em 1964 foi instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com o objetivo de reestruturar o sistema de internatos existente à época. Em 1967, o Estado de São Paulo criou a Secretaria da Promoção Social, no âmbito da qual foi criada a Coordenadoria dos Estabelecimentos Sociais do Estado (CESE), incumbida da reeducação e readaptação social do menor. Mais tarde, em 1974, para agrupar as unidades de atendimento, criou-se Fundação Paulista de Promoção Social do Menor (Pró-Menor), a qual viria se tornar, em 1976, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

Até o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, a FEBEM atendia menores órfãos, carentes, abandonados e infratores. O acolhimento era feito, em sua



maioria, na região metropolitana da Capital, ao passo que no interior do estado existiam apenas três unidades. Com a promulgação do ECA em 1990, a Fundação passou a atender apenas adolescentes autores de ato infracional, aplicando as medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (ANDRADE, 2020, p. 11).

A FEBEM ficou conhecida pelas fugas, rebeliões, denúncias de maus tratos aos adolescentes, tortura e superlotação. O complexo do Tatuapé, o maior daquela época, chegou a abrigar 1,8 mil adolescentes, o equivalente a 20% dos jovens detidos no estado. Estava claro o fracasso desse modelo centralizado, que registrou 80 rebeliões no ano de 2003 e 53 em 2005. Muitas denúncias foram encaminhadas ao Ministério Público, à Organização dos Estados Americanos (OEA) e a diversas outras entidades de direitos humanos (SÃO PAULO, 2008).

A crise do sistema levou à mudança do sistema de gestão da Febem. Em 2006, foi aprovado o projeto de lei que criou a Fundação CASA (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente), responsável por atender os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Ainda em 2006, o complexo do Tatuapé foi desativado e a fim de se distribuir os internos mais adequadamente, foram construídas 59 novas unidades, a maioria com capacidade para abrigar até 56 adolescentes. (FIDELES, 2012).

Com o advento do SINASE, em 2012, a Fundação Casa passou a atuar nas medidas de semiliberdade e de internação. Os serviços de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade foram municipalizados. No ano de 2014, o número de adolescentes cumprindo medida socioeducativa de internação era de 9.549, nos 116 estabelecimentos do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2014).

O adolescente que chega à Fundação Casa é recepcionado por uma equipe multiprofissional e é traçado o seu PIA (plano individual de atendimento), o qual gerará metas de trabalho conforme as necessidades do adolescente. A partir do PIA é montada a agenda multiprofissional, com uma rotina que vai das seis horas da manhã até as 10 horas da noite. Todos os adolescentes devem frequentar a escola, havendo acesso a todos os níveis do ensino formal. A Fundação Casa tem parceria com a Secretaria



Estadual de Educação, que determina o vínculo de escolas estaduais com as unidades da Fundação Casa. Estas escolas matriculam os jovens internos e disponibilizam professores para darem aulas nas unidades da Fundação. As salas de aula nas unidades são divididas por níveis. O nível 1 compreende do 1º ao 5º ano, o nível dois do 6º ao 9º ano e o nível 3 o ensino médio. São ministradas também oficinas de educação profissional, arte e cultura e esportes. Os cursos de iniciação profissional oferecidos seguem a vocação econômica das regiões onde os jovens moram e estão divididos em oito áreas: Administração; Alimentação; Artesanato; Construção e Reparos; Telemática/Informática; Serviços (como jardinagem, corte e costura, mecânica de moto, entre outros); Serviços Pessoais - Beleza, Estética e Saúde; e Turismo e Hotelaria (SOUZA, 2011).

Com o objetivo de promover atividades ligadas a manifestações culturais, às quais a maioria dos jovens atendidos jamais teve acesso, os adolescentes participam de aulas e oficinas nas áreas de teatro, música e cultura urbana. Para tanto, a Fundação Casa conta com o apoio de parceiros na área de arte e cultura, tais como: Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, Museu da Língua Portuguesa, Pinacoteca do Estado, Memorial da América Latina, Itaú Cultural, entre outros. Além do ensino formal, a Fundação Casa oferece por volta de 60 cursos de Educação Profissional Básica aos adolescentes, em convênio com entidades como o Centro Paula Souza e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI. Os cursos estão divididos em oito áreas ou arcos ocupacionais: administração, alimentação, artesanato, construção e reparos (colocação de pisos e azulejos, de gesso, texturização, pintura decorativa, hidráulica), telemarketing, informática, serviços (pintura, marcenaria, mecânica de motos, corte e costura) e serviços pessoais (beleza, estética e saúde) (SOUZA, 2011).

A educação profissional é de fundamental importância para que o adolescente tenha um projeto de vida após a desinternação, com a possibilidade de dar prosseguimento aos estudos e trabalhar na área escolhida. Também são desenvolvidas na Fundação várias atividades esportivas. É obrigatória uma carga mínima de três horas de esportes semanais para os adolescentes. São apresentados aos adolescentes os fundamentos do esporte em geral, como a ética, respeito, dedicação e superação, com o



objetivo de formar cidadãos, uma vez que a prática esportiva apresenta excelentes resultados na inclusão social (SOUZA, 2011).

A Fundação Casa é obrigada a fazer um relatório sobre o processo de liberação dos adolescentes. Nesse relatório é explicado o processo de ressocialização dos jovens e conclui se eles estão aptos a desinternação, se devem continuar internados ou se podem passar a liberdade assistida. Em julho de 2014, o Ministério Público analisou todos os documentos que recomendavam a desinternação. Nesse período, a Fundação Casa pediu a soltura para 273 adolescentes. Desse total, quase 95% foi para jovens com menos de 13 meses de internação. (TRUFFI, 2014).

Dados do relatório elaborado pelo Ministério Público de São Paulo para as unidades da capital no período de 01/08/2014 a 31/08/2015, apontam que a grande maioria dos adolescentes permaneceu internada por um período entre seis e doze meses. Os adolescentes que permaneceram por mais de doze meses representaram apenas 13% do total (SÃO PAULO, 2015).

Nos últimos anos, com a mudança sistema de gestão, o fechamento dos grandes centros e a dispersão de complexos menores pelo interior do estado, o controle das unidades foi totalmente retomado e as condições de atendimento tiveram uma melhora significativa. Um relatório do CNJ de 2011, aponta mudanças significativas do sistema, em grande contraste com as condições do início dos anos 2000:

Hoje, o cenário nas unidades, de modo geral, é de organização, e os adolescentes têm seu tempo sempre preenchido com atividades de educação, profissionalização, esporte, lazer e cultura, estando bem atendidos no aspecto psicossocial (semanalmente, de forma geral). As instalações, embora nem sempre seguindo os padrões do SINASE, são bem conservadas e limpas. O ambiente não é tenso como se viu no passado, e a constatação é de que a decisão política tomada pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo ao extinguir a FEBEM realmente reverteu em melhoria substancial, traduzindo-se em modelo que pode inspirar mudanças positivas em outros estados da federação. Os adolescentes são tratados como tais, conforme os princípios constitucionais e legais, e não mais como adultos pequenos (CNJ, 2012, p. 6)

O documento aponta a Fundação Casa como modelo a ser seguido por outros estados no âmbito do acolhimento de crianças e adolescentes em conflito com a lei. Destacam-se, principalmente, os altos índices de frequência escolar e adesão a



programas profissionalizantes, bem como o contínuo suporte em saúde e lazer e o estímulo ao contato familiar:

Dos adolescentes entrevistados nas unidades de internação do Estado de São Paulo 95,81% frequentam diariamente a escola. Os adolescentes internados provisoriamente ou cumprindo internação sanção, que permanecem internados por tempo relativamente curto (máximo de 45 ou noventa dias), participam do “Programa Educação e Cidadania”, da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, que é dividido em módulos a partir dos eixos norteadores como identidade, família, trabalho, saúde, cidadania, justiça, e ética. Os que cumprem internação estrita participam do “Programa de Reorganização da Trajetória Escolar”, organizado em três níveis, de modo a contemplar o ensino fundamental e o médio. Há também atividades de apoio pedagógico como redação, leitura, jornal, teatro, grafite e outras. Participam de cursos e oficinas 91,50% dos adolescentes internados. São oferecidos, por exemplo, cursos de instalador, eletricista, recepcionista, contínuo, informática, colocador de gesso, etc. Recebem atendimento técnico (psicossocial) 97,41%. Os adolescentes contam com atendimento médico. Enfermeiros fazem atendimentos básicos ou emergenciais nas próprias unidades e, caso necessário, os adolescentes são encaminhados para atendimento nos equipamentos da comunidade. São oferecidas atividades esportivas como vôlei, basquete, futebol, handebol e circuito físico, das quais participam 96,43% dos adolescentes internados. E 99,14% recebem visitas de familiares.” (CNJ, 2012, p 7).

Embora as mudanças no sistema de gestão tenham apresentando resultados substanciais, ainda há desafios a ser enfrentados. O maior deles é a insuficiência de recursos, que se reflete nas limitações estruturais e técnicas das unidades, gerando problemas como a superlotação. Em 2014, o Ministério Público de São Paulo (MPSP) identificou superlotação em 27 das 36 unidades de internação da Fundação Casa. À época, a demanda para internações era de 3.623 vagas, ao passo que a oferta era de 3.061 vagas. No interior do estado a situação era semelhante: foi detectada superlotação em 79 das 80 unidades de internação: enquanto a demanda atingia 5.926 vagas, o sistema oferecia apenas 5.018. Somadas as unidades da capital e do interior, há superlotação em 106 dos 116 estabelecimentos do estado, com uma demanda de 9.549 vagas para uma oferta de 8.079, um déficit de 1.470 vagas (SÃO PAULO, 2014).

Caso essa situação se agrave, corre-se o risco de se retornar à situação anterior, quando as instalações do sistema, sobretudo a FEBEM, eram superlotadas e “dominadas” pelos adolescentes, com funcionários desmotivados, adolescentes ociosos e usando drogas, motins, rebeliões e tentativas de fuga frequentes.



5. PROPOSTAS DE REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

Nos últimos anos, houve, em âmbito legislativo, várias tentativas de se retirar a inimputabilidade penal dos adolescentes entre 16 e 18 anos. De maneira geral, esses projetos pretendem alterar o artigo 228 da Carta Maior, que veta expressamente a imputação criminal dos menores de 18 anos. Como tais iniciativas pretendem a modificação o texto constitucional, elas geralmente se apresentam na forma de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a qual precisa ser aprovada pelas duas casas do Congresso com, no mínimo, três quintos dos votos em cada casa, isto é, 308 deputados e 49 senadores.

Um desses projetos, a PEC 48/2007, apresentada pelo deputado Rogério Lisboa na Câmara Federal, objetivava a alteração do art. 228, defendendo que a escalada da criminalidade tem se revelado “na utilização cada vez mais intensa de menores de dezoito anos de idade”.

Por sua vez, a PEC nº 33 (proposta em 2012 pelo senador Aloysio Nunes e arquivada em 2018) pretendia alterar, além do artigo 228, o artigo 129 da Carta Magna, de forma a conceder prerrogativa constitucional ao Ministério Público para a propositura do “incidente desconsideração de inimputabilidade penal” de menores entre 16 e 18 anos.

Dentre os vários projetos submetidos no Congresso, um dos principais é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 115, de 2015. Esta proposta foi originalmente formulada 1993 sob o título de PEC nº 171-A, pelo então deputado federal Benedito Domingos e atualmente encontra-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

De maneira geral, os entusiastas da referida redução argumentam que os jovens se aproveitam da proteção oferecida pelo ECA para cometerem crimes, confiando na impunidade perante o atual sistema de medidas socioeducativas. Porém, os próprios defensores da alteração reconhecem que o Estatuto da Criança e do Adolescente não tem sido integralmente cumprido, e, como tal, ainda não pode ser avaliado. É o que se colhe da justificativa apresentada pelo senador Aloysio Nunes na justificativa da PEC nº 33:



“É fato que o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) ainda não foi integralmente implementado e, portanto, não se pode ainda avaliar concretamente seus resultados, de molde a apontarmos para o seu sucesso ou fracasso.” (BRASIL, 2012, p. 4).

Como se nota, o senador pretende implementar mudanças drásticas na legislação, mas reconhece a impossibilidade de se avaliar os resultados das normas em vigor, haja vista ainda não terem sido totalmente implementadas. De fato, o Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como a Lei do Sinase, jamais foram concretizadas em sua totalidade, seja pela escassez de recursos, seja pela falta de boa vontade política em se executar e fiscalizar as medidas socioeducativas em sua integralidade. Pergunta-se: não seria melhor aplicar a legislação em vigor e verificar seus resultados *a posteriori*, para então, se for o caso, concluir pela sua ineficácia?

Um argumento clássico, comumente aventado por outros defensores da redução da maioria penal, é a necessidade de se reformular a legislação com base em casos famosos de adolescentes que cometeram homicídios, como o caso do menino Champinha, de modo a “dar uma resposta para a sociedade”.

A esse respeito, com a devida vênia, nos batemos pela tese de que não se pode legislar em função de casos específicos ou de impacto midiático, não devendo o Poder Legislativo se mover em função dos crimes de repercussão, meramente para atender os anseios da sociedade. Isso porque ajustes jurídicos dessa magnitude não podem ser lastreados em apelo emocional, em detrimento das inúmeras prerrogativas constitucionais e de outras garantias existentes no ordenamento. Em outras palavras: o Legislativo não pode se pautar em opiniões com forte apelo popular que, não raro, afrontam os direitos básicos do indivíduo. Assim fosse, já estaria legalizada a pena de morte no país, já que a medida conta com o apoio de quase 60% dos brasileiros⁶.

Outro ponto muito citado pelos defensores do fim da inimputabilidade aos 18 anos são as altas taxas de reincidência detectadas no sistema socioeducativo. De fato, como mostrou o relatório examinado, o índice é alto: cerca de 43% dos menores internados já haviam sido apreendidos por outro delito anteriormente. Todavia, embora

⁶ Pesquisa Datafolha realizada entre 29 e 30 de novembro de 2017. 57% dos brasileiros são favoráveis à pena de Morte, 39% são contrários e 4% não sabem ou não quiseram responder



não haja dados precisos sobre a reincidência no sistema prisional, as estimativas, a depender da metodologia utilizada, giram em torno de 45% a 70%⁷. Do ponto de vista científico, portanto, não há absolutamente nenhuma garantia de que o encarceramento comum terá melhor êxito em evitar a reincidência do que as medidas socioeducativas.

Por outro lado, como visto anteriormente, a melhor literatura tem apoiado, com evidências técnicas, intervenções capazes de mitigar os fatores de risco e elevar os fatores de proteção. Esta é justamente a proposta do SINASE, que, além de evitar o contato da criança e do adolescente com o sistema penitenciário comum – que, frise-se, atualmente é dominado pelas grandes facções – traz medidas para a sua recuperação e reinserção social.

Por fim, não é demais destacar a inclinação de alguns defensores da redução da maioria para uma tendência perigosa: a de tentar desconsiderar a própria *condição* inerente aos adolescentes entre 16 e 18 anos. Isso fica evidenciado na minuta da PEC nº 33:

Imaginemos o caso de um menor de 16 anos e um dia que pratique um homicídio doloso. O Ministério Público, analisando o histórico pessoal do menor, com diversas e reiteradas práticas de crimes violentos, diversas oportunidades e tentativas de recuperação por meio da aplicação das medidas socioeducativas previstas na lei, implementadas pelo juízo competente, julgue que aquele específico menor, pela prática daquele exato crime, *não mereça mais a proteção legal do ECA* (BRASIL, 2012, p. 11).

Ao expressar tal posicionamento de forma tão direta, o autor desta PEC surpreende pela serenidade, lançando-se na horripilante missão de subtrair do menor a sua própria condição de... menor! bem como os direitos e garantias a ele inerentes. Julgar que um adolescente não merece mais a proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente afronta o princípio constitucional da proteção integral, desafiando também a ostensiva legislação internacional existente no campo dos direitos humanos infanto-juvenis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁷ Dados divulgados em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.



Os fatores de risco examinados à luz da teoria integrada de Shoemaker sugerem padrões capazes de levar a criança e o adolescente à conduta infracional. Este estudo evidenciou a presença massiva destes fatores no perfil do jovem brasileiro em cumprimento de medidas socioeducativas. Adolescentes sujeitos a condições de pobreza, sem lares estruturados e em comunidades onde faltam escolas adequadas, lazer e perspectivas de futuro são comprovadamente mais suscetíveis à prática de atos ilícitos.

A literatura sobre o tema tem demonstrado que fatores de proteção são capazes de diminuir a vulnerabilidade do menor, evitando o comportamento delitivo. Neste sentido, a proteção precisa ser considerada pelo poder público na implementação de medidas socioeducativas. Entre os fatores de proteção, destacam-se o restabelecimento de vínculos afetivos – com a presença de pelo menos um adulto que dê um suporte afetivo e possa dar uma sensação de segurança e ajudá-lo no enfrentamento de situações adversas – e o fortalecimento do projeto de vida, para que o adolescente possa vislumbrar um futuro melhor, desenvolvendo atividades educativas, de lazer e profissionalizantes.

A legislação brasileira a respeito da criança e do adolescente é reconhecida como uma das mais avançadas do mundo. Todavia, sua aplicação incompleta ou inadequada, especialmente em programas como o SINASE, não tem gerado os resultados almejados, sobretudo no que concerne aos índices de reincidência. Viu-se que a Fundação Casa de São Paulo, considerada pelo CNJ como modelo para as outras unidades do país, apresenta problemas como a falta de infraestrutura e a superlotação, o que compromete o trabalho realizado nestes estabelecimentos. O resultado da falta de condições adequadas é que o atendimento aos jovens não é realizado em conformidade com a legislação. Em uma parcela considerável dos casos, os adolescentes permanecem por um curto período de tempo nas unidades e não realizam atividades de educação e profissionalização suficientes para que possam ter um projeto de vida após a desinternação. Além disso, há pouco ou nenhum acompanhamento do jovem após o período de internação, sendo patente a escassez de políticas sociais destinadas aos egressos do sistema socioeducativo.



O cenário seria diferente se o atendimento prestado nas instituições de acolhimento atendesse às diretrizes constitucionais e aos demais parâmetros fixados pela legislação, de modo a viabilizar a ressocialização dos menores egressos. Além disso, a literatura aponta que a ampliação de políticas sociais ostensivas nas áreas de educação, saúde e segurança poderia reduzir os fatores de risco e aumentar os fatores de proteção, tendo como resultado a diminuição da entrância de crianças e adolescentes no sistema socioeducativo.

As propostas de redução da maioria penal dos 18 para os 16 anos, além de traduzirem a indignação popular com os índices gerais de criminalidade, se voltam, especialmente, contra o menor delinquente, uma vez que existe um tempo máximo de internação de três anos no sistema socioeducativo. Todavia, foi visto que a redução da maioria traz consigo vários problemas. Antes de tudo, abrandar a maioria penal é abolir uma vitória conquistada há várias décadas em prol das crianças e adolescentes. A previsão de inimputabilidade dos menores de 18 anos está prevista no Código Criminal de 1940 e, desde então, jamais permitiu-se tamanho retrocesso nas garantias infanto-juvenis. Em segundo lugar, a proposta implica em deslegitimar, mesmo que tacitamente, o SINASE, sistema este que, como demonstrado, tem grande potencial de eficácia, mas jamais foi implantado adequadamente. Além do mais, se o SINASE já apresenta dificuldades para ressocializar e reinserir seus egressos, é certo que o sistema carcerário brasileiro, cujos índices de reincidência são ainda maiores, estará muito menos apto a fazê-lo. Pior: as penitenciárias comuns, atualmente dominadas pela violência e pelas grandes facções, podem gerar efeito contrário daquele esperado, atraindo ainda mais menores para o crime.

Conclui-se, portanto, que, em vez de reduzir a maioria penal, as autoridades deveriam a) centrar esforços no cumprimento adequado das leis de internação e ressocialização do menor, fortalecendo institutos como o ECA e o SINASE e b) paralelamente, viabilizar políticas públicas capazes de incrementar os fatores de proteção e mitigar os fatores de risco, reduzindo a vulnerabilidade do menor perante o mundo do crime. O desafio consiste, portanto, em se equilibrar a aplicação adequada da lei com a implementação e o aperfeiçoamento de políticas sociais.



REFERÊNCIAS

AMIN, Andrea Rodrigues. Doutrina da Proteção Integral e Princípios orientadores do Direito da Criança e do Adolescente. Curso de Direito da Criança e do Adolescente 3ª ed, Editora Lumens Júris, Rio de Janeiro, 2009

ANDRADE, Otávio Morato de. 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: em busca da proteção integral. Belo Horizonte, 2020.

ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilsa R. Criando Caim e Abel – Pensando a prevenção da infração juvenil. Ciencia & Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 1999.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo SINASE. Brasília, 2006.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 33. Brasília, DF, 2012.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Panorama Nacional. A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação. Programa Justiça ao Jovem. Brasília, DF, 2012.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Modelo inovador garante menor índice de reincidência criminal de jovens em Pernambuco. Agência CNJ de Notícias, 2015.

COSTA, Cláudia Regina Brandão Sampaio Fernandes da; ASSIS, Simone Gonçalves de. Fatores protetivos a adolescentes em conflito com a lei no contexto socioeducativo. Psicol. Soc., vol.18, n.3, pp.74-81, 2006.

DATAFOLHA. Pesquisa sobre pena de morte no Brasil. Nov 2017. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/01/08/b29e802ac9aa4689aa7d66fbc9c24a52e045d6de.pdf>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório de pesquisa. Reincidência Criminal no Brasil. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf

FIDELES, Nina. De Febem a Fundação Casa. Revista Fórum, 2012. Disponível em: www.revistaforum.com.br/de-febem-a-fundacao-casa. Acesso em: 20.05.2018.



GALLO, Alex Eduardo; WILLIAMS, Lúcia C. de Albuquerque. Adolescentes em conflito com a lei: Uma revisão dos fatores de risco para a conduta infracional. *Psicologia: Teoria e Prática*, 2005.

HIRSCHI, Travis. *Causes of Delinquency*. Berkley: University of California Press, 1969.

JUNQUEIRA, Maria de Fátima Pinheiro da Silva; DESLANDES, Suely Ferreira. *Resiliência e maus-tratos à criança*. Cadernos de Saúde Pública. Scielo, 2009.

KOMATSU, André; BAZON, Marina; VISIOLI, Marina; CAMPOS, Josiane. Repertório de habilidades sociais e atraso escolar em adolescentes em conflito com a lei. *Est. Inter. Psicol.* 2018, vol.9, n.2, pp. 118-140

LOEBER, R.; DISHION, T. Early predictors of male delinquency: A review. *Psychological Bulletin*, 94, 68-99, 1983.

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. Ed Manole. 2003 Barueri, SP

MARTINS, Tarihan C. *O processo e o Estatuto da Criança e do Adolescente: uma análise da apuração do ato infracional à luz da Doutrina da Proteção Integral*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Goiânia, 2016.

MASTEN, A. S.; GARMEZY, N. Risk, vulnerability, and protective factors in developmental psychopathology. In B. B. Lahey, & A. E. Kazdin (Eds.), *Advances in clinical child psychology* (Vol. 8, pp. 1-52). New York, NY: Plenum Press, 1985.

MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. London: The Free Press of Glencoe, 1957.

MPSP (Ministério Público do Estado de São Paulo). *Relatório Fundação Casa*. São Paulo, 2015.

PEDERSEN, W. *Parental relations, mental health and delinquency in adolescents*. Adolescence, 1994.

SANTOS, Mariana Chies Santiago. *Resistentes, Conformados e Oscilantes: Um estudo acerca das resistências produzidas pelos adolescentes privados de liberdade no Brasil e na França*. Porto Alegre, 2018. Tese. (Doutorado em sociologia) - Instituto de



Filosofia e Ciências Sociais (UFRGS) Disponível:
<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/188296>

SÃO PAULO. Comarca da Capital. Ação Civil Pública. Ministério Público de São Paulo x Fundação CASA, 2014. Disponível em: www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2469318. PDF

SÃO PAULO. Website do Governo do Estado de São Paulo. Fundação Casa: descentralização reduz rebeliões e tumultos nas unidades. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/fundacao-casa-descentralizacao-reduz-rebelioes-e-tumultos-nas-unidades/>

SCHOEMAKER, D. J. Theories of Delinquency. An Examination of Explanations of Delinquent Behavior. Nova Iorque: Oxford University Press, 1996.

SHAW, Clifford R.; MCKAY, Henry D. Juvenile Delinquencie in Urban Areas. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

SILVA, Enid Rocha Andrade; OLIVEIRA, Raissa Menezes de. O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários. IPEA. Nota Técnica nº 20. Brasília, 2015.

SOUZA, Roberta Vanessa Pereira Aranha. O ensino formal da Fundação CASA e a Interdisciplinaridade como busca de sentido para um novo Currículo. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

STRAUS, M. B. Violência na vida dos adolescentes. São Paulo: Best Seller, 1994.

VICENTE, C. (1998). Promoção de Resiliência. In Brasil – Ministério da Justiça. Departamento da Criança e do Adolescente (Ed.), Políticas Públicas e estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei (Coleção Garantia de Direitos. Série Subsídios. Tomo II). Brasília: Governo Federal.

TRUFFI, Renan. MP denuncia governo Alckmin e Fundação Casa e fala em ‘nova Febem’. Rev Carta Capital, 08/08/2014.

ZAMORA, Maria Helena. Adolescentes em conflito com a lei: um breve exame da produção recente em psicologia. Revista Eletrônica Polêmica, 2008.

