

**Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**  
**Mestrado em Ciências Sociais**

Fernanda Paula Alves Batista

Autonomia e subordinação na reconfiguração do Ministério Público brasileiro:  
um estudo do papel das Promotorias Públicas de Belo Horizonte e Ribeirão das  
Neves na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação  
em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Cidade  
Orientador: Dr. Carlos Aurélio Pimenta Faria

**Belo Horizonte**  
**junho-2003**

*A Deus e a meus pais, os melhores amigos que se pode ter.*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta Faria, por ter sido mais do que um orientador e sim um grande amigo e incentivador em todos os momentos. Pela luta e pela alegria em ver um trabalho cada dia melhor. Pela leveza e cuidado com que sempre me motivou nos momentos de incerteza e insegurança frente aos desafios deste trabalho.

À CAPES, que me possibilitou a realização desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Carlos Alberto, pelas preciosas dicas e por ter despertado em mim a vontade de melhor entender os conceitos e as relações institucionais.

Aos demais professores do mestrado que, de uma forma ou de outra, contribuíram com o seu conhecimento para a concretização deste estudo. Em especial a Prof<sup>a</sup> Magda, pela sensibilidade e humanidade.

À Angela, pelo companheirismo nos momentos mais difíceis.

Aos promotores, juízes, delegado, policiais militares (especialmente ao soldado Eduardo), e técnicos. A todas as pessoas entrevistadas, que me concederam seu precioso tempo para a realização desta pesquisa.

À Dra. Promotora Andréa Baurly, que me incentivou a pensar o mundo jurídico dentro de uma ótica social, e à Dra. Promotora Carla Carvalho, pela intensa paciência e disponibilidade.

Ao meu pai querido, pelo dom de despertar em mim a vontade de crescimento e de busca incessante pelo conhecimento, e por estar ao meu lado em todos os bons e maus momentos.

À minha mãe querida, pela eterna dedicação e cuidado que suavizaram os momentos mais difíceis da minha vida.

À minha irmã, Dedéia, companheira constante, que sempre procura ver aquilo que há de melhor em mim.

Ao meu querido Flávio, que me acolheu com seu carinho nos momentos de dificuldade, se alegrou nos momentos de alegria, soube falar e ouvir durante todo o tempo desta pesquisa.

À avó Antônia, que de onde estiver sei que está olhando por mim... Aos meus demais avós, que torcem pela minha felicidade.

À Gisela, “Gisa”, que mais do que amiga foi uma eterna incentivadora, agradeço pelas preciosas contribuições quando da elaboração do projeto de pesquisa que culminou nesta dissertação.

À todos os colegas de mestrado, a quem eu gostaria de dizer o quanto me orgulho por nossa convivência durante os semestres necessários para integralização dos créditos. Gostaria de agradecer especialmente à Janaina, pela escuta amiga e por termos tido a oportunidade de compartilhar nossas alegrias e angústias no decorrer de nossos trabalhos.

Ao Edvaldo, que muito contribuiu com meus horários para a realização desta pesquisa.

A todas as pessoas, não menos importantes, que de alguma forma torceram ou contribuíram para a realização desta pesquisa.

E, finalmente, a Deus, o maior amigo de todos, pois sem Sua ajuda e generosidade não seria possível encontrar tantas pessoas que estivessem ao meu lado, tantas pessoas com quem pudesse contar... Sem ele eu não teria o que agradecer...

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> -----	p. 9
<b>1-A evolução institucional do Ministério Público brasileiro</b> -----	p. 12
1.1-A expansão das atribuições do Ministério Público sob o Regime Militar pós-64 e a <i>Lei Orgânica Nacional do Ministério Público</i> (1981) -----	p. 15
1.2-O Ministério Público e a Constituição de 1988 -----	p. 20
1.3 - O Ministério Público: entre o legal e o real -----	p. 27
<b>2-A criança e o adolescente no Brasil: de objeto de compaixão e repressão à institucionalização e busca de garantia dos direitos</b> -----	p. 35
2.1-As origens da questão do adolescente infrator -----	p. 35
2.2-Do Código Criminal do Império brasileiro ao Código de Menores de 1979 -----	p. 38
2.3-O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) -----	p. 45
<b>3-Os profissionais que atuam junto aos adolescentes infratores</b> -----	p. 49
3.1-A função dos policiais militares -----	p. 49
3.2-A função dos delegados -----	p. 49
3.3-A Promotoria Pública e o Estatuto da Criança e do Adolescente -----	p. 50
3.4-Os Juizes da Infância e Adolescência e o Estatuto da Criança e do Adolescente-----	p. 53
<b>4-A Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves: estrutura, organização e dinâmicas</b> -----	p. 56
4.1-A estrutura da Promotoria Pública da Infância e Adolescência em Belo Horizonte -----	p. 57
4.2-A estrutura da Promotoria da Infância e Adolescência em Ribeirão das Neves -----	p. 61
4.3-Os procedimentos dos promotores para com os adolescentes acusados de infração nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves -----	p. 63

4.4-Os processos: caracterização e quantificação-----	p. 69
4.4.1–Arquivamento -----	p. 71
4.4.2–Remissão -----	p. 71
4.4.3-Advertência -----	p. 73
4.4.4-Reparação do dano -----	p. 74
4.4.5-Prestação de serviço à comunidade -----	p. 74
4.4.6-Liberdade Assistida -----	p. 74
4.4.7–Semiliberdade -----	p. 75
4.4.8-Internação -----	p. 76
4.4.9–Considerações gerais sobre os processos e as medidas determinadas -----	p. 77
4.5-As entrevistas com os promotores da infância e adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves -----	p. 79
4.6-As entrevistas com os outros profissionais que atuam junto aos adolescentes infratores -----	p. 90
4.6.1-Os policiais militares -----	p. 91
4.6.2-Os delegados de polícia -----	p. 92
4.6.3-Os juízes -----	p. 94
4.6.4-Os técnicos responsáveis por acompanhar algumas medidas -----	p. 96
4.7-Semelhanças e Dessemelhanças observadas nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves -----	p. 97
<b>Considerações finais -----</b>	<b>p. 101</b>
<b>Bibliografia -----</b>	<b>p. 104</b>
<b>Anexo I - Relação das pessoas entrevistadas -----</b>	<b>p. 108</b>
<b>Anexo II - Roteiro de entrevistas - promotores-----</b>	<b>p. 109</b>
<b>Anexo III – Roteiro de entrevistas - juízes-----</b>	<b>p. 110</b>
<b>Anexo IV – Modelos de documentos da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves-----</b>	<b>p.111</b>

## RESUMO

Na trajetória da institucionalização do Ministério Público brasileiro há períodos de grande subordinação em relação a outras esferas de poder e momentos de maior autonomia. Após o ano de 1981, com a elaboração da Lei Orgânica do Ministério Público, evidenciou-se uma postura mais autônoma - demandada pelo próprio Ministério Público. Foram determinados na lei os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional.

A Constituição de 1988 separou formalmente o Ministério Público dos outros três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e passou a ser considerado como o “quarto poder”, como os “defensores da sociedade”, pois a Constituição atribuiu ao Ministério Público a função de fiscalizar os direitos sociais, coletivos e do meio ambiente, dentre outras.

Como a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também trouxe várias atribuições aos promotores públicos da infância e adolescência. Alguns procedimentos que anteriormente só poderiam ser determinados pelos juízes passaram a ser também de responsabilidade dos promotores. E assim definiu-se, pelo ECA, que haveria uma sensível divisão de poderes e, também, um maior grau de autonomia para os promotores.

Esta pesquisa propõe-se a investigar o grau autonomia das promotorias da infância e adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves. Para tanto faremos uso de entrevistas semi-estruturadas com os promotores e demais agentes envolvidos com a infância e adolescência infratora e de dados quantitativos levantados junto às promotorias públicas da infância e adolescência, bem como de outros documentos.

Conclui-se que o tão alardeado grau de autonomia do Ministério Público Brasileiro deve ser relativizado, pois depende de uma série de fatores, sendo alguns deles analisados nesta pesquisa.

Palavras-Chave: autonomia, subordinação, Ministério Público, adolescentes infratores.

## **Abstract**

In the trajectory of the institutionalization of the Brazilian public prosecution service it has periods of great subordination in relation to other spheres of being able and moments of bigger autonomy. After the year of 1981, with the elaboration of the Organic Law of the public prosecution service, a more independent position - demanded by the proper public prosecution service was proven. The institutional principles of the unit, the indivisibility and the functional autonomy had been determined in the law. The Constitution of 1988 formally separated to the Public prosecution service of the others three to be able (Legislative, Executive and Judiciary) and passed to be considered as the "four power", as the "defenders of the society", therefore the Constitution attributed to the Public prosecution service the function to fiscalize the social, collective rights and of the environment, amongst others. As the Constitution of 1988, the Statute of the Child and Adolescent (ECA) also brought some attributions to the accusers of infancy and adolescence.

Some procedures that could previously only be determined by the judge had also started to be of responsibility of the promoters. It thus was defined, for the ECA, that would have a sensible division of being able to, also, a bigger degree of autonomy for the promoters.

This research considers to investigate the degree of autonomy of the promoters of the infancy and adolescence of Belo Horizonte and Ribeirão das Neves. For in such a way we will make use of interviews half structuralized with the promoters and excessively involved agents with infancy and adolescence infralog and of quantitative data raised together to the public promotorias of infancy and adolescence, as well as of other documents. It is concluded that so boasted degree of autonomy of the Brazilian Public prosecution service it must be relativized, therefore depends on a series of factors, being some of analyzed them in this research.

Words Key: autonomy, subordination, Brazilian public prosecution service, adolescents infractors.

## INTRODUÇÃO

Na trajetória da institucionalização do Ministério Público brasileiro há períodos de grande subordinação em relação a outras esferas do poder e momentos de maior autonomia. Após o ano de 1970, a instituição, por fatores que serão apresentados ao longo dessa dissertação, passou a ter um grau de autonomia institucional mais significativo. Em 1981, com a *Lei Orgânica do Ministério Público*, ampliou-se ainda mais o grau de autonomia da instituição, através da consolidação dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional.

Na *Constituição* de 1988, o Ministério Público teve garantida a sua separação do Poder Judiciário, vindo a assumir uma série de novas atribuições para com a sociedade, motivo pelo qual os promotores passaram a ser chamados de “ouvidores da sociedade”. Ou seja, a partir deste momento, os representantes do Ministério Público - Defensoria, Ouvidoria e Promotoria Pública - passaram a ser vistos como os profissionais que seriam os defensores da sociedade junto ao Estado.

O contexto de redemocratização pelo qual passava o Brasil na década de 80 resultou na promulgação da *Constituição* de 1988 e do *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*, em 1990 - que foi elaborado com a participação, dentre outros agentes, do Ministério Público. O *Estatuto* determinaria ao Ministério Público novas funções em relação à infância e à adolescência, particularmente no que diz respeito aos adolescentes em acometimento de ato infracional.

O foco central desta dissertação recairá nesta questão: a tentativa de analisar o grau de autonomia conseguido pelos promotores públicos da infância e adolescência, avaliado a partir da experiência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves. A escolha destas duas promotorias se justifica por se querer entender e comparar as semelhanças e dessemelhanças de uma promotoria pública da infância e adolescência de uma capital - no caso específico Belo Horizonte - e de uma cidade da região metropolitana - no caso específico Ribeirão das Neves.

Para isto, a pesquisa utilizará alguns dados quantitativos referentes aos processos e encaminhamentos de adolescentes infratores das Promotorias Públicas da Infância e da Adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves, sendo pautada também por entrevistas realizadas com promotores, juízes, delegado, policiais militares e demais técnicos, bem como pela análise de alguns documentos. A hipótese central é de que a instituição - mesmo após uma mudança significativa na estrutura das leis e, no caso específico, da elaboração do

*Estatuto da Criança e do Adolescente*, que determinou novas atribuições aos promotores para com os adolescentes infratores e maior divisão de funções com os juizes – continua a depender significativamente de outros pólos de poder, sendo isto ainda evidente.

Um ponto importante a ser analisado serão os procedimentos ligados ao arquivamento e remissão dos processos dos adolescentes acusados de infração, uma vez que até o ECA o arquivamento era de responsabilidade única do juiz, que expedia a liberação total do adolescente – passando, após o ECA, a ser expedido pelo promotor público e homologado pelo juiz. Quanto ao procedimento de remissão (este foi um novo procedimento incorporado no ECA), os promotores passaram a expedi-la como forma de exclusão do processo ou como remissão cumulada a uma outra medida sócio-educativa determinada no ECA, quais sejam: advertência, reparação do dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida – (a remissão não pode ser cumulada com as medidas de semi-liberdade e internação)

Objetiva-se, assim, discutir os desafios institucionais confrontados pelos promotores públicos no encaminhamento e acompanhamento dos procedimentos de arquivamento e remissão, assim como no que diz respeito às medidas sócio-educativas definidas pelos juizes aos adolescentes em cometimento de ato infracional, quais sejam: as medidas de advertência, reparação do dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e internação.

A dissertação apresentará, no primeiro capítulo, a trajetória da constituição do Ministério Público no Brasil, procurando demonstrar os diferentes momentos de sua formação até a Constituição de 1988. Com este capítulo, pretende-se conhecer melhor a instituição e perceber os momentos de subordinação e autonomia da mesma em relação a outras esferas de poder.

O segundo capítulo será reservado a discutir a evolução da questão do adolescente infrator no Brasil, sendo apresentadas informações gerais acerca dos Códigos e legislações que trataram da infância e da adolescência infratoras no Brasil, desde o *Código Criminal do Império* até o *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

No terceiro capítulo serão apresentadas e analisadas algumas informações sobre os profissionais que atuam junto ao adolescente acusado de infração, dentre os quais os promotores da infância e adolescência. Além de se discutir o papel dos promotores no tratamento da questão do adolescente infrator, serão avaliados os papéis de outros profissionais que também atuam nos procedimentos ligados ao adolescente infrator, quais sejam: os policiais, os delegados, os juizes.

O quarto e último capítulo apresentará dados quantitativos a respeito dos processos ligados à infância e adolescência nas Promotorias de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves. Serão expostas e analisadas também as entrevistas realizadas com promotores públicos da infância e adolescência, juízes, policiais militares, delegado e técnicos do Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte.

## CAPÍTULO 1

### A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

As origens do Ministério Público (MP) brasileiro, segundo toda a evidência, estão entrelaçadas ao legado do sistema jurídico de Portugal, país do qual foram herdadas não apenas leis e instituições, mas também o estilo de organização sócio-política (Sauwen Filho, 1999). Em Portugal, o Ministério Público veio a surgir como instituição organizada no século XIV.

O surgimento do Ministério Público no Brasil<sup>1</sup> ocorreu no início do século XVII, mais precisamente em 7 de março de 1609, quando o regimento jurídico criado pela Coroa Portuguesa, na Bahia, criou os cargos de Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco e de Promotor de Justiça. Competia ao promotor, então, velar pela integridade da Jurisdição Civil, em contrapartida à Jurisdição Eclesiástica.

No período Imperial, a subordinação dos promotores públicos aos juizes de direito ressaltava a clara disposição contida no artigo 23 da Lei 261 de 3 de dezembro de 1841, que determinava que os promotores deveriam sempre se alinhar com os juizes. Isto nos permite vislumbrar que, naquela época, os promotores públicos eram antes servidores dos juizes que agentes com atuação independente.

Assim, sob a vigência da Lei 261, o Ministério Público no Brasil funcionava precariamente e de forma subordinada ao Poder Judiciário, sendo seus membros nomeados e demitidos livremente pelo Imperador ou pelos Presidentes de Províncias e, em casos especiais, pelos próprios Juizes. Percebe-se, então, que o Ministério Público brasileiro, desde a sua constituição, estava atrelado e era dependente de outras esferas de poder.

Logo após a instauração do regime republicano no Brasil, ainda durante o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, ocorreram os primeiros esforços legislativos para dotar o Ministério Público de uma estrutura organizacional capaz de garantir-lhe a agilidade necessária ao desempenho de suas funções, dentre as quais destacava-se a de velar pela boa execução da lei, dos decretos e dos regulamentos que deveriam ser aplicados pela Justiça Federal.

Comentando a história da instituição, Sauwen Filho menciona a afirmação do Professor Prudente de Moraes Filho, para quem o Ministério Público, como instituição organizada (no Império criou-se apenas o cargo de promotor) teria sido obra da República,

---

<sup>1</sup> Pretende-se analisar o Ministério Público durante a Nova República, não se dará ênfase a períodos anteriores.

com o advento do Decreto nº1.030, de 14 de novembro de 1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal.

Segundo o presidente Campos Sales:

*“O Ministério Público é uma instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da Justiça, a qual compete velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier”.* (Campos Sales apud Sauwen Filho,1999:127).

Como se pode perceber, no pensamento de Campos Sales o Ministério Público era uma instituição imprescindível, e sua finalidade precípua seria velar pela execução das normas emanadas do executivo e do legislativo e aplicadas pela Justiça Federal.

O problema é que a *Constituição* de 1891, que existiu num cenário de intensas turbulências políticas, ao contrário do que esperavam aqueles que militavam nas fileiras do Ministério Público, demonstrou como característica central a figura do Procurador-Geral da República, cuja nomeação era determinada como competência e responsabilidade do Presidente da República, por escolha discricionária - ou seja, uma escolha falada ou escrita que ocorria dentre os membros do Supremo Tribunal Federal -, como a sublinhar a sua dependência do Poder Judiciário.

O Ministério Público, portanto, após a *Constituição* de 1891, deveria funcionar como:

*“advogado da Lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados”.* (Lyra,1937:16)

No entanto, a *Constituição* de 1891 circunscreveu a atuação do Ministério Público à influência do Procurador-Geral da República, ou seja, sendo o Procurador-Geral da República nomeado pelo Presidente, este muito provavelmente acabava subordinando o Ministério Público ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário, da mesma forma que havia acontecido no período imperial. Isto acabava dificultando, na prática, que o Ministério Público realmente se constituísse como órgão de defesa dos interesses da sociedade, uma vez que era atribuída aos promotores a função de “velar” pela boa execução da lei (Sauwen Filho, 1999).

A *Constituição* de 1934, por sua vez, foi influenciada por movimentos de trabalhadores, que obtiveram na letra da lei algumas conquistas importantes - como a instituição da Justiça do Trabalho, salário mínimo, jornada de oito horas, repouso semanal obrigatório, férias remuneradas. Ocorre que as conquistas dos trabalhadores funcionariam, ao mesmo tempo, como freio para suas lutas. Ou seja, a repressão sobre os movimentos

considerados comunistas contribuiria para que Getúlio Vargas pudesse dar um Golpe de Estado e instaurar o Estado Novo.

Com esta *Constituição*, o Ministério Público passou a ter a tarefa de comunicar ao Senado Federal o teor das decisões da Corte Suprema que viessem a declarar a inconstitucionalidade de uma lei. A nova Carta delegava ao Ministério Público algumas atribuições que vieram a contribuir, sem dúvida, para uma mudança institucional da promotoria. Ela também consagrou a necessidade de concurso público para o ingresso na instituição, na tentativa de moralizar os mecanismos de recrutamento, tendo por base o modelo do merecimento através da comprovação da capacidade técnica, e não do “merecimento” via apadrinhamento.

Essas mudanças, no entanto, foram revogadas pela *Constituição* de 1937, imposta por Getúlio Vargas no início do Estado Novo, que conferia ao presidente da República amplos poderes ditatoriais. Segundo Sauwen Filho, Getúlio Vargas tinha idéias muito peculiares a respeito do Ministério Público, colocando-o como mero colaborador do Executivo. Diante dessa situação, o Ministério Público sofreu um severo retrocesso em relação às suas funções anteriores (Sauwen Filho, 1999).

A *Constituição* de 1937 definiu o Ministério Público como um órgão que cooperava com a atividade do Governo, isto é, com o Poder Executivo. Assim, foi natural que durante sua vigência, o Ministério Público tenha sido tratado como um órgão vinculado aos interesses do governo, permanecendo como órgão de atuação do Poder Executivo junto aos tribunais, dependente desse poder, tendo sido transformado num simples instrumento da política interna do presidente da república.

Estes fatos reforçaram a idéia de que as contingências políticas do país determinavam os parâmetros de atuação do Ministério Público, pautados pelos interesses e conveniências dos atores políticos hegemônicos.

A *Constituição* de 1946 pode ser vista como instrumento da redemocratização do país, iniciada com a deposição de Getúlio Vargas em 1945. Segundo Mazzilli, a *Constituição* de 1946 resgatava idéias da *Constituição* de 1934. Foram fixadas regras para o ingresso na carreira do Ministério Público, optando-se pelo recrutamento qualificado pela via do concurso público, restaurando assim o sistema constitucional de 1934 e revogando a carta ditatorial de 1937. A *Constituição* de 1946 tentava reafirmar no Brasil um modelo mais democrático de legislação (Mazzilli, 1993).

No tocante à nomeação do Procurador-Geral da República, a nova *Constituição Federal*, também retomando o mandamento constitucional do texto de 1934, condicionou sua

posse, após escolha pelo Chefe do Poder Executivo, à aprovação do Senado Federal. No contexto de afirmação dessa nova carta e do novo cenário político do país, ocorreu o Golpe Militar de 1964, que levou à centralização dos poderes pelos governos militares que se seguiram.

### **1.1 - A expansão das atribuições do Ministério Público sob o Regime Militar pós-64 e a *Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (1981)***

O *Código do Processo Civil*, anterior à Lei Orgânica do Ministério Público, já centralizava esforços de parte significativa do Ministério Público para transformar este órgão em defensor dos interesses gerais da sociedade. Deve-se registrar que a instituição se encontrava nesse período na difícil posição de braço institucional do regime autoritário instaurado em 1964. Apesar dessa aparente contradição, é possível perceber que a intenção do Ministério Público de atuar como fiscal do interesse público não era totalmente incongruente com o papel que o regime lhe havia delegado na nova ordem.

Segundo Arantes, o ponto em comum entre as duas perspectivas, a despeito de outras diferenças, era o almejado controle da administração pública, especialmente dos casos de corrupção e de desobediência dos administradores às normas editadas pelos militares (Arantes, 2002).

O Ministério Público, como órgão vinculado e dependente do Poder Executivo, desempenhou função estratégica nessa época, graças a uma ampliação significativa de suas atribuições legais e constitucionais. Mais precisamente, os militares fizeram do órgão de cúpula do Ministério Público - a Procuradoria Geral da República - um agente importante da tentativa ambígua de institucionalizar a revolução, isto é, de governar não só pela força, mas também por meio da lei. Durante o período militar pós-64, vários expedientes foram utilizados no sentido de dar uma feição híbrida ao regime, o qual na clássica definição de Linz mais se assemelhou a uma instituição autoritária do que a um regime autoritário plenamente constituído (Linz, 1973).

Impossibilitados, por razões domésticas e internacionais, de recorrer sempre a soluções autoritárias tradicionais para o problema da legitimação da ordem, os militares brasileiros realizaram uma série de reformas institucionais visando a garantia do exercício incontestado - e estável - do poder político. Paralelamente ao funcionamento do Legislativo nos três níveis da federação, da manutenção de eleições periódicas e até de um sistema partidário recriado artificialmente, os militares procuraram legitimar-se recorrendo à lei como

instrumento de normalização institucional do regime (não só à lei de tipo ordinária, mas também à lei de *status* constitucional).

De acordo com Arantes, o paradoxal é que toda a produção legislativa constitucional dessa época (como os vários atos institucionais, sem falar na própria *Constituição* de 1967) serviu para impor regras a todos, menos aos que editavam essas normas e que diziam ser portadores do “poder constituinte originário”(Arantes, 2002). Em dezembro de 1966, o Ato Institucional nº 4 convocou o Congresso Nacional - que fora fechado naquele ano - para aprovar um novo texto constitucional, uma das últimas realizações de Castelo Branco na presidência da república.

Esta nova *Constituição*, aprovada em janeiro de 1967, manteve boa parte das alterações legislativas realizadas após o Golpe e foi além, criando - entre outras coisas - a figura “esdrúxula” do abuso de direitos individuais (Arantes, 2002). Segundo seu Artigo 151, caberia ao procurador geral da República a representação, perante o Supremo Tribunal Federal, contra aqueles que abusassem de alguns dos direitos individuais previstos no artigo 150, tais como a liberdade de manifestação de pensamento e de convicção, a liberdade política, a liberdade de reunião e de associação.

A Emenda Constitucional de 1969, no entanto, reformulou toda a *Constituição* de 1967: através da emenda Constitucional nº 1 atendia-se às necessidades do governo militar diante do quadro de grave recrudescimento do regime. No que diz respeito ao Ministério Público, esta emenda trouxe a instituição para o capítulo do Poder Executivo (retirando-a do capítulo do Judiciário) e suprimiu a participação do Senado Federal no processo de nomeação do procurador geral da República, ficando a escolha sob o juízo exclusivo do presidente da República (Artigo 95). Outra novidade foi que o Procurador Geral da República poderia requerer de modo preliminar a suspensão do exercício do mandato parlamentar até a decisão final do Supremo Tribunal Federal, nos processos relativos a crimes contra a Segurança Nacional.

De acordo com Nery (1986), a revalorização do Ministério Público brasileiro passou a acontecer em decorrência da preocupação do regime com o controle da administração pública, como atesta essa afirmação, de 1971, do então ministro da Justiça Alfredo Buzaid:

*“Quantas vezes, nos municípios, leis, atos e posturas ofendem preceitos constitucionais, dando azo à corrupção ou à má versação do dinheiro público. Quantas vezes, por ignorância, por incúria ou por incapacidade administrativa, se destinam verbas para fins diversos dos que estão previstos nas leis, subvertendo-se normas de direitos financeiros. O Ministério Público está em todas as comarcas. Compete-lhe,*

*acompanhar o desenvolvimento da vida municipal, informando ao procurador geral da justiça as violações dos princípios enunciados na Constituição do Estado. Se assim proceder com zelo, contribuirá decisivamente para o aperfeiçoamento da democracia. Esta é sem dúvida, a nova missão que recebeu e de que cuja fiel execução muito espera o país.” (Alfredo Buzaid .Ver anais do I congresso do Ministério Público de São Paulo,1971,p:33 )*

Essa preocupação em se construir um Ministério Público voltado também para o controle da administração pública foi refletida na própria legislação com a Emenda Constitucional nº 7, de 14/4/1977, que estabeleceu a necessidade de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, para instituir normas gerais a serem adotadas na organização dos ministérios públicos estaduais. Quatro anos depois, surgiu a Lei Complementar 40 para cumprir com esta determinação, a qual se tornou a primeira lei orgânica nacional do Ministério Público brasileiro.

Esta *Lei Orgânica do Ministério Público*, que era uma antiga aspiração da instituição, foi bem recebida pelos seus membros, apesar do seu projeto original ter sido vetado em alguns pontos que eram de grande importância para os promotores de justiça.

Arantes afirma que, para se ter uma idéia da importância desta lei para os integrantes da instituição, basta dizer que a *Constituição* de 1988 refletiu as ações determinadas pela Lei Complementar 40 (*Lei Orgânica do Ministério Público*), bem como os famosos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional, que já constavam naquele diploma legal (Arantes, 2002). Segundo o Artigo 1 da Lei Complementar 40, o Ministério Público é “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis”.

Ou seja, a definição da Lei Orgânica do Ministério Público de 1981 é idêntica aos preceitos institucionais existentes na Constituição de 1988 ou, ainda segundo Arantes, a Constituição de 1988 assimilou vários elementos da lei de 1981 e delineou as conquistas da instituição nos anos anteriores.

Este é um importante paradoxo deste processo de estruturação institucional: o que se valoriza hoje no Ministério Público como contribuição para a democracia no Brasil é o novo perfil institucional que lhe foi sendo atribuído, em grande medida, antes do pacto constitucional de 1988. Uma hipótese plausível para explicar este paradoxo é que houve mais continuidade do que ruptura na Carta de 1988, do ponto de vista da natureza tutelar do Ministério Público, especialmente no que diz respeito à fiscalização do interesse público, cada vez mais identificado com os interesses da sociedade.

A grande mudança que foi efetivamente determinada em 1988, com a nova *Constituição Federal*, foi o fato de o Ministério Público ter-se tornado um órgão independente dos demais poderes e, desse modo, ter podido seguir mais livremente sua escalada rumo à ocupação do espaço vazio existente entre a sociedade e o Estado, responsabilizando-se cada vez mais pelo cumprimento das Leis e da Constituição.

É possível afirmar que o grande feito da Lei de 1981, além de servir como base para a conquista da independência que viria em 1988, foi dar o primeiro e mais longo passo rumo à construção da unidade nacional do Ministério Público, uniformizando princípios de organização e competências a serem obrigatoriamente encampados pelos ministérios públicos estaduais. A partir de 1981, o procurador geral de justiça passou a ser escolhido entre os membros da carreira do Ministério Público. Até então, segundo Marques, promotor de justiça do Estado de São Paulo:

*“ao governador de Estado se conferia o poder de nomear qualquer pessoa ‘confiável’ para ocupar o cargo, ocorrendo nomeações, não raras, de pessoas estranhas ao quadro de carreira da Instituição, tendo-se notícia de leigos que se candidatavam à Chefia da Instituição.”* (Marques apud Arantes, 2002: 47).

A Lei de 1981 definiu, ainda, uma série de garantias e prerrogativas, como o maior grau de autonomia no exercício de suas funções - como já discutido -, que é um dos aspectos mais importantes da construção institucional do Ministério Público.

O desejo do Ministério Público de separação em relação ao Poder Executivo, no entanto, ainda não havia sido atendido, e continuaria a ser expresso ano após ano. O discurso das lideranças mais destacadas do Ministério Público pregava genericamente a independência, mas a prática corporativa era bem diferente - a história da instituição mostra um crescimento pragmático à sombra dos governos estaduais e uma tática bastante conhecida de equiparação com a magistratura, ou seja, não havia dentro do Ministério Público uma postura única voltada exclusivamente para a garantia de sua separação do poder Executivo. Existiam expressivas correntes que se posicionavam a favor da manutenção da instituição vinculada aos interesses do Executivo. Este fato reflete as diferenças internas que sempre acompanharam a instituição, como pontua Sadek (2000).

Arantes afirma que essa postura ambígua do Ministério Público, anterior à *Constituição* de 1988, foi muito eficaz, uma vez que permitiu a conquista e o acúmulo de vantagens para a instituição, fortalecendo a corporação ao mesmo tempo em que o discurso pavimentava o caminho para a atuação diferenciada da instituição em um ambiente democrático (Arantes, 2002).

Conforme Mazzilli (1993), a evolução institucional consistiu basicamente no fortalecimento do poder político do Ministério Público, conquistado por meio do *lobby* junto ao Poder Executivo, ao qual a instituição estava formal e substancialmente atrelada. O Ministério Público era órgão do Poder Executivo. O próprio procurador geral de justiça muitas vezes atendia aos interesses dos poderes Executivo e Legislativo, constituindo um capítulo de estratégia bem sucedida de fortalecimento institucional. Ou seja, havia interesses tanto do executivo quanto do Ministério Público, muitas vezes, em formarem alianças: não era consenso a necessidade de se abolir as amarras constitucionais do Ministério Público com o Executivo (Mazzilli, 1993).

Esse sistema de vinculação ao Poder Executivo e de adoção de estratégias de *lobbies* teve eficácia funcional durante o período de vigência do regime autoritário no Brasil, caracterizado pela hipertrofia política do Executivo e pelo baixo grau de importância política de outros agentes políticos da sociedade civil, como imprensa, movimentos sociais e partidos políticos. A atuação do Ministério Público, no período pré-democrático, teve forte conteúdo corporativista, tendo se baseado em sua proximidade e dependência do Poder Executivo.

Esta estratégia, segundo Arantes, só obteve sucesso porque estava bem alicerçada no princípio da defesa de direitos indisponíveis da sociedade. A sensação de que estavam evoluindo passo a passo era forte entre os membros do Ministério Público, graças principalmente ao fato de que a tese dos direitos sociais indisponíveis - como o direito à defesa da vida e o direito à saúde, dentre outros direitos sociais - ganhava consistência e começava a ser apoiada pela sociedade (Arantes, 2002).

Este breve resgate histórico da trajetória do Ministério Público no Brasil nos permite refletir sobre as profundas mudanças institucionais que o foram moldando, ao longo dos anos, e que acabaram por levar a uma efetiva transformação na concepção e na forma de atuação do mesmo em nosso país.

De uma situação de vinculação e extrema subordinação em relação ao Executivo, o Ministério Público passou a uma postura de relativa autonomia, visando sua vinculação total à defesa dos direitos sociais e coletivos. Uma das questões centrais desta pesquisa é exatamente examinar como está se dando esta relação dependência/independência do Ministério Público em uma área específica, qual seja, no encaminhamento dos processos dos adolescentes infratores em Belo Horizonte e Ribeirão das Neves.

Na próxima seção serão examinadas as transformações sociais que vieram sendo tecidas ao longo da década de 70 e que contribuíram para as mudanças no arcabouço legal, que implicaram profundas transformações para o Ministério Público no Brasil.

## 1.2 - O Ministério Público e a *Constituição* de 1988

O Ministério Público apresenta, durante sua formatação institucional, como vimos anteriormente, momentos ora de dependência estrita ora de maior independência para o cumprimento de sua tarefa de defesa dos interesses públicos no Brasil. Sua composição e características sofreram alterações profundas diante do cenário de transformações sociais que passaram a ocorrer no Brasil na década de 80, transformações estas que inegavelmente influenciaram a elaboração da nova *Constituição Federal*, na qual as atribuições e vínculos do Ministério Público foram redefinidos, para que os interesses e a defesa da população passassem a ser os pontos centrais da instituição.

Segundo Cavalcanti (1999), a defesa da cidadania e dos direitos jurídicos começou a ocorrer no Brasil com maior frequência diante de um quadro de transformações políticas e sociais que aconteceram como resposta a fenômenos e conjunturas políticas de um país em transformação, o que é reafirmado por Dannino:

*“Não seria exagero afirmar que, na década de 1960 e até meados dos anos 1970, a preocupação com a cidadania da população desfavorecida econômica e socialmente, para alguns setores da sociedade brasileira, era vista até mesmo como um engodo, uma simples estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo”.* (Dannino, 1995:108)

De acordo com Cavalcanti, a partir da década de 80 essa situação começou a se alterar, sobretudo porque, além de ser vista a partir de uma ótica individual (segundo a qual cada um de nós deve ser visto como sujeito de direitos), a cidadania em sua dimensão social e coletiva, ganhou espaços cada vez mais amplos.

É importante que se tenha claro qual conceito de cidadania está sendo empregado e que, em grande medida, tem uma estreita ligação com a emergência dos movimentos sociais do início da década de 80, cujas reivindicações acabaram contribuindo para a incorporação de novos tipos de direitos na *Constituição* de 1988.

O conceito de cidadania tem assumido várias formas segundo os diferentes contextos históricos. O conceito de cidadania no Estado moderno, a rigor, consiste num conjunto de direitos e obrigações legais conferidos aos indivíduos na qualidade de cidadãos. Esta concepção está ancorada no pensamento liberal clássico, segundo o qual a cidadania tem origem no pacto social, quando se funda a nação e se organiza o Estado, pelo estabelecimento de uma constituição. Ser cidadão significa fazer parte de uma comunidade mais ampla, é

identificar-se com uma nação particular e ter direitos que devem ser garantidos pelo Estado e também deveres para com a coletividade (Cavalcanti, 1999).

Habermans afirma que, com o advento do Estado-nação, aqueles sujeitos que tinham estado sob uma dominação mais ou menos autoritária passariam, gradualmente, ao *status* de cidadãos. O nacionalismo incentivou essa passagem do *status* de súditos particulares ao de cidadãos. Dito de outra forma: o reconhecimento, pela lei, de direitos considerados fundamentais à realização da vida do homem como indivíduo e ser social, membro de uma comunidade política, e a garantia desses direitos pela força comum de todos, encarnada no Estado, é que caracteriza a passagem de súdito a cidadão (Habermans, 1995).

Outra interpretação é a de T.H. Marshall que, caracterizando a cidadania moderna, estabeleceu uma distinção entre os direitos civis, políticos e sociais, relacionando esses três conjuntos de direitos e/ ou deveres a diferentes períodos históricos. De acordo com Marshall, o direito social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições garantidoras desses direitos seriam, entre outras, o sistema educacional e os serviços sociais.

Para ele, está implícita ainda a idéia de que cidadania não é apenas uma questão de direitos estatais que se tornem concretos. É também uma questão de padrões de comportamento e de cumprimento de obrigações no espaço da comunidade a que se pertence. Ou seja, a condição de cidadão permite ao indivíduo participar da luta pela distribuição de direitos, mas também implica subordinação à comunidade e, portanto, restrições à liberdade (Marshall, 1967).

Os direitos que compõem a cidadania também podem ser pensados como representando os graus de tolerância com as desigualdades. Cada direito formalizado expressa o reconhecimento de determinados limites. Quando uma determinada sociedade consagra o direito político, está afirmando que, a despeito das desigualdades econômicas e sociais, todos têm o direito de votar e ser votados; e que, ao exercer esse direito, o voto é idêntico para todos. O mesmo vale quando se reconhecem os direitos sociais: a educação, a saúde, a moradia passam a ser vistas como fundamentais e independem das distinções sociais ou de renda.

O desenvolvimento da idéia de cidadania, de participação e de defesa dos direitos foi, entretanto, algo que se concretizou paulatinamente no Brasil. Um cenário mais voltado para o debate da cidadania começou a se formar nas décadas de 70 e 80, quando movimentos de

revalorização da democracia ocorriam em toda a América Latina, com a queda de diversos governos ditatoriais, inclusive no Brasil.

Somente a partir da década de 80 - com os novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos – é que o debate acerca do conceito de cidadania ganhou verdadeiro fôlego no Brasil, impulsionado pelas primeiras greves do final dos anos 70 e pelo início da reorganização da sociedade civil, que acompanhava o processo de abertura política.

Mesmo com todo esse movimento contestatório ocorrido na década de 80, não se deve esquecer que a construção da cidadania brasileira sempre foi regulada, ou seja, foi sendo legitimada tendo por base os interesses do Estado (Santos, 1989). Segundo Carvalho (1996), a cidadania no Brasil foi algo construído de cima para baixo, ou seja, do Estado para o povo.

Neste contexto de redemocratização, acelerado no Brasil com o fim do regime militar, em 1985, é que o Ministério Público passou a ser mais radicalmente revisto, com a incorporação de novas atribuições e explicitação de demandas de atividades ligadas ao novo contexto sócio-político que vinha se delineando no país. Neste momento, a defesa dos direitos dos cidadãos passava a ser não somente prioridade na perspectiva legal, mas também na prática. A idéia de que num regime democrático todos os cidadãos devem ter seus direitos defendidos e que o Ministério Público - através da defensoria pública ou da promotoria pública - é o órgão legal responsável pela defesa destes direitos se consolidou a partir deste momento.

Consagrando este processo, a *Constituição* de 1988 contribuiu para a reafirmação de mudanças que já vinham ocorrendo no Ministério Público nos quesitos legal e institucional - merecendo destaque a sua atuação no sentido da defesa dos direitos sociais -, como também através de alterações no funcionamento das instituições do sistema de justiça. É importante salientarmos, contudo, que esse processo não se encontra concluído, e que o Ministério Público ainda está procurando consolidar sua nova concepção e adaptar-se às suas novas funções.

No que diz respeito à defesa dos interesses da sociedade, que começou a se evidenciar como a principal atribuição do Ministério Público, ela esbarrará sempre com diferentes interesses políticos. A questão que se destaca, como avalia Sadek, é que as interfaces institucionais do Ministério Público sempre foram muitas, ou seja, o Ministério Público brasileiro, desde sua constituição, possui pesadas amarras com o executivo e o judiciário (Sadek, 2000).

O que se verifica é que, após a *Constituição* de 1988, reforçou-se uma estruturação de funções e consolidou-se uma nova concepção de democracia onde os interesses coletivos

foram determinados como prioritários. Na ótica da lei, o Ministério Público passou a ser considerado como um órgão realmente independente de outras esferas do poder, inclusive sendo considerado por muitos como um órgão que apresenta extrema autonomia.

Com a inclusão dos novos direitos sociais e coletivos na *Constituição Federal* de 1988 e com a criação de mecanismos jurídicos para protegê-los, o Judiciário e o Ministério Público passaram a ter que lidar com conflitos de conteúdo social e político. Mesmo sabendo que estes conflitos sempre ocorreram, o que difere é que a partir de 1988 foram criados conteúdos específicos nas leis visando sua regulação para a dissolução dos conflitos:

*“O Judiciário passou a solucionar não somente os conflitos intersubjetivos de interesses, segundo o modelo liberal individualista, como também a atuar como órgão calibrador de tensões sociais(...) implementando o conteúdo promocional do Direito, como o contido nas normas constitucionais e nas leis que consagram os direitos sociais e protegem o meio ambiente, o consumidor, as crianças e adolescentes e outros interesses difusos e coletivos” (Watanabe, 1996:149-150).*

Para Cavalcanti, o Ministério Público foi o principal agente de mudança do judiciário, tornando-se peça chave no processo de conversão de direitos formais em direitos reais. Assim, o acesso à justiça adquiriu uma importância ainda maior, uma vez que as coletividades passaram a contar com a possibilidade de reivindicar os seus direitos no âmbito do sistema formal de justiça, o qual, conseqüentemente, começou a receber demandas sociais que até então não encontravam resolução em outros espaços (Cavalcanti, 1999).

Nesse novo cenário, marcado pelo reconhecimento dos direitos sociais e coletivos, o Ministério Público passou a se destacar, sobressaindo-se crescentemente como órgão ligado à defesa dos interesses coletivos e difusos (meio ambiente, por exemplo) e dos segmentos minoritários (crianças e adolescentes infratores, idosos, etc.), como definido na *Constituição* de 1988.

É importante reiterar que a *Constituição Federal* de 1988 é um marco jurídico que acabou estipulando novas funções ao Ministério Público, no âmbito legal, mas que as mudanças reais na instituição vêm ocorrendo paulatinamente, muito de acordo com o perfil de cada comarca e de cada região, o que acaba por provocar uma diversidade e mesmo uma disparidade dentro das promotorias. Segundo alguns autores, ainda que se tenha uma identidade institucional no Ministério Público, o ambiente externo também influi na atuação dos promotores.

Para Sadek (2000) e Cavalcanti (1999), não há um posicionamento único e nem atividades únicas dos promotores públicos. Nos dias atuais, devido ao seu novo formato constitucional e ao alargamento de suas atribuições, o Ministério Público tem legitimidade,

por exemplo, para ingressar com ações para cobrar o acesso à saúde ou exigir abrigos para as crianças de rua, requisitando prestações positivas por parte do Estado.

Esses exemplos, que ilustram a diversidade de atribuições atuais do Ministério Público brasileiro e que suscitam polêmicas, são bastante recentes e suas implicações nas esferas jurídica e política ainda são pouco conhecidas. Além disso, há que se recordar que o Ministério Público não se apresenta como uma instituição homogênea, sendo percebidas variações marcantes entre os Ministérios Públicos estaduais e, em alguns casos, até entre grupos existentes dentro de cada um deles.

Isto acontece justamente porque cada comarca possui autonomia, que alguns consideram excessiva; se a algumas décadas tinha-se um Ministério Público extremamente vinculado a outras esferas do poder, o Ministério Público de hoje, em contrapartida, possui um excesso de autonomia que, muitas vezes, acaba por gerar conflitos internos e disputas pelo poder. Segundo Cavalcanti, isso se deve ao fato de os promotores do Ministério Público, após a *Constituição* de 1988, agirem com liberdade funcional e independência. Isto significa que, respeitados os preceitos legais, cada um deles tem a liberdade para agir como se fosse a própria instituição (Cavalcanti, 1999).

Diante disso é possível perceber a clara diferença entre o Ministério Público de antes e o Ministério Público posterior à *Constituição* de 1988. Se anteriormente havia problemas com sua excessiva subordinação em relação a outros setores do Estado, atualmente o que se pode verificar é uma grande diferenciação entre cada promotoria, dado o seu grau de diversidade e tempo de existência, a localidade em que está situada, dentre outros fatores.

Ainda segundo Cavalcanti (1999), até a promulgação da *Constituição Federal* de 1988 o Ministério Público estava sempre vinculado quase exclusivamente às questões criminais. Seus agentes figuravam como titulares da acusação. Como afirma Correa:

*“O promotor dava o primeiro passo processual, ao oferecer a denúncia, uma vez recebido o inquérito policial pelo juiz (...) Apesar de insistirem que sua obrigação é com a sociedade e não com o réu, por oposição ao advogado, eles afirmam que só acusam quando convencidos das provas, acentuando que um promotor não deve ser “um colecionador de condenações” (Correa,1983:100).*

Contudo, como já discutido, a *Constituição Federal* de 1988 - segundo Arantes (1997) e Cavalcanti (1999) - só veio consolidar uma tendência que já vinha ocorrendo desde o início dos anos 80 dentro do Ministério Público, no sentido da ampliação da esfera de atuação de seus agentes, com o Ministério Público passando a dispensar mais atenção ao seu papel enquanto órgão promotor dos interesses coletivos e difusos. Uma vez que a *Constituição*

garantiu a independência do órgão da esfera puramente jurídica, foi possível a ele tornar-se uma instituição com graus muito mais significativos de autonomia.

Conforme afirmado anteriormente, desde o início da década de 80 o Ministério Público já vinha apresentando modificações. Em 1981, por exemplo, diante da Lei 6938 - que instituiu a *Política Nacional do Meio Ambiente*, art.14 parágrafo 1º - foi definida a legitimidade desta instituição para a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (Arantes, 1994).

Segundo Cavalcanti, além de sua clássica atuação na esfera criminal - incumbido de investigar diretamente as infrações penais uma vez iniciado o processo e promovendo em juízo a apuração dos delitos e a responsabilização dos seus autores -, em constituições anteriores o Ministério Público figurava como instituição de defesa dos interesses dos governantes e do próprio Estado, como pessoa jurídica (Cavalcanti, 1999). Já na atual *Constituição Federal*, conforme nos diz o artigo 127, o Ministério Público adquiriu independência formal frente aos poderes do Estado, sendo apresentado como instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Segundo Sadek, é indiscutível que, legalmente, houve uma extraordinária redefinição do papel do Ministério Público, com a garantia de sua independência em relação aos poderes de Estado e com a ampliação de suas atribuições. Do ponto de vista de uma análise institucional, entretanto, tão ou mais importante é discutir os reflexos que estas mudanças formais apresentaram na prática (Sadek, 2000).

Em larga medida, a efetivação das mudanças estabelecidas na *Constituição* de 1988 depende da atuação dos integrantes da instituição, uma vez que se trata de uma organização de tipo monocrática (não havendo hierarquia baseada em princípios de mando e obediência) - esta é uma das características mais fortes existentes nas promotorias públicas, no interior das quais se garante a independência funcional de seus membros.

De acordo com sua estrutura funcional, o Ministério Público é dividido em Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal propriamente dito, além dos Ministérios Públicos do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e Territórios, e os Ministérios Públicos Estaduais.

O parágrafo 1º do artigo 127 da *Constituição* de 1988 afirma que são princípios do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional. Entende-se por unidade o fato de que todo promotor integra uma comarca específica, podendo ser transferido para uma outra comarca; indivisibilidade significa que seus membros podem ser substituídos

uns pelos outros, segundo a forma estabelecida na lei; e autonomia funcional diz respeito à independência no exercício de suas funções (Mazzilli, 1993).

O “atendimento ao público” realizado pelos promotores de justiça é considerado um dos canais mais adequados para se manter o respeito aos direitos assegurados na *Constituição*. Ao atender as demandas individuais ou coletivas diariamente nos gabinetes, o promotor acaba tomando contato direto com os problemas e com a realidade social da comarca onde atua e reside. Tal atribuição permite ao promotor de justiça atuar como verdadeiro *ombudsman*, ou seja, como verdadeiro “ouvidor” da sociedade (Macedo, 1996).

Com relação aos adolescentes infratores esta é uma questão essencial, uma vez que os promotores promovem audiências com os adolescentes que foram acusados de cometer ato infracional. Isto quer dizer que antes que o promotor resolva representar o processo de acusação do adolescente ou que resolva expedir o arquivamento ou remissão deste adolescente ele realiza uma entrevista com o acusado e com seu responsável para elaborar sua avaliação do caso.

Este procedimento é visto pela promotoria pública sendo eficaz, já que permite que o promotor conheça, além dos documentos, as reincidências e o processo de vida pelo qual o adolescente está passando. Esta avaliação da história de vida do adolescente fatalmente influenciará no desenvolvimento e no acompanhamento das medidas sócio-educativas eventualmente atribuídas a ele.

Segundo Cavalcanti (1999), houve uma extensa ampliação da área de atuação do Ministério Público após a promulgação da *Constituição* de 1988, vinculando-o estreitamente à efetivação dos direitos de cidadania e, sobretudo, à defesa dos direitos individuais e coletivos, defesa esta que vem se desenvolvendo e ganhando notoriedade como uma das principais funções da instituição.

Para alguns autores, como Sadek (2000) e Arantes (1999), é possível verificar mudanças, no nível local, ocorridas no Ministério Público, e mais precisamente, nas promotorias públicas após a promulgação da *Constituição* de 1988 e do *Estatuto da Criança e do Adolescente* - segundo esses autores, as pesquisas com as instituições devem ser feitas localmente. As pesquisas revelam que, mesmo existindo parâmetros legais que orientam os caminhos que a instituição deva percorrer, os meios e modos como estes parâmetros serão processados dependem, e muito, das posturas e comprometimentos dos profissionais envolvidos e das características locais e regionais nas quais estão inseridos.

De acordo com Sadek (2000), as áreas específicas de atuação do Ministério Público, segundo a Constituição Federal de 1988, são:

- 1 - Combate à corrupção e desvio de verbas públicas;
- 2 - Combate e prevenção aos crimes;
- 3 - Garantia da correta aplicação da lei;
- 4 – Verificação dos procedimentos ligados à municipalização do Sistema Único de Saúde e procedimentos de auditorias;
- 5 - Garantir os direitos das crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiências;
- 6 - Defesa dos consumidores;
- 7 - Defender o trabalhador quanto a sua saúde na cidade e no campo;
- 8 - Combater o abuso de autoridades e violência contra o cidadão;
- 9 - Realizar auditorias contra todos que danificarem o meio-ambiente.

Estas atribuições demonstram claramente o novo perfil que, através da *Constituição* de 1988, procurou dar-se ao Ministério Público, cuja principal função é a defesa dos direitos dos cidadãos.

Por se tratar de uma instituição que presume a inexistência de uma hierarquia efetiva entre seus membros, é necessário falar, então, de posicionamentos que muitas vezes podem ser pessoais. Como afirma Cavalcanti, se do ponto de vista formal a constituição do Ministério Público brasileiro pode ser dividida em duas etapas (um primeiro período até a *Constituição Federal* de 1988 e um segundo que tem início com a sua promulgação), é crucial que se façam pesquisas para determinar as verdadeiras mudanças ocorridas nesta instituição (Cavalcanti, 1999).

Já para Arantes (2002), a *Constituição* de 1988 não determinou as grandes mudanças para o Ministério Público, mas apenas consolidou um processo de mudança institucional que já vinha se delineando por toda a década de 80, principalmente após a Emenda Constitucional de 1981.

Na seção seguinte serão discutidos alguns pontos do Ministério Público que delineiam os limites práticos das mudanças, definidas na legislação.

### **1.3 - O Ministério Público: entre o legal e o real**

Segundo Sadek (2000), ao mesmo tempo em que legalmente houve uma redefinição extraordinária no papel do Ministério Público, há também, em decorrência de todo um novo

conjunto de atribuições, um espaço considerável para a “vontade política”, ou seja, para uma atuação que explore as virtualidades contidas na legislação. Dito de outra forma, ainda que a nova legislação contenha instrumentos para pautar várias iniciativas de defesa dos direitos da cidadania, de combate à corrupção e de defesa dos excluídos, a efetividade destas propostas está estreitamente condicionada ao empenho dos integrantes da instituição e pela ligação que a promotoria tem com os poderes políticos locais.

Muitas vezes esse empenho depende de características individuais dos agentes do MP e do grau de autonomia da instituição em relação a outras instituições, tanto públicas quanto privadas, uma vez que a questão que se evidencia nas pesquisas é que, em algumas comarcas, é elevado o grau de comprometimento do Ministério Público com poderes públicos locais, o que acaba por gerar situações diferentes das delimitadas pela lei (Sadek, 2000).

É claro que, como afirma Silva (2001), existem características que são uniformes dentro das promotorias públicas, pois existem limites, determinados na lei, que levam a isto. Se pensarmos no caso da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves, por exemplo, de acordo com a pesquisa de campo por nós realizada, e levando-se em consideração o número de processos que dão entrada nas promotorias, os resultados tendem a ser positivos, ou seja, conforme os dados da Promotoria da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves, a promotoria hoje consegue atender a um número maior de pessoas carentes nos mais diversos assuntos - dentre os quais os adolescentes infratores.

Ainda de acordo com Silva (2001), mesmo que exista uma tendência hoje entre os promotores de perceberem a defesa dos direitos sociais como sua primeira função é necessário, no entanto, uma melhor avaliação para se verificar a construção de uma instituição realmente homogênea quanto a esta questão. Não se pode deixar de lado a diversidade existente nas promotorias, acirrada por questões relacionadas à atuação dos promotores e às ligações que possam existir entre promotorias e os interesses públicos ou políticos locais, estaduais e até mesmo federais. As diferentes formas de atuação adotadas pelos promotores de justiça refletem também, sem dúvida, as distintas formações e opiniões daqueles que compõem a instituição.

Para um mesmo delito praticado por um adolescente, por exemplo, é comum que promotores proponham tipos diferentes de procedimentos ao juiz. É o caso, dentre outros, do artigo 16 do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, relativo ao consumo de substâncias psicotrópicas, diante do qual cada promotor age de uma maneira: uns pedem o arquivamento do processo, outros pedem ao juiz que determine a medida de liberdade assistida, dentre outras.

Outro fator que influencia no pedido de uma medida diante do juiz é o fato de que os promotores dependem, também, de outras instituições, como bons locais para o cumprimento da medida sócio-educativa de semi-liberdade e internação, instituições estas que normalmente são mantidas pelo Estado.

Perceber as ligações existentes entre as promotorias e as outras instituições nos possibilita avaliar os parâmetros que estarão definindo e circunscrevendo a atuação da promotoria pública, pois quando há uma ligação da promotoria pública com outros poderes que não sejam ligados à defesa da população e à defesa do público, a promotoria está quebrando com preceitos legais declarados na *Constituição* de 1988.

De acordo com Sadek, existe uma diferença importante entre os vínculos externos do Ministério Público Federal e o Ministério Público dos estados, qual seja: o Procurador-Geral da República, cargo máximo no Ministério Público da União - segundo prescreve a Constituição Federal em seu artigo 128, parágrafo 1º - é nomeado pelo Presidente da República, sendo escolhido dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução<sup>2</sup> mais uma única vez. Nas instituições estaduais, a influência do poder político é atenuada, pois o Procurador Geral de Justiça - cargo máximo no Ministério Público do Estado - é indicado pelo Governador a partir de três nomes eleitos pelos integrantes da instituição<sup>3</sup> (Sadek, 2000).

A existência ou não de vínculos formais com o Executivo e/ou o Legislativo não esgota o problema, qual seja, efetivar o que está proposto no *Estatuto da Criança e do Adolescente* sem se deixar influenciar por grupos, indivíduos ou outras instituições. O grau de autonomia real do Ministério Público, especialmente dos promotores públicos em relação aos poderes públicos e privados, resulta da confluência de um conjunto de variáveis difíceis de serem mensuradas, como, por exemplo, a proposta do partido no poder. Alguns elementos, contudo, pesam a favor da autonomia do Ministério Público, como o fato de terem independência funcional e a existência de algumas garantias constitucionais, como a vitaliciedade (os cargos são para toda a vida) e a irredutibilidade dos vencimentos.

---

<sup>2</sup> Esta forma de escolha do Procurador-Geral da República tem o apoio de apenas 5% dos integrantes da instituição (Castilho e Sadek, 1998); os demais defendem a proposta de que essa escolha ocorra pelos seus pares. Acresce-se, ainda, que no XIV Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em 1997, eles mesmos tornaram público um documento - *Carta de Belo Horizonte* - no qual defendem a democratização das instituições da Justiça, e em especial do Ministério Público, com a mudança da forma de escolha do Procurador-Geral da República, hoje indicação pessoal do Presidente da República (Sadek, 2000).

<sup>3</sup> Esta é uma regra geral de escolha. Em alguns estados, como na Paraíba, por exemplo, este procedimento é feito pelo Procurador-Geral de Justiça. Não há a escolha de três nomes possíveis para o cargo, é somente o Procurador atual quem determina quem será o próximo eleito.

Por outro lado, a capacidade efetiva de o Ministério Público cumprir suas atribuições é limitada por fatores como a subordinação em relação a outras instituições, particularmente o Judiciário e a Polícia, uma vez que estas organizações podem tanto facilitar quanto dificultar (ou mesmo impedir) o andamento de uma investigação ou de uma ação. Isto sem falar, é claro, da vulnerabilidade a pressões advindas das forças políticas.

A polícia é crucial no sentido de facilitar ou dificultar os procedimentos do promotor público com o adolescente infrator. Em vários momentos os adolescentes acusados de infração, durante as entrevistas com os promotores, acusam os policiais de maus tratos, o que faz com que, além de verificar a infração supostamente perpetrada pelo adolescente, o promotor ainda tenha que averiguar os procedimentos ocorridos na delegacia. Isto pode gerar um desgaste nas relações com este órgão, como será discutido mais extensamente adiante.

É interessante observar que, apesar da indiscutível dificuldade de se mensurar o grau de autonomia real da instituição, as características formais e legais obviamente fornecem orientações, observando-se que sempre haverá diferenças, desde uma subordinação às contingências políticas e sociais locais até um desempenho mais independente das forças políticas. Diante desse quadro, justifica-se a importância e relevância do enfoque empírico para se avaliar o grau de autonomia do Ministério Público no Brasil contemporâneo, como pontua Sadek (2000).

O modelo atual de Ministério Público comporta na prática desde um Ministério Público mais voltado para a persecução penal até um Ministério Público que se define, sobretudo, como agente possuidor de responsabilidade social. No primeiro caso, tem-se um Ministério Público mais afeito às suas atribuições tradicionais, enquanto, no limite oposto, encontra-se um Ministério Público que busca expandir ao máximo as possibilidades contempladas na atual legislação. Percebe-se, portanto, a dualidade existente dentro de uma mesma instituição.

O “tipo tradicional” não exigiria maiores descrições: nele a prioridade institucional seria a ação penal, sendo reduzido, conseqüentemente, o impacto das atribuições mais relacionadas à defesa dos direitos. O tipo “novo”, ao contrário, seria bem interessante de ser caracterizado, exatamente por encontrar-se em processo de construção ou, mais precisamente, de expansão.

Segundo Sadek, a análise de um discurso pronunciado pelo promotor de justiça José Renato Lima Sampaio por ocasião da posse de novos promotores pode evidenciar os contornos que se almeja dar à instituição:

*“O Promotor de Justiça é chamado a optar entre servir ao interesse social e coletivo ou posicionar-se ao lado de interesses pessoais de segmentos privilegiados da comunidade... Quando o Promotor se posiciona firmemente em favor da sociedade, sem levar em consideração os próprios interesses ou os interesses de outras pessoas importantes, parece que o mundo desaba sobre sua cabeça. Experimenta a sensação de que cometeu um grande delito... A vocação do Promotor é promover justiça... Se nós, que fomos constituídos para isso, não defendermos a sociedade, quem a defenderá? Que futuro haveremos de construir para este estado, para este país? Não sei se existe atualmente um órgão que tenha maior possibilidade de influir no processo de transformação da sociedade do que o Ministério Público”. (José Renato Lima Sampaio apud Sadek, 2000: 18 )*

Ainda que as variações estaduais, municipais, de promotoria a promotoria não permitam elaborar uma avaliação global do desempenho do Ministério Público, é possível observar, entretanto, que o desenvolvimento de iniciativas legais dentro e fora de seus gabinetes (muitas vezes o promotor faz diligências a fim de resolver um problema específico), a par de contribuírem para a efetivação dos direitos da cidadania, acaba por imprimir uma nova feição à instituição.

Imaginarmos que todas as prerrogativas da esfera jurídica estão sendo efetivadas e alcançadas com a eficiência que se espera seria certamente inocência. No entanto, convém frisar que a expansão dos direitos após a *Constituição* de 1988 vem sendo verificada, no geral, segundo pesquisas realizadas<sup>4</sup> nas promotorias do país. Em defesa da cidadania, o Ministério Público tem agido em duas frentes: uma primeira respondendo às suas atribuições legais específicas e uma outra desenvolvendo atividades fora do gabinete.

Um forte exemplo da presença da promotoria fora do gabinete, e que também demonstra as dificuldades encontradas pelos promotores, é a atuação de promotores públicos do Estado do Paraná. Segundo a *home page* do Ministério Público do Paraná, uma vez por semana os promotores públicos percorrem as vilas de Curitiba para ministrar cursos para adolescentes, visando evitar a entrada destes na vida de criminalidade. Segundo relatos, os promotores muitas vezes dependem da permissão de moradores das vilas para ministrar seus cursos. Isto também se evidencia quanto aos projetos da promotoria pública de Belo Horizonte, onde alguns projetos já estão acontecendo, como os de combate a marginalidade.

Esta também é uma questão que merece destaque: sendo a promotoria uma instituição que se põe à frente das questões de interesse público, inevitavelmente ocorrerá um choque entre grupos que, de um modo ou de outro, podem estar se beneficiando com a situação vigente. Os conflitos de interesses existentes podem vir a afetar todo um processo de mudança

---

<sup>4</sup> Atualmente no Brasil existem vários autores que realizam pesquisas sobre as transformações do Ministério Público no Brasil, dentre eles Maria Tereza Sadek, Rosângela Bastos Cavalcanti, Rogério Bastos Arantes dentre outros que norteiam o referencial teórico desta pesquisa.

que vem se estabelecendo na instituição, não somente pelo proposto na CF de 88 e ECA, mas também na prática cotidiana de muitos promotores.

O clientelismo, tão arraigado nas relações sociais e políticas brasileiras, repousa num conjunto de redes personalistas de interação que se estendem às redes políticas e às burocracias. Estas redes envolvem relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. É neste sentido que, mesmo diante dos novos preceitos contidos na *Constituição* de 1988 no que se refere ao Ministério Público e das suas novas atribuições e ações, não se deve esquecer dos arranjos políticos clientelistas que sempre permearam nossas relações sociais, uma vez que estas bases clientelistas podem interferir na estrutura e no funcionamento das instituições. (Reis, 1988)

Para Sadek (2000) e Arantes (1997), no Ministério Público existem conflitos internos que muitas vezes se tornam públicos, demonstrando o confronto entre posições antagônicas. De modo simplificado, pode-se dizer que tem havido o confronto entre defensores de uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle e cooptação e entre os adeptos de uma instituição com vocação para a representação dos interesses da sociedade.

Além dos conflitos internos entre os membros do Ministério Público, existem ainda divergências bem demarcadas com outras instâncias com as quais os promotores lidam, como o juizado e a corregedoria pública. Como exemplo, verifica-se que os promotores públicos muitas vezes, ao pedirem a liberação (arquivamento) ou remissão, como suavização da pena para um adolescente infrator, esbarram numa outra conduta jurídica adotada por alguns juizes, que muitas vezes fazem questão de um julgamento e de uma sentença mais severa. Esta questão será retomada adiante.

Ademais, segundo Sadek, que realizou uma pesquisa com promotores públicos em diversos estados do Brasil, há um grande número de promotores que dizem que ao se defender o interesse coletivo, é inevitável que a sua atuação venha a contrariar interesses de poderosos que, aborrecidos ao verem comprometidos seus planos e expectativas para o futuro, se voltam para o ataque aos promotores, muitas vezes de maneira infundada.

Os promotores sustentam que têm feito a lei chegar até áreas antes intocadas, punindo grupos privilegiados e democratizando o acesso à justiça, particularmente para as minorias. O estudo de campo realizado por Sadek em algumas promotorias, por exemplo as da Bahia, confirma que a promotoria pública facilitou o acesso de minorias aos serviços jurídicos. No entanto, tornar isto uma regra geral e dizer que o mesmo vem ocorrendo em todo o contexto nacional seria, no mínimo, exagerado (Sadek, 2000).

O que não se pode perder de vista é que existe toda uma história do Ministério Público ligado ao Estado e à defesa de seus interesses, e isto não mudará apenas com a mudança da lei. É preciso que a instituição efetivamente absorva os novos preceitos. O que faz valer uma mudança é o processo gradual de reformulação e adaptação ao seu novo papel enquanto instituição, como vem acontecendo com o Ministério Público após 1988. Apesar de todo um conjunto de mudanças a que foi submetido com a *Constituição* de 1988, ele por certo não está imune, enquanto instituição, às velhas formas e arranjos corporativistas e clientelistas que ainda caracterizam as relações entre Estado e sociedade no Brasil. Assim ficam evidentes as divergências de condutas internas e questionamentos externos acerca da atuação dos promotores públicos atualmente (Sadek, 2000).

Arantes afirma que o Ministério Público, após 1988, conquistou novas garantias (independência positiva) e recebeu novas atribuições graças a um contexto ideológico favorável - de crítica à hipertrofia do Poder Executivo - e graças a um *lobby* bem organizado e eficiente. Na verdade, bem antes do período de elaboração da constituição este fenômeno já começava a ser tecido: não se pode observar as transformações institucionais vivenciadas pelo Ministério Público sem se falar das transformações sociais e políticas vivenciadas no Brasil nas décadas de 80 e de 90, como já discutido (Arantes, 2002).

É interessante observar as transformações do Ministério Público numa perspectiva macro-social, onde as transformações da sociedade e os processos históricos devem ser levados em conta (Skopol, 1989). Segundo Sadek, “os preceitos já arraigados e novos preceitos introduzidos à instituição convivem entre si” (Sadek, 2000:15). O conteúdo democrático da *Constituição* de 1988 foi também, de certa forma, fruto de todo o movimento social ocorrido nas duas últimas décadas. Os méritos da democratização do mundo jurídico devem ser atribuídos a todo um conjunto de circunstâncias que propiciaram a mudança no conjunto das leis e das normas. Se não forem analisados por este ângulo, tornam-se muito frágeis as investigações acerca dos procedimentos ligados à autonomia determinada ao Ministério Público.

A *Constituição* de 1988 foi resultado de todo o processo de redemocratização e de redefinição dos papéis de vários órgãos, dentre os quais o Ministério Público. O *Estatuto da Criança e do Adolescente*, como veremos adiante, também é fruto do movimento nacional que demandou a revisão de conceitos que orientavam as leis relativas à infância e à adolescência deste país, e se constituiu também com o esforço do Ministério Público, que teve redefinidas suas funções também em relação aos adolescentes infratores.

Discutida brevemente a institucionalização do Ministério Público no Brasil, passaremos a analisar, no próximo capítulo, o processo de construção do *Estatuto da Criança e do Adolescente* e as funções do Ministério Público para com o adolescente infrator, assim como o seu relacionamento com outros profissionais que também trabalham com os adolescentes infratores.

## CAPÍTULO 2

### A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL: DE OBJETO DE COMPAIXÃO E REPRESSÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO E BUSCA DE GARANTIA DOS DIREITOS

Neste capítulo serão discutidas as origens e as mudanças ocorridas nas legislações referentes à infância e adolescência infratora, as quais orientam os profissionais e delineiam o perfil das instituições ligadas aos adolescentes infratores. Serão apontadas as mudanças jurídicas que vieram ocorrendo desde o *Código Criminal do Império* até o *Estatuto da Criança e do Adolescente* relativas ao adolescente infrator, bem como as mudanças que transformaram as atividades, funções e modos de agir de promotores, juizes, delegados e policiais militares.

#### 2.1 - As origens da questão do adolescente infrator

Alguns estudiosos apontam que a história da adolescência infratora no Brasil passa pelo estudo da história do controle sócio-penal, ou seja, a história da adolescência infratora passa pela história dos mecanismos existentes para se reprimir a infração adolescente, mecanismos esses que surgiram como formas de controle punitivas e não de educação e ressocialização dos adolescentes envolvidos (Mendez, 1998).

Essa perspectiva do controle punitivo pela repressão era lastreada pela não consideração da adolescência como uma categoria específica de atenção e atuação, categoria esta que se constituiu como resultado de um complexo processo de construção social, cujas origens podem ser situadas por volta do século XVII. Em outras palavras, nota-se que a categoria infância e adolescência, da forma como é definida atualmente, não era considerada como categoria específica e diferenciada da categoria dos adultos antes do século XVII.

A partir do século XVII, seria impossível a discussão acerca da construção social da categoria infância e adolescência sem que se fizesse menção à instituição que contribuiu decisivamente para a consolidação e reprodução social ampliada das crianças e dos adolescentes como categorias específicas: a escola. Até o século XVII toda a inserção social das crianças e adolescentes cabia somente às famílias; com o desenvolvimento e a

proliferação das escolas, estas passaram a ter papel fundamental no processo de socialização dos mesmos.

Todavia, como se sabe, nem todas as crianças e adolescentes passaram a ter acesso às escolas, tanto no Brasil quanto em outros países do mundo, e isto se deu por motivos variados, que necessariamente passam pela capacidade sócio-financeira da família em manter a criança ou o adolescente na escola ou até mesmo por motivos de inadaptção psicológica da criança ou do adolescente.

A diferença sociocultural que se estabelece, a partir deste momento, entre aquelas crianças e adolescentes que permanecem vinculados à escola e aquelas que não têm acesso ou são expulsas dela é significativa, levando muitas vezes a problemas como a infração - que passa a aparecer, para muitas destas crianças e jovens, como única alternativa possível de vida.

Para as crianças e adolescentes que conseguem algum vínculo com a escola, esta e a família cumprirão as funções de controle e socialização. Já as crianças e adolescentes excluídas do ambiente escolar, e muitas vezes também do familiar, que porventura vieram a cometer alguma infração, passam a ser consideradas “menores”,<sup>5</sup> em virtude de uma série de leis que, dentre outras coisas, instituíram uma instância diferenciada de controle sociopenal: o tribunal de menores .

Os Tribunais de Menores foram criados primeiramente em Ilinois, nos Estados Unidos, e depois na Inglaterra, sob a influência do Primeiro Congresso Internacional de Tribunais de Menores, realizado em Paris em 1911, quando foi afirmada e legitimada a intervenção estatal ilimitada para supostamente proteger crianças e jovens abandonados e delinqüentes.

Foram dois os motivos declarados pelo Congresso como forma de legitimação da reforma da justiça de “menores”:

*“as espantosas condições de vida nos cárceres, onde as crianças eram alojadas de forma indiscriminada junto com os adultos, e a formalidade e inflexibilidade da lei penal que, obrigando o respeito aos princípios de legalidade e de determinação da sentença, impediam a tarefa de repressão-proteção do direito de menores.” (Jasmin, 1986:81)*

As duas metas principais apontadas pelos reformuladores eram a criação de locais de internação para os “menores infratores” - distintos dos locais onde ficavam internados os

---

<sup>5</sup> O termo “menor” surgiu no século XIX, para denominar adolescentes infratores, carentes e abandonados, e somente foi alterado, no Brasil, em 1990, após a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Este Estatuto estabelece as categorias “adolescente carente”, “adolescente abandonado” e “adolescente infrator”, neste caso referindo-se aos jovens entre 12 a 18 anos que cometem algum tipo de infração.

adultos - e de uma legislação específica para os mesmos. No Brasil, toda a construção jurídica relativa aos menores infratores e abandonados teve por base o preceito dos tribunais de menores dos Estados Unidos e de países europeus. Assim, os “reformatórios” passaram a existir no Brasil desde o século XIX, a fim de manter o menor infrator e separá-lo dos adultos.

As determinações apontadas pelo Congresso e incorporadas nas legislações de diversos países acabaram ampliando as funções do juiz, que tinha o direito pleno de determinar a pena sobre o delito, anulando a figura da defesa e dando às sentenças um caráter ilimitado, o que acabava por estender, na prática, o tempo em que os menores abandonados-delinquentes estariam sob o controle do sistema judicial.

Os Tribunais de Menores criados nos Estados Unidos e em vários países da Europa acabaram legitimando, na ordem jurídica, a concepção de intervenção estatal ilimitada com o intuito declarado de proteger crianças e jovens abandonados e delinquentes. No Brasil, o primeiro Tribunal de Menores foi criado em 1923; no entanto, ele não foi efetivamente implantado, de forma que, na prática, os adolescentes continuavam a ser encarcerados junto aos adultos (Frota, 1997).

A diferença entre o que declarava a lei e a realidade era nítida. Os tribunais deveriam garantir, acima de tudo, locais apropriados para que estes “menores” cumprissem suas penas; no Brasil, entretanto, não foi construída sequer uma casa de correção, como determinava a lei.

A questão central era que nem sempre o que determinava a lei era realizado na prática. Mesmo nos Estados Unidos foram criados poucos centros de recuperação de adolescentes, o que acabou afetando a boa condução da medida. Esta legislação influenciou decisivamente a composição das leis voltadas aos menores infratores no Brasil, cuja lógica de correção-repressão foi a norteadora desde o começo do século XX. Todavia, às leis de menores não correspondiam a criação das estruturas institucionais que as próprias leis exigiam, ou seja, as leis até poderiam ter um conteúdo que visasse a defesa dos infratores, mas isto na prática não acontecia (Seda, 1995).

As leis de menores foram elaboradas na América Latina e Brasil com o intuito de repreender e corrigir os “menores infratores”, não fazia distinção entre o “menor abandonado” e o “menor infrator”.

Essas leis<sup>6</sup> foram formuladas à partir da idéia de que os “menores” deveriam ser punidos pelos delitos cometidos, não importando a razão que os havia levado a esse caminho.

No Brasil, desde o Império é possível perceber a tendência de se tratar, numa mesma lei, os casos sociais (pobreza e carência) e os casos legais (infração). Os menores carentes, infratores, delinqüentes e abandonados tinham o mesmo tipo de tratamento e julgamento. As famílias dos menores infratores que não tinham condições de sobrevivência viam seus filhos serem julgados à revelia, e não podiam ter nenhuma atitude contra isto.

O desenvolvimento de políticas sociais, que pudessem inclusive contribuir para a diminuição dos delitos praticados por menores, só vai começar a ocorrer no século XX, em especial a partir dos anos 40, e ainda assim com um mínimo de eficácia.

Na próxima seção estarão sendo abordadas as leis que regulamentaram a prática e a ação dos profissionais que trabalhavam com os adolescentes infratores até a entrada em vigor do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, em 1990, o qual enfatiza à defesa do adolescente infrator.

## **2.2 - Do Código Criminal do Império brasileiro ao Código de Menores de 1979.**

A essência das doutrinas jurídicas ligadas ao menor infrator no Brasil, desde o *Código do Império* até o *Código de Menores*, foi sintetizada na criação de um marco jurídico denominado *Doutrina da Situação Irregular*. Esta doutrina legitimou uma intervenção estatal baseada no uso da repressão-correção para “menores carentes”, “menores delinqüentes”, “menores abandonados” e “menores infratores”(Mendez, 1998).

Esta doutrina jurídica não fazia distinção entre abandonados e delinqüentes, carentes ou abandonados; tinha por foco, apenas, a correção e repreensão do adolescente dito infrator. Esta “correção”, no entanto, não reconhecia nenhuma diferença entre os menores infratores e os menores carentes, abandonados e delinqüentes.

O *Código Criminal do Império*, de 1831, definia três faixas etárias em relação à responsabilidade penal: os menores de 14 anos eram considerados inimputáveis desde que não se comprovasse o discernimento para o ato, se comprovado o discernimento poderiam responder juridicamente pelo crime e deveria ser enviado para casas de correção. Estas casas

---

<sup>6</sup> As leis de infância e adolescência elaboradas no Brasil até 1990 tinham por base a chamada *Doutrina da Situação Irregular*, que será aprofundada na próxima seção. Esta doutrina determinava, em última medida, a repressão e a punição dos infratores, sem nenhuma preocupação efetiva com os preceitos de ressocialização destes adolescentes.

foram implantadas no final do século XIX. A outra faixa etária era dos menores entre 14 e 17 anos condenados, quando comprovada sua participação no delito, e eram recolhidos em prisões comuns, apesar da existência da lei que determinava a construção de casas de correção para alojar estes menores.

Para os menores entre 14 e 17 anos poderiam ser determinadas penas de cumplicidade, ou seja, os “menores” poderiam ser julgados somente como participantes do delito. Apenas a partir dos 21 anos poderiam ser julgados como mentores, casos em que poderiam ser impostas “penas drásticas”, sem nenhuma diferenciação em relação às demais penas impostas, uma vez que estes já não eram considerados “menores”.

Percebe-se, diante deste quadro que, do ponto de vista da lei, havia uma proposta - ainda que incipiente - de separar o adolescente dos adultos, visando a preservação de sua integridade. Ao mesmo tempo, porém, percebe-se que desde o Império esta lei não era cumprida, muitas vezes por deficiências do próprio Estado - que era o responsável por implementar, na prática, o *Código do Império*.

Segundo Frota, o *Código Penal Republicano* de 1890 não trouxe alterações significativas para a situação da criança em termos de responsabilidade penal (Frota, 1997).

O *Código Penal* estabeleceu a inimputabilidade penal até os nove anos; na faixa etária de 9 a 14 anos, para os que houvessem agido com discernimento, ou seja, com entendimento de sua responsabilidade, determinava-se submissão a regime educativo e disciplinar, e entre 14 e 17 anos eram estipuladas penas de cumplicidade, ou seja, verificava-se o grau de envolvimento do “menor” e daí o juiz determinava uma pena que fosse semelhante à dos condenados adultos, sendo feita uma redução para dois terços do tempo previsto para o adulto que houvesse cometido o mesmo delito.

Do ponto de vista legal, existiam diferenças entre as “leis dos adultos” e as “leis dos menores”, já que nas leis dos menores havia diferenciação entre faixas etárias e determinações de locais específicos para o cumprimento das penas. Na prática das instituições penais, porém, o “menor” acabava cumprindo sua pena baseado nos parâmetros do *Código Penal Brasileiro* dos adultos, já que as leis nem sempre eram cumpridas de modo correto.

Uma grande quantidade de casas de correção, que deveriam ter sido criadas à época do *Código Penal Republicano*, na realidade sequer foram inauguradas, fazendo com que o “menor” necessariamente tivesse de cumprir sua pena em casas de detenção para adultos.

O *Código Criminal do Império* e o *Código Penal Republicano* foram legitimados pela *Doutrina da Situação Irregular* que, em linhas gerais, visava manter, por intermédio da lei, o controle social dos “menores” infratores e daqueles considerados abandonados moral ou

materialmente por seus familiares. Esta doutrina não demonstra nenhuma preocupação com as demais crianças e adolescentes.

Estas características se mantêm presentes em todas as demais leis de menores do Brasil, quais sejam, o *Código Melo Matos* (em vigor a partir de 1927), a *Política Nacional do Bem-Estar do Menor* (em vigor desde 1964) e o *Código de Menores* (em vigor entre os anos de 1979 e 1990), tendo inegavelmente influenciado as vias institucionais e os órgãos que trabalhavam com adolescentes infratores, abandonados, delinqüentes e carentes no Brasil.

Frota afirma que, em nome da proteção da criança e da sociedade, desde o *Código Criminal* do Império até o *Código de Menores* de 1979, os juizes eram dotados de um grande poder, principalmente o de intervir na vida das famílias pobres, consideradas desagregadas, e assim determinar o destino das crianças e jovens considerados abandonados ou delinqüentes (Frota, 1997).

O primeiro código de menores brasileiro, o *Código Mello Mattos*, foi instituído em 1927 e destinava-se aos menores de 18 anos de idade abandonados moral ou materialmente e aos delinqüentes - ou seja, menores em “situação irregular”. Segundo Frota, os menores eram considerados abandonados quando se encontrassem nas seguintes situações (Frota, 1997):

- 1) Quando não tinham habitação certa nem meios de subsistência por serem seus pais falecidos, desaparecidos, desconhecidos ou por não terem tutor ou guardião;
- 2) Quando se encontrassem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência, devido à indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais e guardiões;
- 3) Quando tinham pai, mãe, tutor ou guardião reconhecidamente incapaz ou impossibilitado de cumprir deveres para com eles;
- 4) Quando tinham pai, mãe ou guardião que se entregasse à prática de atos “contrários à moral e aos bons costumes”;
- 5) Quando se encontrassem em estado habitual de vadiagem, mendicância e libertinagem, dentre outros casos.

Os “menores” com faixa etária entre 14 e 18 anos de idade e que houvessem cometido algum ato infracional eram submetidos, segundo o *Código Melo Matos*, a um processo especial, com responsabilidade penal atenuada e encaminhamento para prisões-escola (reformatórios) ou, na ausência destas, para um estabelecimento anexo à penitenciária adulta (Frota, 1997).

Percebe-se que, apesar do *Código Melo Matos*, de 1927, ser um código específico para os adolescentes, praticamente não houve alterações significativas no tratamento dispensado aos “menores” em relação aos códigos penais anteriores.

Esta forma de classificação, como menor “abandonado/delinquente”, influenciou as legislações posteriores (*Código* de 1941, *Política Nacional de Bem Estar do Menor* de 1964 e *Código de Menores* de 1979), que também classificavam os pais e/ ou responsáveis como capazes ou incapazes de se responsabilizarem por seus filhos.

A severa crítica que se faz a estas leis reside no fato de elas enfatizarem num mesmo instrumento jurídico os menores carentes, abandonados e infratores. Dito de outra forma, as leis foram elaboradas para se colocar numa perspectiva jurídica os casos sociais de pobreza e abandono e os casos jurídicos de cometimento de infração.

Isto levava ao julgamento de “menores” que nem ao menos haviam cometido alguma infração, simplesmente pelo fato de estarem abandonados, o que claramente denota a ausência de uma visão social da questão dos “menores”. Nesta perspectiva, não havia espaço para a defesa, ou seja, o “menor” julgado não tinha efetivamente o direito de ser representado por um advogado ou de ser ouvido em audiência. A decisão sobre seu futuro cabia somente aos juizes.

A competência do Juizado de Menores, desde o *Código* de 1927 até o *Código de Menores* de 1979, era muito ampla, não apenas pela extensão do grupo alvo de controle (e especialmente pelo grande número de situações consideradas como abandono), mas também pelas possibilidades dadas ao juiz para intervir na vida familiar.

A recessão provocada pela crise dos anos 30 no Brasil, somada ao processo maciço de imigração, acabou por acarretar o crescimento significativo do contingente de “menores delinquentes e infratores” em nosso país. A falta de recursos e a ausência de políticas, que dessem prioridade às categorias vulneráveis mais afetadas pela crise acabaram por levar à judicialização da questão do menor infrator. Em outras palavras, a ausência de políticas sociais efetivas que visassem a parcela da população mais carente acabou transferindo para instrumentos jurídicos a resolução dos problemas relacionados aos “menores”, independentemente da categoria em que estes se encontrassem, quer fossem abandonados, delinquentes, desassistidos ou infratores.

O *Código Penal* de 1941 substituiu o termo “menor delinquente” por “menor puramente infrator”, estendendo o limite penal de 14 para 18 anos de idade. As medidas aplicáveis aos jovens “infratores”, entre 14 e 18 anos, foram organizadas em função da determinação de sua periculosidade, avaliada pelo juiz de direito (Frota, 1997).

Caso a avaliação da periculosidade do “menor” fosse negativa - ou seja, caso o juiz não considerasse que aquele “menor” era um risco para a sociedade -, o juiz determinava que o “menor” deveria permanecer com os responsáveis ou ser internado em um estabelecimento profissional ou de reeducação. Caso a avaliação de periculosidade fosse positiva, o “menor” deveria ser diretamente internado em “estabelecimento adequado”, que podia ser até uma seção especial de algum estabelecimento para adultos. Se, após a internação, ficasse determinada a suspensão de periculosidade, o adolescente ficaria sujeito a vigilância por tempo indeterminado.

É perfeitamente verificável que as legislações brasileiras estavam embasadas em propostas internacionais de procedimentos para com o “menor infrator e abandonado”. Contudo, o “menor” não tinha garantias de defesa e não podia sequer ser ouvido pelo juiz. Ele era julgado, sim, com base em critérios legais, mas também segundo critérios subjetivos do juiz de direito. Cabia aos promotores somente verificar os procedimentos que haviam sido definidos pelo juiz.

Em 1942 foi criado o *Serviço de Assistência ao Menor* (SAM), órgão do Ministério da Justiça, que tinha por definição coordenar uma orientação correcional repressiva, funcionando como o equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade. O sistema de atendimento era constituído por internatos (reformatórios) para “menores” autores de infração penal.

Um promotor público entrevistado, durante uma das entrevistas realizadas para esta pesquisa, nos informou que durante a vigência do SAM, o “menor” poderia ser levado pela polícia à delegacia somente por estar na rua, desarrumado, carente, da mesma forma que aquele “menor” que tivesse praticado algum tipo de delito. Ou seja, todos poderiam ser levados a uma delegacia e poderiam passar por um processo de acusação: um por vadiagem, outro pelo delito que houvesse cometido.

Na década de 50, o problema do menor continuou a ocupar a agenda internacional, sendo objeto de discussão em inúmeros países. No entanto, o primeiro documento legal de âmbito internacional, concebendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, foi a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, aprovada em 1959 pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Ficaram afirmados os direitos à igualdade; a um nome e a uma nacionalidade; à educação gratuita; à proteção contra a exploração; ao crescimento num espírito de solidariedade, dentre outros pontos importantes.

Parece ter havido uma relativa melhora na situação social nas décadas de 50 e 60, como pontua Mendez (1998). As políticas redistributivas propostas por alguns países a partir

da década de 50 refletiram-se no campo das políticas sociais básicas dedicadas à infância. Isto parece demonstrar o quão importante é a intervenção do Estado no desenvolvimento de políticas sociais, a fim de minorar as diferenças sociais existentes entre as famílias e, conseqüentemente, contribuindo para a redução das infrações promovidas por menores.

A partir da implantação do regime autoritário de 1964 no Brasil, a política de atendimento à infância e à adolescência passou a ser regulamentada por dois documentos legais: a *Política Nacional do Bem-Estar do Menor* (PNBEM, lei 4513/64) e, posteriormente, o *Código de Menores* (Lei 6697/79). A PNBEM era executada por um órgão central, a FUNABEM (Fundação Nacional do Menor), e nos estados pelas FEBEMs (Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor), que não continha nenhum dos princípios propostos pela Declaração Universal dos Direitos das Crianças.

A *Política Nacional de Bem Estar do Menor* (PNBEM de 1964) determinava que o menor carente, abandonado, delinqüente ou infrator passasse por um complexo sistema, determinado por alguns autores como o “círculo perverso da institucionalização compulsória”. Este processo consistia em: **apreensão** do “menor” nas ruas pelo policiamento ostensivo (que era enquadrado no perfil de delinqüência, abandono ou infração). Depois a equipe policial fazia uma **triagem** dos “menores” para verificar qual era o perfil do “menor” e, somente então, procedia à fase de **investigação** (Costa, 1998).

A investigação era realizada em diversas fases, que podiam envolver a Delegacia de Menores, o Juizado de Menores e o Centro de Triagem da FEBEM (Fundação Estadual do Bem Estar do Menor). O próximo passo consistia na **rotulação**, que era o resultado do estudo social do caso, onde o “menor” era enquadrado em categorias sociais (abandonado, carente, desassistido) ou nas categorias legais previstas no *Código de Menores* (infrator).

Após estes procedimentos, o juiz estabelecia os casos em que deveria haver a **deportação** – quando os “menores” eram levados do seu convívio afetivo (família) e das vinculações sociais ou culturais com sua comunidade de origem, sendo muitas vezes condenados a cumprir penas nos reformatórios, os quais usualmente se encontravam fora de sua cidade de origem. Para finalizar este processo, ocorria o **confinamento**, cuja função declarada era ressocializar o menor infrator.

Assim, a *Doutrina da Situação Irregular* julgava que, para ressocializar o “menor infrator”, era necessário apreender, triar, investigar, rotular, deportar e confinar. Somente ao juiz cabia a decisão sobre o arquivamento, ou determinação de medida. Não se pensava em mecanismos que visassem o desenvolvimento psíquico e social dos “menores”, uma vez que a lei continha em sua base a repressão e a punição como orientação.

O *Código de Menores de 1979* baseava-se na *Doutrina da Situação Irregular*, que já havia norteado as legislações anteriores. Ele dispõe sobre a assistência, proteção e vigilância a menores: até 18 anos de idade, que se encontrem em situação irregular; entre 18 e 21 anos, nos casos expressos em lei. As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de 18 anos, independente de sua situação -art I- (Costa, 1997).

O *Código de Menores de 1979* considerava “irregular” o menor:

*“I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: (a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, b) em razão da manifesta impossibilidade dos pais para provê-las;*  
*II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;*  
*III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;*  
*IV - privado de representação ou assistência legal, pela eventual falta dos pais ou responsável;*  
*V - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;*  
*VI - autor de ato infracional (art II).”* (Código de Menores apud Costa, 1997:6)

Neste *Código* não havia distinção entre crianças e adolescentes, que também não eram definidos como sujeitos de direitos. O *Código* não apresentava nenhuma menção a deveres do Estado e da sociedade, nem previa penalidades para as pessoas que utilizassem de sua autoridade contra o “menor infrator” ou o “menor abandonado”. Contudo, alguns atos eram considerados ilegais, como, por exemplo, agredir o adolescente com varas e chicotes - situações que foram presenciadas nas FEBEM's.

Somente após a promulgação e com o contínuo processo de implementação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* é que este panorama começou a ser alterado. Concluiu-se, então, que todos os documentos legais relativos à infância e à adolescência no Brasil, entre os anos de 1927 e 1990, foram norteados pela *Doutrina da Situação Irregular*, que procurava legitimar a intervenção estatal absoluta - através dos juizes – sobre as crianças e adolescente pobres, rotulados de “menores”, sujeitos ao abandono e considerados potenciais delinquentes. A intervenção do Estado, durante este período e do ponto de vista legal, era feita a partir da suspensão dos direitos civis dos “menores abandonados-delinquentes”, uma vez que o menor não tinha direito a absolutamente nada que dissesse respeito ao seu processo de julgamento. O eixo da intervenção jurídica residia nos grupos rotulados “menores abandonados-delinquentes”, compostos de indivíduos excluídos dos direitos e das políticas sociais básicas (Frota, 1997).

Note-se, mais uma vez, que a *Doutrina da Situação Irregular* pretendia solucionar problemas sociais e infracionais de crianças e adolescentes, pois o Estado não desenvolvia políticas sociais (principalmente nas três últimas décadas) que contribuíssem para a melhoria

da qualidade de vida das famílias - o que possivelmente levaria a uma diminuição do quadro da carência, da delinqüência e do abandono.

O *Código de Menores* de 1979 foi revogado a partir da elaboração do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 1990, entrando em vigor no dia 12 de outubro do mesmo ano. O *Estatuto da Criança e do Adolescente* trouxe avanços inquestionáveis, como se verá na próxima seção.

### **2.3 - O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**

Os movimentos sociais tiveram um papel importante na Assembléia Nacional Constituinte, especialmente quanto à formulação e ao envio de emendas ao Congresso Nacional. Dessa forma, foram elaboradas 122 propostas populares. As razões que motivaram a participação de vários setores no processo de formulação da Nova Constituição residem, provavelmente, na própria percepção da situação subalterna em que o Poder Judiciário e a população, de modo geral, se colocavam em relação ao executivo durante o regime militar (Frota, 1997).

Neste sentido, basta relembrar o “Ato Institucional número 2”, que concedia ao Presidente da República o direito de indicar os ministros do Supremo Tribunal Federal e de nomear os Juizes Federais. Neste contexto, alguns membros do poder judiciário - mais especificamente da Curadoria de Juizes de Menores do Estado de São Paulo - passaram a perceber a importância de se adotar uma posição que visasse a garantia de direitos relacionados à criança e ao adolescente de um modo mais condizente com o regime democrático que, a partir da segunda metade da década de 80, começava a ser implantado no Brasil e, portanto, mais adequado à nova posição que o judiciário deveria ter.

Havia, então, um grupo que defendia a idéia de que a justiça da infância e da adolescência deveria se restringir à função judicial, não incorporando funções assistenciais. Em relação aos adolescentes suspeitos da prática de atos infracionais, a legislação deveria estender a eles os princípios da ampla defesa vigentes para os adultos.

Neste contexto, a atuação dos órgãos judiciários consistiu não somente em divulgar tais princípios, mas também em defender o novo paradigma de garantia dos direitos da criança e do adolescente, já consagrado em declarações internacionais, como será visto posteriormente. Esta divulgação foi realizada tanto nos encontros nacionais das associações de juizes e promotores quanto em encontros pastorais e ecumênicos (Frota, 1997).

Da parte do poder executivo, o que se constata é que, por um lado, as denúncias de maus tratos e extermínio de menores repercutiam negativamente, fragilizando ainda mais a imagem do país no exterior. Por outro lado, havia diversos técnicos e dirigentes de FEBEM's, em todo país, insatisfeitos com os rumos da política de atendimento, que estavam em busca de soluções alternativas. A conclusão a que se chega é que tanto a *Constituição* de 1988 quanto o *Estatuto da Criança e do Adolescente* foram frutos de um forte movimento nacional e internacional de redemocratização das instituições.

Segundo Seda, a grande mudança de concepção apresentada pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* foi a definição de crianças e adolescentes como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”, com a introdução da chamada *Doutrina da Proteção Integral*, que justificava a necessidade da proteção integral e prioritária de seus direitos por parte de sua família, da sociedade e do Estado(Seda, 1995).

Assim, com o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, crianças e adolescentes passaram a ser concebidos como “sujeitos de direitos”, o que significa não mais poderem ser tratados como objetos passivos de tutela e de controle por parte da família, do Estado ou da sociedade.

Como já ressaltado anteriormente, o *Estatuto* está embasado na *Doutrina da Proteção Integral*, afirmada pela Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos da Criança e adotada pela Assembléia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Esta doutrina - cuja essência consiste em afirmar o direito das crianças e adolescentes - aparece também em outros três documentos internacionais: *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil* (Regras de Beijing,1985); *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade* e *Diretrizes das Nações Unidas para a Delinqüência Juvenil* (Diretrizes de Riad,1985). No Brasil, a *Doutrina da Proteção Integral* foi transformada em lei pelo decreto 99.710/90, conformando o *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

A proteção integral, estabelecida no artigo 1º do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, consiste em garantir a todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma, os direitos relativos à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal e social e às integridades física, psicológica e moral. Para o atendimento ao conjunto da população infanto-juvenil, com base na doutrina da proteção integral, é necessário que as ações em favor da criança e do adolescente estejam distribuídas em quatro grandes áreas: políticas sociais básicas, assistência social, proteção especial e garantias.

Deve-se notar, portanto, que o *Estatuto da Criança e do Adolescente* propõe um conjunto de ações, com a necessária participação do Estado no sentido de viabilizar as

conquistas apontadas em lei - o que, entretanto, muitas vezes não ocorre. O Estado brasileiro, deficiente em seu papel de provedor ou de administrador dos problemas sociais, acaba não demonstrando muita eficiência no processo de aplicação do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, fazendo com que a referência legal fique muito distante da realidade de nosso país.

Os princípios básicos do direito presentes nos documentos legais internacionais foram incorporados ao *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Foram incorporados ao ECA os artigos 37 a 40 da *Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*, por exemplo - que se referem à administração da justiça aos jovens privados de liberdade por serem suspeitos de praticar atos infracionais, determinam medidas que assegurem a afirmação plena dos direitos civis para estes jovens, em especial o direito à defesa .

Os direitos civis, ou seja, o direito do adolescente a ter uma defesa, apresentar testemunhas, ser escutado numa audiência, entre outros, são definidos no Livro II do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, intitulado “Parte Especial”. Fazendo uma análise de seus artigos, percebe-se uma preocupação dos formuladores do *Estatuto* em romper com a *Doutrina da Situação Irregular* e em estabelecer uma política de atendimento para crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis, preocupação essa calcada na afirmação de direitos e não em sua suspensão.

O quadro comparativo apresentado abaixo delinea as diferenças existentes entre o *Código de Menores* e o *Estatuto da Criança e do Adolescente*:

### **Quadro 1 – Código de Menores X Estatuto da Criança e do Adolescente**

<i>Doutrina da Situação Irregular</i>	<i>Doutrina da Proteção Integral</i>
Destina-se aos menores em situação irregular.	Destina-se a todas as crianças e adolescentes em geral.
Tratava apenas da proteção (carentes e abandonados) e da vigilância (inadaptados e infratores).	Trata da proteção integral, isto é, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes.
Usava o sistema de administração da justiça para fazer o controle social da pobreza.	Usa o sistema de justiça para o controle social do delito e cria mecanismos de exigibilidade para os direitos individuais.
Segrega e discrimina os menores em situação irregular.	Resgata direitos, responsabiliza e integra adolescentes em conflito com a lei.

Fonte: Costa, Antonio Carlos Gomes da (1999), *Mais que uma Lei um Novo Olhar*, p.27-28.

Pelo quadro notam-se profundas diferenças nas propostas das duas leis. O termo “menor” foi abolido no *Estatuto da Criança e do Adolescente* por carregar um estigma

cristalizado pelas leis anteriores, sendo substituído pelo termo “adolescente”. Os casos sociais - casos em que os adolescentes estejam enquadrados em situações de extrema pobreza - estão discriminados em artigos específicos do *Estatuto*, assim como os casos de “adolescentes que cometeram ato infracional”. Esta passou a ser a nova nomenclatura para determinar os jovens entre 12 e 18 anos que cometeram algum delito, que são inimputáveis diante do *Código Penal*, mas respondem por seus delitos ou atos infracionais de acordo com o *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

No artigo III do ECA (Título III - Da prática de ato infracional), relativo às garantias processuais, verifica-se que:

*“São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:*  
*I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;*  
*II – igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;*  
*III - defesa técnica por um advogado;*  
*IV - assistência judiciária gratuita aos necessitados na forma da lei;*  
*V – direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;*  
*VI– direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.”* (ECA, 1990:103-111)

Ao longo deste capítulo, procurou-se evidenciar o importante papel que o juiz de direito exerceu sobre o “menor infrator”, até o advento do *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Os juizes eram figuras centrais, que podiam conceder o arquivamento do processo, ou determinar uma medida; cabia aos promotores somente inspecionar locais onde o menor se encontrava, acompanhar as audiências de infração cometidas pelo menor e acompanhar as medidas determinadas pelos juizes. Com o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, um importante fato - que demonstra um avanço de autonomia alcançado pelos promotores públicos - é que são os próprios promotores os responsáveis pela concessão do arquivamento ou da remissão aos adolescentes autores de atos infracionais, ainda que necessitem da homologação dos juizes.

No próximo capítulo serão analisadas as funções e determinações legais de cada um dos profissionais que atualmente trabalham com os adolescentes infratores.

## **CAPÍTULO 3**

### **OS PROFISSIONAIS QUE ATUAM JUNTO AOS ADOLESCENTES INFRATORES**

Neste capítulo serão analisadas, nesta ordem, as funções dos profissionais que atuam junto aos adolescentes infratores, desde a apreensão, encaminhamento e julgamento até o cumprimento das medidas sócio-educativas.

#### **3.1 - A função dos policiais militares**

Estes profissionais são os primeiros da rede que se estabelece para a instauração dos procedimentos frente a um adolescente acusado de infração. Os policiais militares são autorizados a verificar a acusação das vítimas quanto aos delitos supostamente cometidos pelos adolescentes ou apreender o adolescente em flagrante delito.

Uma vez verificada a veracidade do ato infracional, o policial deve - por determinação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* - encaminhar este adolescente, sem algemas e na parte da frente do camburão policial, ao distrito policial mais próximo. Neste local, o responsável legal pelo adolescente também deverá participar da instauração dos procedimentos. Na delegacia é elaborado o boletim de ocorrência, que deverá ser entregue ao Delegado da Polícia Civil para que seja instaurado o procedimento de verificação do ato infracional.

Nas entrevistas realizadas para o desenvolvimento desta dissertação, foi verificado o quanto podem ser complexas as relações entre policiais e adolescentes infratores, fato que será devidamente explorado posteriormente.

#### **3.2 - A função dos delegados**

Após a chegada do Boletim de Ocorrência (BO) ao Delegado Civil, cabe a este dar início ao inquérito policial. Após realizar uma entrevista com o adolescente acusado da infração e com um de seus responsáveis, o delegado encaminha ou não o Boletim, juntamente com o inquérito da Delegacia Civil – no qual constam suas opiniões sobre os fatos ocorridos e sobre a entrevista - à Promotoria da Infância e da Adolescência local. É interessante observar que, segundo o delegado entrevistado, mais de 50% dos adolescentes que passam pela

Delegacia de Orientação ao Menor são liberados com os responsáveis. A representação aos promotores é realizada num número bem mais reduzido de casos.

No capítulo 4 serão analisadas algumas entrevistas com delegados que apontam, dentre outras questões, a necessidade de agilizar os procedimentos ligados ao adolescente infrator, indicando algumas possibilidades reais para tal celeridade.

### **3.3 - A Promotoria Pública e o *Estatuto da Criança e do Adolescente***

A Constituição de 1988 representou um marco decisivo no processo de redemocratização do país, uma vez que significou um grande avanço no que diz respeito ao funcionamento das instituições de justiça, objetivando a ampliação do acesso a esses órgãos. (Cavalcanti, 1999) Ela não apenas normatizou uma série de novos direitos - como por exemplo, os relativos ao meio ambiente - como também conferiu novas atribuições a um órgão do sistema formal de justiça, o Ministério Público, definindo-o como uma espécie de “defensor” dos direitos constitucionais do cidadão.

Segundo Cavalcanti (1999), devido à transformação institucional pela qual o Ministério Público vinha passando, e que teve seu ponto culminante com a *Constituição Federal* de 1988 - que consolidou uma tendência que já vinha se delineando desde os meados da década de 80 - e com a conseqüente ampliação da esfera de atuação de seus agentes, o Ministério Público passou a chamar maior atenção enquanto um órgão de defesa dos interesses coletivos e difusos (meio-ambiente, bens e direitos de valor artístico e paisagístico, etc.), bem como de segmentos considerados minoritários (crianças e adolescentes infratores, dentre outros).

Com a Constituição de 1988, as atribuições do Ministério Público foram significativamente alteradas, posto que os promotores públicos assumiram funções até então delegadas a outras instâncias da esfera jurídica. Estas mudanças estavam relacionadas a uma nova conduta jurídica, segundo a qual os interesses sociais dos cidadãos - incluídos entre estes os adolescentes infratores - deveriam ser o foco de atuação. A colaboração dos promotores foi decisiva, por exemplo, na redação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* o qual, não por acaso, ficou conhecido em alguns circuitos como “Estatuto dos Promotores” (Silva, 1996).

É interessante relembrar, ainda, que além de sua clássica atuação na esfera criminal – o Ministério Público era incumbido de investigar diretamente as infrações, promovendo em

juízo a apuração dos delitos e a responsabilização dos seus autores -, em constituições anteriores o Ministério Público figurava apenas como instituição de defesa dos interesses dos governantes e do próprio Estado (Cavalcanti, 1999).

Com a implementação do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, o Ministério Público teve suas atribuições ampliadas. No âmbito das medidas sócio-educativas, passou a dividir responsabilidades com o juizado. Até o *Código de Menores*, o papel do Ministério Público era apenas o de inspecionar as audiências para a apuração da infração cometida por “menores” e inspecionar os locais onde estes se encontravam (Frota, 1997).

Com o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, os promotores públicos tiveram suas funções ampliadas no que diz respeito ao adolescente que cometeu ato infracional. De acordo com as determinações do *Estatuto*, os promotores têm a função de **promover e acompanhar os procedimentos** relativos às medidas sócio-educativas estipuladas pelo juiz da infância e adolescência, quais sejam: advertência, reparação do dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação.

De acordo com as diretrizes do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, compete ao Ministério Público:

1) promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes. Uma vez que o caso é instaurado pelo delegado de polícia e apresentado à promotoria pública, cabe ao promotor apurar e acompanhar o caso, apontando todos os caminhos possíveis entre o arquivamento, a remissão ou a representação do processo ao juiz;

2) promover o arquivamento do processo, desde que no entendimento do promotor o adolescente não mereça a representação do processo diante do juiz. Para isso, é necessária a homologação (aprovação ou confirmação) do juiz; isto implica certa partilha de poder entre promotores e juizes. Não havendo concordância sobre o arquivamento ou remissão, cabe à autoridade judiciária (juiz) recorrer ao Procurador Geral de Justiça, mediante termo fundamentado, e este oferecerá representação, designará outro membro do Ministério Público para apresentá-la, ou ratificará o arquivamento ou a remissão, que só então estará a autoridade judiciária obrigada a homologar.

3) conceder a remissão como forma de exclusão do processo ou suavização da medida, propondo uma medida sócio-educativa mais leve junto à remissão. Esta decisão também depende da homologação do juiz de direito;

4) após apuração e audiência com o adolescente e o responsável, caso não tenha sido concedido o arquivamento ou a remissão, o promotor deve apresentar o processo do

adolescente acusado de infração ao juiz, para que este aplique as medidas sócio-educativas cabíveis;

5) instaurar sindicâncias em entidades de atendimento que estejam violando os direitos dos adolescentes infratores, aplicando as medidas necessárias e permitidas, ou seja, cabe ao promotor vistoriar os locais onde as medidas sócio-educativas estão sendo aplicadas aos adolescentes. Havendo qualquer irregularidade, cabe ao promotor instaurar um processo contra o órgão ou instituição em questão;

6) aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra normas de proteção à criança e ao adolescente. Cabe ao promotor público averiguar se os técnicos e o corpo administrativo que tratam dos adolescentes estão cumprindo o que determina a lei. Se assim não for, o promotor tem o poder de representar um processo contra o técnico ou contra a instituição, acusando-os perante o juiz.

Com o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, as medidas sócio-educativas passaram a visar o desenvolvimento humano do adolescente. Contudo, apesar de todos os avanços já notados, é notório que estes preceitos ainda estão distantes de sua plena efetivação (Volpi, 1999). De acordo com Costa, o sistema de administração da justiça juvenil (Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria Pública - voltados para a defesa dos casos de abusos e maus tratos da infância e da adolescência - e a Magistratura da Infância e da Adolescência) concretiza, na prática, a passagem do modelo correccional-repressivo defendido pelo antigo *Código de Menores* para um modelo garantista, mas rigoroso e justo no trato da questão infracional (Costa, 1997).

Um problema persistente, porém, é que mesmo após 12 anos da promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, ainda não existem muitos locais apropriados para a execução das medidas que ele propõe. Para o procedimento de internação, por exemplo, ainda são usados os espaços físicos das antigas FEBEM's. A promotoria pública, muitas vezes, concede a remissão ou pedido de liberdade ao adolescente por não se encontrarem disponíveis locais apropriados para a medida sócio-educativa de semiliberdade ou internação.

Como o *Estatuto da Criança e do Adolescente* atribuiu funções importantes tanto para os juízes quanto para os promotores, a relação entre estes dois membros da esfera jurídica possui várias facetas e, nem sempre, os procedimentos defendidos pelos promotores públicos para com os adolescentes infratores são endossados pelos juízes.

### 3.4 - Os Juizes da Infância e Adolescência e o *Estatuto da Criança e do Adolescente*

As funções atribuídas ao juiz em toda a legislação que antecedeu o *Estatuto da Criança e do Adolescente* eram extremamente amplas, ligadas à aplicação das medidas cabíveis aos adolescentes que houvessem cometido ato infracional e aos demais adolescentes que se encontravam em risco psíquico-social. (Benfica, 1989) Cabia ao juiz determinar a apreensão do menor para a execução de qualquer das medidas sócio-educativas, assim como determinar medidas administrativas (por exemplo, mandar um promotor público para verificar os reformatórios) que viabilizassem a proteção e a vigilância dos “menores autores infracionais”.

Com o *Estatuto*, após 1990, as funções atribuídas ao Juizado de Menores modificaram-se na letra da lei - a começar pelo nome dessa instância judiciária, que passou a ser denominada Juizado da Infância e da Adolescência . Os juízes tiveram as seguintes determinações:

- 1) conhecer as representações promovidas pelo Ministério Público para a apuração do ato infracional;
- 2) determinar a medida sócio-educativa pertinente ao adolescente;
- 3) conceder a remissão (suspensão ou extinção do processo) simplesmente, acatando a expedição do promotor público ou sendo cumulada com outra medida sócio-educativa à exceção da medida de semiliberdade ou internação de acordo com sua percepção do processo já instaurado.

Com relação ao adolescente infrator, uma importante mudança foi a que levou a uma divisão mais igualitária de funções entre o Juizado e o Ministério Público. Se nas legislações que antecederam o *Estatuto da Criança e do Adolescente* cabia ao Juiz a concessão de arquivamento, e a determinação de todas as medidas de repreensão dos adolescentes, após o *Estatuto* a promotoria pública da infância e adolescência passou a poder expedir o arquivamento e a remissão, ainda que com a necessária homologação do juiz. Este fato acaba trazendo uma divisão mais igualitária de ações e um aumento da autonomia da promotoria na esfera dos direitos da criança e do adolescente.

A participação dos promotores, dessa forma, serviu para democratizar a avaliação dos casos envolvendo adolescentes infratores. Estes passaram a ser ouvidos, antes que ocorresse a avaliação final do caso por um juiz. A promotoria propiciou espaço para que o adolescente infrator e seu responsável possam se posicionar e se defender. Além disso, o *Estatuto* abriu a

possibilidade de que os próprios promotores tenham mais espaço para representar os casos de adolescentes infratores, pois havendo discordância entre o promotor e o juiz sobre o arquivamento e remissão, quem define em última instância é o Procurador Geral de Justiça.

Percebe-se, diante desse quadro, que não houve uma mera retração das funções do juizado, e sim uma adequação e uma divisão de responsabilidades e de poder entre este e o Ministério Público, no âmbito da aplicação das medidas sócio-educativas para o adolescente que cometeu ato infracional.

Esta mudança é de grande importância, uma vez que o adolescente autor de ato infracional passa a não ser julgado por um parecer único - o do juiz -, sendo avaliado também, durante todo o processo, pela promotoria. O adolescente pode, inclusive, ter sua liberdade garantida ainda na fase em que seu processo está com o promotor público, desde que haja a homologação do juiz. Isto significa uma transformação expressiva, na medida em que rompe a hegemonia do Juizado da Infância e Adolescência, que prevaleceu por décadas no Brasil.

Contudo, apesar de todas essas transformações, a determinação das medidas sócio-educativas continua a ser de responsabilidade exclusiva do juiz, cabendo aos promotores a representação e o acompanhamento de toda a execução das mesmas. Essas medidas sócio-educativas são determinadas pelos juizes de acordo com a gravidade do delito cometido, partindo da mais leve para a mais grave, e são as seguintes:

1) Advertência: é a medida mais leve prevista no *Estatuto da Criança e do Adolescente*, e consiste numa reprimenda verbal feita pelo juiz;

2) Reparação de danos: quando o ato infracional causa danos ao patrimônio, poderá o juiz determinar que o adolescente repare os danos cometidos ou compense os prejuízos causados por seu ato;

3) Prestação de serviços à comunidade: consiste em realizar tarefas gratuitas junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas, etc;

4) Liberdade Assistida: é a medida de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente, aplicada na sua própria cidade, perto de sua família. Para se executar esta medida, normalmente existe a cooperação técnica do poder público. Normalmente órgãos das prefeituras municipais e técnicos da área social ficam responsáveis pelo acompanhamento da vida deste adolescente por um período de tempo; depois os técnicos realizam uma avaliação liberando ou não o adolescente da liberdade assistida;

5) Semiliberdade: a semiliberdade corresponde à prisão-albergue, onde o adolescente sai para trabalhar e estudar, e volta para dormir, sem prazo de permanência pré-determinado;

6) Internação: é a medida mais severa, pois restringe drasticamente a liberdade do adolescente. A medida deve ser reavaliada obrigatoriamente de seis em seis meses. O prazo máximo de internação é de três anos e a idade máxima do adolescente é de 21 anos para sua permanência nos centros de internação. Só deve ser aplicada se não houver outra medida cabível.

Algumas destas medidas sócio-educativas já estavam presentes no *Código de Menores* - neste, eram denominadas “medidas de assistência” - e foram mantidas no *Estatuto da Criança e do Adolescente*, com algumas alterações significativas. No *Estatuto*, por exemplo, a medida de internação caracteriza-se por sua brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A internação, no *Estatuto*, tem a intenção de promover a ressocialização do adolescente infrator e, por isso mesmo, o prazo máximo para a reavaliação da necessidade da mesma é de seis meses, o que não ocorria no *Código de Menores* (Frota, 1997).

A medida de internação só pode ser decretada quando se trata de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando da reiteração do cometimento de outras infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificado da medida anteriormente imposta. O local para o cumprimento dessa medida, segundo o *Estatuto*, deve ser distinto dos locais destinados aos casos sociais (como os abrigos) e os critérios de separação por idade, compleição física e gravidade da infração devem ser respeitados.

No próximo capítulo será apresentada a estrutura da pesquisa de campo realizada, serão discutidas e exploradas as entrevistas realizadas, bem como alguns dados quantitativos referentes aos processos dos adolescentes infratores, fundamentais ao desenvolvimento desta dissertação.

## **CAPÍTULO 4**

### **A PROMOTORIA PÚBLICA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA DE BELO HORIZONTE E RIBEIRÃO DAS NEVES: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E DINÂMICAS.**

Neste capítulo discutiremos a estrutura das Promotorias Públicas da Infância e da Adolescência de Belo Horizonte e de Ribeirão das Neves, assim como as dinâmicas e procedimentos adotados pelos promotores públicos destes órgãos no encaminhamento dos processos relativos aos adolescentes infratores.

Para a realização de parte das pesquisas desta dissertação, foi necessário obter a autorização formal do Coordenador dos promotores de Belo Horizonte. Só assim foi possível ter acesso, por exemplo, a alguns dados quantitativos da Promotoria da Infância e Adolescência. Conteí também com a colaboração de alguns técnicos que trabalham no Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte no sentido de me passarem informações referentes a dados quantitativos de processos dos adolescentes infratores. Vale ressaltar que este acesso ficou restrito aos dados quantitativos, uma vez que os processos propriamente ditos correm em segredo de justiça e, após seu encerramento – quando nenhuma pessoa pode ter acesso aos mesmos - eles são enviados para serem arquivados no Cartório Civil Público de Belo Horizonte.

Os dados quantitativos referentes às medidas de arquivamento e remissão expedidas pelos promotores e homologadas pelos juízes encontram-se em fase de processamento pela Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte. Os promotores apenas informaram o número total de processos que entraram na promotoria no período pesquisado. No caso desta dissertação o período foi de janeiro a novembro de 2002.

A escolha deste se deu pelo fato de que somente no início de 2002 (janeiro) se iniciou uma certa organização dos processos e, principalmente, a tabulação de alguns desses dados referentes aos processos que envolvam os adolescentes infratores. A justificativa por finalizar no mês de novembro do mesmo ano se deu em função dos prazos para a finalização dessa dissertação. Em Ribeirão das Neves, os dados referentes ao arquivamento e remissão, para este período pesquisado, estavam acondicionados na promotoria pública da infância e adolescência. Porém, os dados quantitativos das demais medidas sócio-educativas ainda se encontram em fase organização

Encontra-se também em fase de estruturação um sistema computacional no juizado da infância e adolescência de Ribeirão das Neves capaz de informar a respeito das demais

medidas sócio-educativas determinadas pelos juízes. Desse modo, é necessário ressaltar que a inexistência de alguns dados qualitativos pode, em determinados momentos, fragilizar e até mesmo prejudicar as análises acerca das demais medidas sócio-educativas determinadas no juizado.

#### **4.1 - A estrutura da Promotoria Pública da Infância e Adolescência em Belo Horizonte**

A Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte foi fundada em 1993 e conta, hoje, com quatro promotores responsáveis pela investigação e pela instauração dos procedimentos cabíveis nos casos de adolescentes acusados de atos infracionais e com quatro promotores responsáveis pela instauração dos procedimentos necessários nos casos de crianças e adolescentes vítimas de maus tratos e quaisquer outros tipos de abuso, ou seja, responsáveis pelos casos de todas as crianças e adolescentes considerados em situação de risco.

Dentre os oito promotores da infância e adolescência que atuam na Promotoria Pública de Belo Horizonte, quatro possuem, além da escolaridade mínima exigida para a participação no concurso e ingresso na carreira do Ministério Público - bacharelado em Direito -, pós-graduação<sup>7</sup>. Um deles exerce a função de Coordenador, tendo suas atribuições vinculadas ao monitoramento das atividades dos demais promotores e objetivando, dentre outras coisas, amenizar possíveis conflitos que existam dentro da instituição. O posto de Coordenador, ainda que não seja um cargo formal dentro do Ministério Público, é reconhecido pelo Procurador Geral de Justiça do Estado. Este coordenador foi escolhido pelos demais membros da promotoria por ser o mais antigo deles no órgão. É interessante observarmos, conforme observa Sadek, que esta estrutura contraria as afirmações de muitos autores a respeito da ausência de hierarquia interna nas Promotorias Públicas brasileiras (Sadek, 2000).

É importante observar, também em relação à Promotoria Pública da Infância e da Adolescência de Belo Horizonte, que quanto ao espaço físico, ela utilizou o mesmo prédio do Juizado da Infância e Adolescência até o ano de 1999. Segundo os relatos de vários técnicos que trabalhavam no órgão naquela época, eram evidentes as divergências entre os grupos de

---

<sup>7</sup> As informações de cunho pessoal a respeito dos promotores- como situação familiar, renda, grau de instrução, entre outras- são altamente sigilosas e ficam arquivadas somente no Departamento Pessoal da Promotoria Pública. Assim sendo, é importante ressaltar que todas as informações deste tipo encontradas nesta dissertação foram obtidas através de entrevistas realizadas com os promotores públicos.

profissionais, posto que muitas vezes juizes e promotores que discordavam dos resultados de determinados julgamentos acabavam por confrontar-se em reuniões entre as equipes e mesmo durante encontros casuais no espaço físico em que compartilhavam - o que gerava problemas constantes entre as duas instâncias de poder.

Isto foi minimizado a partir do momento em que o Procurador Geral de Justiça do Estado liberou uma verba para que os promotores públicos da infância e da adolescência se deslocassem para novas instalações físicas. Ainda que o ideal fosse a proximidade entre as instalações destes dois órgãos - de qualquer forma, os promotores e os juizes da infância e adolescência, por força da lei, se relacionam intensamente, uma vez que cabe aos promotores conceder o arquivamento e a remissão (com homologação do juiz) ou realizar a representação dos adolescentes infratores durante as audiências no Juizado da Infância e Adolescência -, eles teriam agora espaços distintos para sua atuação.

Este problema, referente ao espaço físico ocupado por promotores e juizes, não pode ser generalizado a partir do caso da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, cujo distanciamento físico do espaço ocupado pelo Juizado funcionou como redutor de conflitos. No caso da Promotoria de Ribeirão das Neves, por exemplo, a proximidade espacial dos dois órgãos não redundava em problemas, acabando, ao contrário, por facilitar as relações entre os promotores e juizes da municipalidade.

Estas constatações podem nos levar a questionar a importância do espaço físico como variável importante na avaliação dos conflitos existentes entre essas duas categorias profissionais, promotores e juizes. Na realidade, a nosso ver, o espaço físico é apenas uma das variáveis a serem consideradas, dentre as quais podemos incluir as referentes à postura profissional, às diferenças de doutrinas. Todas parecem ser, assim, importantes e passíveis de consideração ao se analisarem os conflitos percebidos entre as categorias em questão. Isto é reforçado pela proposta de Sadek de que cada comarca exige uma pesquisa individual, uma vez que cada uma apresenta características distintas, que não devem ser generalizadas para a instituição “Promotoria Pública da Infância e da Adolescência” sem os devidos questionamentos (Sadek, 2000).

A partir de nossas análises das Promotorias de Belo Horizonte e de Ribeirão das Neves, foi possível perceber que, apesar de todas as dificuldades acarretadas pelas diferenças de pensamentos, doutrinas e atitudes entre promotores e juizes, há uma busca constante – por parte tanto da Promotoria quanto do Juizado – de uma parceria efetiva entre os órgãos dos quais são representantes. Essa tentativa parece-nos de fundamental importância, uma vez que

o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, como já discutido nos capítulos anteriores, atribuiu aos promotores funções que os levam a compartilhar atividades com os juízes.

Uma destas funções compartilhadas refere-se ao arquivamento e à remissão dos processos envolvendo adolescentes infratores, um dos pontos centrais desta pesquisa e também um dos aspectos mais complexos na relação, de certa interdependência, que passaram a vivenciar promotores e juízes após o Estatuto da Criança e do Adolescente. Ainda que o artigo 180 do Estatuto (nos incisos I e II) afirme que compete ao Ministério Público promover o arquivamento dos autos e conceder a remissão, o artigo 181 afirma que, após ser expedido o arquivamento dos autos ou concedida a remissão pelo representante do Ministério Público, mediante termo fundamentado que conterà o resumo dos fatos, os autos serão submetidos à autoridade judiciária (juiz de direito) para que esta proceda à homologação ou não.

Se houver discordância entre a proposição do Ministério Público e a do Juizado, a autoridade judiciária (juiz) fará a remessa dos autos ao Procurador-Geral de Justiça, mediante despacho fundamentado; este, por sua vez, oferecerá representação, designará outro membro do Ministério para apresentá-la ou ratificará o arquivamento ou a remissão. Caso isso ocorra, a autoridade judiciária estará obrigada a homologar a proposição. Estas considerações são de grande relevância para que possamos aquilatar o grau de autonomia dos promotores públicos da infância e adolescente com relação às medidas impostas aos adolescentes acusados de infração. É perceptível, assim, a existência de uma divisão/compartilhamento de funções entre juízes e promotores no que se refere às infrações cometidas por adolescentes, questão que evidencia a extrema complexidade das relações envolvidas neste processo.

Arantes afirma que o Ministério Público, mesmo diante desse quadro de disputa e divisão de poder, exerce um “lobby” poderoso dentro do sistema jurídico: para ele, após a Constituição de 1988 - quando o Ministério Público passou a ter uma série de determinações ligadas à defesa dos interesses difusos e coletivos - criou-se uma certa “aura” em torno dos promotores, que passaram a ser considerados os “defensores da sociedade” a partir do momento em que lhes foram dadas condições mais efetivas para reivindicar ações neste sentido (Arantes, 2002).

É interessante observar, ainda, o alto grau de alternância dos promotores entre as diferentes comarcas, uma vez que muitos dos promotores da infância e da adolescência que atuam na Promotoria Pública de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves não estão permanentemente vinculados a ela: muitos deles estão ali apenas em substituição a outros promotores. Pelos princípios da Promotoria Pública, os promotores da infância e da adolescência possuem as mesmas atribuições em qualquer promotoria a que estejam

vinculados. A transferência, assim, pode ocorrer sempre que a Procuradoria de Justiça do Estado de Minas Gerais verificar a necessidade de um aumento do número de promotores da infância e da adolescência em uma determinada cidade ou comarca devido ao aumento da demanda por estes profissionais. Essa transferência deve ser feita, sempre, em detrimento de outra cidade que demonstre um menor número de infrações cometidas por adolescentes, ou seja, uma menor necessidade do promotor solicitado.

Esta, contudo, é uma situação menos freqüente em Belo Horizonte que em Ribeirão das Neves, mas em ambas promotorias as transferências podem refletir nos procedimentos realizados. É o que acontece, por exemplo, com promotores que atuaram durante muitos anos em cidades pequenas e são transferidos para a promotoria de Belo Horizonte. Eles demonstram dificuldades as mais variadas no estabelecimento de critérios para a representação do adolescente infrator ao juiz, uma vez que nas suas cidades de origem costumavam ver atribuídos aos adolescentes, na maior parte dos casos, pequenos delitos. Contudo, ao chegarem em Belo Horizonte ou Ribeirão das Neves – município da região metropolitana – se vêem diante de realidades completamente distintas: de acordo com as entrevistas realizadas com os promotores, a incidência e a natureza dos delitos ocorridos nas capitais e regiões metropolitanas são em geral de maior gravidade do que a dos delitos registrados nas pequenas cidades do interior.

Isto acarreta uma grande diferenciação nos procedimentos dos promotores em relação aos adolescentes infratores, sendo comum que ocorra, para um mesmo tipo de delito praticado por adolescentes, a instauração de procedimentos sugerindo medidas completamente diferentes. Contudo, se observadas e analisadas sob uma ótica institucional, é possível dizer que as Promotorias Públicas da Infância e da Adolescência apresentam características que denotam unidade. Segundo a pesquisa de campo mostrou, as promotorias pesquisadas realizam um esforço constante em pautar sua atuação pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, existem outros aspectos que denotam diversidade - como é o caso da trajetória pessoal dos promotores - e que, inegavelmente, influenciam nos resultados dos procedimentos adotados diante do adolescente acusado de infração.

Um dos procedimentos adotados pela Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte é uma atividade denominada “Menor do Dia”: nesta atividade diária um dos promotores realiza a audiência com o adolescente antes de representá-lo ou de conceder o arquivamento ou a remissão. Para a execução desta tarefa, a cada dia é escolhido um promotor, ficando os outros três incumbidos da análise de processos ligados ao adolescente infrator. Com isto objetiva-se dar mais agilidade aos procedimentos ligados aos adolescentes

infratores. Na realidade, “Menor do Dia” é uma denominação formal para um procedimento existente também em outras promotorias, ainda que com características diversificadas. Também em Ribeirão das Neves este atendimento é realizado, mas sem esta denominação e sob a responsabilidade de uma única promotora da infância e adolescência, que deve tanto promover o atendimento ao adolescente quanto verificar os processos a serem encaminhados aos juízes num mesmo dia.

É interessante observarmos que o termo “menor” - tão questionado por várias correntes de promotores e juristas no decorrer da formulação e implementação do Estatuto da Criança e Adolescente – seja utilizado na denominação desta atividade diária da Promotoria de Belo Horizonte, na qual o promotor escalado para esta tarefa opta, diante do adolescente infrator, pelo arquivamento, remissão ou pela representação de outra medida sócio-educativa ao juiz. A utilização dessa terminologia suscita questionamentos relativos ao efetivo distanciamento dos promotores dos velhos preceitos contidos nas legislações anteriores para a infância e a adolescência, legislações estas já discutidas. Tal questão parece corroborar a afirmação de Volpi, para quem os preceitos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente serão inseridos gradualmente nas práticas das instâncias jurídicas, as quais, por sua vez, incorporarão as novas prerrogativas muito de acordo com suas especificidades (Volpi, 1999).

Cabe ressaltar, ainda, que outros tipos de documentos, como o boletim de ocorrência elaborado por policiais militares para o registro do ato infracional do adolescente, ainda utilizam habitualmente o termo “menor”. Em relação aos promotores, no entanto, não foi verificado em outros documentos e nem nas entrevistas o uso do termo “menor” para designar o adolescente infrator.

#### **4.2 - A estrutura da Promotoria da Infância e Adolescência em Ribeirão das Neves**

A Promotoria da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves foi criada no ano de 1988 e conta, atualmente, com quatro promotores. Destes, apenas uma promotora é responsável pelos adolescentes que cometeram algum tipo de ato infracional, sendo que os demais dividem entre si várias atribuições, trabalhando tanto na área civil quanto na penal.

Os quatro promotores possuem formação de bacharel em Direito, e a promotora que atua junto à infância e à adolescência possui curso de pós-graduação. Em minha primeira visita à Promotoria da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves, a promotora mostrou-

me as instalações da promotoria, sua sala e os arquivos nos quais se encontravam a documentação dos processos dos adolescentes acusados de infração a serem representados aos juizes e os dados quantitativos dos processos que terminaram com a determinação do arquivamento ou da remissão. Em relação às demais medidas sócio-educativas, no entanto, não tive acesso aos dados por serem de responsabilidade do juizado da infância e adolescência.

Segundo informações de funcionários, a organização do material no Juizado da Infância e Adolescência - que se situa no mesmo prédio da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves - só foi iniciada no mês de março de 2003, momento em que a Procuradoria Geral do Estado forneceu autorização e verbas para a compra de arquivos destinados à guarda dos processos. Apesar de visitas constantes ao Juizado, o fato dos arquivos ainda não se encontrarem organizados impediu a elaboração de estatísticas consolidadas acerca de todas as medidas sócio-educativas propostas pela Promotoria e pelo Juizado de Ribeirão das Neves.

Parece interessante ressaltar que, enquanto os processos ainda se encontravam na promotoria, pude ter acesso a alguns deles para leitura e análise, desde que na presença da promotora. Com isto, na Promotoria da Infância e da Adolescência de Ribeirão das Neves foi possível tomar conhecimento das etapas que compõem um processo de acusação de ato infracional contra adolescentes. Isto possibilitou que alguns modelos de procedimentos realizados pelos promotores pudessem estar em anexo nesta dissertação, com a devida autorização da Promotoria da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves.

Entretanto, a partir do momento em que é enviado ao Juizado, o processo passa a correr em segredo de justiça, podendo ser acessado apenas pelo advogado, pelo promotor, pelo juiz e pelo defensor público. As demais pessoas, pesquisadores ou interessados por motivos diversos, precisam aguardar a organização e o arquivamento dos processos pelos funcionários, para que eles possam fornecer informações e dados quantitativos a respeito dos mesmos, continuando vetado o acesso aos próprios processos.

Quanto aos adolescentes infratores, verifica-se que a relação entre Promotoria e Juizado é menos conflituosa em Ribeirão das Neves do que em Belo Horizonte. Segundo as entrevistas realizadas com a promotora da infância e adolescência, ao determinar o arquivamento ou remissão dos adolescentes acusados de infração, ela não enfrenta forte oposição dos juizes, os quais normalmente homologam o pedido da Promotoria.

Esta postura mais convergente entre juizes e promotores em Ribeirão das Neves é, provavelmente, facilitada pelo reduzido número de promotores que compõem a comarca de

Ribeirão das Neves, uma vez que, através de reuniões frequentes e de projetos elaborados em comum, pode-se criar uma identificação maior entre os mesmos.

A existência deste canal de comunicação ampliado entre as duas categorias acaba por facilitar o andamento dos procedimentos legais relativos aos adolescentes acusados de cometimento de ato infracional em Ribeirão das Neves. Em Belo Horizonte, ao contrário, onde existe uma estrutura mais complexa e um maior número de promotores, é possível perceber maiores divergências internas e até mesmo com o Juizado. Estas afirmações reforçam, uma vez mais, a postura de Sadek referente à necessidade de análise individual de cada promotoria (Sadek, 2000).

Parece-nos relevante salientar que, tanto na Promotoria de Belo Horizonte quanto na de Ribeirão das Neves, percebe-se que existe um número reduzido de promotores e, com isso, um excesso de atribuições para os mesmos. Os quatro promotores de Belo Horizonte precisam atender aos adolescentes, instaurar os procedimentos cabíveis, acompanhar visitas a centros de semiliberdade e internação e atendem, em média, 10 adolescentes por dia. A promotora de Ribeirão das Neves realiza as mesmas atividades para uma média de 10 adolescentes por semana, sendo que estes são atendidos apenas às quartas-feiras. Como não há plantões nas promotorias, verifica-se que, às segundas-feiras (no caso de Belo Horizonte) ou depois de feriados prolongados (Belo Horizonte e Ribeirão das Neves), o número de adolescentes tende a aumentar consideravelmente. Nas entrevistas os promotores, sem exceção, afirmaram a necessidade de ampliação do quadro funcional.

#### **4.3 - Os procedimentos dos promotores para com os adolescentes acusados de infração nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves**

Nesta seção trataremos dos procedimentos adotados pelos promotores de Belo Horizonte e de Ribeirão das Neves diante de um adolescente acusado de cometer ato infracional. Em ambas as promotorias pesquisadas existe uma postura institucional que deve ser respeitada e seguida por todos os promotores, já determinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O que pode diferir entre as duas promotorias é o modo como o ambiente interno (condutas pessoais) e o externo (relações com outras instituições, localidade geográfica da promotoria) interferem nas atividades da instituição.

O diagrama apresentado a seguir mostra todas as etapas pelas quais passa o adolescente acusado de ter cometido ato infracional, desde a apreensão até a determinação



promotorias e suas relações com as demais instâncias determinam, em certa medida, o grau de subordinação e autonomia de cada uma delas.

Para que sejam adotados os procedimentos relacionados ao adolescente que cometeu a infração existe a instauração de um processo, que vai sendo composto por uma seqüência de documentos que se somam a cada etapa. Em Ribeirão das Neves, os processos que ainda serão apurados pelos promotores e enviados aos juizes ficam na sala da Promotoria Pública da Infância e Adolescência, o que, como já informado anteriormente, permitiu sua leitura e o conhecimento de todas as etapas de apuração e julgamento do ato infracional.

Este é um procedimento correto, qual seja, acondicionar os processos que ainda serão enviados aos juizes no mesmo ambiente em que trabalham os promotores. Quando não há esta organização, cada promotor fica com seus processos, sem acondicioná-los num local único, como ocorre com alguns promotores da Promotoria da Infância e Adolescência de Belo Horizonte o que dificulta e muito sua organização e sistematização.

Quanto aos processos com determinação de arquivamento e remissão existentes na Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, ocorreu um fato que complicou parte da pesquisa de campo. Nesta Promotoria apenas dois dos quatro promotores possuem os números de arquivamentos e remissões determinados por eles ao mês. Contudo, um dos dois promotores não consentiu em repassar estas informações quantitativas, enquanto o outro nos repassou informações parciais, de modo que não nos foi possível totalizar os casos da referida promotoria.

A negação de alguns promotores em informar o número de remissões ou arquivamentos concedidos gera algumas hipóteses referentes às implicações que esta publicização teria: o acesso aos dados poderia revelar os verdadeiros motivos que levam os promotores a expedir o arquivamento ou a remissão e isto talvez, aos olhos dos mesmos pudessem ter implicações, se divulgadas.

É compreensível que, mesmo existindo condutas legítimas determinadas em lei que, de certo modo, procuram organizar de modo mais homogêneo as promotorias e garantir a sua autonomia, os resultados dos processos dependem muito de cada promotor. Como o Código Penal estipula a gravidade dos delitos, alguns promotores determinam a medida indicada para o adolescente acusado de infração conforme a classificação feita pelo Código Penal Brasileiro, que distingue entre delitos leves, médios e graves. No entanto, a maior parte dos promotores, quando entrevistados, afirmaram que o Código Penal orienta sobre a gravidade dos delitos, mas que a determinação do arquivamento, remissão ou a representação para o juiz

ultrapassa a categorização legal, e que eles levam em conta a história de vida pessoal e familiar do adolescente e sua reincidência no ato infracional, dentre outros elementos.

Assim, a determinação das medidas sócio-educativas a serem aplicadas ao adolescente acusado de infração é fruto, também, da própria apreciação do promotor, conformada por sua trajetória de vida particular, por sua trajetória profissional específica e por suas concepções acerca do contexto social e jurídico no qual está inserido.

A instituição, ainda que tenha seus limites e parâmetros de atuação estabelecidos pelos preceitos da lei, também será formatada de acordo com as características de quem a compõe. Arantes aponta, inclusive, que as promotorias hoje já questionam a própria noção do que seja “interesse público” (Arantes, 2002).

A seguir, serão apresentados os tipos de documentos elaborados por cada um dos profissionais envolvidos com o adolescente acusado de infração, nas diversas etapas do processo.

### Quadro 2 – Documentos que compõem os processos

<b>Etapas do processo</b>	<b>Responsável</b>
Folha da Secretaria de Estado de Segurança Pública (descrição resumida do ato infracional e do autor do mesmo), conhecida como Boletim de Ocorrência.	PoliciaI Militar
Termo de apresentação do Boletim de Ocorrência ao Delegado.	PoliciaI Militar
Histórico da ocorrência do ato infracional e envio ou não das informações à promotoria pública da infância e adolescência, ou a liberação do adolescente na entrevista com o Delegado Titular.	Delegado Civil
Assinatura do delegado civil que tem autoridade legal para enviar a ocorrência ao promotor público.	Delegado Civil
Em página anexa o promotor público avalia o procedimento, relata a audiência com o infrator, determina o arquivamento ou a remissão, enviando os autos para a homologação do juiz, ou realiza a representação do processo para que o juiz determine a medida conveniente, inclusive o próprio arquivamento ou remissão	Promotor Público da Infância e Adolescência e Juiz da Infância e Adolescência
Documento anexo com a avaliação do juiz da infância e da adolescência.	Juiz de Direito
Última folha que compõe o processo: não havendo concordância por parte dos juizes quanto à concessão do arquivamento ou da remissão expedida pelo promotor, deve o mesmo levar os autos à Procuradoria Geral de Justiça do Estado para que este determine em última instância a medida que deverá cumprir o adolescente infrator, reenviando o documento para a Vara de Infância já determinada, onde a autoridade judiciária deverá homologá-la.	Procurador Geral de Justiça do Estado

Fonte: Elaboração Própria

Este é um esquema geral das etapas que compõem o processo do adolescente acusado de ato infracional. O adolescente pode ser levado para uma delegacia de orientação ao adolescente por uma autoridade policial que, no próprio local da ocorrência, procura verificar como se deu a infração através da escuta da vítima e/ou de testemunhas. Os fatos averiguados são registrados em um boletim de ocorrência, na Delegacia de Polícia Civil, que chama os pais ou responsáveis para prestar os esclarecimentos necessários, tais como local em que vive com o adolescente, se ele estuda, trabalha ou tem alguma outra ocupação, se está envolvido com drogas, dentre outras questões.

O próximo procedimento cabe ao Delegado de Polícia, o qual, através do Boletim de Ocorrência, realiza o processo de soltura ou de encaminhamento do adolescente à Promotoria Pública da Infância e Adolescência. Neste boletim de ocorrência devem estar relatados todos os fatos apurados e relatados pelas testemunhas sobre a infração cometida pelo adolescente. A partir desse momento, o promotor público deve avaliar todo o boletim de ocorrência e as informações nele contidas, e também chamar o adolescente acusado, e seu responsável legal, para uma audiência.

Segundo alguns promotores, quando os responsáveis legais pelo adolescente acusam informalmente algum delegado por abuso de autoridade ou agressão contra seu filho também é necessário investigar.

A investigação destas acusações também é de responsabilidade dos promotores, que muitas vezes são obrigados a abrir uma sindicância para averiguações junto ao delegado de polícia, o que acaba por gerar atritos e desgastes na relação entre promotores e delegados, em mais um exemplo de como as relações interinstitucionais podem ser conturbadas. Isso se dá porque a Promotoria Pública da Infância e Adolescência tem por atribuição última salvaguardar os interesses e direitos dos adolescentes autores de ato infracional.

De posse do boletim de ocorrência, o promotor o avalia e pode fazer o que se chama de “instauração de procedimento” contra o adolescente infrator, ou seja, pode dar um sinal positivo para que o processo contra o adolescente se inicie, respeitados os preceitos legais, e chegue ao juiz da infância e adolescência, que finalmente definirá a medida sócio-educativa cabível em cada caso.

Quanto ao arquivamento e à remissão, se não houver concordância entre promotores e juízes, os autos devem ser enviados pela autoridade judiciária (juiz) para que o Procurador Geral de Justiça encaminhe o processo para outro representante do MP ou para que ele ratifique o procedimento expedido pelo promotor, cabendo ao juiz, então, homologar o procedimento.

Infelizmente, a falta de dados consolidados sobre arquivamento e remissão dos casos de adolescentes infratores na Promotoria de Belo Horizonte nos impede de verificar quantos destes pedidos foram concedidos por intermédio da Procuradoria Geral do Estado. O que se pode ter é uma noção geral da incidência deste fenômeno, baseada nas entrevistas realizadas com os promotores de Belo Horizonte: segundo as informações do mais antigo membro da Promotoria Pública da Infância e Adolescência, de cada 10 determinações de arquivamento ou remissão expedidas por esta instituição, cerca de três chegam a ser homologadas pelo juiz somente após a intervenção do Procurador Geral de Justiça. Dentre estes três casos, apenas um necessita da convocação de um outro representante do Ministério Público para representá-lo.

É importante que seja claramente definido o significado do arquivamento e da remissão, uma vez que nas próprias promotorias se verifica uma certa confusão entre estes termos. O arquivamento é a forma de suspensão total do processo antes que se inicie a representação do adolescente. Ele pode ser expedido pelo promotor, mas necessita da homologação do juiz.

A remissão é uma medida um pouco mais complexa, que pode ocorrer em situações diversificadas. Pode ser concedida como forma extintiva ou suspensiva do processo, em qualquer fase antes da sentença, sendo expedida pelo promotor ou pelo juiz. A remissão visa a celeridade na prestação jurisdicional para a infância e a adolescência - reservando a instrução para os casos graves, como expresso no artigo 126, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ela não implica necessariamente em reconhecimento ou comprovação de inocência, nem prevalece para efeito de antecedentes, podendo incluir eventualmente a aplicação de quaisquer medidas sócio-educativas (exceto a colocação em regime de semiliberdade e a internação). Quer dizer, a remissão também pode ocorrer juntamente com a determinação de uma medida sócio-educativa leve. Em alguns processos, portanto, pode-se ter a expedição de remissão pelos promotores e sua homologação por parte do juiz, conjugada também a uma medida sócio-educativa leve. Nestes casos, a remissão funciona como uma espécie de “suavização” da pena aplicada ao adolescente. A remissão poderá ser revista judicialmente, a qualquer tempo, mediante pedido expresso do adolescente, de seu representante legal ou do Ministério Público. Ou seja, o procedimento de remissão, como as demais medidas sócio-educativas, pode ser revista e reavaliada.

#### 4.4 – Os processos: caracterização e quantificação

Nesta seção, estaremos averiguando e analisando a incidência de processos de adolescentes infratores nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e de Ribeirão das Neves, no período compreendido entre os meses de janeiro e novembro de 2002. Através de entrevistas realizadas com os promotores de Belo Horizonte e também com base em alguns dados quantitativos disponíveis no juizado da infância e adolescência de Belo Horizonte, confirma-se o número, de janeiro a novembro de 2002, de 2200 processos contra adolescentes infratores em Belo Horizonte. Já em Ribeirão das Neves, para o mesmo período, evidenciou-se a entrada de 480 processos, segundo dados quantitativos da própria promotoria da infância e adolescência.

A opção por este período deve-se em parte, como já apontado, à falta de sistematização de dados referentes a períodos anteriores a este, conforme relatado pelos técnicos responsáveis pelo setor de informática e pela divulgação de estatísticas.

Para o levantamento dos dados quantitativos, foram fundamentais o auxílio, a dedicação e a boa vontade de alguns dos técnicos entrevistados, que se empenharam na busca de informações nos mais diversos setores da Promotoria e do Juizado. A dificuldade em transformar estas informações dispersas em um todo coeso faz com que, em alguns momentos, estes dados e suas análises sejam apresentados de modo fragmentado.

Um dos pontos observados em relação aos processos foi que, quando o processo chega às mãos da promotoria, o adolescente participa, juntamente com os responsáveis, de uma audiência com o promotor - tanto em Ribeirão das Neves quanto em Belo Horizonte. Esta audiência pode ocorrer com tranquilidade ou pode necessitar da presença de uma autoridade policial, convocada pelo promotor com o objetivo de apaziguar quaisquer tensões ou conflitos que venham a ocorrer durante a audiência.

O que se busca, com esta audiência, é obter o máximo de informações do adolescente sobre o ato infracional praticado e sobre sua vida, de um modo geral. Para isto, não existe um roteiro pré-estabelecido de perguntas a serem feitas ao adolescente, mas é possível identificar algumas que aparecem, com determinada frequência, na maioria das audiências: como se processou o fato? qual o local da ocorrência e quais as pessoas envolvidas? o que você costuma fazer cotidianamente? ainda estuda? já realiza algum tipo de trabalho? é reincidente na prática de algum delito?

Após escutar o adolescente e buscar respostas para estas e outras perguntas, os promotores passam a ouvir o responsável por ele/a. São essas informações, obtidas nesta

audiência, que norteiam o promotor em sua análise do comportamento do adolescente acusado e do ato infracional em si. É neste momento, ainda, que o promotor pode optar pelo arquivamento dos autos ou pela remissão como forma extintiva do processo ou, então, por fazer a representação do processo do adolescente diante do juiz.

É importante deixar claro, como já devidamente explicado anteriormente, que a falta de organização, a ausência e a não disponibilidade de repassar os dados quantitativos podem fragilizar algumas análises. Foram os seguintes dados quantitativos obtidos:

\*Ribeirão das Neves: arquivamento e remissão (através de informação de dados quantitativos da promotoria pública da infância e adolescência).

\*Belo Horizonte: advertência, reparação do dano, prestação de serviço a comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (dados quantitativos conseguidos através de consolidados existentes no juizado da infância e adolescência).

Cabe recordar aqui, rapidamente, as determinações e medidas que podem ser indicadas:

- a) arquivamento;
- b) remissão pura e simples ou “remissão cumulada”;
- c) advertência pelo juiz;
- d) reparação do dano;
- e) prestação de serviço à comunidade;
- f) liberdade assistida;
- g) semiliberdade;
- h) internação.

À exceção do arquivamento e da remissão, que passaram a ser procedimentos expedidos também pelos promotores após a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ainda que necessitem da homologação do juiz - as demais medidas são representadas pelos promotores mas só podem ser determinadas apenas pelos juízes de direito, caracterizando a última etapa do processo do adolescente infrator. Nestes casos, cabe aos promotores de justiça acompanharem o andamento das mesmas, com ênfase especial para as determinações de semiliberdade e internação, pois essas medidas, por sua própria complexidade, exigem um acompanhamento mais sistemático.

Apesar dos problemas já mencionados, a pesquisa de campo revelou importantes dados sobre cada uma das medidas sócio-educativas aplicadas pelos promotores e/ou juízes, e

permitiu a análise de elementos que ilustram as relações de autonomia, fragilidade, dependência e independência existentes entre os promotores e outros profissionais envolvidos.

#### **4.4.1 – Arquivamento**

O arquivamento é um procedimento determinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não sendo considerado uma das medidas sócio-educativas que podem ser aplicadas ao adolescente infrator. É o procedimento que apresenta maior facilidade e rapidez para ser efetivada pelo promotor: uma vez estudado o processo e realizada a audiência com o adolescente e o responsável, caso se constate a fragilidade das provas ou a pouca gravidade do delito, o promotor pode expedir o arquivamento dos autos. Para que o processo seja efetivamente arquivado é necessária, como afirmado anteriormente, a homologação do juiz. Em caso de desacordo quanto a esta determinação, o juiz encaminha o processo ao Procurador Geral de Justiça, que determinará em última instância o procedimento a se realizar (nomeando outro representante do Ministério Público para analisar o procedimento ou determinando ao juiz que homologue a medida).

O arquivamento é uma das medidas que deixa mais claras as transformações ocorridas nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência brasileiras após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Através da possibilidade de solicitar o arquivamento, o Ministério Público passou a ter uma certa autonomia relativa para a determinação de procedimentos, ainda que seja necessária a homologação do juiz. Esta medida representa, em certa medida, a quebra de hegemonia do poder de decisão dos juízes.

Ao serem analisados os processos que obtêm a expedição de arquivamento por parte dos promotores, e a necessária homologação dos juízes para a mesma, é preciso questionar até que ponto o arquivamento é homologado pelos juízes tendo por base somente a determinação jurídico-legal e até que ponto os pedidos de arquivamento são determinados por meio de critérios pessoais e subjetivos, tanto por parte de promotores quanto de juízes.

No caso da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves, no período analisado - de janeiro a novembro de 2002 - foram registradas 480 representações processuais, das quais 40, obtiveram o arquivamento do Ministério Público com a devida homologação do juiz, o que significa 8,33% dos casos.

#### **4.4.2 – Remissão**

Ao serem analisados os processos que obtêm a expedição de remissão por parte dos promotores, e a necessária homologação dos juízes para a mesma, é necessário não se perder de vista algumas questões centrais que devem ser observadas: é preciso questionar até que ponto a remissão é homologada pelos juízes tendo por base somente a determinação jurídico-legal e até que ponto os pedidos de remissão são determinados por meio de critérios pessoais e subjetivos, tanto por parte de promotores quanto de juízes.

Segundo a promotora da infância e adolescência de Ribeirão das Neves entrevistada, existem alguns fatores que podem levar ao pedido de arquivamento ou de remissão, como o histórico de vida, a não reincidência no delito, dentre outros.

Esta questão se complica quando observadas as reações de outros promotores entrevistados, que fizeram colocações esporádicas durante a pesquisa de campo, uma vez que já atuaram na área da infância e adolescência mas, atualmente, atuam em outros setores. De acordo com seus depoimentos, o porte de substância psicotrópica (artigo 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente) não poderia ser visto como ato infracional leve, como muitos promotores determinam.

É possível perceber, por meio desta questão específica, as divergências internas existentes entre os promotores. Mesmo com a existência de um documento legal – o Código Penal - que determina quais os delitos são considerados leves, médios ou graves, sua interpretação pode variar de acordo com questões subjetivas e de formação e trajetória profissional. Não existe um instrumento regulador interno à Promotoria que seja capaz de balizar opiniões divergentes, como as verificadas em relação ao porte de psicotrópicos.

Segundo alguns informantes o grau de importância de um delito é determinado, dentro dos parâmetros legais, com base no “bom senso”. No caso dos adolescentes portadores de substâncias psicotrópicas, o que se percebe é que, no âmbito dos promotores públicos da infância e adolescência, a análise do histórico de vida e das relações sociais do infrator é determinante para a definição dada ao delito por ele cometido, no sentido de efetivamente se determinar o arquivamento, a remissão ou outra medida sócio – educativa.

Assim, é possível afirmar que, mesmo que exista um norte a seguir, delimitado pelos próprios preceitos introduzidos com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com as determinações do Código Penal, o posicionamento final sobre a determinação do procedimento cabe a cada um dos promotores públicos, ficando sujeito à leitura por eles feita de cada adolescente autor de ato infracional e de sua trajetória de vida.

A pesquisa de campo vem assim, mais uma vez, corroborar a constatação de Sadek de que não é possível uma análise generalizada das promotorias, uma vez que estas, mesmo

seguindo as bases legais, apresentam divergências internas fundamentais para a compreensão de sua atuação. A instituição é moldada não apenas pelos preceitos legais comuns, mas também pelas condutas e pelas “políticas” adotadas por cada promotor público da infância e adolescência. A estrutura interna do Ministério Público não apresenta mecanismos capazes de frear estes conflitos e divergências, uma vez que não há uma centralização de poder (Sadek, 2000).

Diante dessas questões, parece claro que as determinações de arquivamento e remissão são as duas situações centrais para a discussão do grau de autonomia dos promotores da infância e adolescência. No entanto, consideramos relevante apresentar, também, o papel dos promotores diante das medidas sócio-educativas, suas relações com as mesmas e as funções a eles atribuídas com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao serem analisados os processos que obtêm a expedição de remissão por parte dos promotores, e a necessária homologação dos juízes para a mesma, é necessário não se perder de vista algumas questões centrais que devem ser observadas: é preciso questionar até que ponto a remissão é homologada pelos juízes tendo por base somente a determinação jurídico-legal e até que ponto os pedidos de remissão são determinados por meio de critérios pessoais e subjetivos, tanto por parte de promotores quanto de juízes.

A remissão, segundo alguns entrevistados ainda é um procedimento que gera muita discussão entre juízes e promotores pois a lei possibilita interpretações subjetivas e conseqüentemente procedimentos subjetivos também.

No caso da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves, no período analisado - de janeiro a novembro de 2002 - foram registradas 480 representações processuais, das quais 65 obtiveram o arquivamento do Ministério Público com a devida homologação do juiz o que significa 13,54% dos casos.

#### **4.4.3 - Advertência**

A advertência<sup>8</sup> é a medida sócio-educativa que apresenta a menor influência ou a

---

<sup>8</sup> É importante observar que a elaboração dos dados quantitativos referentes às determinações de medidas sócio-educativas é sempre de responsabilidade dos Juizados da Infância e Adolescência, sendo que para cada medida é necessário uma equipe técnica responsável para tabular os dados do processo e produzir as estatísticas. No caso desta pesquisa, verificou-se uma enorme fragilidade na produção destes dados. Nem todos os setores produzem seus dados quantitativos. No caso do Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte conseguiu-se ter acesso aos dados quantitativos do período pesquisado para todas medidas sócio-educativas, entretanto não existiam dados para os procedimentos de arquivamento e remissão. Em Ribeirão das Neves, conseguiu-se os dados quantitativos referentes aos procedimentos de arquivamento e remissão, e não haviam dados quantitativos referentes as medidas sócio-educativas que são de responsabilidade do juizado da infância e adolescência. Segundo relato de técnicos que trabalham nas instituições à partir de março de 2003 é que a Procuradoria Geral de Justiça determinou que em cada promotoria e em cada juizado estas estatísticas detalhadas sejam elaboradas.

participação do Ministério Público, uma vez que é aplicada a delitos considerados leves e feita diretamente pelo juiz no momento da audiência com o adolescente infrator. O promotor público pode representar o processo indicando a medida de advertência, o que ocorre em situações nas quais o promotor reconhece que a fala e a presença do juiz podem ajudar a resolver o problema no qual se envolveu o adolescente.

No entanto, muitas vezes a advertência pode vir acompanhada de alguma medida protetiva, ou seja, de alguma medida que exija a proteção do adolescente pelo seu responsável legal, como por exemplo, exigir que o representante legal do adolescente o mantenha na escola dentre outras determinações.

O número de casos em que a medida de advertência foi determinada pelo Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, entre janeiro e novembro de 2002, foi de 205, num universo de 2200 processos - o que equivale, em termos percentuais, a 9,3 % do total.

#### **4.4.4 - Reparação do dano**

Nos processos em que há recomendação de reparação do dano causado, os adolescentes geralmente cometeram infrações consideradas de leves a médias, muitas vezes ligadas a crimes contra o patrimônio. Nestes casos, cabe aos promotores averiguarem se o adolescente está cumprindo a medida de acordo com a determinação do juiz. Esta averiguação é feita pelo promotor com o acompanhamento de uma equipe de técnicos que trabalha no Juizado da Infância e Adolescência e que é responsável pelo acompanhamento destes casos. Entretanto, as entrevistas concedidas por alguns técnicos da área social responsáveis pelo desenvolvimento desta medida apontam que é comum a falta de acompanhamento sistemático durante o cumprimento da medida de reparação do dano por exclusiva falta de um número expressivo de técnicos.

O número de casos em que a medida de reparação do dano foi determinada pelo Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, entre janeiro e novembro de 2002, foi de 60, num universo de 2200 processos - o que equivale, em termos percentuais, a 2,7 % do total.

#### **4.4.5 - Prestação de serviço à comunidade**

Nos processos em que se determina a medida de prestação de serviços à comunidade os adolescentes, normalmente cometeram alguma infração considerada de leve a média. Ao

promotor cabe o acompanhamento do desenrolar da medida, juntamente a uma equipe técnica do Juizado da Infância e Adolescência, composta por assistentes sociais e psicólogos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define, em relação a esta medida, que a cada 15 dias o adolescente deve se apresentar ao Juizado a fim de que seja verificado seu andamento e progresso ao estar passando pela medida de prestação de serviço a comunidade. Esta determinação, entretanto, segundo os relatos de alguns dos técnicos entrevistados, não é cumprida com frequência, uma vez que de cada dez adolescentes que passam por esta medida cinco não comparecem com a regularidade quinzenal.

Pelo fato de não existir uma equipe efetiva de acompanhamento, segundo os próprios técnicos faz com que a medida corra de forma muito “solta”. Os poucos membros da equipe do juizado devem verificar se o adolescente está cumprindo a tarefa determinada pelo juiz, como o trabalho em obras sociais, asilos, creches e outros locais, e devem manter o promotor informado de qualquer irregularidade praticada pelo adolescente. Caso isto ocorra, o promotor pode julgar necessária uma nova representação ao juiz.

O número de casos em que a medida de prestação de serviço à comunidade foi determinada pelo Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, entre janeiro e novembro de 2002, foi de 66, num universo de 2200 processos - o que equivale, em termos percentuais, a 3% do total do universo analisado.

#### **4.4.6 - Liberdade Assistida**

A liberdade assistida é uma medida determinada para adolescentes que cometem delitos considerados médios ou graves. No Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte existe uma equipe de técnicos que, através de uma parceria com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, desenvolve atividades ligadas à liberdade assistida, ou seja, cabe aos técnicos da Prefeitura Municipal acompanharem o desenvolvimento do adolescente no cumprimento das medidas. Assim, nos casos em que o Ministério Público faz a representação do adolescente infrator e, após o julgamento, o juiz opta pela determinação da liberdade assistida, o adolescente em questão deverá ser acompanhado por uma equipe de profissionais, compostas por psicólogos e assistentes sociais ligados tanto ao Juizado quanto à Prefeitura.

Esta equipe de profissionais deve acompanhar o adolescente em liberdade assistida por um período de seis meses, após o qual ele será avaliado por um grupo de assistentes sociais e

de psicólogos. De acordo com os resultados apontados por esta avaliação, pode ser indicada a suspensão da medida, sua continuação ou mesmo que seja feita uma nova representação ao juiz visando a alteração da mesma. O número de medidas de liberdade assistida concedidas no Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, entre os meses de janeiro e novembro de 2002, foi de 409 – o que, num universo de 2200 processos, equivale a 18,5% do total.

Durante o ano de 1993, o Núcleo de Liberdade Assistida do Juizado e a Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte iniciaram importantes parcerias, o que faz com que a supervisão dos adolescentes que estão cumprindo esta medida ocorra, segundo depoimentos, de modo mais produtivo.

Entretanto, a técnica responsável por este setor evidencia que quando ocorre um aumento de determinações desta medida, o número de técnicos envolvidos ainda não é suficiente para fazer o acompanhamento de todos os adolescentes que estão em liberdade assistida, assim é necessária constante parcerias com os órgãos públicos para que a medida logre êxito.

Medida tem logrado relativo êxito, dentre outros indicadores, pela baixa reincidência verificada entre os jovens infratores que passam pela liberdade assistida, segundo técnicos entrevistados e pela presença contínua dos técnicos e promotores no acompanhamento da mesma.

#### **4.4.7 - Semiliberdade**

A medida de semiliberdade é aplicada, necessariamente, em casos nos quais o adolescente cometeu um delito considerado grave ou quando ele é reincidente em outras medidas sócio-educativas mais leves. Esta medida determina que o adolescente tenha atividades diurnas normais, retornando ao centro onde cumprirá a medida à noite.

Os casos em que esta medida é aplicada são alguns dos que tornam mais visível a atuação da Promotoria Pública, já que cabe aos promotores - juntamente com o “Comissariado de Menores”, composto por técnicos do juizado da infância e adolescência, como psicólogos, assistentes sociais - acompanhar toda e qualquer negligência que venha a ser cometida por funcionários ou administradores dos centros de semiliberdade contra o adolescente infrator. Nestes casos, é a Promotoria que deve instaurar as devidas sindicâncias e apurações, situação em que ela tem autoridade para vistoriar os locais e, se necessário, solicitar a presença de uma autoridade policial.

Caso esta medida não obtenha o sucesso almejado ou o adolescente venha a reincidir no delito, a Promotoria pode fazer nova representação do adolescente em questão ao juiz, que poderá optar pela determinação de outra medida sócio-educativa. No período estudado, a medida de semiliberdade foi aplicada pelo Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte em 56 casos. Num universo de 2200 processos de janeiro a novembro de 2002, isto significa 2,5% dos casos.

#### **4.4.8 - Internação**

A medida da internação é determinada somente nos casos em que os adolescentes cometem delitos considerados graves. Assim como no caso da medida de semiliberdade, na internação também cabe aos promotores a instauração de sindicâncias em centros de internação sempre que seja denunciado o abuso de funcionários contra os adolescentes infratores ou quando este se encontre em situação de grave risco pessoal e social, como diante da ocorrência de motins e rebeliões.

No caso de reincidências do adolescente no cometimento de delitos médios, o juiz também pode determinar a internação – nestes casos, ela deve ser provisória, autorizada por no máximo 45 dias, após os quais o adolescente deve retornar ao Juizado para uma avaliação psicológica e social e a determinação de uma medida definitiva.

Uma informação fundamental para a análise da aplicação desta medida foi obtida nas entrevistas com os promotores. Segundo eles, muitas vezes, a medida de internação não é expedida pelo juiz pelo fato de não existirem locais apropriados para que seja cumprida pelo adolescente. Além desta dificuldade, os técnicos do Juizado entrevistados apontam também como possível motivo para o número de internações indicadas a mudança nas concepções que norteiam o Juizado da Infância e Adolescência: estão sendo priorizadas as medidas que visam a ressocialização do adolescente infrator em regime aberto ou semi-aberto, que parecem ser as mais adequadas mesmo para os adolescentes praticantes de delitos graves.

Entretanto, o número de determinações de internações de janeiro a novembro de 2002 foi extremamente expressivo no juizado da infância e adolescência. Dentre os 2200 processos representados no período de janeiro a novembro de 2002 ao Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, 947 tiveram a determinação da medida de internação provisória ou internação - 43% do total. Segundo Arantes (2000), uma pesquisa recente realizada com a magistratura no Brasil, apontou-se que mais de 50% dos magistrados no

Brasil ainda são a favor de penas restritivas mais severas, tendência esta que também foi reforçada pela juíza entrevistada para a presente pesquisa.

De acordo com os promotores, a medida de internação é extremamente complexa pelo fato de envolver uma série de atores, dentre eles o próprio Estado - que deveria garantir espaços dignos que melhor propiciem a ressocialização para o adolescente acusado de cometer infração grave, o que muitas vezes não acontece.

Esta complexidade, devida ao envolvimento de atores diversos, faz com que o processo de internação seja um dos momentos em que as tensões interinstitucionais se mostram mais ativas. Muitas vezes os promotores acusam os técnicos dos centros de internação de cometerem abusos e infrações contra os adolescentes internados, o que leva a posturas como a de Volpi, que observa a necessidade de revisão da estrutura da medida de internação para adolescentes infratores no Brasil (Volpi, 1999).

O autor afirma que, para a efetivação de uma boa medida de internação, que visse à ressocialização do adolescente infrator, é necessário que o caráter de repressão, que, segundo o autor, ainda é evidente em vários locais e centros de internação do Brasil, seja abolido e que atividades que envolvem educação, cultura e trabalho sejam priorizadas dentro destes centros.

Os promotores da infância e adolescência de Belo Horizonte afirmam, em suas entrevistas, que existem tentativas de implantação de centros de internação nos quais realmente são aplicados os preceitos de ressocialização e de garantia dos direitos dos adolescentes internados. Entretanto, segundo os mesmos promotores, ainda existem em várias cidades do Brasil centros de internação que mantêm o mesmo perfil que tinham antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos quais a ociosidade e a falta de procedimentos que realmente levem à ressocialização são os aspectos mais marcantes.

Segundo os promotores entrevistados, em alguns lugares do país, como por exemplo São Paulo, milhares de sindicâncias são realizadas para se apurar as condições dos adolescentes nos centros de internação; no entanto, resultados efetivos raramente são observados, ou seja, a autonomia existe, mas os resultados muitas vezes não são visíveis. Em Belo Horizonte, os promotores afirmam que ocorrem sindicâncias, mas que está havendo uma ligeira diminuição nestes procedimentos, o que pode denotar uma melhora, talvez ainda pouco expressiva, nos centros de semiliberdade e internação.

Dadas as ponderações dos entrevistados, o alto percentual de aplicação de internações nos faz pensar na gravidade dos delitos cometidos por adolescentes infratores os quais, segundo delegados e juízes, estão cada vez mais violentos. Os delitos menos graves sequer

estão todos chegando à promotoria pública para que esta esteja efetivando a representação junto ao juizado.

Nas entrevistas realizadas com o delegado da Divisão de Orientação e Proteção a Criança e ao Adolescente (DOPCAD) em Belo Horizonte, conseguimos alguns números importantes: no período de janeiro a novembro de 2002 houve mais de 4000 casos de infração em Belo Horizonte. Entretanto reforçou-se que 2200 inquéritos foram instaurados, o que pode demonstrar que os casos menos graves de infração sequer estão sendo representados ao Ministério Público. A liberação imediata realizada pelo delegado de polícia, após ouvir o adolescente, pode trazer graves problemas, uma vez que o adolescente passa a acreditar que nada irá lhe acontecer e, portanto, poderá continuar a praticar delitos.

A juíza da infância e adolescência entrevistada em Belo Horizonte, afirmou que é necessário ao menos uma reprimenda verbal (advertência). Segundo ela, é preciso que o adolescente se aperceba, de algum modo, que a ação que praticou não foi correta e que poderá ter consequências piores se voltar a praticá-la.

#### **4.4.9 – Considerações gerais sobre os processos e as medidas determinadas**

Diante da ausência de estatísticas completas das medidas sócio-educativas aplicadas pelas Promotorias e pelos Juizados de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves, não foi possível elaborarmos um painel global das mesmas. Entretanto, é possível fazermos algumas considerações.

Em Belo Horizonte, de janeiro a novembro do ano de 2002, houve 2200 processos registrados na Promotoria da Infância e Adolescência. Deste universo, 1.743 processos estão determinados ou com medida de advertência, reparação do dano, prestação de serviço a comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou com a medida de internação, perfazendo um total de 79,2% dos processos do período estudado.

Assim, dos 2200 processos apresentados de janeiro a novembro de 2002, restaram ainda 457 processos - 20,8% do universo - que necessariamente têm de estar encaixados nos procedimentos de arquivamento ou remissão sobre os quais não tivemos acesso aos números exatos.

No caso da Promotoria Pública da Criança e do Adolescente de Ribeirão das Neves, no período analisado foram registradas 480 representações processuais, das quais 40 obtiveram o arquivamento do Ministério Público com a devida homologação do juiz, o que significa 8,3% dos casos; 65 obtiveram a determinação de remissão, o que representa 13,5%

dos casos. Sendo assim, 21,8% dos processos no período pesquisado obtiveram o arquivamento ou a remissão. Em 78,2% dos casos houve representação para a determinação, pelo juizado, de medidas sócio-educativas.

No caso dos dados quantitativos sobre as medidas determinadas pelo Juizado em Belo Horizonte, verifica-se que existe uma menor incidência de medidas intermediárias, como a reparação do dano com apenas 2,7% do total ou mesmo prestação de serviço a comunidade com 3,0% do total. Entretanto, quanto à liberdade assistida existe um número mais representativo, 18,5% dos casos.

O alto número de internação provisória ou internação, correspondente a 43,0% dos processos do período estudado pode estar demonstrando que os atos infracionais estão mais severos e portanto, passíveis de uma determinação de medida para delitos mais graves.

Em contrapartida, também se tem um percentual representativo de arquivamento, remissão da promotoria de Belo Horizonte que corresponde a 20,8% do total e estes procedimentos são aplicados aos delitos de pouca gravidade. Recorde-se, ainda, o elevado número de ocorrências que não se transformaram em processos.

Para uma maior eficácia das medidas sócio-educativas, parece haver a necessidade da criação de redes profissionais, compostas por assistentes sociais, psicólogos, promotores e juizes. Quando são frágeis as relações estabelecidas entre estes profissionais ou em sua relação com o Estado, as medidas e os procedimentos podem tender ao insucesso. Segundo as entrevistas de técnicos, as medidas que conseguem maior sucesso são exatamente aquelas apoiadas por uma maior rede de parcerias.

Outro ponto importante a ser discutido é a caracterização dos delitos considerados leves, médios ou graves pelo Código Penal Brasileiro.

O quadro abaixo demonstra alguns tipos de delito, segundo o Código Penal Brasileiro.

### **Quadro 3 - Tipos de delito e sua gravidade, segundo o Código Penal Brasileiro**

<i>Tipo de delito</i>	<i>Leve</i>	<i>Médio</i>	<i>Grave</i>
Pequenos furtos sem ameaça ao patrimônio e nem a terceiros.	X		
Porte de substância psicotrópica. <sup>9</sup>		X	
Roubo seguido de dano ao patrimônio ou a terceiros.		X	

<sup>9</sup> O porte de substância psicotrópica, segundo o Código Penal Brasileiro, é considerado delito médio. Entretanto, segundo os promotores, se um adolescente porta a substância uma única vez, tendo um histórico de vida que não o leve à marginalidade, este adolescente terá uma determinação cujo porte de substância psicotrópica será considerado como delito leve diante do juiz. Isto evidencia que o Código Penal norteia representação da medida, mas os critérios subjetivos existem.

Dano ao patrimônio público		X	
Porte de arma branca ou de fogo sem autorização legal em ato evidente de roubo a terceiros			X
Homicídio.			X
Estupro			X
Latrocínio (roubo seguido de morte)			X

Fonte: Adaptado do *Código Penal Brasileiro*.

A determinação da seriedade de um delito na prática das promotorias e juizados, apesar de seguir as linhas gerais traçadas pelo quadro acima, é muito variável no caso dos adolescentes infratores: paralelamente à observação da categorização dos delitos feita pelo *Código Penal*, observam-se também as disposições do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, segundo o qual os adolescentes encontram-se em condição peculiar de desenvolvimento psíquico e social. Assim o promotor, antes de optar pelo arquivamento, remissão ou representação ao juiz do caso, procura compreender na entrevista a realidade local, social e familiar daquele adolescente acusado de infração, sendo que a determinação da gravidade do delito parte também da avaliação própria, de cada promotor.

Um outro aspecto que pôde ser observado em relação aos adolescentes infratores, nos locais pesquisados, refere-se às vítimas que os acusam. Durante a entrevista com o adolescente também se verifica, pelo inquérito policial, quais são as vítimas. É interessante observar a variedade destas pessoas, o que indica que o adolescente comete o ato infracional contra qualquer um: as pessoas vitimadas vão desde desconhecidos totais, abordados nas ruas pelos adolescentes, até os parentes mais próximos, como o pai e a mãe.

Os tipos de infração mais comuns relatados pelos promotores foram - em Belo Horizonte: roubo, assalto a mão armada, estupros e homicídios (casos em que o promotor instaura o processo pedindo a aplicação de uma medida sócio-educativa mais severa); atos de vandalismo contra o patrimônio público (normalmente o promotor faz a representação para o juiz solicitando uma medida relativa a média gravidade).

No caso da promotoria pública de Ribeirão das Neves, segundo a promotora, foram casos de agressão verbal, pequenos roubos e porte de substância psicotrópica. A pesquisa de campo revelou que a incidência de adolescentes acusados de porte de substância psicotrópica é muito expressiva (nesses casos, as determinações mais comuns, segundo os promotores entrevistados, são de arquivamento, remissão ou advertência).

Outra característica que pôde ser percebida refere-se à questão da reincidência, diante da qual muitas vezes é comum verificarmos uma alteração na postura do promotor. Num caso, por exemplo, em que o adolescente é acusado pelo porte de substância psicotrópica, como a

maconha, ele geralmente passa por uma entrevista com o promotor, que muitas vezes opta pelo arquivamento. Se, no entanto, o adolescente reincide no mesmo delito, o promotor pode pedir sua representação ao juiz. Este exemplo indica a relevância da questão da reincidência como critério para a determinação de arquivamento, remissão ou representação.

São acirradas as controvérsias entre os promotores acerca do porte de substância, pois alguns concordam com a remissão pura e simples ou arquivamento para este delito. Alguns promotores, no entanto, apontam que se o adolescente não for indicado a cumprir uma medida um pouco mais severa quando da posse de psicotrópicos, os promotores podem, indiretamente, estar contribuindo para o desenvolvimento de futuros meliantes adultos, o que geraria ainda mais transtornos para a sociedade.

#### **4.5 - As entrevistas com os promotores da infância e adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves**

Na pesquisa de campo, fundamental ao desenvolvimento desta dissertação, foram feitas algumas entrevistas com a promotora da infância e adolescência de Ribeirão das Neves, tendo sido realizadas, também, entrevistas com quatro promotores da infância e adolescência de Belo Horizonte. No anexo estarão listados todos os entrevistados.

Para a realização das entrevistas, estruturou-se um roteiro (vide anexo) que continha algumas questões centrais para esta dissertação. A partir das entrevistas e de alguns dados quantitativos, foi possível perceber a diversidade de realidades existentes nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e de Ribeirão das Neves.

Em relação ao tempo de atuação na área, por exemplo, foram entrevistados promotores com experiência de oito anos, e outros que passaram a trabalhar nesta área há menos de dois anos. Esta questão foi considerada pelos promotores entrevistados como sendo de grande importância, uma vez que o tempo de inserção na instituição é um dos fatores que, segundo os promotores, contribuem para que se possa desenvolver melhor as atribuições do cargo.

Uma das perguntas da entrevista, que servia como norteadora para a mesma, referia-se às atribuições dos promotores públicos para com o adolescente autor de ato infracional. Dentre as respostas obtidas, serão transcritos a seguir trechos das que nos pareceram mais relevantes:

*“a promotoria recebe a expedição do delito praticado pelo adolescente. Após uma entrevista o promotor resolve fazer a representação ou não deste adolescente diante do*

*juiz; ao não fazer a representação pode realizar o arquivamento do processo.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves)

*“cabe ao promotor receber os indicativos da infração expedidos pelo Delegado de polícia. Após a leitura do boletim de ocorrência o promotor instaura um procedimento representando o adolescente, arquivando o futuro processo ou concedendo sua remissão com a homologação do juiz.”* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“O promotor pode expedir ou a remissão juntamente com uma medida sócio-educativa leve e o juiz pode não conceder esta medida se entender que o promotor não tem o direito de fazê-la, pois a remissão cumulada pelo promotor, ainda que esteja descrita no ECA, muitas vezes é questionada pelos juízes.”* (Promotor da Infância e adolescência de Belo Horizonte).

*“As atribuições do promotor para com o adolescente infrator são: além de poder arquivar o processo ou conceder a remissão ou instaurar os procedimentos contra este adolescente diante do juiz é também o de zelar pelo cumprimento das medidas sócio-educativas uma vez determinadas pelo juiz, como, por exemplo, verificar os centros de semiliberdade e internação, manter a ordem e apurar sindicâncias, sendo que este procedimento muitas vezes não é fácil, pois pode ocorrer desgastes com outros órgãos do Estado.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte).

A partir das entrevistas ficou claro que, com relação aos procedimentos ligados à infância e adolescência, os promotores possuem o entendimento da legislação em vigor – o *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Eles falam também em “remissão coletiva”, caso em que se expede uma medida leve ou cumulada para vários adolescentes ao mesmo tempo. Este processo é adotado devido à alta incidência de atos infracionais, o que por vezes faz com que os processos demorem a ser julgados; assim, no momento de julgamento destes processos, define-se pela remissão coletiva com medida sócio-educativa leve.

A remissão coletiva é, por vezes, expedida pelo promotor, que aguarda a homologação do juiz; em outros casos, é determinada diretamente pelo juiz, sem a expedição do promotor. Estas informações exemplificam a divisão de funções existentes pós-ECA. A remissão coletiva indica a necessidade de se agilizar os procedimentos ligados aos adolescentes infratores. Após os finais de semana ou feriados prolongados, dias em que as promotorias e os juizados não estão em funcionamento, o número de casos e de processos aumenta consideravelmente, levando os promotores a determinarem as remissões coletivas com suavização da pena ou até mesmo o arquivamento dos processos.

Nos casos em que algum promotor expede a chamada “remissão cumulada” - que é a remissão acompanhada de outra medida sócio-educativa leve muitas vezes alguns juízes não acatam a remissão cumulada expedida pelo promotor, como ocorre nas remissões coletivas ou

nas remissões simples, a lei garante esta liberdade para o juiz, acatar ou não as remissões cumuladas, simples ou coletivas expedidas pelos promotores.

Segundo promotores e juizes, a remissão cumulada ainda é um procedimento complexo de ser trabalhado, pois alguns juizes a acatam e outros não. Entretanto, havendo discordância sobre este procedimento o juiz deverá remeter os autos ao Procurador Geral de Justiça para que este determine o que juiz e promotor devem fazer. Os promotores apontam alguns outros pontos sobre as relações estabelecidas entre eles e os juizes:

*“Não existe confronto, nem nenhum tipo de desgaste nas relações entre promotores e juizes, o que existem são doutrinas diferentes, mas que não se chocam entre si. Quando não concordamos com algum tipo de reprovação dos juizes com relação a nossa determinação de arquivamento, remissão ou representação do processo, o juiz tem que apresentar os autos à Procuradoria Geral de Justiça. Quando o Procurador decide, o juiz da infância e adolescência em âmbito local deve acatar a determinação do promotor ou senão apresentar um novo integrante do Ministério Público para representar o processo, que fica com efeito suspensivo”.* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“Os juizes e os promotores convivem entre si, pois são categorias fundamentais uma para o funcionamento da outra. Entretanto, é lógico que podem ocorrer diferenças de doutrinas, de posicionamento e tudo deve ser resolvido através da lei. Por exemplo quando o juiz não concorda com a concessão de remissão, tem, por lei, que mandar o processo ao Procurador Geral de Justiça para que este resolva quais procedimentos tomar.”* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“Na verdade o que existe são diferenças de pensamento. O que acontece muito aqui é que o promotor pensa de uma forma e o juiz pensa de outra forma. Quando há divergência processual recorre-se a instâncias superiores. É assim que tem que ser.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

Na realidade, o que se observa na prática é que promotores e juizes são interdependentes em relação aos processos dos adolescentes infratores, tanto por força da lei quanto pela prática de sua execução.

O *Estatuto da Criança e do Adolescente*, que é o principal documento legal a nortear a atuação de promotores e juizes em relação às questões ligadas às crianças e jovens brasileiros, define o adolescente como um sujeito de direito e em fase de desenvolvimento psíquico e social. No entanto, o que nem sempre é semelhante entre juizes e promotores é a percepção do ECA, de modo que podemos perceber tanto atuações semelhantes quanto ações divergentes entre promotores e juizes quanto as funções de cada um determinado no ECA, e muitas vezes há uma certa mistura e disputa entre as atribuições de cada uma destas funções.

A autonomia relativa exercida pelos promotores, garantida em lei (ECA), concretiza-se pela possibilidade de os promotores expedirem os procedimentos. No entanto, o encaminhamento destes procedimentos e seus resultados dependem - e muito - de outras instâncias e instituições.

Mesmo diante desse quadro, alguns dos promotores entrevistados afirmam que não existe nenhum tipo de relacionamento conflituoso entre eles e o Juizado, nem com qualquer outro órgão, enfatizando que todos os procedimentos são tomados tendo como base a legislação. Entretanto, em vários outros momentos das entrevistas os promotores também pontuam que, ao se expedir um procedimento ou uma medida, deve-se levar em conta a trajetória de vida do adolescente, assim como o espaço em que vive. Enfim, a expedição de um procedimento ou de uma medida não se faz apenas vislumbrando o que está determinado na lei.

*“Muitas vezes as divergências de opiniões refletem nas relações internas entre promotoria e juizado. A trajetória pessoal e a formação dos promotores e juízes determinam as bases em que estas duas categorias profissionais se interagem”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

As próprias entrevistas, como pode ser percebido através dos trechos transcritos nesta dissertação, demonstram as divergências de opinião existentes entre os promotores da infância e adolescência. Alguns deles, no entanto, consideram estas divergências simples diferenças de posturas e condutas, que não atrapalham a instituição.

Outro ponto controverso emergiu com a pergunta sobre os critérios adotados pelos promotores para a tomada da decisão pela concessão do arquivamento ou remissão ao adolescente infrator:

*“É expedida de acordo com a leitura do promotor e através da gravidade da infração cometida pelo adolescente.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves)

*“O arquivamento e a remissão devem ser concedidos ao adolescente que cometer delitos considerados leves pelo próprio Código Penal Brasileiro.”* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“Deve-se conceder o arquivamento ou a remissão, com a homologação do juiz, após uma avaliação criteriosa do promotor, que se dá após uma entrevista com o adolescente e o responsável, buscando verificar que o delito praticado foi um fato isolado e a probabilidade de ocorrer novamente é quase nula, se avaliada toda a história de vida deste adolescente.”* (Promotor da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves).

*“Jamais determinaria o arquivamento ou a remissão para o artigo 12 do ECA, porte de substância psicotrópica, sendo que outros colegas a determinam.”* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte).

Esses depoimentos evidenciam a diversidade das formas de atuação e dos critérios adotados pelos promotores da infância e adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves. Segundo os promotores, eles procuram agir pelo bom senso - tendo por base as

determinações do *Código Penal* e do *Estatuto da Criança e do Adolescente* - para determinar o arquivamento, remissão ou representação de um adolescente infrator.

O que se percebe é que, de um modo geral, as promotorias públicas possuem pessoas que passaram em concursos há no máximo oito anos, sendo compostas por pessoas jovens. Existe normalmente, entre estas pessoas, ao menos conforme as entrevistas concedidas, uma vontade de aplicar os preceitos propostos pelo ECA.

Contudo, a estas disposições legais é necessário acrescentar a análise da história de vida do adolescente e de sua família, sendo decisões pautadas também pela trajetória e formação do próprio promotor, uma vez que estes elementos influenciam nas decisões tomadas. Estas observações evidenciam, como pontua Sadek, as influências das condutas pessoais dentro da Promotoria, condutas estas que acabam por refletir na própria cultura organizacional da instituição (Sadek, 2000).

Em relação à pergunta sobre a forma como se dá a instauração das sindicâncias para apuração de delitos cometidos contra adolescentes infratores nos centros de semiliberdade e internação, as respostas foram menos divergentes:

*“Existe um comissariado de ‘menores’, que faz parte do Juizado da Infância e Adolescência. Cabe a eles, junto aos promotores, apurarem denúncias contra maus tratos a jovens infratores que estão em cumprimento da lei. A partir do auto da infração, tem dez dias para a instituição recorrer e ir a julgamento. Ao final se faz um processo administrativo, onde é aplicada uma multa se determinado culpado aquele estabelecimento ou aquela pessoa acusada. São muitos comissários que estão nas ruas, e acredito que estão aí cumprindo as normas da infância e adolescência.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte).

*“A promotoria realiza diligências específicas para verificação da apuração de infração. Se averiguada a irregularidade, passa-se para um processo administrativo.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte).

Outra pergunta incluída dizia respeito às dificuldades observadas na expedição dos procedimentos ligados aos adolescentes infratores e aos resultados dos processos. Em relação a esta questão, julgamos fundamental o seguinte depoimento:

*“As dificuldades são muito grandes. Por exemplo, para os adolescentes que cometeram delitos mais graves, muitas vezes não há locais apropriados para se manterem em acautelamento. E quanto aos adolescentes livres, nós não temos um número suficiente de promotores para responder às demandas de delitos que surgem. Dá uma média de 300 adolescentes por semana, porque aqui nós também atuamos na parte civil, adoção. Se todas as instituições agissem no momento do ato infracional, tenho certeza que nós teríamos um resultado mais positivo. Luta-se hoje para que seja constituído um “Plantão Inter- Institucional”. Esta inclusive é uma proposta existente no ECA, onde haveria um delegado, um promotor, um defensor público e um juiz, e os casos de infração seriam resolvidos mais rapidamente no próprio local do plantão.”*

*Com relação aos adolescentes que não ficam aguardando os procedimentos nas delegacias (casos graves), ocorre uma demora muito grande no julgamento desse adolescente. Muitas vezes não ocorre nada com este adolescente, ele muda de lugar, de moradia, nem promotores nem juízes conseguem ter mais acesso a eles. Se tivéssemos um Plantão Inter-Institucional a realidade iria mudar para melhor.” (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

Este trecho é elucidativo acerca das preocupações da Promotoria, dentre as quais a mais destacada refere-se à agilização do atendimento ao adolescente infrator. A existência do Plantão Interinstitucional sugerido pela promotora entrevistada e já apontado pelo ECA poderia ampliar as chances de sucesso do atendimento e das medidas sócio-educativas aplicadas ao adolescente infrator, uma vez que é sabido que - mesmo com o grau de autonomia obtido pelos promotores a partir do *Estatuto da Criança e do Adolescente* - para que se consiga eficiência e rapidez na determinação e efetivação das medidas ligadas aos adolescentes infratores é necessário que todos os profissionais e instituições ligadas aos adolescentes infratores estejam em conexão.

Como as atribuições são muitas para poucos promotores, muitas vezes as diligências aos locais onde estão internados os adolescentes infratores não ocorrem com a frequência devida, e o atraso e demora no julgamento dos processos acaba por tornar o processo mais lento do que seria desejável:

*“Uma das maiores dificuldades encontradas pela promotoria é o excesso de atribuições dos promotores. Alguns promotores ficam responsáveis pela infância e adolescência e são responsáveis por outros tipos de processo.” (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

Em Ribeirão das Neves, por exemplo, a promotoria possui uma estrutura de funcionários ainda menor que a de Belo Horizonte, não havendo o chamado “Comissariado de Menores”: além dos processos normais cabe unicamente à promotora da infância e adolescência realizar diligências nos locais onde estão sendo atendidos os infratores, nos casos de semiliberdade e internação, para a apuração de denúncias feitas contra técnicos e demais funcionários destes locais.

Uma das posturas adotadas no sentido de minimizar a ocorrência de abusos por parte destes funcionários é a oferta de cursos de capacitação para os mesmos, muitas vezes financiados por instituições estatais, objetivando sensibilizar estes profissionais para a necessidade de adoção de uma conduta de respeito aos direitos dos adolescentes internados. Entretanto, por parte da Promotoria Pública da Infância e Adolescência, não existem outros meios de se prevenir os abusos contra os adolescentes em semiliberdade ou internação; cabe

aos promotores, apenas, a averiguação das denúncias de maus tratos e de abuso de poder por parte de técnicos das instituições e a representação do processo contra o centro ou o profissional.

Outra pergunta feita, cujas respostas corroboram as hipóteses que vimos levantando até o momento, referiu-se à subordinação dos promotores às outras instâncias que trabalham também com adolescentes infratores, inclusive os juízes, e à contribuição que estas instituições podem dar ao trabalho da Promotoria:

*“Nós na verdade dependemos de todas as instituições que trabalham com o adolescente infrator. Nós não temos como trabalhar sozinhos, nós devíamos sempre ter é um trabalho em parceria, dependemos do delegado de polícia, dos juízes, de outras instâncias estatais. Por exemplo, os centros de internação são do Estado, então a instituição depende e muito do poder estatal no sentido de melhorar o atendimento ao adolescente infrator.*

*Na verdade nós dependemos de todos eles para o melhor cumprimento da lei. Sozinhos não conseguimos nada, podemos fazer nossa parte, nossa atribuição, mas é necessário que todos participem. Tem de trabalhar unidos.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“Dependemos de todas as outras instituições que trabalham com o adolescente infrator se estamos pensando na qualidade da aplicação da medida sócio-educativa.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves)

*“As Prefeituras são importantes parceiras das promotorias, sempre que acionadas. Via Conselho Tutelar alcança-se sucessos no que se refere aos adolescentes infratores.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

Assim, mesmo que do ponto de vista da legislação tenha havido uma ampliação da autonomia dos promotores, os resultados deste processo de maior autonomia ainda dependem muito de outras esferas do Estado. É o Estado, por exemplo, que deve providenciar as condições exigidas para o cumprimento das medidas de semiliberdade e internação; caso estas condições não sejam apropriadas, encontrem-se fragilizadas ou defasadas em relação ao determinado pela legislação, a promotoria terá de enfrentar um maior número de sindicâncias e investigações, uma vez que cabe aos promotores a averiguação das condições em que se encontram os adolescentes. Isso levaria ao aumento excessivo das tarefas a serem realizadas pelos promotores, somando-se à já grande demanda pela apuração dos delitos.

Quando a pergunta tratou especificamente da autonomia da Promotoria Pública da Infância e Adolescência no que se refere à instauração de procedimentos, as respostas foram pouco diversas:

*“A promotoria, dentro da lei, é completamente independente para instaurar os procedimentos que achar necessários no que se refere ao adolescente infrator. Se tem indícios, testemunhas, o promotor vai e instaura o procedimento”.* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“A promotoria, desde que tenha sempre em vista a execução da lei, é autônoma.”*  
(Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

Como pode ser percebido, em relação à instauração de procedimentos os promotores parecem ser unânimes em dizer que a instituição tem grande autonomia. Esta é uma postura interessante, uma vez que mesmo nesse aspecto a autonomia dos promotores pode ser considerada relativa, já que a lei determina que as deliberações pelos promotores de arquivamento, remissão ou representação do adolescente necessitam da homologação do procedimento ou da medida pelo juiz.

Seguindo esta mesma linha de questionamento, os promotores foram argüidos acerca dos elementos facilitadores e complicadores na determinação dos procedimentos ligados aos adolescentes infratores. A resposta de um dos promotores exemplifica a postura geral da instituição:

*“Muitas vezes para se instaurar o procedimento contra o adolescente faltam provas, testemunhas, o que acaba demorando muito a instalação do processo, o que vem a gerar muitos problemas, como, por exemplo, se perder o adolescente no tempo de execução do processo. As vezes entre a chegada do processo e a determinação de uma medida se leva meses. Muitas vezes necessitamos elaborar diligências para ir atrás desses adolescentes.”* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

A morosidade nos procedimentos aparece nos depoimentos dos promotores como um dos principais elementos a comprometer a qualidade e a efetivação dos procedimentos ligados à infância e à adolescência. Todas as entrevistas foram perpassadas pela idéia de que é necessário que as relações entre todos os profissionais envolvidos com os adolescentes infratores sejam melhoradas, o que facilitaria um melhor desenvolvimento dos procedimentos. A necessidade desta melhoria fica evidente quando ocorre alguma rebelião envolvendo adolescentes infratores em Belo Horizonte: nestas situações, os promotores são muitas vezes os primeiros profissionais a comparecer ao local para averiguação das condições dos jovens e instauração das sindicâncias necessárias.

A última questão proposta aos promotores referia-se ao desenvolvimento de projetos sociais de combate à marginalidade. Foram obtidas as seguintes respostas:

*“Existem vários projetos, pois nós entendemos que o promotor deva estar atuando também na prevenção à criminalidade e não somente no ataque a ela uma vez já estabelecida”.* (Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“Existem vários projetos aqui na promotoria, mas infelizmente não temos apoio financeiro para viabilizá-los.”* (Promotora da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves)

Foi possível verificar, através da pesquisa de campo, que alguns projetos de prevenção a atos infracionais são efetivamente propostos pela Promotoria Pública, como é o caso de um projeto que realiza palestras em vilas que apresentam nível de marginalidade expressivo, objetivando a prevenção da criminalidade juvenil. Para a realização deste projeto, a Promotoria tem, entre outros parceiros, os diversos membros dos Conselhos Tutelares da região.

No entanto, em várias situações, a falta de incentivo e de participação da sociedade e de possíveis parceiros, como o próprio Estado, acaba por levar os promotores públicos a “engavetar” propostas interessantes - como ocorre na Promotoria Pública de Ribeirão das Neves.

Esta Promotoria, que tinha um projeto que propunha visitas às comunidades carentes com o objetivo de explicar os procedimentos da lei diante de um caso de ato infracional, por não receber apoio administrativo e financeiro, acabou por abandonar o projeto.

Parece ser distinta a situação da Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, uma vez que, segundo os depoimentos de alguns promotores, os projetos de prevenção à criminalidade têm parceiros como a Prefeitura de Belo Horizonte, os Conselhos Tutelares e a própria Procuradoria do Estado. É interessante observar que o ECA não determina que os promotores desenvolvam estes tipos de projetos. Esta é uma atitude observada em alguns promotores e em algumas promotorias que demonstram uma preocupação mais ligada ao campo social.

#### **4.6 - As entrevistas com os outros profissionais que atuam junto aos adolescentes infratores**

Nesta seção trataremos de avaliar a postura e as opiniões dos outros profissionais que também atuam com os adolescentes infratores, assim como as suas impressões acerca do trabalho desenvolvido pelos promotores. As entrevistas serão expostas de acordo com a seqüência do processo do adolescente acusado de infração, ou seja, iniciaremos abordando os policiais militares, passando em seguida ao delegado de orientação e apoio ao menor, e, finalmente, aos juízes. Por último, discutiremos algumas informações dadas por técnicos responsáveis pelo acompanhamento de algumas medidas.

#### 4.6.1 - O policial militar

Foram realizadas duas entrevistas com policiais militares que atuam em Belo Horizonte. A pergunta principal feita aos policiais referiu-se aos procedimentos adotados por eles em relação aos adolescentes infratores. De suas respostas, serão transcritas as passagens que parecem mais relevantes:

*“Nós podemos chegar, apreender o adolescente que esteja cometendo o delito naquele exato momento, constituindo assim o flagrante, ou através de acusações de vítimas com as devidas testemunhas e pegamos o adolescente. Eu sei que pelo Estatuto não podemos algemá-lo, mas às vezes o ‘menor’ é tão voluntarioso que fica difícil não fazer isto. Só não podemos levar o ‘menor’ na parte de trás do camburão.”* (Policial Militar)

*“Nós que estamos na linha de frente com o infrator não temos nenhum poder sobre eles porque a lei ainda protege muito os infratores.”* (Policial Militar)

*“Tem adolescente que abusa, faz chacota, diz que vai ser preso e que amanhã já está na rua de novo. Porque muitos deles, por incrível que pareça, têm entendimento do Estatuto e sabem que não passarão por medidas sócio-educativas por muito tempo.”* (Policial Militar)

*“Existem grupinhos de infratores que já até nos conhecem, aqui do centro da cidade de Belo Horizonte. Eles praticam o delito, prendemos e mandamos para a delegacia; os promotores instauram o processo e mais do que rapidamente já estão aqui na rua de novo.”* (Policial Militar)

*“Os promotores e juizes não estão na linha de frente, eu sei que eles têm o trabalho deles de instaurar o procedimento e julgar, mas muitas vezes somos acusados de maltratar o adolescente infrator injustamente, porque muitas vezes o adolescente é mais forte do que três policiais juntos.”* (Policial Militar)

Estas passagens das entrevistas com os policiais militares suscitam algumas questões interessantes. Em vários momentos das entrevistas foi perceptível um certo “desconforto” dos policiais em relação ao *Estatuto da Criança e do Adolescente*, uma vez que muitos policiais acreditam que a lei – em especial o *Estatuto* - só procura proteger o adolescente infrator, sem que determine deveres para o mesmo. Percebe-se, ainda, por meio das declarações, que mesmo após 13 anos de sua implantação, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* não chega a ser uma proposição efetiva. Considerado uma lei extremamente “moderna”, o *Estatuto* continua a suscitar questionamentos - em parte advindos dos policiais militares - no sentido de endossar demasiadamente o comportamento dos adolescentes. Cabe lembrar, contudo, que o estudo de Costa, ao contrário, afirma que a lei determina também deveres ao adolescente infrator (Costa, 1999).

Dois outros pontos apareceram com freqüência nos depoimentos dos policiais: a ênfase dada pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* à não agressão, por parte dos policiais, ao adolescente infrator e a morosidade da instauração dos procedimentos cabíveis contra o adolescente infrator pela Promotoria. Este segundo ponto é coincidente com o levantado nos depoimentos dos promotores.

Em relação ao primeiro ponto, os policiais militares afirmam que sua relação com os adolescentes infratores não se dá do modo mais amigável justamente pela natureza específica da relação existente entre eles. Além disso, os policiais dizem que, apesar de entenderem o trabalho realizado pelos promotores nos seus gabinetes, pensam que os promotores, por não estarem à frente, nas ruas, mesmo tendo em sua posse o boletim de ocorrência enviado pelo delegado de polícia, não entendem o todo, o que pode interferir nos procedimentos.

Em relação ao segundo aspecto identificado, a demora da instauração dos processos – seja por falta de provas ou por falta de testemunhas - acaba fazendo com que se “perca” o adolescente: ele muitas vezes muda de endereço, de forma que nem a Promotoria nem o Juizado o encontram mais. Diante dessa situação, o adolescente acaba voltando para as ruas e cometendo novos delitos, não cumprindo adequadamente as medidas sócio-educativas a ele determinadas.

#### **4.6.2 - O delegado de polícia**

Foi entrevistado o delegado titular da Divisão de Orientação e Proteção à Criança e ao Adolescente (DOPCAD), cujos principais comentários serão transcritos a seguir:

*“O Adolescente chega até aqui através de um policial militar e através de um Boletim de Ocorrência. Não existem assistentes sociais aqui, porque a lei não permite, e se houvesse assistente social com certeza o adolescente deturparia tudo.”*

*“A unidade funciona 24 horas e infelizmente os adolescentes que aqui passam são adolescentes de poder aquisitivo muito ruim, vão voltar para rua, e conviver com todo tipo de marginalidade, são adotados pela rua... Coisa que deveria a família fazer...”*

*“Porque tem de ser célere o atendimento. Porque... tem de ouvir o adolescente rapidamente, as testemunhas, se isto não acontece o adolescente pode até não ser mais encontrado, não se pode admitir que um procedimento contra o infrator não ocorra por causa da inércia da polícia ou do judiciário.”*

*“Realizamos uma entrevista rápida deste adolescente com seus responsáveis. Sendo final de semana e constatando a gravidade do delito, nós mandamos recolher o adolescente numa cela e na primeira hora do primeiro dia útil o adolescente é encaminhado por uma autoridade policial, junto com seu responsável, ao promotor e ,conseqüentemente, ao juiz para as determinações legais efetivas.”*

*“Se houver risco para a sociedade o adolescente pode ficar na delegacia por 24 horas ou até abertura da promotoria pública para realizarmos a representação. Isto porque não há plantão na promotoria nem no juizado. Assim, pode ser que o adolescente passe a noite ou final de semana aqui na delegacia.”*

*“O Estatuto fala claramente em sua estrutura da necessidade de um Plantão interinstitucional. O ECA prevê e determina isso. São os policiais, com os delegados, promotores públicos, juizes todos em funcionamento, isto dá um andamento célere.. Assim, depois de passar por todos, chega a vez do assistente social e da medida sócio-educativa.”*

*“É importante saber que mais de 90 por cento dos adolescentes que passam por aqui ao dia são devolvidos aos pais. Se você pegar a população sócio-juvenil e a relação total dos que se envolvem em delitos você terá um percentual muito baixo... Agora se me perguntarem sobre a mudança na gravidade dos delitos eu diria que tem aumentado a gravidade dos delitos de alguns anos pra cá.”*

*“O sistema prisional restritivo de liberdade é falho, vamos construir escolas... Os pais devem pensar e verificar as condições existentes para ter os filhos, pois se eles não os adotarem de verdade a marginalidade adota.”*

*“É preciso desenvolver o trabalho, senão nós vamos ficar eternamente construindo cadeia.”*

*“O Delegado fica bem no meio de todo o processo ligado ao adolescente infrator, fazemos mais um papel de ponte nestes casos.”*

*“A função social da pena é a reinserção, e hoje vê-se um sistema que não recupera ninguém.”*

*“As pessoas acabam perdendo aquilo que há de melhor, que é a vontade de conviver”.*  
(Delegado de Polícia de Belo Horizonte)

Os trechos acima transcritos evidenciam a compreensão, por parte do delegado de polícia, de seu papel como intermediário em todo o processo de acusação do adolescente infrator. Sua atuação é bem determinada e específica: ler o boletim elaborado pelo policial militar e expedir a instauração de um procedimento ou não diante da promotoria pública da infância e adolescência. Ele enfatiza, ainda, o fato de que os delegados têm seus plantões, ao contrário dos promotores e juizes.

Uma questão importante, enfocada pelo delegado e já levantada pelos promotores, é a necessidade de se criar os plantões interinstitucionais no sentido de agilizar os procedimentos junto ao adolescente infrator. No caso de infração cometida contra adolescente por parte de delegados, este informou que há instauração de sindicância, mas que estes casos em Belo Horizonte já há muito não ocorrem.

Segundo os promotores, quando ocorrem infrações aos direitos dos adolescentes muitos processos administrativos logram resultados positivos, levando ao pagamento de multas ou até mesmo à suspensão das atividades do delegado, quando comprovadas irregularidades.

No entanto, os próprios promotores concordam com o fato de que, somente com a prova testemunhal, muitas vezes é difícil que se instaure um procedimento contra os delegados. Além disso, os promotores apontam o intenso desgaste gerado pelas sindicâncias nas relações entre as duas categorias e instituições.

Segundo o delegado entrevistado é necessário priorizar a educação para o trabalho, a fim de proporcionar melhor ressocialização aos adolescentes acusados de infração.

#### **4.6.3 - Os juízes**

A entrevista realizada com a juíza titular da Vara da Infância e Adolescência de Belo Horizonte revelou importantes questões sobre as determinações dos procedimentos e também sobre as relações estabelecidas com adolescentes acusados de infração, com os promotores e demais envolvidos com adolescentes.

Quanto à pergunta sobre a forma como se dá a determinação das medidas sócio-educativas, obtivemos as seguintes respostas:

*“Os juízes na verdade determinam o resultado de uma rede de profissionais e procedimentos referentes aos adolescentes infratores. A determinação das medidas sócio-educativas compete a nós, mas obviamente para a determinação das medidas observamos todas as colocações, opiniões dos promotores, mas é claro que em última instância cabe a nós a determinação.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“O adolescente acusado de infração pode chegar ao juizado após 24 horas de detenção provisória na DEOM, dependendo do delito praticado, e nós temos de determinar rapidamente uma das medidas, ou ao menos determinar a internação provisória, nos casos de delitos considerados mais graves, como estupro ou assassinatos.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Com relação à internação, o adolescente não pode permanecer mais de 45 dias internado sem que ocorra a sentença de determinação de medida definitiva, na qual será determinada a medida sócio-educativa definitiva a este adolescente.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Para todas as medidas sócio-educativas é determinado o acompanhamento sistemático de técnicos sociais para que a cada seis meses seja realizada uma reavaliação deste adolescente. Isto é realizado na maioria das vezes; quando não é feito, certamente é por causa de um inchaço nas demandas jurídicas.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Os adolescentes são de mesmas faixas sociais, de locais específicos.” (Juíza da Infância e Adolescência)*

*“Muitos de nossos colegas, ainda priorizam a permanência do adolescente em locais fechados. As medidas de internação ainda são efetivadas com muita frequência”.*  
*(Juíza da Infância e Adolescência)*

*“É necessário a criação de Plantões Interinstitucionais. Todos os profissionais envolvidos com os infratores devem estar juntos para uma determinação de medida mais rápida. Eu mesma ficaria nestes plantões”. (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“A determinação de uma medida é somente a ponta de um iceberg. Os problemas sociais pelos quais estão inseridos estes adolescentes são, normalmente, muito profundos. A melhora na qualidade de vida desses adolescentes faria diminuir a marginalidade” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“A gravidade dos delitos aumentou nos últimos anos e na maioria dos casos existe a drogadição no meio de tudo.” (Juíza da Infância e Adolescência)*

Percebe-se que a juíza explicita que as medidas são determinadas por ela, mas que há sempre a necessidade de se verificar todo o andamento do processo. Ela percebe que a lei determina a reavaliação da medida a cada seis meses, mas admite que nem sempre isto ocorre por questões de excesso de demanda. A criação de Plantões Interinstitucionais é defendida por elas. Entretanto, isto depende de uma instância superior, que é a Procuradoria Geral de Justiça.

Quando perguntada sobre o procedimento de arquivamento e remissão, cuja determinação foi dividida com os promotores, as respostas foram:

*“O ECA realmente retirou da magistratura o único profissional que teria o poder de conceder a liberdade a um indivíduo, o que a meu ver foi positivo. Entretanto, quando existem discordâncias quanto a se arquivar o processo, levamos o caso ao Procurador Geral de Justiça, que determina o que devemos fazer. Se ele determina que acatemos a expedição do promotor, isto tem de ser feito, querendo ou não.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“A remissão ainda é uma medida controversa no próprio meio jurídico. Pois ela pode ser expedida pelo promotor e homologada pelo juiz; não sendo, o juiz leva o caso ao Procurador Geral de Justiça. Pode também o juiz, após a representação do processo pelo promotor, conceder por ele mesmo a remissão pura e simples ou a remissão cumulada com uma medida sócio-educativa mais leve. Em algumas promotorias o promotor expede a remissão cumulada. No ECA não está definido que ele não pode fazê-la e nem está determinado que pode, assim dependerá da leitura da lei que cada juiz fizer.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Eu normalmente não concedo a remissão cumulada, prefiro verificar o processo ponto a ponto e determinar uma medida sócio-educativa que em minha leitura melhor se aplique” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

Quando perguntada sobre as relações entre promotores e juízes as respostas foram:

*“Os juízes trabalham em parceria com os promotores, pois são eles quem realizam a representação dos processos dos adolescentes acusados de infração e que fazem chegar até nós. As divergências que possam ocorrer se referem a diferentes posições*

*de referenciais teóricos, pois do ponto de vista normativo a orientação deve ser uma só.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Ao se instaurar sindicâncias e verificação de procedimentos contra instituições ou técnicos que infrinjam os direitos dos adolescentes, ou até mesmo quando ocorrem rebeliões, os juízes determinam a pena, que pode ser administrativa, contra esses locais. Mas dependendo da leitura do processo, o juiz pode não aplicar nenhuma pena, o que faz com que o Ministério Público recorra à Procuradoria Geral de Justiça. Este é um direito que existe.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Diferenças podem existir e existem sempre. O que se tenta é manter um aspecto harmônico entre juízes, promotores e todos os envolvidos com a questão do adolescente infrator, o que nem sempre é fácil.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

*“Não é somente pelo Código Penal que determinamos as medidas sócio-educativas. O Código norteia, mas os aspectos subjetivos são inegáveis.” (Juíza da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)*

Percebe-se que há consciência de que é necessária a presença dos promotores para o andamento do processo e que eles se relacionem harmonicamente; mas os entrevistados deixam claro que divergências expressivas podem ocorrer. Ainda que do ponto de vista jurídico exista o ECA, que deve nortear o modo de agir dos promotores e juízes, existem posições diferentes e posturas divergentes entre esses dois grupos e entre eles e os outros profissionais que trabalham diretamente com os adolescentes infratores.

#### **4.6.4 - Os técnicos responsáveis por acompanhar algumas medidas**

Durante a pesquisa de campo que foi realizada para a elaboração desta dissertação, foi se tornando cada vez mais premente a necessidade de se conhecer as opiniões de outros profissionais que atuam dentro da Promotoria Pública da Infância e da Adolescência e do Juizado da Infância e Adolescência como assistentes sociais e psicólogos, dentre outros.

Estes depoimentos trouxeram informações e visões interessantes acerca do trabalho com o adolescente infrator e daqueles que o executam, em especial dos promotores. Assim, serão transcritos a seguir os trechos de algumas das entrevistas que foram realizadas com estes profissionais e que nos fornecem um painel geral sobre a questão:

*“Quando o juiz determina a medida sócio-educativa, seja qual for, a meu ver o que falta é um acompanhamento mais sistemático depois da determinação. Só pra se ter uma idéia, o adolescente com determinação de medida de reparação do dano precisa se*

*apresentar aqui no juizado a cada 15 dias, no entanto isso não ocorre e não existe ninguém nem nada que faça o adolescente vir.”* (Técnico do Juizado da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“É preciso uma averiguação mais constante do cumprimento das medidas, não pode simplesmente determinar e não ter mecanismos de controle para se verificar.”* (Técnico da Promotoria da Infância e Adolescência de Belo Horizonte)

*“Hoje a medida sócio-educativa com mais sucesso é a liberdade assistida, realizada em parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte, onde o monitoramento do adolescente é realizado. As medidas de semiliberdade e internação estão sendo melhor cumpridas graças à ação da Promotoria Pública com o Comissariado de Menores, que a cada denúncia de cometimento de infração contra o adolescente toma medidas mais efetivas e instaura um procedimento contra estes locais específicos.”* (Técnico do Juizado da Infância e Adolescência)

Estas passagens, que ilustram a visão de alguns técnicos sobre os procedimentos ligados aos adolescentes infratores, enfatizam a necessidade de um melhor acompanhamento do adolescente após a determinação da medida sócio-educativa, uma vez que, determinadas as medidas, o adolescente não passa por critérios efetivos de acompanhamento, devido à falta de apoio institucional e ao número reduzido de técnicos incumbidos desta função.

Os técnicos enfatizam, ainda, as diferentes funções de promotores e juizes, e aprovam a condução dos procedimentos instaurados pelos promotores dentro dos centros de semiliberdade e internação, quando verificados indícios de irregularidades cometidas pelos próprios técnicos dos centros de internação. Este fato pode demonstrar que está se tornando mais efetiva, tanto em Belo Horizonte quanto em Ribeirão das Neves, a exigência de respeito às normas ligadas aos adolescentes infratores.

#### **4.7 - Semelhanças e Dessesmelhanças observadas nas Promotorias Públicas da Infância e Adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves**

Nesta seção pretende-se avaliar os pontos comuns e as diferenças existentes nas duas promotorias.

O quadro a seguir sintetiza as principais questões observadas:

### Quadro 4 – Semelhanças e Diferenças entre as Promotorias de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves

<i>Semelhanças</i>	<i>Dessemelhanças</i>	
	<i>Promotoria de Belo Horizonte</i>	<i>Promotoria de Ribeirão das Neves</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotorias compostas por promotores da infância e adolescência, alguns com pós-graduação outros não, somente bacharéis em Direito.</li> <li>- Concordam quanto às orientações legais referentes ao encaminhamento dos procedimentos ligados à infância e adolescência.</li> <li>- Possuem projetos com promotores que desenvolvem projetos ligados ao combate à marginalidade.</li> <li>- Alta demanda infracional para número reduzido de promotores.</li> <li>- Prioridade para determinações de remissões a adolescentes infratores próximos de completarem 18 anos, não reincidentes, com cometimento de delitos leves.</li> <li>- Realização de reuniões periódicas entre as equipes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de quatro promotores atuantes com adolescentes infratores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apenas uma promotora atuando com adolescentes infratores.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos os dias há atendimento aos adolescentes acusados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quarta-feira é o dia reservado para atendimento aos adolescentes infratores.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento de uma média de 50 adolescentes por semana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento de uma média de 10 adolescentes por quarta-feira.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca de parcerias com setores da Prefeitura visando sempre melhor execução das medidas sócio-educativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe uma aproximação natural da Promotoria com a Prefeitura via Conselho Tutelar; não se busca necessariamente essa parceria.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ainda se realiza um expressivo nº de sindicâncias contra centros de proteção ao menor em 2002, mesmo tendendo a cair. Existe um “Comissariado de Menores”, com técnicos e promotores que visistam os locais, segundo os promotores entrevistados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de sindicâncias reduzido no ano de 2002, pois não há um Comissariado de Menores como em Belo Horizonte. A promotora sozinha realiza estas atividades.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos de combate à criminalidade adolescente com apoio da Prefeitura e outros órgãos do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos de combate à criminalidade e adolescente engavetados por não existir apoio de nenhuma outra instância governamental.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de organização sistemática dos processos. Existência de dados quantitativos referentes às medidas sócio-educativas e ausência de dados referentes ao procedimentos de arquivamento e remissão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organização do material, num arquivo junto à Promotoria relativos aos dados quantitativos de arquivamento e remissão. Entretanto falta organização do material e dados quantitativos referentes as medidas sócio-educativas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crises internas levaram à separação física da Promotoria e do Juizado da Infância e Adolescência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupação do mesmo prédio do Juizado da Infância e Adolescência.</li> </ul>	

Fonte: *Elaboração Própria a partir dos dados da pesquisa de campo*

O que se procurou, através deste quadro, foi colocar em destaque as principais semelhanças e dessemelhanças existentes entre as Promotorias de Belo Horizonte e Ribeirão

das Neves, conforme apontadas ao longo da dissertação. No entanto, acredito que algumas dessas informações ainda merecem um destaque maior.

Com relação às semelhanças, cabe destacar que os promotores evidenciam um amplo entendimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e que propõem projetos sociais, indo além do que é determinado como atribuição da promotoria. Estes projetos, no entanto, encontram maiores possibilidades de efetivação na Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte, onde existe uma maior abertura da estrutura estatal para o estabelecimento de parcerias visando ao combate à marginalidade - ao contrário do que se percebe em Ribeirão das Neves, onde, segundo os depoimentos da promotora têm-se buscado parcerias com outros órgãos públicos mas não se consegue estabelecê-las facilmente.

Outros pontos fundamentais, uma vez que usuais em ambas as promotorias pesquisadas, referem-se ao arquivamento e à remissão dos adolescentes. Sem dúvida alguma estes foram os procedimentos que melhor expressaram a mudança no grau de autonomia da Promotoria Pública da Infância e Adolescência no que se refere aos procedimentos ligados ao adolescente infrator. Ainda que necessitem da homologação do juiz para se efetivarem, esses mecanismos apresentam um outro elemento que funciona como indicador de um grande avanço da autonomia institucional para a Promotoria: o fato de havendo discordância quanto aos resultados, ser requerida a atuação do Procurador Geral de Justiça como última instância.

Quanto aos traços de semelhança entre as promotorias, o que nos parece merecer maior destaque é o número reduzido de promotores, sendo que em Ribeirão das Neves essa questão é crucial e bem mais problemática que em Belo Horizonte.

Por outro lado, a proximidade física com o Juizado da Infância e Adolescência, no caso de Ribeirão das Neves, acaba facilitando o andamento e os procedimentos estabelecidos entre promotores e juízes. Em Belo Horizonte, ao contrário, isto não existiu; conforme os depoimentos de técnicos da Promotoria e do Juizado da Infância e Adolescência, enquanto ocupavam o mesmo prédio – até 1999 – as relações entre promotores e juízes eram marcadas por conflitos e discórdias. É interessante observar que esta questão em nenhum momento foi mencionada pelos promotores ou pelos juízes; isto só foi pontuado pelos técnicos. Talvez não informem isto abertamente, até mesmo para que isto não gere maiores conflitos.

Uma questão central que baliza o conflito entre promotores e juízes é o fato de o *Estatuto da Criança e do Adolescente* ainda ser uma legislação extremamente questionada, que não conseguiu o consenso de todos os profissionais envolvidos. Muitos resquícios de legislações e práticas anteriores ainda são evidenciados no dia a dia da justiça infanto-juvenil,

o que pode ser um dos pontos críticos nas relações entre alguns promotores e juizes, assim como nas suas relações com outros profissionais que lidam com os adolescentes infratores.

Os projetos de prevenção à marginalidade, que existem em ambas as promotorias, encontram maior apoio na Promotoria de Belo Horizonte do que na de Ribeirão das Neves. Se em Belo Horizonte grandes instituições - como a Prefeitura de Belo Horizonte – dão apoio a estes projetos, em Ribeirão das Neves - até mesmo pela fragilidade econômica do município – eles ficam em segundo plano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa pretendemos avaliar as possíveis mudanças no grau de autonomia atribuído ao Ministério Público, tendo por foco os promotores da infância e da adolescência das cidades de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves.

Para isto, partimos de uma apreciação da evolução institucional do Ministério Público no Brasil, o que nos permitiu identificar que a instituição, desde o seu surgimento, sempre esteve subordinada a outros poderes do Estado, chegando, em muitos momentos, a servir especificamente e exclusivamente aos interesses desse mesmo Estado. De acordo com o tipo de presidente ou partido no poder, dotava-se o Ministério Público - usualmente por intermédio da legislação elaborada - de maior ou menor grau de autonomia, característica essa que vai norteando a instituição durante toda sua existência.

Entretanto, no fim dos anos 70 e início dos 80, o que se percebe é que o Ministério Público passa a apresentar uma mudança em seu perfil de atuação, a partir do momento em que passou a priorizar a preocupação do regime militar com o controle da administração pública (Nery, 1986). Diante de um quadro em que muitas vezes, nos municípios, as leis, atos e posturas ofendem preceitos constitucionais e dão azo à corrupção ou à má versação do dinheiro público, coube ao Ministério Público acompanhar o desenvolvimento da vida municipal, informando ao Procurador Geral de Justiça as violações de princípios determinados pelo próprio Estado.

Neste contexto criou-se a *Lei Orgânica do Ministério Público* no Brasil, em 1980, na qual foram determinados os famosos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional, preceitos estes reforçados pela *Constituição* de 1988.

Os intensos movimentos sociais que marcaram o Brasil nos anos 80 e as novas atribuições que haviam sido determinadas ao Ministério Público - e, conseqüentemente, à Promotoria Pública - levaram à mudança de visão da função principal da instituição, cujos integrantes passaram a ser considerados os “ouvidores da sociedade” (Sadek, 2000). Com essas mudanças o Ministério Público passou a ter, na letra da lei, além de algumas de suas atribuições tradicionais (tais como instaurar sindicâncias, processos e acompanhá-los), a função de servir como uma ponte entre a sociedade, seus direitos e a defesa dos mesmos.

Além da *Constituição* de 1988, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* reafirmou as mudanças nas atribuições do Ministério Público e a garantia dos direitos dos adolescentes acusados de infração. Se aos promotores cabia, anteriormente, somente a tarefa de

acompanhar os procedimentos referentes aos adolescentes, com a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* os promotores passaram também a investigar, instaurar procedimentos ligados aos adolescentes acusados de infração e ainda expedir o arquivamento ou a remissão aos adolescentes.

Mesmo que exista a necessidade de que esses procedimentos sejam homologados pelos juizes, é inegável que o fato reflete uma sensível mudança com relação às atividades ligadas aos adolescentes acusados de infração e ao grau de autonomia da instituição. Além disso, havendo desacordo entre promotores e juizes, é o Procurador Geral de Justiça quem determina em última instância que seja indicado um novo representante do Ministério Público para avaliar o processo ou que o juiz acate a decisão do promotor público – isto indica que houve uma divisão de poderes considerável, o que há alguns anos atrás era praticamente inimaginável nesse tipo de organização.

No entanto, a existência de subordinação e dependência por parte dos promotores também é visível em alguns casos. Ao avaliarem os centros de semiliberdade e internação, por exemplo - atitude que faz parte de suas atribuições, conforme estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente -, verifica-se que os promotores podem até mesmo instaurar sindicâncias, mas seu poder é limitado a denunciar os maus tratos e conflitos internos. O resultado destas sindicâncias será, em última instância, determinado pelos juizes. O mesmo se verifica em relação aos procedimentos de apuração de denúncias de agressão realizadas por delegados contra os pais ou responsáveis dos adolescentes. Cabe ao promotor realizar o procedimento de representação do delegado ao juiz, mas é este quem determina a pena, se houver.

O que se verifica é que, mesmo diante de todo o cenário de maior autonomia, o Ministério Público ainda é subordinado, sim, a outras esferas institucionais. Ao dizer que existem conflitos entre esses dois grupos – Promotoria e Juizado -, o que estamos afirmando é que ainda há divergência quanto a um posicionamento único frente ao *Estatuto da Criança e do Adolescente* e ao reconhecimento de atribuições por ele determinadas a ambas as categorias.

As entrevistas evidenciaram as divergências de opiniões e as diferenças existentes em cada promotoria. Como bem pontuou Sadek, generalizar procedimentos dentro das promotorias seria no mínimo uma insensatez (Sadek, 2000). Existem regras claras, inclusive determinadas em leis e que devem ser seguidas pelos promotores, que reforçam o próprio perfil de unidade, autonomia e ausência de hierarquia interna, que dão o tom da instituição. (Arantes, 2002). No entanto, estas leis não são suficientes para que se determinem

procedimentos únicos e padronizados para todas as promotorias. As especificidades de cada Promotoria são influenciadas também - e principalmente - pela questão da espacialidade, como já dito anteriormente, fator importante para a verificação e análise dos procedimentos ligados aos infratores. Segundo alguns promotores, deve-se levar em conta não somente o local em que está inserida a promotoria, a realidade social e a realidade local da instituição, mas também a situação que o adolescente vive, sua situação familiar, seu grau de envolvimento com a comunidade na qual se insere, entre vários outros elementos que podem determinar a opção dos promotores por indicar o arquivamento, remissão ou representação do adolescente infrator.

Tanto em Ribeirão das Neves quanto em Belo Horizonte é necessária uma melhor sistematização dos dados quantitativos e a flexibilização no seu acesso, no sentido de possibilitar a realização de outras pesquisas investigativas sobre o tema, o qual ainda demanda muitos estudos.

Chega-se à conclusão, portanto, que autonomia e subordinação são lados opostos e que convivem na promotoria pública da infância e adolescência de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves, tendo por base vários fatores apontados nesta dissertação.

**BIBLIOGRAFIA**

ARANTES, Rogério Bastos. (1994), “Ministério Público: da legitimação pelo procedimento à legitimação pela ação”. *Relatório de Pesquisa*, São Paulo, Idesp.

\_\_\_\_\_. (1997), *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo, Idesp/Sumaré.

\_\_\_\_\_. (2002), *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo Fapesp.

BEMFICA, Francisco Vani. (1989), *O Juiz. O Promotor. O Advogado. Seus poderes e deveres*. 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense.

CARVALHO, José Murilo de. (1996). “Cidadania: Tipos e Percursos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. (1999), *Cidadania e acesso à justiça: promotores de justiça da comunidade*. São Paulo, Idesp/ Sumaré.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. (1997), *Mais que uma lei: novo olhar*. São Paulo, Instituto Ayrton Senna.

\_\_\_\_\_. (2000), *O Novo Direito da Infância e Juventude do Brasil- Avaliando Conquistas e Projetando Metas*. São Paulo, Unicef.

DAGNINO, Evelina. (1995). “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania”, in: E. Dagnino (org.), *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.

DRAIBE, Sônia. (1993). “As políticas sociais e o neoliberalismo”. *Revista USP*, 17.

FALCÃO, Joaquim. (1981), “Cultura Jurídica e Democracia: A Favor da Democratização do Judiciário”, in: B. Lamounier (org.), *Direito, Cidadania e Participação*, São Paulo, T.A. Queiroz.

FROTA, Maria Guiomar Cunha. (1997), *Do Código criminal do Império ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo.

GUARÀ, Isa M. Ferreira da Rosa et. al. (1998), *Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: IEE/ PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS.

HABERMANS, Jurgen. (1995), “O Estado-Nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania”. *Novos Estudos Cebrap*, 43.

JASMIN, Marcelo Gantus. (1986). “Para uma história de legislação sobre o menor”. *Revista de Psicologia*, 4.

LYRA, Roberto. (1937), *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. Rio de Janeiro, Jacinto.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. (1996). “A Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro”, in: M. T. Sadek (org.), *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo, Idesp/Sumaré.

MAZZILLI, Hugo Nigro. (1993), *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo, Saraiva.

MENDEZ, Emilio Garcia. (1998), *Infância e cidadania na América Latina*. Tradução de Antonio Carlos Gomes da Costa. São Paulo, Hucitec/ Instituto Ayrton Senna.

\_\_\_\_\_ (org). (1994), *Derechos de la Infância Adolescência en America Latina*. Equador: Edino.

NERY Jr, Nelson.(1986), Intervenção do Ministério Público nos Procedimentos Especiais de Jurisdição Voluntária. *Justitia*, 48 (135): 36-68.

PEREIRA, Tânia (org). (1992), *Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos sócio-jurídicos*. Rio de Janeiro, Renovar.

PRATES, Antonio Augusto Pereira. (2000), “Organização e Instituição no Novo Institucionalismo”. *Teoria e Sociedade*, 5.

PUC MINAS. 1999. *1º Fórum de Debates sobre os direitos da Criança e do Adolescente: Família, trabalho e infração*. Belo Horizonte: PUC MINAS.

REIS, Fábio Wanderley. (1988), “Direitos Humanos e Sociologia no Poder”, *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 15.

SADEK, Maria Tereza (org.). (2000), *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo, Idesp/ Sumaré.

\_\_\_\_\_ (org). (1997), *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo, Idesp/ Sumaré.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (1989), *Introdução à sociologia da Administração da Justiça*. São Paulo, Ática.

SAUWEN FILHO, João Francisco. (1999), *Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro, Renovar.

SCOCPOL, Theda. (1989), “El Estado regresa al primer plano: estratégias de analisis em la investigación actual”. *Zona Abierta*, 50.

SEDA, Edson. (1995), *A Proteção Integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina*. 5ª edição, São Paulo, Adês.

SILVA, Cátia Aida Pereira da. (1996), A Disputa pela Jurisprudência na área da Infância: Promotores, Juizes e Adolescentes. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1996, Caxambu.

VIANA, Luis Werneck (1999). *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan.

VOLPI, Mário. (1999), *O adolescente e o ato infracional*. 3ª edição, São Paulo, Cortez.

WATANABE, Kazuo. (1996), “Novas Atribuições do Judiciário: Necessidade de sua Percepção e de Reformulação da Mentalidade”. *Revista Escola Paulista da Magistratura*, 1.

**a) Documentos jurídicos, leis e publicações oficiais**

CÓDIGO de Menores. Brasil, Lei 6.679, 10/10/1979.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, 1988, n. 191a.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos da Criança. Assembléia Geral das Nações Unidas, 20/11/1959.

ESTATUTO da Criança e do Adolescente. Brasil, Lei 8.069, 13/07/1990.

### Anexo I - Relação das Pessoas Entrevistadas

<b>Nome do entrevistado</b>	<b>Cargo que exerce</b>	<b>Local de Trabalho</b>	<b>Data da entrevista</b>
Dra: Andréa Baury	Promotora da Infância e Adolescência	Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves	11/09/2002 25/09/2002 16/10/2002 06/11/2002
Dra: Cristiane Assad Bem Soussam	Promotora da Infância e Adolescência	Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Ribeirão das Neves	05/03/2003
Dr: Lucas Rolla	Promotor da Infância e Adolescência de Belo Horizonte	Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte	15/01/2003 e 20/03
Dra: Carla Maria Lessi de Carvalho	Promotora da Infância e Adolescência	Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte	06/01/2003
Dra: Daniela Lopes	Promotora da Infância e Adolescência	Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte	15/01/2003
Dra: Maria de Lourdes Rodrigues Santagema	Promotora da Infância e Adolescência	Promotoria Pública da Infância e Adolescência de Belo Horizonte	19/03/2003
Dr: Dagoberto Alves Batista	Delegado Titular	Departamento de Orientação e Proteção à Criança e ao Adolescente de Belo Horizonte	04/03/2003
Dra: Cláudia Massegoso	Juíza Titular	Juíza Titular da Vara da Infância e Adolescência de Belo Horizonte	17/04/2003
Maria da Conceição Souza Lopes	Assistente Social	Juizado da Infância e Adolescência	08/01/2003 06/02/2003
Soraia Ourives	Psicóloga	Juizado da Infância e Adolescência	08/01/2003
Eduardo Campos Andrade	Policial Militar	Regimento de Cavalaria de Belo Horizonte	23/01/2003
Fernando Eustáquio Diogo	Policial Militar	Regimento de Cavalaria de Belo Horizonte	06/06/2003

**ANEXO II - ROTEIRO DE ENTREVISTA - PROMOTORES**

- Nome Completo
- Quais as atribuições gerais do promotor público para com o adolescente infrator, após o Estatuto da Criança e do Adolescente?
- Como são observadas as divergências entre os juízes e promotores?
- Quais os critérios adotados para a concessão de arquivamento ou remissão?
- De que forma se dá a apuração de sindicâncias contra pessoas ou instituições que cometem delitos contra o adolescente infrator?
- Quais são as dificuldades observadas no encaminhamento dos procedimentos ligados ao adolescente infrator?
- Como o Sr (a) percebe o grau de autonomia ou subordinação da promotoria pública em relação a outras instâncias que trabalham com o adolescente infrator?
- Quais foram os elementos facilitadores e complicadores para a aplicação dos procedimentos ligados aos adolescentes infratores?
- A promotoria que o SR(a) atuam possuem algum tipo de projeto social a ser desenvolvido ou em desenvolvimento, a despeito de outras promotorias, como a de Curitiba?

**ANEXO III - ROTEIRO DE ENTREVISTA - JUÍZES**

- Nome Completo
- Como se dá as determinações das medidas sócio-educativas junto ao adolescente infrator?
- Quanto ao procedimento de arquivamento e remissão, como se deram após a divisão de tarefas junto aos promotores?
- Como se dá a relação profissional entre promotores e juízes?
- A determinação de uma medida se dá única e exclusivamente por base no Código Penal brasileiro?