



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

KAIRALA JOSÉ KAIRALA FILHO

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: DEBATE E ALTERNATIVAS

Brasília

2015

KAIRALA JOSÉ KAIRALA FILHO

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: DEBATE E ALTERNATIVAS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Processo e Funções do Legislativo

Eixo temático: Política e Legislação

Subeixo temático: Avaliação de Impacto Legislativo

Orientadora: Roberta Simões Nascimento

Brasília

2015

Kairala José Kairala Filho

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: DEBATE E ALTERNATIVAS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Brasília, 31 de agosto de 2015.

Banca Examinadora

Roberta Simões Nascimento (Orientadora)

João Trindade Cavalcante Filho (Avaliador)

Dedico esta monografia à minha esposa, exemplo de dedicação e empenho em tudo o que faz. E também aos meus filhos, genros e neta, que revigoram minhas forças com suas presenças, a quem exorto a sempre buscar o conhecimento e o aprimoramento pessoal.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Supremo Criador, por ter me dado as condições para superar todos os obstáculos.

A minha família, razão maior de tudo.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro, por me conceder a oportunidade de ampliar meus conhecimentos e me tornar um servidor mais capacitado para o exercício das atividades profissionais específicas do Poder Legislativo.

A minha orientadora, Mestra Roberta Nascimento, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas pacientes e valiosas correções, na busca de um trabalho aprimorado.

Aos meus professores, que, além do que foi ensinado, despertaram o desejo de continuar aprendendo e buscando mais conhecimento.

Aos meus colegas de curso, que ao compartilharem suas ideias, posições e inquietações me enriqueceram como pessoa.

A minha colega de trabalho, Tânia Batista da Costa de Queiroz, pelo valioso trabalho de revisão e adequação do texto às normas técnicas.

Finalmente, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para que o êxito dessa empreitada fosse alcançado.

*“Chega estampado, manchete, retrato
Com venda nos olhos, legenda e as iniciais
Eu não entendo essa gente, seu moço
Fazendo alvoroço demais
O guri no mato, acho que tá rindo
Acho que tá lindo de papo pro ar
Desde o começo eu não disse, seu moço!
Ele disse que chegava lá”
Chico Buarque*

RESUMO

Os crescentes índices de violência no Brasil exigem do Estado providências no sentido de, pelo menos, amenizar tão grave problema. Uma das medidas cogitadas é a redução da maioria penal, pois seria capaz, segundo alguns, de diminuir a impunidade entre os jovens, uma vez que a legislação vigente é considerada, por grande parte dos brasileiros, branda demais para com o jovem em conflito com a lei. Este trabalho investiga a efetividade de tal medida na redução da violência, assim como aponta outras possibilidades legais para o encaminhamento da questão. Trata-se de um estudo realizado a partir da pesquisa de livros sobre o assunto, de sítios eletrônicos, dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os resultados obtidos confirmam que a matéria é polêmica e que são necessários estudos aprofundados sobre o assunto a fim de que um problema extremamente complexo seja adequadamente tratado pela legislação.

Palavras-chave: Maioridade penal. Violência. Políticas públicas. Legislação

ABSTRACT

The increasing levels of violence in Brazil require some measures by the government in order to, at least, mitigate this serious problem. One of the contemplated measures is to reduce the legal age, which would be able, according to some, to reduce impunity among young people, since the current legislation is considered by some Brazilians, too lenient towards the young in conflict with the law. This paper investigates the effectiveness of such a measure in reducing violence, and points out other legal possibilities for referral of the matter. It is a study from the books of research on the subject of electronic sites, portals of the House of Representatives and the Senate. The results confirm that the matter is controversial and which are necessary in-depth studies on the subject, because it is an extremely complex issue and deserves to be adequately addressed by legislation.

Keywords: Criminal Majority. Violence. Public policy. Legislation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 CAPÍTULO	12
NOÇÕES GERAIS SOBRE A MAIORIDADE PENAL E O DEBATE EM TORNO DE SUA REDUÇÃO.....	12
1.10 tratamento jurídico especial à criança e ao adolescente e a proteção integral do menor em conflito com a lei no Brasil	13
1.1.1 A Constituição e o ECA	15
1.1.2 As medidas socioeducativas e protetivas.....	17
1.2 O contexto do debate da redução da maioridade penal no Brasil	18
1.2.1 O aumento da criminalidade.....	19
1.2.2 A crise da política de encarceramento	20
1.2.3 A questão da imprensa	21
1.3 O debate no Congresso Nacional	23
1.3.1 Breve contextualização histórica	24
1.3.2 O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon	25
2 CAPÍTULO	27
ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL	27
2.1 Principais argumentos a favor da redução da maioridade penal.....	28
2.1.1 A violência praticada por menores de idade vem aumentando	28
2.1.2 Os jovens da atualidade possuem um alto grau de discernimento sobre o que é certo ou errado.....	30
2.1.3 Jovens de dezesseis anos podem trabalhar e votar	31
2.2 Principais argumentos contra a redução da maioridade penal	31
2.2.1 Encarcerar jovens não contribui para a sua inserção na sociedade.....	31
2.2.2 A discussão está baseada em casos isolados, e não em dados estatísticos.	32
2.2.3 As crianças e os adolescentes são sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e, desde 1990, devem receber a proteção integral prevista no ECA.....	32
2.3 Análise do debate	33
2.3.1 Do consenso sobre as premissas e os objetivos envolvidos	35
2.3.2 Do perigo das medidas de urgência para o tratamento de questões estruturais	36
2.3.3 Reflexões sobre as consequências de eventual aprovação da redução da maioridade penal	38
3 CAPÍTULO	41
O JOVEM EM CONFLITO COM A LEI E AS MANEIRAS DE SE LIDAR COM A VIOLÊNCIA	41
3.1 A justiça juvenil	41
3.2 O papel do Estado, da família e das organizações sociais	44
3.4 O Projeto de Lei do Senado n° 333, de 2015.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	534
REFERÊNCIAS	567

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema o debate sobre a redução da maioria penal como um dos possíveis caminhos para a redução dos índices de violência no Brasil. Considera suas possibilidades de aplicação na prática, assim como as consequências advindas de tal política.

Nesse sentido, metodologicamente, analisa-se a tramitação de duas importantes proposições legislativas a respeito do tema, cada qual de iniciativa de uma das Casas Legislativas, assim como as consequências para a sociedade da aprovação de uma delas.

A primeira das propostas, que já tramitou em dois turnos na Câmara dos Deputados, é uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 171, de 1993) que diminui a idade penal de dezoito para dezesseis anos nos seguintes casos: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e crimes hediondos. Após praticamente vinte e um anos parada e sem avanços, com sua aprovação na Câmara dos Deputados, a proposta seguiu para o Senado Federal.

A segunda proposição legislativa, um projeto de lei já aprovado no Senado e enviado à Casa Revisora, trata de aumentar o período de internação para um limite máximo de oito anos, contudo não altera a idade de responsabilização penal. Trata-se do PLS nº 333, de 2015.

Além de atual, o tema representa uma discussão de sobeja importância nacional, com sérias consequências para a vida de toda a população, que será atingida de uma maneira ou de outra, conforme ficará claro na sequência.

A Lei nº 8.069, de 13.07.1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), determina que os menores de dezoito anos são penalmente inimputáveis. De acordo com seu texto, os adolescentes em conflito com a lei podem ser internados em centros especiais para a recuperação por um período máximo de três anos.

O ECA norma acaba de completar vinte e cinco anos de existência e, malgrado nunca haver sido totalmente implementado na prática, mostrou-se incapaz de evitar que a violência praticada pelos adolescentes, e mesmo contra eles, crescesse a níveis considerados insuportáveis pela população.

Nesse contexto, em um levantamento geral, é possível observar que a redução da maioria penal tem grande adesão popular. De acordo com números apresentados pelo jornal Folha de São Paulo, por exemplo, a redução da idade penal conta com o apoio de 93% da população.

O protagonismo da legislação penal na resolução de problemas sociais tem sido severamente atacado por diversos autores em todo o mundo, a ponto de se falar em uma crise

da lei. O aparecimento do Estado de Direito social exige que o processo legislativo se atenha a princípios orientadores de determinada ação política, muitas das vezes com objetivos inalcançáveis por quaisquer atalhos institucionais, sendo o direito penal, por si só, inadequado para a busca de amplas transformações sociais.

A atividade legislativa é, por natureza, disposta a caminhar conjuntamente com os clamores populares, pois assim se correriam menos riscos políticos. Muitas vezes, a mera aprovação de determinada lei, mesmo sem efeitos práticos, traz ganhos políticos para os que participaram de sua elaboração. A questão que se coloca é que deve ser mantida a racionalidade do sistema jurídico como um todo, que não pode se colocar à mercê de um pragmatismo exacerbado ou de quaisquer irracionalismos voluntaristas de ocasião.

Grande parte dos defensores da redução da maioria penal apoia esta medida visando possibilitar a aplicação de penas mais rigorosas ao infrator, com predileção pelo encarceramento do adolescente infrator, como forma de proteção social. Assim, a sociedade brasileira veria atendido seu anseio por maior segurança, pois o transgressor seria afastado do meio social. Imagina-se que no momento em que a liberdade do sujeito é retirada, os problemas sociais serão mitigados.

Para esta corrente, a brandura das medidas socioeducativas permite que os jovens se tornem instrumentos para o crime, sendo utilizados pelos adultos para a prática de atos criminosos. Assim, a responsabilização dos jovens levaria a uma diminuição da criminalidade.

Uma reflexão importante e necessária é se a implantação de políticas públicas corretamente orientadas seria capaz de coibir tal prática. Propostas que, em vez de simplesmente reduzir a maioria penal, estabelecessem critérios hábeis para desestimular o uso e a participação de menores em atos ilícitos, e que, concomitantemente, fossem capazes de aumentar as possibilidades de estudo e de trabalho digno para os jovens maiores de dezesseis anos.

As prisões brasileiras falham ao reabilitar o indivíduo para a convivência em sociedade. Infelizmente nosso sistema prisional, do jeito que se encontra, mostra-se mais propenso a piorar o caráter do jovem infrator do que reabilitá-lo. É um sistema desestruturado, superpovoado, com baixa taxa de investimento, o que só consegue produzir um ambiente degradante e pernicioso. Porém, nem os melhores sistemas prisionais do mundo são capazes de recuperar a maioria dos presos e não parece legítimo que se evite a punição sob o argumento da incapacidade de recuperação do indivíduo, seja ele de que idade for.

Neste contexto, delimita-se a pesquisa à seguinte formulação: seria a melhor opção a adoção de uma política pública que reduzisse a maioria penal visando à diminuição da

violência no Brasil ou seria razoável se pensar em aumentar o tempo de internação para delitos graves cometidos por adolescentes? Questiona-se, ainda: as medidas previstas no ECA, aplicadas integralmente e na forma da lei, poderiam reabilitar um número maior de jovens infratores?

Para o exame do tema, o trabalho conta com três capítulos. No primeiro, inicialmente são apresentadas noções gerais sobre a maioridade penal e o debate em torno da sua redução. Em seguida, discute-se o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Teoria do Direito Penal Máximo e o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. A seguir, tecem-se breves comentários sobre as medidas socioeducativas e protetivas.

Continua o primeiro capítulo contextualizando o debate da redução da maioridade penal no Brasil, abordando temas como o aumento da criminalidade, a crise da política de encarceramento e a questão do papel da imprensa, para findar com a análise do debate no Congresso Nacional, com uma sucinta contextualização histórica.

No segundo capítulo, discutem-se os argumentos favoráveis e contrários à redução da maioridade penal. Segue o capítulo analisando o debate, tentando encontrar os consensos sobre as premissas e os objetivos envolvidos, refletindo sobre o perigo de se implementar medidas de urgência para o tratamento de questões estruturais e termina por tecer breves comentários sobre as possíveis consequências de eventual aprovação da redução da maioridade penal.

No último capítulo, serão apresentadas alternativas à redução da maioridade penal, discutindo-se a efetivação do ECA, o papel da família e das organizações sociais na prevenção dos delitos cometidos por adolescentes, e se necessário, na ressocialização de menores em conflito com a lei. Estuda-se com maior profundidade a PEC n° 171, de 1993, e o projeto de lei do Senado n° 333, de 2015.

Por fim, no cumprimento dos objetivos propostos, são oferecidas considerações finais sobre o estudo realizado, consolidando o que foi possível depreender das análises, bem como apresentando observações a título de reflexão para os debates em torno dos assuntos tratados no trabalho.

O estudo é desenvolvido a partir do método dedutivo, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com base em dados coletados em sítios da internet que tratem do assunto, dos portais do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na internet, e em informações obtidas a partir da leitura de livros e artigos publicados em revistas especializadas no assunto.

1 CAPÍTULO

NOÇÕES GERAIS SOBRE A MAIORIDADE PENAL E O DEBATE EM TORNO DE SUA REDUÇÃO

Como explicado na introdução, este capítulo cuida de apresentar considerações gerais sobre a maioridade penal e o debate em torno da sua redução, considerando-se o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.

Neste sentido, no item 1.1 serão abordadas questões relativas ao porquê do tratamento jurídico especial à criança e ao adolescente e a determinação da proteção integral do menor em conflito com a lei no Brasil.

No subitem 1.1.1, serão analisadas as diretrizes presentes na Constituição e no ECA que versam sobre o tratamento idealmente dispensado ao jovem infrator.

No subitem 1.1.2, explica-se o que são e para que se prestam as medidas socioeducativas e protetivas do menor.

O contexto do debate da redução da maioria penal no Brasil será explicitado no item 1.2, o que levará a um breve debate sobre o aumento da violência no Brasil, no subitem 1.2.1, à crise da política de encarceramento no Brasil, subitem 1.2.2 e à questão do papel desempenhado pela mídia, no subitem 1.2.3. Nessa seção, pretende-se revelar o pano de fundo sobre o qual emerge a proposta de redução da maioria penal, em discussão, mostrando, especialmente, os problemas que se pretende resolver, de um lado, e o retrato desse cenário por parte da imprensa, de outro.

O capítulo primeiro ainda conta com o item 1.3, que estuda como tem se dado o debate sobre a matéria no Congresso Nacional. No subitem 1.3.1, uma breve contextualização histórica e no 1.3.2 apresenta-se a o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.

A apreensão de todas essas informações é importante e necessária para fundamentar a análise que será realizada nos capítulos seguintes. Isso porque, como se verá ao final do capítulo, o tema é complexo e comporta diversas análises, mas deve ser enfrentado com isenção ideológica, sob uma base científica que projete alguns caminhos para a solução de tão delicado problema.

1.1 O tratamento jurídico especial à criança e ao adolescente e a proteção integral do menor em conflito com a lei no Brasil

O tratamento jurídico especial à criança e ao adolescente é justificado pelo fato de serem pessoas em processo de constituição de valores, sem a total capacidade de reflexão crítica da importância de determinadas condutas e de suas consequências.

A legislação brasileira responsabiliza, de alguma maneira, toda pessoa acima de doze anos por atos considerados ilegais. A partir dessa idade, o ECA prevê medidas socioeducativas, quais sejam: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviço

à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação, conforme a gravidade da infração (ou ato infracional), assim entendida a conduta tipificada pela lei como crime ou contravenção penal, quando praticada por criança ou adolescente. Como se vê, não serão aplicadas aos menores de dezoito anos as penas impostas pelo Código Penal, mas sim as medidas estabelecidas pelo ECA.

Com efeito, as penas impostas pelo Código Penal devem ser necessárias e suficientes para a reprovação e a prevenção do crime (art. 59), ou seja, a pena possui as funções retributiva, visando demonstrar a reprovabilidade da conduta, e preventiva, para que o criminoso não volte a cometer ilícitos penais.

As medidas socioeducativas, por sua vez, visam preponderantemente reabilitar o adolescente para que não volte a delinquir. O objetivo das medidas é educar o menor infrator, visando desestimular sua reincidência. O foco é a prevenção do ato infracional, as medidas tem função pedagógica e, portanto não há fixação preestabelecida de medida protetiva ou socioeducativa para o ato infracional em abstrato. Assim, se percebe o porquê do tratamento dispensado ao menor infrator ser diferente daquele aplicado ao criminoso adulto. O que se pode considerar é que talvez seja necessário algum tipo de reforço ao caráter retributivo da medida socioeducativa aplicada ao caso concreto, o que não seria incompatível com o caráter pedagógico e seria igualmente importante para a prevenção de novos delitos.

O adolescente não é sujeito da medida socioeducativa pelo que ele é, isso seria uma revivência de um Direito Penal do autor, nos lembra João Batista Costa Saraiva¹. Ele é sujeito da medida socioeducativa pelo que fez. A medida é um mal necessário, no interesse também da sociedade, que só pode se converter em um bem se for adequadamente executada. Se o adolescente não necessitasse da medida socioeducativa, teria que se sujeitar apenas à medida de proteção, no seu exclusivo interesse. Se a medida socioeducativa é imposta com restrição de direitos, é uma sanção.

Thales Cerqueira² leciona que a doutrina da proteção integral abrange quaisquer situações vivenciadas pela criança ou pelo adolescente, não se referindo apenas a situações irregulares. Tal proteção abrange todos os direitos da personalidade e o citado autor lembra a importância do princípio da desjudicialização, ou seja, de se evitar, tanto quanto possível, a atuação jurisdicional nas relações que envolvam interesses de menores.

¹ Disponível em <http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1427986628.pdf>. Acesso em 27/07/2015.

² Cerqueira, T. Tácito: **Manual do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Teoria e Prática. P.19. Editora Impetus, Niterói, RJ.

Forçoso admitir-se que existe uma cultura que confunde imputabilidade com impunidade, conforme João Benedicto de Azevedo Marques³ ao lembrar a frase “eu sou de menor”. O autor considera hipócrita a assunção de que alguém que tenha dezesseis ou pouco menos de dezoito anos, autor de crimes como latrocínio ou sequestro, seja apenas uma criança a ser reeducada, imune a quaisquer tipos de contenção.

Andréa Rodrigues Amin⁴ afirma que vivemos um momento sem igual no plano do direito infanto-juvenil, pois crianças e adolescentes ultrapassaram o status de meros objetos de proteção e assumiram a condição de sujeitos de direito, beneficiários diretos da doutrina da proteção integral. Porém, como falar em direitos sem deveres? O jovem, por certo, tem também deveres perante a sociedade em que vive. O de respeitar o patrimônio e a vida alheias certamente constará de qualquer rol de deveres estipulados para que os jovens alcancem a sua plenitude.

1.1.1 A Constituição e o ECA

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05.10.1988 (CF/88), em seu artigo 227 garante à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, uma série de direitos importantíssimos (direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária), além de protegê-los de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Tal tarefa, ainda segundo a CF/88, é dever da família, da sociedade e do Estado.

Para tanto, impõe ao Estado a elaboração de políticas públicas capazes de efetivar tais direitos, como saúde, alimentação, educação, lazer, cultura, convivência familiar. Ressalta, também, a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade.

O ECA, por sua vez, considerado como um marco na intensificação da proteção da infância, tendo como base a doutrina da proteção integral e reforçando a ideia já expressa no preceito constitucional de prioridade absoluta ao jovem. Sofre críticas desde a sua aprovação⁵

³ Marques, J. B. Azevedo in **Idade da Responsabilidade Penal**, organizado por César Barros Leal e Heitor Piedade Júnior. P. 65. Editora Del Rey, Belo Horizonte, MG.

⁴ Amin, A. Rodrigues et al: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente, Aspectos Teóricos e Práticos**. 6ª edição. Editora Saraiva. São Paulo. 2013. P. 3.

⁵ Maciel K. R. F. et al: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos Teóricos e Práticos**. P. 25. Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2010.

e, a rigor, sua plena implementação ainda não se deu. Entre as críticas, destaca-se a alegada falta de sintonia com a realidade brasileira. Mas, seria a realidade imutável e a dignidade da pessoa humana um preceito inatingível?

O ECA foi fruto de uma ampla mobilização de toda a sociedade civil para tornar a legislação infraconstitucional brasileira compatível com os novos princípios constitucionais, que atribuem responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, que passaram a ser vistos como titulares de direitos e não meros mercedores de tutela.

Seguiu as diretrizes traçadas na Declaração Universal dos Direitos da Criança e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovadas pela Organização das Nações Unidas.

Em relação a legislações anteriores, evoluiu ao ampliar o foco além dos aspectos socioeducativos, cuidando da convivência familiar e comunitária, da tutela, guarda e direitos fundamentais, entre eles saúde e educação. Criou os conselhos tutelares, organizações municipais que devem zelar pelos direitos da criança e do adolescente.

Os princípios basilares do ECA expressam valores fundamentais e exercem a função de integração sistêmica. Três são eles: 1) o Princípio da prioridade absoluta; 2) Princípio do melhor interesse e 3) Princípio da municipalização, segundo Andréa Rodrigues Amin⁶.

A prioridade absoluta refere-se ao dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta primazia, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, liberdade, além da garantia do convívio familiar e comunitário. Abrange também a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O princípio do melhor interesse foi adotado pela comunidade internacional na Declaração dos Direitos da Criança, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1959⁷. Aplica-se a todo público infante-juvenil, principalmente nos litígios de natureza familiar, e determina a primazia das necessidades da criança e do adolescente como referencial para a interpretação legislativa e confecção de novas leis sobre o assunto.

O princípio da municipalização é consequência da descentralização determinada pela CF/88, pelo qual a execução dos programas de política assistencial é transferida para as esferas

⁶ Idem. P. 19.

⁷ Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em 06/06/2015.

estadual e municipal de governo, bem como a entidades beneficentes de assistência social. Busca o envolvimento de todos os agentes, com a consequente responsabilização de todos pelos resultados alcançados. O art. 88 do ECA determina a criação de conselhos municipais de direitos da criança, a criação e manutenção de programas de atendimento e a descentralização político-administrativa. Tem sua razão de ser no fato de que as mazelas em que vivem as crianças e adolescentes, assim como suas consequências, são vivenciadas no meio onde residem, ou seja, cabe à esfera mais próxima resolvê-las e principalmente evitá-las.

1.1.2 As medidas socioeducativas e protetivas

O ECA define como ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal, quando cometida por adultos. É comportamento típico, mas praticado por crianças ou adolescentes, motivo por que as sanções são diferenciadas, não possuindo natureza de pena, mas de medida socioeducativa.

Medida socioeducativa é a sanção aplicada a menores de dezoito anos de idade que pratiquem crime ou contravenção penal, no caso ato infracional, decorrendo sua aplicação da conclusão do devido processo legal e a mais grave delas é a internação, que é medida privativa de liberdade, mas sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento⁸.

Bianca Mota de Moraes⁹ afirma que a idade de dezoito anos fixada pelo legislador tem sido criticada e apontada como insuficiente para as demandas da sociedade moderna. O direito de votar e a aceleração do desenvolvimento psíquico da população infanto-juvenil nos dias atuais são argumentos rotineiros dos favoráveis à redução da maioridade penal.

A flexibilização quanto à facultatividade do voto, entretanto, não deveria ser transposta ao âmbito penal, pois é a permeabilidade do adolescente no sentido de sua ressocialização que baliza o estabelecimento de uma idade prefixada. Muitos adolescentes desconhecem a facultatividade do voto e não sabem calcular as consequências de tamanho ato cívico.

As medidas socioeducativas estão previstas nos incisos do art. 112 do ECA: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional.

⁸ Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11414>. Acesso em 07/08/2015.

⁹ Ibidem

Tem caráter pedagógico, visando à reintegração do jovem em conflito com a lei na vida social, mas são também sancionatórias, uma resposta da sociedade pelo mal proceder, pela conduta típica praticada.

As medidas de proteção são aquelas que visam salvaguardar o jovem cujos direitos tenham sido violados ou estejam ameaçados de violação. O art. 98 do ECA determina que serão aplicáveis sempre que houver risco por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta do menor.

São medidas protetoras: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e encaminhamento temporários; matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; colocação em família substituta.

Tais medidas não constituem rol taxativo, podendo as autoridades, mormente os Conselhos Tutelares e o Ministério Público, se utilizarem de outras possibilidades de atuação. Podem, ainda, ser aplicadas de forma cumulativa.

1.2 O contexto do debate da redução da maioridade penal no Brasil

No Brasil foram assassinados cinquenta e cinco mil pessoas no ano de 2013¹⁰, mais do que em muitas guerras pelo mundo. Na cidade de São Paulo, duas mil pessoas são mortas por ano, enquanto em Nova York, por exemplo, são cerca de setecentas e, em Paris, menos de duzentas. Até o momento, não se encontram políticas de Estado capazes de enfrentar tal situação.

Para Pedro Serrano¹¹, o clima atual em nosso país, tanto no aspecto político, cultural ou midiático, estimula o “punitivismo” e as soluções pensadas para o combate à violência passam sempre pelo endurecimento das penas. Em sua análise, não há impunidade no Brasil, pune-se muito, mas punimos de forma inadequada.

Quanto às pesquisas de opinião, Fábio Paes, representante da ONG Aldeias Infantis e integrante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, afirma que

¹⁰ Carta Capital. **Medo mau conselheiro**. Renan Truffi. Ano XX n. 812 de 13 de agosto de 2014. P. 28.

¹¹ Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/colunistas/pedro-estevam-serrano>>. Acesso em 06/06/2015.

“quando o enunciado consiste entre ser a favor ou contra uma pauta que envolve punição, o cidadão tende a se posicionar favoravelmente”¹². Paes acredita que a adesão à proposta é motivada pelo desconhecimento da população da possibilidade de implementação de políticas públicas eficazes.

Nesta seção, são enumerados três elementos que, acredita-se, tem forte presença na reativação do debate em torno da redução da maioria penal, quais sejam: o aumento da criminalidade, a crise da política de encarceramento e a imprensa.

1.2.1 O aumento da criminalidade

A criminalidade tem aumentado não somente no Brasil, mas em toda a América Latina, o que cria uma série de dilemas e destrói muito das potencialidades da região. Duas correntes se digladiam: a punitiva e a preventiva. A punição parece ser um caminho mais curto, mas pode acabar por marginalizar a população menos favorecida socialmente, enquanto que a prevenção implica um caminho mais longo e elaborado, sendo necessário se estudar as raízes da violência na região.

Estima-se que o Brasil gaste algo como dez por cento de seu produto interno bruto com segurança¹³, quando se consideram gastos públicos e privados. Elucidar as causas da violência no Brasil está além dos propósitos deste trabalho, mas certamente a desigualdade social e a decadência de valores associados à ética, à cultura e à educação estão entre as razões do problema.

É significativa a declaração de José Mariano Beltrame, Secretário de segurança pública do Rio de Janeiro, de que o Estado possui uma “*nação de criminosos*”¹⁴ e que precisa concorrer com o tráfico de drogas para a inserção de jovens no mercado de trabalho, a fim de evitar que crianças e adolescentes moradores das favelas da capital fluminense sejam recrutados pelo crime organizado. Para o Secretário, as ações policiais são insuficientes para a resolução do problema, pois “*segurança pública não se faz apenas com polícia*”.

O jovem, independentemente de sua classe social, pode aderir à violência como uma forma de buscar reconhecimento e imposição social pelo medo. Porém, certos segmentos sociais podem sofrer mais com a violência. Pesquisa realizada em 2014, divulgada no Fórum

¹² Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/revista/812/o-inimigo-errado-3791.html>>. Acesso em 06/06/2015.

¹³ Disponível em <<http://www.envio.org.ni/articulo/1578>>. Acesso em 06/06/2015.

¹⁴ Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/01/26/beltrame-diz-que-rj-precisa-concorrer-com-o-trafico-para-resgatar-menores.htm>>. Acesso em 06/06/2015.

Brasileiro de Segurança Pública, mostra que no Distrito Federal a mortalidade de jovens negros é 6,5 vezes maior que a dos brancos¹⁵. No país como um todo, adolescentes de dezesseis a dezoito anos incompletos representam 6,6 % das vítimas de homicídio, embora constituam 3,6% da população. Homicídios são a principal causa de morte nessa faixa etária, representando 46% do total¹⁶.

1.2.2 A crise da política de encarceramento

Como pano de fundo do debate sobre a redução da maioria penal, tem-se a crise da política de encarceramento, pois embora o sistema prisional venha se expandido no que tange à capacidade física, não consegue acompanhar o crescimento ainda mais veloz do encarceramento, que aumentaria com a inclusão de jovens infratores no sistema prisional, apesar de não haver sequer dados confiáveis que dimensionem a participação dos jovens na criminalidade do país¹⁷.

Levantamento preliminar realizado pelo Jornal Folha de São Paulo obteve informações sobre nove unidades federadas apenas, mas indica que a autoria de crimes por jovens pode não ser um número insignificante. Em sete dos nove estados que enviaram dados, esta passa dos 10% do total. No Distrito Federal a participação dos jovens infratores chega a 30% do total.

A apreensão de menores cresceu 38% entre 2008 e 2013¹⁸, atingindo um número de cerca de vinte e três mil. O ritmo é semelhante ao de prisões de adultos no país, que cresceu 41,5% no mesmo período, perfazendo um total de quinhentos e cinquenta e sete mil pessoas.

O levantamento mostra que a maioria dos adolescentes apreendidos se envolveram em roubos ou tráfico de drogas. Embora não haja dados para o país todo, em São Paulo 2,56% dos menores internados foram apreendidos por atos infracionais que seriam crimes hediondos, se praticados por adultos.

¹⁵ Dados do relatório Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014, da Unesco. <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/07/interna_cidadesdf,482272/unesco.shtml>. Acesso em 06/06/2015.

¹⁶ Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400007&script=sci_arttext>. Acesso em 07/06/2015.

¹⁷ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/06/1638659-brasil-reve-maioridade-penal-sem-ter-mapa-da-criminalidade-juvenil.shtml>>. Acesso em 07/06/2015.

¹⁸ A informação consta de levantamento preliminar da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/04/1616282-apreensao-de-menores-cresce-38-em-5-anos-numero-chega-a-23-mil.shtml>>. Acesso em 07/06/2015.

O estudo mostra que oito em cada dez adolescentes apreendidos tem entre dezesseis e dezoito anos. Houve, ainda, um crescimento expressivo do tráfico de drogas como recrutador de adolescentes no crime, passando o tráfico de 7,5% das internações em 2002 para 23,4% em 2013. Homicídios representam 8,8% dos motivos de internações, enquanto estupro e latrocínio somam juntos 3% dos casos.

Quem decide pela soltura é o Judiciário, mas a partir de relatórios emitidos pela Fundação Casa, vinculada ao estado. A presidente da fundação, Berenice Gianella, alega que a lei determina o tempo máximo de internação em três anos, mas impõe o menor tempo possível, e que as avaliações realizadas com o apoio de psicólogos e assistentes sociais são semestrais. O tempo maior, em tese, poderia auxiliar para a ressocialização de jovens infratores, mormente em casos graves.

São Paulo, um caso exemplar por ser o estado mais rico da Federação, não tem um cadastro para que a autoridade policial saiba se um adolescente é procurado pela Justiça. Na prática, um menor que tenha contra si um mandado de busca e apreensão, mesmo que abordado pela polícia, não será muito provavelmente apreendido¹⁹. Tal fato cria uma clara sensação de impunidade que pode motivar o jovem infrator a prosseguir em uma escalada da violência, além de lançar dúvidas sobre os reais índices de recuperação de menores infratores, uma vez que não se sabe ao certo quantos menores continuam no crime sem serem descobertos.

1.2.3 A questão da imprensa

O Brasil é uma democracia e como tal não pode prescindir de uma imprensa livre e independente. A mídia representa importante forma de poder capaz de influir na formação das agendas públicas e governamentais. Muito mais que informar, tem o condão de influenciar a opinião de inúmeras pessoas sobre temas específicos e de participar ativamente em contendas políticas. A fiscalização do Estado e o controle social em relação aos recursos públicos são extremamente facilitados pela transparência divulgada pela mídia.

Porém, não se deve perder o foco de que as televisões, rádios, jornais, revistas ou portais são, também, em grande parte empresas privadas que objetivam o lucro e que estão sujeitas à influência ideológica dos detentores de suas concessões.

¹⁹ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1630289-sp-nao-tem-sistema-com-cadastro-de-menores-infratores-procurados.shtml>>. Acesso em 07/06/2015.

Castells²⁰ fala em “política informacional”, ou seja, de que as sociedades democráticas modernas são fundamentalmente midiáticas e suas relações de poder são intermediadas pela mídia. O jogo político em uma democracia representativa como a nossa tem que se adequar às regras definidas pela mídia, em um misto de informação, espetáculo e entretenimento. A vida política é bem mais complexa e conflituosa do que o que a mídia pode retratar, mas é fato que o sistema midiático, em grande parte, é capaz de enquadrar e emoldurar a realidade parlamentar.

Uma interessante pesquisa conduzida por Simone Mestre, Taís Leite e Márcia Meireles de Assis²¹ tentou identificar e analisar a relação entre os discursos e os posicionamentos favoráveis à redução da maioria penal divulgados nas diversas mídias de Porto Velho, capital de Rondônia.

O trabalho se deu em três ações específicas: 1) leitura das transcrições de entrevistas com mães de adolescentes em conflito com a lei; 2) participação e observação de debates realizados pelos movimentos sociais locais e 3) a observação, por dois meses (janeiro e fevereiro de 2014) de programas televisivos locais.

A conclusão foi de que a mídia de Rondônia contribui e reforça o imaginário popular de que os menores em conflito com a lei devem ser estigmatizados, concentrando sua atenção à ação dos menores e ignorando o contexto de produção do fenômeno e focando no ato infracional, negligenciando desdobramentos legais. A principal mensagem é a defesa de mudanças na legislação que regula as regras de responsabilização com a redução da idade penal como solução para o fenômeno da violência juvenil.

Nesse contexto, entende-se que a atuação da imprensa representa um ingrediente de peso no debate da redução da maioria penal. Isso porque, da simples escolha de o que noticiar e de como fazê-lo, naturalmente decorrem mensagens e críticas subjacentes, capazes de convencer a opinião pública, sem que a população tenha condições de ver fatos à luz de outra ótica.

Assim, de forma necessária, independentemente da intenção e sem apego a qualquer obrigação de imparcialidade, a mídia é capaz de pautar ou fomentar um debate, como é o caso da maioria penal.

²⁰ Castells, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura. O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra 2 (1999). P. 367.

²¹ Mestre, S. Leite, T. Assis, M. **Olha é de menor: a mídia na construção e difusão de estigmas sociais em torno dos adolescentes em conflito com a lei e suas famílias em Porto Velho – RO**. Disponível em <<http://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/11>>. Acesso em 07/06/2015.

1.3 O debate no Congresso Nacional

O debate sobre a redução da maioria penal não é novo no Congresso brasileiro, mas nunca avançou tanto tem se observado desde o início do ano de 2015.

O deputado Felipe Maia (DEM-BA) considera positivo o avanço e afirmou que vinte e um anos de debate são mais do que suficientes para a maturação do tema, e que o Congresso mostra sintonia com a sociedade.

O deputado Giovani Cherini (PDT-RS) ponderou que se houvesse educação de qualidade e presídios capazes de ressocializar os detentos, não haveria necessidade da mudança, mas acredita que a redução pode sim ter impacto positivo nos índices de violência, pelo medo da punição que os jovens infratores passariam a sentir.

Já para o deputado Ivan Valente (Psol-SP) os argumentos são falhos e o papel do legislador não é o de vingador. Lembrou que o ECA permite “punições” a partir dos 12 anos. Para ele, a proposta vai aumentar a violência, o preconceito e a intolerância, afirmando que poderia haver um interesse eleitoral apoiado no medo da população por parte de alguns parlamentares.

O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) é favorável à proposta e defende a realização de um referendo sobre a redução da maioria penal²², deixando claro que o assunto é uma de suas prioridades. Lembrou que há um Projeto de Decreto Legislativo no Senado Federal de nº 539, de 2012, que convoca plebiscito sobre a alteração da maioria penal²³. Como se verá mais adiante, na verdade há vários projetos sobre o tema em tramitação no Congresso Nacional.

Entretanto, não é qualquer maioria que pode ser legitimamente aceita em um processo legislativo, mas sim aquela que presumivelmente considerou todos os objetos do conflito, segundo Habermas²⁴. As normas do processo legislativo garantem a participação da minoria no processo político, com respeito à ética e à justiça. Um plebiscito deve, necessariamente, ser precedido de um amplo debate capaz de esclarecer a população sobre as consequências da redução da maioria penal.

Como será possível ver mais adiante, a proposta de redução da maioria penal não parece se harmonizar com o sistema jurídico do Brasil, além de não se constituir,

²² Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/cunha-quer-referendo-sobre-reducao-da-maioridade-penal-8051.html>>. Acesso em 07/06/2015.

²³ Disponível em <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:projeto.decreto.legislativo;pds:2012-10-30;539>>. Acesso em 30/07/2015.

²⁴ HABERMAS, Jürgen. **Soberania popular como procedimento**. Revista Novos Estudos. nº 26, março de 1990.

aparentemente, em um meio eficiente para a redução da violência no Brasil. Padece também sob o ponto de vista ético, ao transferir responsabilidades que são de cada um dos componentes da sociedade aos jovens exclusivamente.

1.3.1 Breve contextualização histórica

Como comentado anteriormente, o ECA acaba de completar vinte e cinco anos de vigência, tendo sido bastante festejado desde sua promulgação, como um marco legislativo, na esteira da CF/88. A despeito disso, suas determinações ainda hoje são desconhecidas por grande parte da população brasileira.

Na prática o ECA não tem conseguido impedir o aumento da violência praticada pelos jovens, e até contra eles, o que gera certo consenso no Poder Legislativo que algo deve mudar.

Nesse sentido, há diversos projetos que propõem alterações da responsabilização criminal de menores de dezoito anos no Congresso Nacional. São, no mínimo, dez projetos tramitando no Senado Federal, enquanto na Câmara há pelo menos vinte projetos de lei que alteram o ECA e que, de alguma forma, endurecem o tratamento a adolescentes em conflito com a lei, além de trinta e seis propostas de emendas à Constituição que reduzem a maioria penal²⁵.

Existem vários projetos de decretos legislativos que propõem a convocação de plebiscitos para a alteração da maioria penal. No Senado Federal citem-se os de: nº 00539, de 2012 e nº 00270, de 2015. Na Câmara dos Deputados, têm-se os: nº 949 de 2013; nº 1120 de 2013, nº 1440 de 2013; nº 1003 de 2003; nº 1028 de 2003; nº 494 de 2011; nº 831 de 2013; nº 1489 de 2014; nº 1144 de 2004; nº 1474 de 2004 e nº 1579 de 2005.

As PECs nº 25, de 2015 e nº 32, de 2015, ambas provenientes da Câmara dos Deputados, alteram a redação dos artigos 14 e 228 da Constituição Federal, para estabelecer a plena maioria civil e penal aos dezesseis anos de idade. A PEC nº 21, de 2013, com iniciativa do Senado Federal, tem o mesmo objetivo. A PEC 223, de 2012, proveniente da Câmara dos Deputados, propõe alterar somente a redução da maioria penal.

O projeto de decreto legislativo (PDC) nº 1579, de 2005, por sua vez, dispõe sobre a realização de plebiscito acerca da alteração da maioria penal para dezesseis anos e da alteração na lei de crimes hediondos.

²⁵ Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/saiba-diferenca-entre-propostas-do-congresso-sobre-maioridade.html>>. Acesso em 21/08/2015.

A PEC n° 83, de 2011, proveniente do Senado Federal, estabelece a maioria civil e penal aos dezesseis anos, tornando obrigatório o exercício do voto nesta idade.

O PL n° 7197, de 2002, do Senado Federal, acrescenta parágrafos aos artigos 104 e 105 do ECA, para permitir a aplicação de medidas sócio educativas aos infratores que atingirem a maioria penal.

Dessa amostra meramente ilustrativa, tem-se uma visão panorâmica do ambiente no Congresso Nacional com uma dimensão da presença do assunto em seus debates, sob um clamor popular por mudanças capazes de reduzir os índices de violência no Brasil.

1.3.2 O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon²⁶, fornece uma luz sobre a maneira como uma questão específica se torna, num determinado momento, importante a tal ponto para constituir matéria central da agenda governamental, se constituindo numa importante ferramenta para a análise de processos de formulação de políticas e de mudanças de prioridades.

Kingdon considera quatro processos constituintes de uma determinada política pública: 1) o estabelecimento de uma agenda de políticas; 2) a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; 3) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e 4) a implementação da decisão.

Segundo esse modelo, a questão da redução da maioria penal tem que ter alcançado um estágio capaz de despertar a atenção adormecida por tanto tempo por parte dos formuladores de políticas públicas. Tendo por base Kingdon, a mudança da agenda resulta da convergência entre três fluxos: 1) problemas (*problems*); 2) soluções ou alternativas (*policies*); e 3) políticas (*politics*).

No primeiro fluxo (problemas) se dá a análise de como a questão da maioria penal é reconhecida como um problema e o porquê de passar a ocupar a agenda governamental, considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas o tempo todo.

No processo de seleção de problemas, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre problemas e condições. Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Tais condições só se tornam problemas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo

²⁶ Kingdon, J. **Agenda, Alternatives a Public Policies**. 3 ed. New York. Harper Collins, 2003.

a respeito. Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental, pois permitirá uma correta formulação de política para alcançar o sucesso em um processo altamente competitivo de *agenda-setting* (teoria do agendamento), no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores.

Já no segundo fluxo (soluções ou alternativas) o que se debate é a melhor forma de se resolver um problema já definido na agenda política como merecedor de atenção. Kingdon tem uma posição curiosa; *“people do not necessarily solve problems. (...) Instead, what they often do is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions”*²⁷. Com isso, refere-se ao fato de que quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Neste processo seletivo, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, ou seja, que contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.

O terceiro fluxo é o da dimensão política (políticas) e segue uma dinâmica própria, independentemente do reconhecimento de um problema determinado e das soluções possíveis. Tem regras próprias do jogo parlamentar que segue, no Brasil, um processo típico de governos de coalizão, com negociações entre os atores políticos. Kingdon reconhece, neste fluxo, três elementos: 1) clima ou humor nacional (*national mood*), capaz de proporcionar um solo fértil para o desenvolvimento de ideias; 2) as forças políticas organizadas, capazes de formarem grupos de pressão e 3) mudanças dentro do próprio governo, que podem potencializar ou bloquear as questões propostas na agenda.

No caso da proposta da redução da maioria penal, em debate, é notório o empenho pessoal do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, para que a matéria avance dentro do Congresso. Cunha, que se distanciou da base governista, teria uma janela de oportunidade, segundo o modelo adotado por Kingdon, uma vez que o humor nacional se mostra favorável às suas aspirações reducionistas, com forte pressão de setores organizados para a aprovação da proposta e finalmente, o momentâneo enfraquecimento do partido dominante envolvido em uma luta para livrar-se de uma paralisia ocasionada por acusações pesadas de corrupção.

²⁷ Pessoas não resolvem problemas necessariamente. (...). Ao contrário, o que geralmente fazem é gerar soluções, e então procurar problemas que se encaixem nestas soluções (tradução livre).

Assim, o quadro social e político para a redução da maioria penal é extremamente favorável e os que levantam a bandeira do endurecimento das penas e da redução para dezesseis anos parecem ter percebido com clareza a oportunidade que se apresenta²⁸.

2 CAPÍTULO ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

Este capítulo destina-se ao estudo das principais questões levantadas quando da análise sobre a política que reduzisse a maioria penal. Para tanto se analisarão, de um lado, as principais argumentações dos partidários da redução da idade de maioria penal, e de outro, as razões levantadas por seus opositores, é dizer, pelos que defendem a manutenção da idade penal. Nos dois casos, cuida-se de fazer um breve contraponto crítico.

Na sequência, são tecidas considerações sobre o risco potencial na tomada de medidas de emergência para a resolução de problemas crônicos. Encerra-se o capítulo com reflexões sobre os possíveis efeitos decorrentes da redução da maioria penal no Brasil.

A aspiração de segurança por parte da população é legítima, sendo que o direito à vida e à propriedade estão garantidos na CF/88. A questão dos meios disponíveis e o grau de eficácia das medidas possíveis para a diminuição da violência é que pode ser debatida e avaliada.

A redução da maioria penal é medida controversa, que envolve preceitos éticos e morais arraigados em cada indivíduo. Tem eficácia duvidosa e certamente carece de maiores estudos quanto a suas consequências, mas certamente conta com maciço apoio popular. A

²⁸ O deputado Laerte Bessa (PR-DF), relator da PEC da maioria penal, ao ser questionado se o governo estaria arrependido de não ter dialogado quando se pautou a PEC proposta pelo senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) argumentou em uma linha que parece corroborar a ideia de uma janela de oportunidade. Disse o deputado: “*Eu lembro daquela votação no ano passado. Naquela época o Executivo mandava aqui dentro. Hoje não manda mais. Por isso que não aprovou*”. Ao ser questionado da razão de ter afirmado que a crítica ao projeto era coisa do Partido dos Trabalhadores, o parlamentar responsabilizou o partido por ter “escondido” a PEC durante vinte e dois anos, mas que agora o povo brasileiro estaria revoltado e a exigir que se reduza a maioria penal. Nesse mesmo sentido, o deputado André Moura (PSC-SE), presidente da comissão especial que analisou a PEC, disse que o PT e o governo perderam o *timing* para negociar uma proposta alternativa. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/06/10/governo-perdeu-timing-para-negociar-maioridade-diz-presidente-de-comissao.htm>. Acesso em 19/06/2015.

seguir, procede-se à análise dos principais argumentos dos que são favoráveis e contrários à proposta.

2.1 Principais argumentos a favor da redução da maioria penal

2.1.1 A violência praticada por menores de idade vem aumentando

Estatísticas da cidade de São Paulo mostram que os atos infracionais praticados por adolescentes tiveram um aumento de cerca de 80% em doze anos, subindo de oito mil, no ano de 2000, para catorze mil e quatrocentos, em 2012²⁹. Para o promotor de Justiça da Vara da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo, Thales de Oliveira, os adolescentes ingressam mais cedo no mundo do crime e, a partir de dezesseis anos, há um ingresso mais forte na criminalidade violenta, associada a práticas como latrocínio e homicídio. Afirmações, segundo ele, baseadas em sua prática profissional.

O Distrito Federal vivencia quadro semelhante, sendo que, no ano de 2012, chegou-se à marca de um delito cometido a cada noventa minutos por jovens menores de dezoito anos, segundo reportagem do jornal Correio Braziliense³⁰. Entre os anos de 2010 e 2011, observou-se um aumento de 18,56% dos casos.

Isabel Rego³¹ na sua análise da obra de Combessie (2001) elucida que Claude Faugeron identifica que a prisão vem servindo a diferentes propósitos sociais, com ênfase em três variantes: a) o encarceramento com o sentido de neutralização, ou seja, que busca afastar da sociedade um indivíduo perigoso para a sociedade; b) o encarceramento que visa a ressocialização, o qual buscaria proporcionar uma formação adequada para que o criminoso possa ser reabilitado a voltar à sociedade e c) o encarceramento de autoridade, ou seja, aquele que visa primordialmente uma afirmação de uma relação de poder.

Tratando-se de jovens infratores, certamente a ressocialização, seria mais benéfica à sociedade como um todo, sem esquecer o caráter retributivo e pedagógico que a reclusão, baseada nestes princípios, traria em seu bojo. A neutralização de cidadãos em tenra idade, ou

²⁹ Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-04-22/aumento-do-numero-de-jovens-envolvidos-em-crimes-justifica-reducao-da-maioridade-penal-defende-promot>>. Acesso em 09/06/2015.

³⁰ Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/01/04/interna_cidadesdf,285052/um-delito-e-cometido-a-cada-90-minutos-por-jovens-menores-de-18-anos.shtml>. Acesso em 09/06/2015.

³¹ REGO, Isabel Pojo de (trad.) COMBESSIE, Philippe. **Sociologie de La Prison**. Paris: Éditions La Decouverte, 2001.

a simples afirmação do poder estatal, parece ter pouco a oferecer à sociedade em termos de recuperação de jovens em conflito com a lei.

A função primordial do encarceramento, mormente de jovens, seria, então, possibilitar a ressocialização e permitir a reinserção social do indivíduo outrora infrator. No entanto, nosso sistema penitenciário funciona como um mecanismo de controle social, com poucas oportunidades de crescimento pessoal e reabilitação, servindo ainda como uma "escola do crime". O índice de reincidência em nossas prisões é de 70%, enquanto que no sistema socioeducativo é de 20%³², embora os dados, em muitas vezes, sejam imprecisos e conflitantes a esse respeito.

Segundo dados da CPI carcerária³³, no estado da Bahia onde deveriam caber cinco mil presos estão instalados quinze mil. O mesmo quadro pode ser intuído para todo o restante do país. Temos a terceira maior população carcerária do mundo. Segundo recente pesquisa do Conselho Nacional de Justiça são cerca de setecentos e sessenta mil pessoas³⁴. Apenas os Estados Unidos e a China encarceram mais que o Brasil.

Além disso, em uma perspectiva internacional, nos cinquenta e quatro países que reduziram a maioria penal não se registrou redução da violência, conforme o boletim JusBrasil - Notícias de 02 de dezembro de 2014³⁵. A Espanha³⁶ e a Alemanha chegaram a rever a decisão de criminalizar menores de dezoito anos. Atualmente, 70% dos países estabelecem dezoito anos como idade penal mínima³⁷.

Ninguém nasce delinquente ou criminoso. Há razões para o ingresso de jovens no mundo do crime, entre elas a falta de escolaridade, de afeto familiar, por pressão consumista, por necessidade de reconhecimento em seu meio social etc. Mas não se olvide do descaso do Estado, que não garante creches, educação de qualidade, áreas de esporte, arte e lazer. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o adolescente que tem o privilégio de cursar o ensino médio aliado a um curso técnico, ganha em média 12,5% a mais

³² Disponível em <<http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-reincidencia-de-ate-70/>>. Acesso em 18/05/2015.

³³ Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, pág. 241.

³⁴ Disponível em <<http://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/noticias/129733348/cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>>. Acesso em 30/07/2015.

³⁵ Disponível em <<http://iab.jusbrasil.com.br/noticias/100534131/porque-dizer-nao-a-reducao-da-maioridade-penal>>. Acesso em 18/05/2015.

³⁶ A Espanha adota um Sistema de Jovens Adultos com a aplicação da Lei Orgânica 5/2000 para a faixa dos 18 aos 21 anos, mas a legislação estabelece que de 14 a 16 anos é permitida a privação de liberdade até 8 anos. Disponível em **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 75, p. 67.

³⁷ Disponível em <<http://www.unicef.org.br/>>. Acesso em 18/05/2015.

do que aquele que fez o ensino médio comum, e ainda assim são raros cursos técnicos no Brasil³⁸.

2.1.2 Os jovens da atualidade possuem um alto grau de discernimento sobre o que é certo ou errado

De acordo com o presente argumento, os jovens da atualidade possuem um grau de discernimento mais desenvolvido, em comparação aos jovens de antes, à época em que foi definida a idade penal em dezoito anos.

Este argumento é baseado no volume de informações proporcionado por um acesso muito facilitado hodiernamente do que em outras épocas passadas. A televisão e principalmente a internet, massificaram a informação e permitiram ao jovem um amadurecimento precoce.

Assim, ante a esse desenvolvimento psíquico, nada mais natural do que reduzir a idade de responsabilização penal.

Segundo os que assim argumentam, o Brasil adotou um critério puramente biológico para a definição da imputabilidade, mas o ideal seria a adoção de outros critérios, tais como o psicológico, que considera apenas a capacidade do jovem, independentemente de sua idade, de entender o caráter ilícito do fato ou o biopsicológico, o qual combina os dois critérios anteriores ao verificar se o agente possui quaisquer patologias que ocasionem desenvolvimento mental inadequado. Este é o adotado pelo Código Penal brasileiro no art. 26, *caput*, quando se refere à doença mental ou ao desenvolvimento mental retardado, critério que claramente não se aplica em relação à criança e ao adolescente.

Porém, amadurecimento não está necessariamente vinculado ao volume de informação. Antes de tudo é a formação de uma identidade, de um caráter que permita atitudes socialmente adequadas a cada fase da vida e a auto imposição de freios a instintos inadequados à convivência social.

O encarceramento de adolescentes, segundo Débora Diniz, antropóloga e professora de direito da Universidade de Brasília, aumenta a insegurança a longo prazo, pois o jovem

³⁸ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplemento_educacao/default.shtm>. Acesso em 18/05/2015.

punido dificilmente conseguirá ser reinserido na sociedade, com suas chances de estudo e trabalho drasticamente reduzidas³⁹.

2.1.3 Jovens de dezesseis anos podem trabalhar e votar

Os defensores deste argumento alegam que o jovem que trabalha tem plena noção de seus direitos e deveres, pois está integrado à sociedade. A prova maior de tal integração seria o direito de escolher seus representantes pelo voto, importante ato democrático, o que os coloca no mesmo patamar de responsabilidades do adulto.

Os que não concordam com o argumento alegam que o voto é facultativo, exatamente em função do amadurecimento diferenciado apresentado por indivíduos de tenra idade, e o trabalho é uma necessidade imposta aos que não tiveram a oportunidade de serem apoiados financeiramente até a idade de dezoito anos.

A analogia empregada neste argumento, consistente em que, se a partir dos dezesseis anos o jovem pode trabalhar e votar, então terá desenvolvimento psíquico completo suficiente para responder por seus próprios atos, é falaciosa.

São esferas distintas e que não devem ser misturadas: de um lado, o exercício facultativo de direitos; e de outro, a responsabilização criminal por atos praticados. Assim, esse não é um argumento válido para defender a redução da maioridade penal.

2.2 Principais argumentos contra a redução da maioridade penal

2.2.1 Encarcerar jovens não contribui para a sua inserção na sociedade.

Alegam os que assim pensam que o sistema carcerário está falido e que tem índices de recuperação baixíssimos, o que acarretaria apenas em exposição do jovem a uma verdadeira “escola do crime”. Acrescentam que o período de internação, conforme preconizado pelo ECA, tem um caráter educativo, e não deve ser visto como simples punição ao jovem infrator.

A discussão não diria respeito tão somente à segurança da população brasileira, mas também à promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Afirmam que a fixação da maioridade penal em dezoito anos é uma tendência mundial, e que os que defendem a sua

³⁹ Disponível em <<http://www.blogdokennedy.com.br/nao-ha-argumentos-consistentes-para-a-reducao-da-maioridade-penal/>>. Acesso em 07/08/2015.

redução querem tratar o efeito e não a causa do problema, pois o Estado deveria investir mais em educação e em políticas públicas para proteger os jovens e diminuir a vulnerabilidade dos mesmos ao crime.

O problema com esse tipo de argumento é que, se levado às últimas consequências, redundaria em uma conclusão de que ninguém deveria ser preso no Brasil, pois realmente as condições carcerárias são sub-humanas. Quanto à segurança dos jovens, claro que se trata de um tema fundamental, mas não se pode inferir que a segurança de toda a população deva ser sacrificada por um segmento etário, por mais importante que ele seja, pois vidas devem ser valoradas de maneira igualitária.

2.2.2 A discussão está baseada em casos isolados, e não em dados estatísticos.

Para estes, os menores entre dezesseis e dezoito anos são responsáveis por menos de 0,9% dos crimes praticados no Brasil⁴⁰. Se considerados apenas os crimes contra a vida, o índice seria ainda menor, cerca de 0,5%.

O problema com este raciocínio é que os dados não são absolutamente confiáveis, são estimativas⁴¹, e se consideramos que tratamos apenas de indivíduos com idade entre 16 e 18 anos, os índices podem ser vistos de outra maneira.

Como lembra o jornalista Felipe Moura Brasil⁴², se confrontadas faixas etárias equivalentes, a violência é similar. Brasileiros entre trinta e cinco e trinta e sete anos também são responsáveis por uma pequena porcentagem de assassinatos, mas ninguém duvida de que devam ser punidos pelos seus atos antijurídicos.

2.2.3 As crianças e os adolescentes são sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e, desde 1990, devem receber a proteção integral prevista no ECA.

Os que advogam para esta corrente, afirmam que a adolescência é uma fase de grande oportunidade para aprendizagem, socialização e desenvolvimento. Atos infracionais cometidos por adolescentes deveriam ser entendidos com resultantes de circunstâncias específicas que podem ser trabalhadas e superadas.

⁴⁰ Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/segundo-ministerio-da-justica-menores-cometem-menos-de-1-dos-crimes-no-pais/>>. Acesso em 10/06/2015.

⁴¹ Disponível em <<http://oglobo.globo.com/brasil/unicef-estima-em-1-os-homicidios-cometidos-por-menores-no-brasil-15761228>>. Acesso em 10/06/2015.

⁴² Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/2015/07/01/mara-gabrili-psdb-repete-mentiras-do-pt-para-justificar-voto-contra-reducao-a-senhora-e-uma-vergonha-deputada/>>. Acesso em 27/07/2015.

Alegam que o direito da criança e do adolescente demarcou um campo novo e especial no ordenamento jurídico brasileiro, e que a partir de 1988 as crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e não meros objetos passíveis de intervenção pelos adultos, e que a doutrina de proteção integral veio contrapor a doutrina da situação irregular vigente no Código de Menores de 1979.

Para seus defensores, a personalidade infanto-juvenil não deve ser valorizada apenas no intento de gerar um adulto socialmente produtivo, mas pela dignidade devida a um ser humano em uma condição transitoriamente mais vulnerável.

Não obstante o princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente, não é crível que se possa pedir a qualquer pessoa que ceda passo a infrações que podem comprometer sua vida, pois o anseio por segurança é legítimo.

2.3 Análise do debate

Como tem sido possível perceber até agora, a discussão em torno da redução da maioria penal não vem sendo conduzida da melhor forma no âmbito do Congresso Nacional. De forma ideal, é sabido que um debate parlamentar deve vir acompanhado de um amplo estudo prévio, calcado em números confiáveis, bem como em previsões sobre seus impactos potenciais e consequências.

Manuel Atienza, em artigo intitulado “*Contribución Para una Teoría de La Legislación*” esclarece que o processo de produção de leis parte de uma série de interações que tem lugar entre elementos distintos: editores, destinatários, sistema jurídico, fins e valores. A lei deverá conter: 1) racionalidade linguística, pois deve transmitir com fluidez sua mensagem; 2) harmonia com determinado sistema jurídico; 3) uma racionalidade pragmática, com a conduta dos destinatários sendo passível de adequação à lei; 4) uma racionalidade teleológica, que a permitisse atingir os fins sociais perseguidos e 5) uma dimensão ética, pois as condutas prescritas devem possuir uma base axiológica passível de justificar-se eticamente, baseada em ideias tais como a da dignidade humana.

Para Atienza, deve-se evitar que o uso ideológico, derivado de uma sobrevalorização da teoria e da técnica legislativa, leve a um mascaramento dos problemas antes que a suas soluções. A possibilidade de uma “legislação simbólica”, de leis que são produzidas para não serem cumpridas ou que são incapazes de produzir os efeitos por elas pretendidos, é algo real e que prejudica a atividade legiferante.

Mônica Paraguassu⁴³, por exemplo, aponta importante questão ao afirmar que o jovem, mais que potencialmente infrator, é uma vítima em potencial, pois, para cada oito jovens vítimas de violência, há um jovem em conflito com a lei⁴⁴. Argumenta que o Direito Penal deve ser visto como uma política pública de *ultima ratio*, ou seja, deve ser aplicado quando todas as outras possibilidades se esgotaram.

Paulo Carrero⁴⁵ pergunta que tipo de nação se deseja construir, pois o debate excede a questão da violência e que, portanto, há que se buscar informações qualificadas para a tomada de decisões. Para ele, a mídia poderia colaborar, mas as matérias jornalísticas baseiam-se em depoimentos pessoais dos atingidos pela violência, que compreensivelmente, estão em um estado emocional alterado. Acredita na necessidade da implementação de políticas públicas voltadas para as famílias mais pobres e aponta que encarcerar o jovem em nosso sistema penal é o mesmo que reduzir suas chances de ressocialização, uma vez que as taxas de reincidência são muito maiores, segundo ele, no sistema prisional tradicional do que a observada nos casos de internação⁴⁶.

Reportagem especial, conduzida por Daniel Buarque⁴⁷, questiona a vários especialistas o porquê de se matar e morrer tanto no Brasil, pois, segundo a matéria, mais pessoas são assassinadas anualmente no país do que em qualquer outro lugar do mundo. De cada dez homicídios registrados no planeta, um ocorre no Brasil, que tem só 2,8% da população global.

Afirma Luís Flávio Saporì⁴⁸:

A sociedade brasileira historicamente não consolidou o processo civilizador como ocorreu na Europa desde o século 18. O uso da força física para impor vontades individuais e resolver conflitos permaneceu na sociedade brasileira porque o poder público, o Estado e suas instituições não conseguiram monopolizar a violência e retirá-la das relações cotidianas.

Ainda seguindo na mesma fonte, Daniel Touro Linger⁴⁹ pondera:

É impossível resolver o problema da violência nos EUA e no Brasil sem atentar para o fato de que ambas as sociedades têm raízes na escravidão de africanos

⁴³ Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Federal Fluminense, em debate levado a cabo em seu departamento.

⁴⁴ Disponível em <<http://ufftube.uff.br/video/U5RMD6HG68S4/UFF-Debate-Brasil--Redu%C3%A7%C3%A3o-da-Maioridade-Penal>>. Acesso em 17/06/2015.

⁴⁵ Coordenador do Programa Observatório Jovem.

⁴⁶ A esse respeito, o ministro da justiça, José Eduardo Cardozo, em audiência pública na Câmara dos Deputados, afirmou que os presídios do país são “*verdadeiras escolas do crime*” e que boa parte da violência registrada no Brasil é comandada de dentro das cadeias. Entretanto, Cardozo não apontou nenhum caminho para a resolução do problema na ocasião. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/cardozo-diz-que-presidios-do-pais-sao-escolas-do-crime.html>>. Acesso em 17/06/2014.

⁴⁷ Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/especiais/mata-mata-no-brasil.htm#capa/1>>. Acesso em 17/06/2015.

⁴⁸ Sociólogo, ex-secretário adjunto de Segurança Pública de MG (2003-07) e coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública da PUC Minas.

⁴⁹ Professor da Universidade da Califórnia em Santa Cruz. Autor de 'Dangerous Encounters: Meanings of Violence in a Brazilian City'

e no genocídio de povos nativos. Nossos passados criminosos são mais ou menos da mesma safra histórica.

A questão social é levantada, no mesmo debate, por Erika Robb Larkins⁵⁰, ao afirmar:

Moradores de favelas são vítimas daquilo que chamamos de 'violência estrutural', que é aquela que surge da maneira como as estruturas da sociedade negam às pessoas o direito de satisfazer as suas necessidades básicas - boa educação, saúde, saneamento básico, direito à terra ou à habitação, a chance de uma vida melhor. Este tipo de violência é perpétua.

Embora a determinação das razões da violência crescente na sociedade brasileira exceda o objetivo deste trabalho, supõe-se que a impunidade, o fácil acesso a armas, o tráfico de drogas e fatores culturais exerçam grande influência na criminalidade. Assim, o jovem certamente é um ator importante na questão, mas também porque é vítima.

2.3.1 Do consenso sobre as premissas e os objetivos envolvidos

A violência é um grande problema da sociedade brasileira e os índices tem crescido nos últimos anos. A sociedade se mostra temerosa e exige que providências sejam efetivadas pelo Estado no sentido de prover maior segurança.

O Brasil ainda é um país de extrema desigualdade social, com uma educação deficitária, sem uma polícia minimamente equipada para esclarecer a maioria dos crimes, com uma justiça que muitas vezes falha porque tarda e que parece caminhar na direção da contínua marginalização dos setores menos favorecidos da sociedade.

O jovem é estimulado a progredir socialmente e a se inserir na sociedade de consumo, a ser produtivo. O problema é que o sucesso está, na maioria das vezes, associado a uma cultura do ter, mais do que a do ser. Isto leva a uma valorização extrema dos bens materiais e à ideia de que não possuí-los é uma forma de fracasso.

Então, surge um forte sentimento de divisão social, com os “que tem” desejando que o Estado os proteja dos “que não tem”. Em escala, toda a sociedade acaba se impregnando da ideia de que a solução para a violência passa pelo isolamento dos indivíduos potencialmente perigosos, antes do que por uma distribuição mais justa de recursos e oportunidades. A paz seria alcançada apenas pelo silêncio imposto pelo cárcere.

É claro que a prisão tem seu lugar, mas certamente não pode ser meta de uma sociedade como a nossa o aprisionamento em massa de nossos jovens. Daí a necessidade de

⁵⁰ Antropóloga especializada em violência e desigualdade no Brasil, professora da Universidade de Oklahoma e autora de 'The Spectacular Favela'.

implementação de políticas sociais capazes de educar e afastar os menores de possíveis situações de risco.

O objetivo de reduzir a violência permeia a sociedade brasileira, mas os caminhos para tal meta são variados, com várias concepções ideológicas envolvidas. Há desde os que querem punição extremada até os que advogam uma situação quase romântica, de que só se deveria punir em raríssimas situações, quase que misturando-se os papéis de vítima e de agressor. A construção de uma cultura de paz que não admita a banalização da violência certamente não passa por tais extremos.

2.3.2 Do perigo das medidas de urgência para o tratamento de questões estruturais

Luiz Flávio Gomes⁵¹ afirma que a alteração da legislação penal em momentos de aguda crise popular (Legislação de Pânico), tende a não atender os fins legítimos do Direito Penal, que serve para a proteção fragmentária e subsidiária de bens jurídicos relevantes. Para ele, supor que esse meio de controle social possa cumprir funções para além do que sua atribuição social permite, pode significar a exacerbação do seu papel simbólico, com o grave risco de perda de suas reais possibilidades.

Wagner Freitas e Myrian Sepúlveda dos Santos afirmam⁵² que o controle da criminalidade passa por processos de longo prazo, com a necessária reforma do Judiciário, do Ministério Público, do sistema prisional e das corporações policiais. Os autores reconhecem que há crimes hediondos que precisam ser punidos e que existem tipos de criminosos que precisam ser afastados da sociedade, inclusive jovens com tendência ao crime, os quais podem encontrar, na proteção à criança e ao adolescente, um escudo que os permita agir de maneira mais livre. Mas a solução, para os citados autores, passa necessariamente pelo resgate de um sistema de normas penais, que precisa ser aplicado a todos de forma universal e reconhecido

⁵¹ Disponível em <http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20070305054800544>. Acesso em 18/05/2014.

⁵² Revista da EMERJ, v.7, n. 25/2004. P. 215 a 220. Disponível em <http://www.emerj.tj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista25/revista25_215.pdf>.

como justo pelo conjunto de cidadãos. A relação entre o endurecimento de penas e a diminuição da criminalidade não é uma verdade irrefutável.

Continuam os autores ao chamar atenção para os índices que apontam para um genocídio no Brasil, pois a juventude recrutada pelo tráfico de drogas é majoritariamente constituída por pobres e negros do sexo masculino. Assim, a estrutura demográfica brasileira já apresenta um déficit de jovens entre quinze e vinte e quatro anos, só comparável ao observado em sociedades que estão em guerra. Tais jovens, sabedores que a opção pelo crime é também uma opção pela morte prematura, dificilmente seriam intimidados por quaisquer rigores da lei.

O jurista e sociólogo Raymundo Faoro já advertia, na obra “Os Donos do Poder”⁵³, sobre o equívoco de se crer que a reforma legislativa tenha o condão de produzir grandes reformas sociais.

Ilana Casoy afirma que a população é levada a acreditar no raciocínio, a seu ver, raso, de uma legislação de emergência diante da divulgação de cada crime tenebroso⁵⁴. Acredita que a discussão deveria ser direcionada ao fato de que há um possível estímulo à criminalidade pela baixa elucidação de crimes no Brasil. A punição eficaz tem maior poder inibitório do que quaisquer leis mais rigorosas. Seu raciocínio é o de que ninguém leva em conta o tempo de prisão, simplesmente porque só uma mínima quantidade de crimes é elucidada.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio de Mello, por sua vez, afirma que “cadeia não conserta ninguém” e que “não deveríamos dar uma esperança vã à sociedade como se pudessemos ter melhores dias alterando a responsabilidade penal”. Para o ministro, a PEC nº 171, de 1993, não resolve os problemas do país, que são outros e necessitam de cuidados, sendo que, em sua opinião, o maior deles seria a corrupção⁵⁵.

Em uma visão globalizada, Bernardo Kliksberg⁵⁶, em artigo da Revista Envío⁵⁷, discute o aumento da criminalidade na América Latina e questiona o que pode ser feito para que se resolva tal situação. Uma das possibilidades, segundo o mesmo, é o caminho punitivo que enfatiza a adoção urgente de uma ação direta. Tal ação envolveria o aumento de forças

⁵³ Faoro, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Edição Revista e Acrescentada de Índice Remissivo. Ed. Globo, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAORORaymundoOsDonosdoPoder.pdf>>. Acesso em 19/06/2015.

⁵⁴ Disponível em <<http://id.discoverybrasil.uol.com.br/ilana-casoy-um-jogo-chamado-probabilidade/>>. Acesso em 19/06/2015.

⁵⁵ Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/cadeia-nao-conserta-ninguem-diz-ministro-sobre-reducao-da-maioridade.html>>. Acesso em 19/06/2015.

⁵⁶ Bernardo Kliksberg é um escritor argentino, doutor em ciências econômicas, e é consultor sobre temas organizacionais, administrativos, sociais e econômicos.

⁵⁷ Disponível em <<http://www.envio.org.ni/articulo/1578>>. Acesso em 19/06/2015.

policiais, modificação dos códigos penais, a diminuição de garantias civis que obstruíam o trabalho da polícia e o aumento de recursos destinados à segurança pública. Também seria fundamental a diminuição da idade de imputabilização penal.

Kliksberg afirma, baseado na obra de Louïc Wacquant⁵⁸, que alguns países testemunharam fatos que organizações de direitos humanos denunciam como execuções extrajudiciais de possíveis criminosos e até a presença de esquadrões da morte. O argumento é de que quaisquer ofensas tem que ser severamente punidas e que o caminho para ensinar um jovem delinquente é uma dura lição através de punições exemplares.

2.3.3 Reflexões sobre as consequências de eventual aprovação da redução da maioridade penal

Como tem sido possível ver até agora, o tema da redução da maioridade no Brasil é polêmico, pois de um lado há o anseio da sociedade por medidas eficazes e que possam conter o avanço da violência no país, e de outro, o meio acadêmico que, em sua corrente majoritária, ainda considera necessários estudos sobre os malefícios e benefícios que o implemento da medida poderia trazer⁵⁹.

Os defensores da redução da maioridade penal pensam que a sensação de insegurança vivida pela sociedade, em razão da aparente impunidade dos menores em conflito com a lei, seria mitigada com a adoção da medida. Luiz Antônio Miguel Ferreira⁶⁰ afirma: “*A revolta comunitária configura-se porque o ECA é muito tolerante com os jovens e não intimida os que pretendem transgredir a lei*”. Tudo isso, levaria à impressão de que as medidas socioeducativas seriam incapazes de alcançar plenamente suas funções sancionadoras.

Outro benefício seria a diminuição do recrutamento de menores por organizações criminosas, que espertamente imputam àqueles a autoria de delitos. Quanto a essa questão, o deputado Laerte Bessa (PR-DF) afirmou que “*a qualidade de mão de obra do crime cairá*”, pois a saída para as organizações criminosas seria o recrutamento de jovens ainda mais novos.

⁵⁸ Wacquant, Louïc. **Las Cárceres de la Miséria**. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2004. Disponível em <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/03/doctrina40773.pdf>>.

⁵⁹ Wagner, Luiz G. **Os benefícios e malefícios da redução da maioridade penal: um trabalho sobre o olhar acadêmico**. Disponível em <<http://agriciojr.jusbrasil.com.br/artigos/141328544/os-beneficios-e-maleficios-da-reducao-da-maioridade-penal>>. Acesso em 19/06/2015.

⁶⁰ FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Direito da Criança e do adolescente**. 2ª ed. São Paulo: editora Lumarte, 2001, p. 14.

A solução para tal efeito colateral, segundo o parlamentar, seria o aumento da pena dos aliciadores, transformando tal conduta em crime hediondo⁶¹.

O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, em audiência realizada na Câmara dos Deputados⁶², lembrou que com a redução da maioria penal os adolescentes de dezesseis anos poderão dirigir automóveis e consumir bebidas alcoólicas⁶³. O aumento persistente do consumo de álcool por jovens em nosso país, mesmo que proibido, é considerado como um problema social e urbano inquietante, porém há que se considerar se tal inferência é válida e se o consumo de bebidas por jovens realmente aumentaria. Quanto à habilitação para conduzir automóveis, também não é certo que o número de acidentes automobilísticos realmente aumentaria em consequência de tal medida.

Ariel de Castro pensa que a impunidade é também um produto da falta de esclarecimento de crimes no Brasil, em virtude da deficiência do Judiciário e do sistema de segurança pública, pois, conforme Castro, só 3% dos crimes são esclarecidos no Brasil, e só 8% dos assassinatos são investigados⁶⁴.

Afirmou isto em audiência pública na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e acrescentou que a redução da maioria penal pode enfraquecer os direitos garantidos a crianças e adolescentes e a proteção especial prevista para os mesmos no ECA. Enxerga futuros problemas para punir os responsáveis por crime sexual envolvendo adolescentes maiores de dezesseis anos e na contratação de menores aprendizes em trabalhos noturnos, perigosos e insalubres, que poderia ser permitida⁶⁵.

⁶¹ Disponível em <<http://180graus.com/noticias/qualidade-de-mao-de-obra-do-crime-caira-diz-relator-da-pec-da-maioridade>>. Acesso em 19/06/2015.

⁶² Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefretas/2015/06/1644321-o-projeto-previsto.shtml>>. Acesso em 19/06/2015.

⁶³ Jânio de Freitas, colunista da Folha de São Paulo diz: “O aumento persistente do consumo de álcool por jovens, mesmo com a limitação atual, está considerado como um problema social e urbano inquietante. Não só pela comprovada propensão a gerar vício e suas sequelas, como pela crescente estatística de incidentes de violência praticados por jovens alcoolizados. O problema é comum a muitos países, mas facilitado no Brasil pela ausência total de providências a respeito”. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefretas/2015/06/1644321-o-projeto-previsto.shtml>>. Acesso em 19/06/2015.

⁶⁴ Disponível em <<http://www.tudorondonia.com.br/noticias/ong-alerta-para-consequencias-negativas-de-reducao-da-maioridade-penal,53023.shtml>>. Acesso em 22/06/2015.

⁶⁵ Sobre esse assunto, há três Propostas de Emenda Constitucional, que tramitam conjuntamente, prontas para entrar na pauta da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados que reduzem de 16 para 14 anos a entrada de adolescentes no mercado de trabalho. O deputado Dirceu Sperafico (PP-PR), que apresentou a PEC 18/2011, acredita que a discussão sobre a redução da maioria penal favorece a discussão sobre o assunto. Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-querem-reduzir-idade-minima-para-trabalho/>>. Acesso em 22/06/2015.

Conforme Mário Volpi⁶⁶, no Brasil a garantia dos direitos da infância e da juventude está embasada também em documentos internacionais, ratificados pelo Congresso Nacional, com destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças⁶⁷. Assim, sempre que for necessário aplicar medida de internação a um jovem em conflito com a lei, será sempre em último recurso e pelo menor tempo possível. Para que se assegure um tratamento institucional do jovem, que seja capaz de educá-lo e profissionalizá-lo, é essencial a sua separação dos adultos, pois suas necessidades são distintas.

Caso a PEC n° 171, de 1993, da Câmara dos Deputados entre em vigor, haverá que cuidar da segurança dos jovens condenados, pois estarão sujeitos a violências, que poderiam representar ainda crimes como a pedofilia, caso a separação com os mais velhos não seja efetivada na prática. Destaca Antônio Lázaro Martins Neto que:

Quando esse adolescente for cumprir uma pena ele ficará mais exposto às violências que podem acontecer no sistema prisional, em especial, a violência sexual. Por ele não ter uma formação completa, naturalmente ele vai estar fragilizado em relação aos outros⁶⁸.

Possíveis soluções para a violência infanto-juvenil devem levar em consideração antes a causa do que seus efeitos, embora não se negue a gravidade do problema. Se os jovens tivessem mais garantias de inserção social, seria justo exigir deles uma total conformidade às condições oferecidas. Porém, jovens sem escola, lazer, perspectiva de emprego e renda e que vivem uma atmosfera de violência, devem ser alvos de políticas públicas capazes de ajudá-los, antes que se pense em somente apená-los.

O debate deve ser capaz de transcender a busca de simples punição para assegurar efetiva proteção a toda à sociedade através da implementação de políticas sociais capazes de garantir um mínimo social ao jovem que o distancie do crime.

⁶⁶ VOLPI, Mário. **Adolescentes privados de liberdade: A Normativa Nacional e Internacional & Reflexos acerca da responsabilidade penal**. São Paulo: Cortez, 2006. P. 13.

⁶⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em 22/06/2015. Em seu artigo 1º, a Convenção define criança como todo o indivíduo com menos de dezoito anos de idade, com exceção dos países que fixam a maioridade em idade diferente.

⁶⁸ Disponível em <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/06/07/reducao-da-maioridade-favoreceria-violencias-contra-adolescentes/>>. Acesso em 28/07/2015.

3 CAPÍTULO O JOVEM EM CONFLITO COM A LEI E AS MANEIRAS DE SE LIDAR COM A VIOLÊNCIA

No capítulo anterior, foram apresentados os principais argumentos a favor e contra a redução da maioria penal. Além disso, faz-se uma breve análise sobre o fundamento ou improcedência dessas razões na discussão do tema tal como vem sendo travado atualmente, com o propósito de revelar como o debate parlamentar tem deixado de lado questões essenciais em suas reflexões.

Agora, dando sequência ao estudo, este capítulo cuida de apresentar algumas vertentes do assunto ainda não devidamente exploradas, quais sejam: a situação do sistema punitivo dos jovens e o papel da sociedade nesse contexto, com ênfase sobretudo na família, para a formação do sistema de valores desenvolvido pelo jovem.

Além disso, o presente capítulo ainda pondera sobre possíveis alternativas à redução da maioria penal, as quais também deveriam ser objeto de amadurecimento, com a finalidade de por fim, ou ao menos, de se amenizar o problema. Finda pelo estudo dos possíveis caminhos regimentais da PEC nº 171, de 1993, e de sua alternativa no Senado, o Projeto de Lei do Senado (PLS nº 333 de 2015), que não reduz a maioria penal, mas aumenta o tempo máximo de internação para infrações mais graves cometidas por adolescentes.

3.1 A justiça juvenil

O ECA prevê que o menor de 18 anos é inimputável, mas capaz de cometer o que se chama ato infracional. O Estatuto admite a responsabilização de jovens entre doze e dezoito anos incompletos que praticam atos em desacordo com a lei. Após processo, com garantia do contraditório, o adolescente pode ser responsabilizado e sancionado, sob a forma de medidas socioeducativas, com respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração, com um prazo máximo de internação de três anos. O processo de responsabilização penal pelo delito cometido pode, entretanto, exceder os três anos se o adolescente após a internação permanecer em um regime de semiliberdade ou de liberdade assistida. Assim, as leis e as sanções existem, mas há problemas entre o que está previsto no ECA e a realidade enfrentada nas instituições socioeducativas.

Para tentar melhorar tal situação, foi instituído em 2006, por uma resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Com a aprovação da Lei nº 12.594, de 18/01/2012, o programa foi transformado em lei, obrigando a elaboração e implementação, nas três esferas de governo, do Plano de Atendimento Socioeducativo, com discriminação de programas destinados à execução de medidas socioeducativas. Entretanto, levantamento da Secretaria de Direitos Humanos⁶⁹ constatou a ausência de diversos serviços e estrutura necessários para a correta implementação do SINASE.

Os problemas do SINASE são similares aos do sistema prisional: seletividade racial, massificação do encarceramento, superlotação, tortura e assassinatos dentro de instituições para menores infratores. No Brasil, pelo menos dezesseis estados apresentam superlotação nas unidades de internação⁷⁰, sendo que em alguns casos a superlotação excedia a 300%. A maior parte dos estabelecimentos, ainda segundo o relatório, não separava os internos provisórios dos definitivos, nem por idade, ou pelo tipo de infração cometida, como determina o ECA.

Outro documento técnico, o Levantamento nacional da Secretaria de Direitos Humanos⁷¹ afirma que há quatrocentos e quarenta e oito unidades de restrição e privação de liberdade no país, sendo que 17% (75) encontram-se inadequadas aos parâmetros do SINASE

⁶⁹ Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/levantamento-sinase-2012>>. Acesso em 24/06/2015.

⁷⁰ Conforme o relatório **Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescentes**, publicado em 2013 pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em 24/06/2015.

⁷¹ Levantamento de 2011, Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2011.pdf>>. Acesso em 24/06/2015.

e 14% (62) em condições ruins ou péssimas, o que reafirma a necessidade de investimento no reordenamento da rede física instalada.

Giancarlo Fontoura Donato⁷² questiona o fato de que o juiz, no sistema penal do imputável, dispõe de critérios objetivos e subjetivos para a dosimetria da pena, bem como limites máximos e mínimos que norteiam a sentença. Entretanto, para o adolescente infrator não existem critérios fixos, pois a natureza jurídica da medida socioeducativa é de cunho pedagógico. Porém, para o autor em referência, o que acontece na prática é que a natureza dessa medida é de cunho repressivo, preventivo e, também, pedagógico, pois objetiva coibir a prática de novos atos infracionais.

Donato argumenta que as sentenças no campo juvenil são de cunho subjetivo, pois o ECA deixa ao livre-arbítrio do magistrado a análise de quanto deve se atribuir ao ato infracional. Tal fato traz prejuízos ao adolescente, pois este precisa compreender o caráter da medida socioeducativa que lhe foi imposta.

Ao se combinar os artigos 113 e 100 do ECA, em uma análise sistemática, se compreende a necessidade pedagógica de modo a fortalecer os laços familiares e comunitários, também para que o adolescente possa entender o real motivo da medida que lhe está sendo aplicada. O conceito de necessidade pedagógica é, no entanto, vago, e traz consigo o desafio de educar o adolescente para viver em liberdade restringindo-o ou privando-o sem o estabelecimento de critérios mínimos e máximos.

Donato questiona o que leva o magistrado a aplicar ao jovem uma medida socioeducativa de advertência e não de prestação de serviço à comunidade, ou ainda por que cumular medidas de prestação de serviços à comunidade com liberdade assistida? Em que se baseia o magistrado e que documentos lhe dão margem para formar a convicção da justiça da medida aplicada é a grande indagação. Daí ser imperioso um estudo aprofundado da realidade social de cada jovem com elaboração de um laudo social detalhado que vá além do que pode ser alcançado pelo depoimento de pais ou com o interrogatório do adolescente.

A proporcionalidade é exigida pelo artigo 112, parágrafo 1º, do ECA⁷³, como elemento constitutivo e essencial no momento de aplicação da medida socioeducativa. Este ponto é

⁷² DONATO, Giancarlo F. **Sentença Penal Juvenil: em busca da proporcionalidade na aplicação da medida socioeducativa**. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2015. P. 36.

⁷³ Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semi-liberdade;

importante, pois a decretação de uma medida extrema, ou branda demais, pode descumprir não só a proporcionalidade, como descaracterizar a própria natureza jurídica da medida aplicada.

3.2 O papel do Estado, da família e das organizações sociais

Adolescência vem de *adolescere*⁷⁴, que significa crescimento não apenas físico, mas moral e intelectual do ser. O consumo de álcool, a desestruturação familiar, a falta de controle dos adultos, a ausência de acompanhamento psicológico quando necessário, o consumo de drogas, certamente estão entre os motivos que levam a um distúrbio de personalidade, desvio que surge como consequência de problemas na construção da identidade social do jovem.

A abordagem psicológica aponta o distanciamento dos pais como a principal causa de delinquência juvenil. Já para a sociologia, a delinquência é fruto da exclusão social e da privação de bens e serviços, afirma Hernany Lucas José Ramos⁷⁵. Os jovens infratores, ainda segundo o autor, rejeitam os valores morais, deturpam a “liberdade de expressão”, agem conforme suas vontades e não se preocupam com o próximo. Com o tempo, podem apresentar tendência a envolverem-se em atos de gravidade crescente.

Nesse contexto, a família e a escola ocupam posição central na prevenção da delinquência juvenil. O homem é fruto do meio, embora não se negue a condição de escolha e o livre arbítrio. O que age à margem da lei não quer se sujeitar a ela, muitas vezes, por considerar mais vantajosa tal atitude.

Normalmente, o jovem infrator tem dificuldades no controle do comportamento impulsivo e agressivo, uma tendência a não enxergar soluções alternativas para problemas

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

⁷⁴ Disponível em <<https://psicologado.com/atuacao/psicologia-social/causas-que-originam-actos-de-delinquencia-juvenil-no-bairro-da-katapa-comuna-de-malanje>>. Acesso em 27/07/2015.

⁷⁵ Disponível em <<https://psicologado.com/edicoes/01/2014>>. Acesso em 27/07/2015.

interpessoais e apresentam crenças positivas acerca dos resultados de uma atitude agressiva. Não reconhecem as consequências associadas aos seus comportamentos desviantes⁷⁶.

A Organização das Nações Unidas, em suas Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil⁷⁷, afirma que a prevenção da delinquência juvenil é parte essencial da prevenção do delito na sociedade e que a mesma requer, por parte de toda a sociedade, esforços que garantam um desenvolvimento harmônico dos adolescentes.

Prega a estreita cooperação entre os diversos níveis de governo, com a participação do setor privado e de cidadãos representativos da comunidade interessada na prevenção da delinquência juvenil. Considera que a sociedade tem a obrigação de ajudar a família a cuidar e proteger a criança e garantir seu bem-estar físico e mental. Afirma que os governos tem a obrigação de facilitar o acesso ao ensino público a todos os jovens, com o desenvolvimento de atividades capazes de fomentar um sentimento de identidade e integração à escola e à comunidade, como também a compreensão mútua e a harmonia. Estimula que os sistemas de educação trabalhem de maneira cooperativa com os pais, com as organizações comunitárias e com os organismos que se ocupam das atividades dos jovens. Ressalta que ao jovem deverá ser fornecida informação sobre o ordenamento jurídico e de seus direitos e obrigações de acordo com a lei, assim como sobre o sistema de valores universais.

Os jovens em situação de risco social merecem, de acordo com a ONU, atenção especial, com a sua inserção em programas de prevenção que atentem para a prevenção do uso do álcool, drogas e outras substâncias por parte dos jovens. As escolas devem servir como centros de informação e consulta para jovens vítimas de maus-tratos, abandono, vitimização e exploração.

Quanto aos meios de comunicação, o documento exorta que os mesmos tenham consciência de sua função e responsabilidade, devendo utilizar seu poder para propagar mensagens que deem uma imagem desfavorável da violência e da exploração, evitando apresentações degradantes das crianças, da mulher e das relações interpessoais, fomentando, ao contrário, os princípios e as atividades de caráter comunitário.

Uma política social que contemple programas de prevenção da delinquência também é considerada fundamental pela ONU. Os programas deverão ser planejados e executados com base em conclusões confiáveis que sejam o resultado de pesquisas científicas e deverão ser

⁷⁶ Disponível em <<https://psicologado.com/atuacao/psicologia-social/causas-que-originam-actos-de-delinquencia-juvenil-no-bairro-da-katepa-comuna-de-malanje>>. Acesso em 27/07/2015.

⁷⁷ Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex45.htm>. Acesso em 27/07/2015.

revisados periodicamente, devendo ser readaptados de acordo com as avaliações de seus resultados.

3.3 A tramitação da PEC n° 171, de 1993

A PEC n° 171, de 1993, foi aprovada na Câmara dos Deputados, em primeiro turno de votação, em 1° de julho de 2015⁷⁸ e, em segundo turno, em 19 de agosto de 2015⁷⁹, seguindo agora para o Senado para mais dois turnos de votação.

Para justificar a PEC, o autor, ex-deputado Benedito Domingos (PP-DF) alegou que a maioria penal foi fixada em 1940, quando os jovens, segundo o deputado, tinham “*um desenvolvimento mental inferior aos jovens de hoje da mesma idade*”.

A PEC não altera o ECA, mas, se aprovada também no Senado, fará com que as punições estabelecidas no estatuto para jovens infratores só sejam válidas para indivíduos de até quinze anos.

O parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJ/CD), de autoria do deputado Marcos Rogério (PDT-RO), considerou que a emenda é constitucionalmente viável, pois não visa abolir a maioria penal, mas modificá-la.

Porém, mesmo com o parecer aprovado, há séria divergência doutrinária sobre a constitucionalidade da medida. A Constituição do Brasil é classificada como rígida, ou seja, o processo legislativo para quaisquer modificações em seu texto é sujeito a um procedimento especial, com elevado quórum e votação em dois turnos em ambas as Casas Legislativas.

Entretanto, há matérias que não podem ser objeto de emendas, para que a segurança jurídica de um Estado Democrático de Direito não seja afetada. O artigo 60 da CF/88, em seu § 4º, inciso IV, reza que não serão objetos de emenda os direitos e garantias individuais. O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que tal garantia alcança um conjunto amplo de direitos dispersos no texto da Carta Magna.

⁷⁸ Foi aprovada a Emenda Aglutinativa 16, que altera a redação do Artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo a maioria penal para os 16 anos, de modo a permitir a imputabilidade do menor de 18 anos em relação a crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-jul-07/pec-171-reduz-maioridade-penal-gera-frustracao-garantias#_ftn1>. Acesso em 07/08/2015.

⁷⁹ Disponível em <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/08/camara-aprova-em-segundo-turno-pec-para-reducao-da-maioridade-penal.html>>. Acesso em 21/08/2015.

Alexandre de Moraes, dentre outros, defende que o artigo 228 da CF/88 é uma cláusula pétrea, enquanto garantia positiva de liberdade, ou, em relação ao Estado, garantia negativa que impediria a persecução penal em juízo de menores em conflito com a lei⁸⁰.

Como foi aprovada pela Câmara, a PEC n° 171, de 1993, estabelece a redução da maioria penal de dezoito para dezesseis anos nos casos de crimes hediondos, como estupro, sequestro, homicídio qualificado, latrocínio, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. Os adolescentes infratores na faixa etária compreendida entre dezesseis e dezessete anos cumprirão pena em estabelecimento penal comum, porém em alas separadas dos demais internos. Ao completarem dezoito anos, passam ao regime comum de execução penal junto aos outros encarcerados.

A medida, no entanto, é polêmica e está longe de ser consensual, suscitando debates que muitas vezes pecam por serem demasiadamente emocionais e carregados ideologicamente de noções preconcebidas, defendidas como dogmas.

No Brasil, quaisquer alterações do texto constitucional devem ser propostas por no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades Federadas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, conforme o art. 60 da CF/88.

No contexto atual, dois caminhos despontam como prováveis no trato legislativo da questão da maioria penal. São propostas, na prática, excludentes entre si, uma que acaba de tramitar na Câmara dos Deputados na forma de uma Proposta de Emenda Constitucional, seguindo agora para a Casa Revisora, e outra no Senado, como um Projeto de Lei.

A PEC n° 171, de 1993, foi aprovada na Câmara dos Deputados, em primeiro turno de votação, em 1° de julho de 2015⁸¹. A PEC foi apresentada no ano de 1993 e teve um longo processo legislativo, marcado por arquivamentos e sucessivos pedidos de desarquivamento. Reduz a maioria penal de dezoito para dezesseis anos em crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. Jovens de dezesseis e dezessete anos ficariam em alas de prisões separadas de adultos e dos demais jovens.

⁸⁰ Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12825. Acesso em 28/09/2015.

⁸¹ Foi aprovada a Emenda Aglutinativa 16, que altera a redação do Artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo a maioria penal para os 16 anos, de modo a permitir a imputabilidade do menor de 18 anos em relação a crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-jul-07/pec-171-reduz-maioridade-penal-gera-frustracao-garantias#_ftn1>. Acesso em 28/07/2015.

Um dia antes, em 30 de junho de 2015, a Casa Legislativa havia rejeitado proposta substancialmente parecida, senão idêntica, referente a um substitutivo proposto pela Comissão Especial, que responsabilizava o menor de idade também quanto aos crimes de tortura, terrorismo, lesão corporal grave, tráfico de drogas e roubo qualificado⁸².

A proposta recusada, segundo uma visão doutrinária, engloba a que foi posteriormente aprovada no dia seguinte. Trata-se, para uma parte dos doutrinadores, de violação a expresso comando constitucional, do art. 60, § 5º: “*A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa*”.

Acerca do ponto, o Ministro Marco Aurélio de Mello, do Superior Tribunal Federal, afirmou:

O que nós temos na Constituição Federal? Em primeiro lugar, que o STF é a guarda do documento maior da República (...) Em segundo lugar, temos uma regra muito clara que diz que matéria rejeitada ou declarada prejudicada só pode ser apresentada na sessão legislativa seguinte. E nesse espaço de tempo de 48 horas não tivemos duas sessões legislativas⁸³.

Com a máxima vênia, parece haver algum equívoco na manifestação do Ministro, pois de acordo com o princípio da irrepetibilidade, um projeto de lei rejeitado não pode ser reapresentado no mesmo ano parlamentar, sendo este o sentido da expressão “sessão legislativa” no artigo em pauta. Assim, a irrepetibilidade do conteúdo do projeto é limitada à sessão legislativa (ano parlamentar), mas é relativizada pela possibilidade de ser derrubada pela manifestação da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas Legislativas⁸⁴.

A resposta do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), é de que existem quatro tipos de emendas: supressiva, aglutinativa, modificativa e aditiva. As emendas aglutinativas, como foi o caso, alteram textos que ainda não foram

⁸² O substitutivo foi rejeitado com a seguinte votação: Sim: trezentos e três votos; Não: cento e oitenta e quatro votos; Abstenções: três abstenções; Total de votos: quatrocentos e noventa parlamentares votantes. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493>>. Acesso em 28/07/2015.

⁸³ Disponível em <<http://videos.clicrbs.com.br/rs/gaucha/audio/radio-gaucha/2015/07/ouca-entrevista-com-ministro-marco-aurelio-mello-timeline/127729/>>. Acesso em 28/07/2015.

⁸⁴ Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=o6lxXCW1JvEC&pg=PT227&lpg=PT227&dq=princ%C3%ADpio+da+irrepetibilidade+dos+projetos+rejeitados+na+mesma+sess%C3%A3o+legislativa+jo%C3%A3o+trindade+ca+valcante+filho&source=bl&ots=Knon84g66h&sig=rggZvARAwM3sJvxu9P86TCTjov8&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMIqP2Jp8mZyAIVRCGQCh39iQPI#v=onepage&q=princ%C3%ADpio%20da%20irrepetibilidade%20dos%20projetos%20rejeitados%20na%20mesma%20sess%C3%A3o%20legislativa%20jo%C3%A3o%20trindade%20cavalcante%20filho&f=false>. Acesso em 28/09/2015.

levados à votação, pois quando da votação do projeto original os destaques são ressaltados, e remanesçam assim para serem novamente apreciados.

Por essa visão, quando o original não é votado, não se encerra o processo legislativo, pelo que ainda se pode aglutinar sobre as emendas, sobre o apensado e sobre o original. Como a “derrota” do dia anterior recaiu sobre o substitutivo, ainda restariam o original, as emendas e o apensado para serem votados e a emenda aglutinativa se deu justamente sobre essas partes, o que permitiria a votação e consequente aprovação. Sobre o tema, há precedentes que legitimariam a conduta adotada, sob a forma de duas questões de ordem de 2007, quando a presidência da Câmara dos Deputados era exercida pelo deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), de números 132⁸⁵ e 139⁸⁶.

Em 1996, o STF legitimou votação em caso similar, quando rejeitou pedido do PCdoB e manteve resultado de votação de emenda aglutinativa após rejeição de substitutivo. Na ocasião, um grupo de deputados questionava a votação de uma proposta que alterava regras previdenciárias. O tribunal considerou ser uma questão *interna corporis* do Poder Legislativo, e que, em casos assim, a rejeição do substitutivo não leva necessariamente ao encerramento da discussão sobre o tema em pauta, não se cuidando de aplicar a norma do art. 60 da Carta Magna. Mas, de qualquer maneira, parlamentares de seis partidos, incluindo PT, PCdoB e PDT, impetraram mandados de segurança junto ao STF pleiteando a anulação do resultado.

O Mandado de Segurança (MS nº 33556) teve seu pedido de liminar indeferido pelo ministro Dias Toffoli, sob a alegação de que não se demonstrou a existência de risco iminente de dano irreparável ao direito alegado, qual seja, o de, no exercício da função parlamentar, não se deliberar proposta incompatível com o processo legislativo constitucional.

O ministro frisou que a tramitação de propostas de emenda à Constituição está disciplinada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual, após admitida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a proposição deve ser devolvida à Mesa para designação de comissão especial para exame do mérito. E, no mandado de segurança, Borges apresentou notícia do sítio eletrônico da Câmara exatamente no sentido da criação dessa comissão, que terá prazo de 40 sessões para apresentar parecer. Somente após o parecer, a proposta será submetida ao Plenário.

Em outro Mandado de Segurança (MS nº 33697), impetrado por parlamentares federais contra ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, houve decisão do ministro

⁸⁵ Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:5:::>>. Acesso em 28/07/2015.

⁸⁶ Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:8:::>>. Acesso em 28/07/2015.

Celso de Mello denegatória de liminar, sob a alegação de que, embora houvesse a possibilidade jurídica do pedido, o que satisfaria um dos requisitos para a concessão da liminar, não havia o “*periculum in mora*” e a caracterização de hipótese de dano irreparável, dois outros requisitos fundamentais para a concessão da liminar pretendida, vez que

A medida liminar não se justificará, ao menos no presente momento, pois – tal como sucede na espécie – a alegada situação de dano potencial restará descaracterizada e totalmente afastada, se, a final, vier a ser concedido o “writ” mandamental, cujo deferimento terá o condão, até mesmo, uma vez formulado pleito nesse sentido, de invalidar e desconstituir o ato impugnado.⁸⁷

A interdependência e a harmonia entre os poderes são certamente pilares de qualquer regime democrático, mas é visível que houve uma manobra regimental para a aprovação da matéria. Como há um precedente, o mandado de segurança tem menores chances de ser bem sucedido, embora dificilmente se possa justificar um erro apontando erros anteriores.

A votação em 2º turno da PEC na Câmara dos Deputados, que resultou em aprovação por 320 votos a favor, 152 contra e 1 abstenção, se deu em 19 de agosto de 2015⁸⁸.

Caso siga seu caminho natural, a PEC precisa passar por mais duas votações no Senado. Se não for alterada, pode entrar em vigor imediatamente. Em caso de alteração, volta à Câmara dos Deputados, como proposta nova. Se rejeitada, será arquivada.

Em levantamento realizado pelo portal G1⁸⁹, ouvidos os oitenta e um senadores, vinte e sete se declararam favoráveis ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados e nove preferiram não declarar posição. O mínimo necessário para aprovação de uma PEC no Senado Federal é de quarenta e nove votos. Diversos senadores que se declararam contrários à PEC n° 171, de 1993, são favoráveis, em tese, à redução da maioria penal, mas discordam dos termos aprovados pela Câmara dos Deputados.

Líderes dos maiores partidos do Senado, entretanto, articulam deixar a PEC parada no Senado Federal, sendo que o movimento para travar a mudança é apoiado pelo Presidente do Senado, senador Renan Calheiros (PMDB-AL), ainda mais depois da aprovação na Casa, em 14 de julho de 2015, do PLS n° 333 de 2015. Calheiros classifica a matéria como importante e fruto de debate intenso no Senado. Diz: “*a profícua discussão no Senado construiu um importante caminho no ECA, que possibilita o debate sobre a violência no país*”⁹⁰.

⁸⁷ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=295367&caixaBusca>>. Acesso em 31/08/2014.

⁸⁸ Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/camara-aprova-em-2-turno-reducao-da-maioridade-penal-para-16-anos.html>>. Acesso em 21/08/2015.

⁸⁹ Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/maioria-do-senado-e-contra-pec-que-reduz-idade-penal-apura-g1.html>>. Acesso em 27/08/2015.

⁹⁰ Disponível em <<http://www.oab.org.br/noticia/28590/maioridade-penal-senado-aprova-projeto-defendido-pela-oab>>. Acesso em 28/07/2015.

3.4 O Projeto de Lei do Senado n° 333, de 2015

O Projeto de Lei do Senado (PLS n° 333 de 2015)⁹¹, de autoria do senador José Serra (PSDB-SP) e com substitutivo do senador José Pimentel (PT-CE), aprovado em 14 de julho pelo Plenário do Senado, amplia de três para até dez anos a internação de jovens infratores⁹². É visto como uma alternativa à redução da maioria penal e capaz de atenuar a cobrança da opinião pública por punições mais duras a jovens, além de seguir um trâmite legislativo mais simples do que o necessário a uma PEC.

Pelo projeto, o período máximo de internação é estendido de três até dez anos e novas alas terão que ser construídas para receber os jovens. A pena é reavaliada a cada seis meses por equipe multiprofissional e há atividades pedagógicas. Vale para crimes hediondos e para homicídio doloso. A punição para adultos aliciadores de jovens também é aumentada.

O governador paulista Geraldo Alckmin (PSDB-SP) acredita que o processo de mudança constitucional pode ser muito longo, e por isso o melhor é optar pela via da lei, por ser mais rápida⁹³.

Para Afonso Henrique Reis Lemos Pereira, entretanto, esta proposta será inócua⁹⁴.

Na prática, nenhum adolescente nem sequer permanece dois anos internado e praticamente não há casos de adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação por um período superior a um ano, ainda que tenha estuprado e matado dezenas de crianças.

Pereira esclarece que a atual sistemática de aplicação das medidas socioeducativas é totalmente diversa da lógica do cálculo das penas privativas de liberdade impostas ao réu em processo criminal. A sentença do Juiz da Infância e da Juventude, que julga procedente uma representação ajuizada em face de um adolescente, não estabelece quaisquer prazos de cumprimento da medida socioeducativa, mesmo que de internação.

A partir da sentença, ainda segundo o promotor, o ECA prevê que a medida de internação, durante a sua execução, deverá ser reavaliada no máximo a cada seis meses. Pareceres psicossociais elaborados por profissionais atuantes na unidade onde o menor

⁹¹ Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=121572>. Acesso em 28/07/2015.

⁹² Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1656400-com-novo-projeto-senado-deve-travar-reducao-da-maioridade-penal.shtml>>. Acesso em 28/07/2015.

⁹³ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1656400-com-novo-projeto-senado-deve-travar-reducao-da-maioridade-penal.shtml>>. Acesso em 28/07/2015.

⁹⁴ Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/2015/06/16/promotor-de-justica-desmascara-governo-ampliar-internacao-sera-inocuo-prazo-de-3-anos-ja-e-fantastico/>>. Acesso em 27/07/2015.

cumpra a medida é que determinarão, na prática, o período de internação. Caso o adolescente, durante os meses de internação, mantenha um bom comportamento na unidade, progredirá para a semiliberdade ou mesmo para a liberdade assistida. A decisão denegatória da progressão da medida não pode basear-se, tão somente, na gravidade do ato infracional praticado⁹⁵. Como as unidades correcionais normalmente estão superlotadas, Pereira acredita que o interesse da Direção é esvaziá-las, o que resulta em laudos frequentemente favoráveis à progressão.

Assim, no mundo real, os adolescentes, em sua maioria, ficam apenas seis meses internados e, quando muito, alcançam um ano, sendo o prazo de três anos fantasioso na prática, segundo o promotor.

Pereira afirma, por fim, que mesmo a ampliação da pena dos adultos que corrompem os adolescentes, apesar de necessária, é medida de pouco efeito prático, pois o adolescente dificilmente é apreendido juntamente com o adulto e a prova de que ele foi corrompido por determinada pessoa é muito difícil de obter no curso da instrução do processo.

O projeto de lei segue para a Câmara dos Deputados e pode seguir alguns caminhos. Se aprovado sem alterações segue para a sanção ou veto da Presidente Dilma Rousseff. Se sancionado, pode entrar em vigor imediatamente. Caso os deputados proponham mudanças, o processo volta ao Senado.

O presidente da Câmara já se posicionou a favor de ampliar a internação de jovens infratores, mas considera que a proposta não prejudica a PEC nº 171, de 1993, e indicou que não dará celeridade na Câmara ao projeto aprovado pelo Senado⁹⁶.

⁹⁵ Artigo 42, § 2º, da Lei 12.594/2012, que regulamenta a execução de medidas socioeducativas.

⁹⁶ *Ibidem*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou a discussão em torno da redução da maioridade penal como forma de diminuição dos índices de violência no Brasil, sobretudo a criminalidade juvenil, e as alternativas possíveis, capazes de satisfazer a justa aspiração popular por segurança e, ao mesmo tempo, possibilitar a recuperação de jovens infratores.

Como foi possível perceber, parece ser necessária a realização de maiores estudos sobre os impactos potenciais da medida, bem assim uma ponderação mais prudente acerca das desvantagens e do perigo da implementação das chamadas “medidas de emergência” (ou legislação de ocasião) para a resolução de um problema complexo como o da violência infanto-juvenil.

Restou revelado de forma inequívoca que a questão é polêmica e, aparentemente, não será resolvida por medidas tomadas em contexto de populismo, o que reforça a imperiosidade de um aprofundamento da discussão, sobretudo a partir de um amplo debate que esclareça à população afetada pela possível redução da maioridade penal.

Ressaltou-se que os jovens são também vítimas da violência no país e que é dever do Estado promover políticas públicas, em conjunto com a sociedade civil organizada, capazes de educar os jovens e, quando necessário, protegê-los de situações de risco social.

A partir dos estudos desenvolvidos, conclui-se que a pena não pode ter apenas um caráter retributivo e o Estado não pode ser visto como uma espécie de “vingador universal”. Parte-se da premissa de que interessa, sim, à sociedade a recuperação de indivíduos de pouca idade que, de outra maneira, voltarão a delinquir. Além disso, o mal necessário que representa a imposição de uma pena, decorrente de uma conduta inadequada por parte de um jovem em conflito com a lei, deve resultar em um bem para todos, qual seja, a recuperação deste indivíduo para o convívio social.

Assim, para a análise em referência, o trabalho contou com três capítulos. No primeiro deles, foram tecidas considerações sobre o porquê de um tratamento diferenciado à criança e

ao adolescente e a proteção integral do menor em conflito com a lei no Brasil, sob uma perspectiva constitucional e baseada no Estatuto da Criança e do Adolescente. Seguiu o capítulo com o estudo da Teoria do Direito Penal Máximo e do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, com suas “janelas de oportunidades”. Depois, houve considerações sobre as medidas socioeducativas e protetivas e do contexto em que se desenvolve o debate sobre a redução da maioridade penal e o importante papel da mídia como veículo de esclarecimento.

No capítulo segundo, apresentou-se um panorama das principais correntes que defendem ou atacam a redução da maioridade penal, com uma análise dos principais argumentos dos que advogam para cada uma delas. Buscou-se também um consenso sobre as premissas e os objetivos envolvidos no debate e se teceram considerações sobre o perigo de se tomar decisões de urgência para a resolução de problemas estruturais, com algumas reflexões sobre as consequências de eventual redução da idade de imputabilidade penal.

No terceiro capítulo, as atenções se voltaram para o jovem em conflito com a lei e as maneiras de como a justiça juvenil lida com essa tormentosa questão. Discute-se o papel do Estado, da família e das organizações sociais na formação do jovem brasileiro. Analisa-se se eventual endurecimento das normas punitivas do Estatuto da Criança e do Adolescente poderia ser uma alternativa à redução da maioridade penal. Por fim, olha-se para o futuro e especula-se sobre os caminhos legislativos a serem trilhados pela PEC 171/93 e pela sua principal alternativa no momento, o Projeto de Lei do Senado nº 333 de 2015.

Verificou-se que o ECA já prevê sanções, ainda que inspiradas no princípio da proteção integral, mas que não são plenamente aplicadas. Não se defende, em nenhum momento, o abolicionismo, mas também não se deve olvidar da responsabilidade de cada um da sociedade na construção de um modelo. A idade penal fixada em dezoito anos acompanha uma tendência universal que reconhece tal idade como um marco do desenvolvimento humano que inaugura a fase adulta da vida. Leva em consideração diversos fatores da psicologia, especialmente quanto ao desenvolvimento humano.

Desaprovação de uma determinada conduta é um conceito que traz consigo a ideia de culpabilidade, ou seja, há que se considerar a capacidade de um jovem de compreender a natureza infratora de determinado comportamento, e não somente a de cumprir determinada pena.

Uma eventual, e necessária, revisão do ECA, por sua vez, deve levar em conta uma política criminal clara para os jovens, considerando a regulação internacional, os aspectos do direito comparado, a percepção que o sistema contempla garantias constitucionais e o

estabelecimento de critérios objetivos de determinação de sanções, principalmente quanto ao critério da proporcionalidade.

Grande parte das quase oitocentas mil pessoas recolhidas ao sistema penitenciário brasileiro tem entre catorze e vinte e cinco anos⁹⁷ e passou pelo sistema socioeducativo, que não conseguiu evitar que entrassem no mundo delinqüencial adulto. Então, resta claro a necessidade de reavaliação do sistema, quem sabe com a permanência dos jovens em conflito com a lei por mais tempo em locais que realmente permitissem uma melhor readaptação social do adolescente com problemas.

É imperativa a aplicação de uma política capaz de superar a crise de confiança normativa que se abate sobre o atual sistema. Há uma sensação de desconforto e a sociedade não acredita que o ECA seja capaz de funcionar como mecanismo de defesa social, não compreendendo que a medida socioeducativa cumpre um papel importante para esta defesa, o que leva à ilusão de que a redução da maioria penal é a única solução possível.

Assim, conclui-se o estudo com a percepção que o Brasil precisa escolher um dentre vários caminhos: pode adotar uma atitude de paralisia e manter o sistema como se encontra, em consequência de uma crise legislativa que não permite a adoção de políticas que enfrentem a situação. Uma segunda opção é aplicar integralmente as medidas previstas no ECA, inclusive com o cumprimento do tempo máximo de internação para aqueles casos em que isto for necessário para a reinserção social do adolescente. Ainda, em terceiro lugar, é possível a redução da maioria penal, com a punição de jovens como se adultos fossem. Por fim, pode adotar o aumento do tempo de internação, melhorar as políticas públicas de proteção ao jovem, inseri-lo em um contexto capaz de diminuir o risco social ao qual grande parte de nossa juventude está exposta, ou seja, um caminho sem atalhos que distribua a responsabilidade por todos os que podem melhorar o atual quadro de violência em nosso país.

⁹⁷ Cerca de 40 % do total, ou seja, cerca de trezentos e vinte mil brasileiros. Disponível em **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 75, p. 67.

REFERÊNCIAS

- BELTRAME, José Mariano. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/01/26/beltrame-diz-que-rj-precisa-concorrer-com-o-traffic-para-resgatar-menores.htm>>. Acesso em 06/06/2015.
- BESSA, Laerte Bessa. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/06/10/governo-perdeu-timing-para-negociar-maioridade-diz-presidente-de-comissao.htm>. Acesso em 19/06/2015.
- BUARQUE, Daniel. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/especiais/mata-mata-no-brasil.htm#capa/1>>. Acesso em 17/06/2015.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, pág. 241.
- _____. Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.
- _____. Estatuto da criança e adolescente: Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm . Acessado em 18/05/2015.
- _____. PEC nº 171, de 1993. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-jul-07/pec-171-reduz-maioridade-penal-gera-frustracao-garantias#_ftn1>. Acesso em 07/08/2015.
- CARDOZO, José Eduardo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/cardozo-diz-que-presidios-do-pais-sao-escolas-do-crime.html>>. Acesso em 17/06/2014.
- CASOY, Ilana. Disponível em <<http://id.discoverybrasil.uol.com.br/ilana-casoy-um-jogo-chamado-probabilidade/>>. Acesso em 19/06/2015.
- CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra 2.1999
- CASTRO, Ariel de. Disponível em <<http://www.tudorondonia.com.br/noticias/ong-alerta-para-consequencias-negativas-de-reducao-da-maioridade-penal,53023.shtml>>. Acesso em 22/06/2015.

_____. Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-querem-reduzir-idade-minima-para-trabalho/>>. Acesso em 22/06/2015.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Manual do estatuto da criança e do adolescente (teoria e prática)**. 2 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010. 784 p.

COMISSÃO DE INFÂNCIA E JUVENTUDE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescentes**, 2013. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em 24/06/2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: Disponível em <<http://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/noticias/129733348/cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>>. Acesso em 30/07/2015.

CUNHA, Eduardo. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/cunha-quer-referendo-sobre-reducao-da-maioridade-penal-8051.html>>. Acesso em 07/06/2015.

DINIZ, Debora. Disponível em: <<http://www.blogdokenedy.com.br/nao-ha-argumentos-consistentes-para-a-reducao-da-maioridade-penal/>>. Acesso em 07/08/2015.

DONATO, Giancarlo Fontoura. **Sentença penal juvenil: em busca da proporcionalidade na aplicação da medida socioeducativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 112 p.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Edição Revista e Acrescentada de Índice Remissivo. Ed. Globo, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAORORaymundoOsDonosdoPoder.pdf>>. Acesso em 19/06/2015.

FREITAS, Wagner; SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Revista da EMERJ, v.7, n. 25/2004. P. 215 a 220. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista25/revista25_215.pdf>.

HABERMAS, Jürgen. **Soberania popular como procedimento**. Revista Novos Estudos. nº 26, março de 1990.

KINGDON, J. **Agenda, Alternatives a Public Policies**. 3 ed. New York. Harper Collins, 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. Disponível em <<http://www.envio.org.ni/articulo/1578>>. Acesso em 19/06/2015.

MACIEL, K. R. F. et al: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos Teóricos e Práticos**. Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2010.

MARQUES, J. B. Azevedo. In: PIEDADE JÚNIOR, Heitor; LEAL, César Barros (Org.). **Idade da Responsabilidade Penal**. Editora Del Rey, Belo Horizonte, MG.

MARTINS NETO, Antônio Lázaro. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/06/07/reducao-da-maioridade-favoreceria-violencias-contradolescentes/>>. Acesso em 28/07/2015.

_____. Disponível em: <<http://videos.clicrbs.com.br/rs/gaucha/audio/radio-gaucha/2015/07/ouca-entrevista-com-ministro-marco-aurelio-mello-timeline/127729/>>. Acesso em 28/07/2015.

MESTRE, Simone; LEITE, Taís; ASSIS, Márcia Meireles de. **Olha é de menor: a mídia na construção e difusão de estigmas sociais em torno dos adolescentes em conflito com a lei e suas famílias em Porto Velho – RO.** Disponível em <http://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/11> . Acesso em 07/06/2015.

MORAES, Bianca Mota de. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11414>. Acesso em 07/08/2015.

MOURA BRASIL, Felipe. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/2015/07/01/mara-gabrili-psdb-repete-mentiras-do-pt-para-justificar-voto-contrareducao-a-senhora-e-uma-vergonha-deputada/>>. Acesso em 27/07/2015.

PAES, Fabio. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/812/o-inimigo-errado-3791.html>>. Acesso em 06/06/2015.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD), Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplemento_educacao/default.shtm>. Acesso em 18/05/2015.

PRADO, Rodrigo Murad do. **Fundamentos do direito mínimo:** uma abordagem criminológica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 145 p.

RAMOS, Hernany Lucas José. Disponível em< <https://psicologado.com/edicoes/01/2014>>. Acesso em 27/07/2015.

REGO, Isabel Pojo de (trad.) COMBESSIE, Philippe. **Sociologie de La Prison.** Paris: Éditions La Decouverte, 2001.

Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 75, p. 67. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br/>>. Acesso em 18/05/2015.

RIPOLLES, José Luis Díez. Presupuestos de un modelo racional de legislación penal. **Cuadernos de Filosofía del Derecho,** n. 24. 2001.
Disponível em: <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148678RD21994370.pdf> .
Acessado em: 20/06/2015.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS: **Levantamento de 2011.** Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2011.pdf>>. Acesso em 24/06/2015.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/04/1616282-apreensao-de-menores-cresce-38-em-5-anos-numero-chega-a-23-mil.shtml>>. Acesso em 07/06/2015.

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS - SINASE. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/levantamento-sinase-2012>>. Acesso em 24/06/2015.

SERRANO, Pedro. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/colunistas/pedro-estevam-serrano>>. Acesso em 06/06/2015.

TRUFFI, Renan. Medo mau conselheiro. **Carta Capital**. Ano XX n. 812,13 de agosto de 2014.

UNESCO. **Dados do relatório Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial**. 2014. Disponível em <<http://www.envio.org.ni/articulo/1578>>. Acesso em 06/06/2015.

_____. **Declaração dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em 06/06/2015.

_____. **Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil**. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex45.htm>. Acesso em 27/07/2015.

_____. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em 22/06/2015.

WACQUANT, Louïc. **Las Cárceres de la Miséria**. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2004. Disponível em: <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/03/doctrina40773.pdf>>.

WAGNER, Luiz G. **Os benefícios e malefícios da redução da maioridade penal: um trabalho sobre o olhar acadêmico**. Disponível em <<http://agriciojr.jusbrasil.com.br/artigos/141328544/os-beneficios-e-maleficios-da-reducao-da-maioridade-penal>>. Acesso em 19/06/2015.