



MAIORIDADE PENAL E MEDIDA DE INTERNAÇÃO: OLHAR DA CÂMARA DE DEPUTADOS SOBRE OS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

AGE OF CRIMINAL LIABILITY AND YOUTH DETENTION: THE VIEW OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES ABOUT JUVENILE DELINQUENTS

Ana Paula Motta Costa

Doutora em Direito (PUCRS) (2011). Mestra em Ciências Criminais (PUCRS). (2004). Pós Doutora em Criminologia e Justiça Juvenil (UC Berkeley). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS onde é Professora Associada, ocupa função de gestão como Vice-diretora da Faculdade (2020-2024) e é membro da Comissão Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - PPGDir. Está vinculada ao Departamento de Ciências Criminais e ministra disciplinas de Direito Penal e Criminologia; é líder de Projetos de Pesquisa e Grupo de Pesquisa inscrito no CNPQ - Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude, vinculado ao Laboratório de Pesquisa Empírica em Direito – LaPED.

Marina Nogueira de Almeida

Doutoranda em Direito (UFRGS). Mestra em Direito (UNIRITTER) (2019), na condição de bolsista CAPES. Especialista em Direito Processual Civil (2018). Integra o Observatório de Pesquisa em Juventude e Violência (CNPq-UFRGS).

RESUMO

Este artigo versa sobre a atuação da Câmara de Deputados do Congresso Nacional em duas pautas sensíveis à temática dos adolescentes em conflito com a Lei: a redução da maioridade penal e o aumento do tempo da medida socioeducativa de internação. Para tanto, busca-se responder o seguinte problema de pesquisa: em que medida os direitos e garantias fundamentais dos adolescentes estão sob ameaça pela eleição de deputados federais de partidos ultraconservadores e de extrema direita na eleição de 2018? Para responde-lo, utilizou-se o marco teórico da Nova Penologia e da Cultura do Controle. A metodologia utilizada foi, inicialmente, bibliográfica, e após feita a coleta de dados e pesquisa quantitativa

para identificar as propostas legislativas sobre os temas, seguida de uma análise qualitativa de seu conteúdo. Com os resultados, pode-se observar que a pauta permeia a atuação de parlamentares vinculados a partidos de todo o espectro político-ideológico. Conclui-se que, em que pese o risco com a ascensão da extrema-direita possa aumentar, há uma perenidade sobre o tema, de modo que os direitos fundamentais dos adolescentes estão em constante risco.

Palavras-chave: Adolescentes em Conflito com a Lei. Câmara dos Deputados. Extrema-Direita. Maioridade Penal. Medida Socioeducativa de Internação.

ABSTRACT

This article aims to study the Brazilian House of Representatives acting about two sensible aspects of the juvenile delinquency subject: the reduction of the age for Criminal Liability and the increase of detention time in Youth Detention Centers. So, we aim to answer the following research problem: how the fundamental rights of youth are in danger due to the election of conservative and far-right congressmen and congresswomen in the Brazilian 2018 General Elections? To answer it, we used the theoretical framework of New Penology and the Culture of Control. The utilized methodology was the quantitative research method to identify the legislative proposals about the subject, followed by a qualitative analysis of its content. With the results, it is possible to observe that the subject pervades parliamentarians bounded to parties of the whole political-ideological range. The conclusions are that, although there is an increased risk with the growth of the far-right, there is a continuity of the subject in Congress, in a way that risks the fundamental rights of the Youth.

Key-words: Age of Criminal Liability. Brazilian House of Representatives. Far-right. Juvenile delinquents. Youth Detention.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É preciso estar atento e forte¹.
Caetano Veloso

A extrema-direita tem crescido em todo o mundo. No Brasil, da mesma forma, sofre-se com o ultraconservadorismo em diversos aspectos da vida política. Esse movimento ganhou impulso com a eleição para a Presidência da República em 2018, em que foi eleito presidente Jair Bolsonaro, um político de extrema-direita. Desde então, o país assiste a um desmantelar das políticas públicas e dos direitos e garantias fundamentais, tanto no campo econômico – com uma agenda neoliberal que reduziu a previdência social no país e com

¹ Trecho de *Divino Maravilhoso*, canção de autoria de Caetano Veloso.

uma proposta de reforma administrativa, que pretende diminuir o tamanho do Estado e da prestação de serviços públicos de qualidade – quanto na esfera dos direitos individuais.

A agenda neoliberal e a agenda neoconservadora apresentam-se associadas a um discurso antidemocrático praticado tanto no Poder Executivo quanto no Congresso Nacional, o mais conservador desde a redemocratização do país². A extrema-direita reúne-se para uma bancada com pautas fundamentalistas religiosas, o que representa uma ameaça às conquistas tidas como progressistas nas últimas décadas da história do país, notadamente após a promulgação da Constituição de 1988.

Merece destaque o Partido Social Liberal (PSL), pelo qual o ex-presidente foi eleito, que nas eleições de 2010 e de 2014 elegeu apenas um deputado federal em cada legislatura – trata-se do Deputado Dr. Grilo, em 2010, e do Deputado Macedo, em 2014 (nesses anos, Jair Bolsonaro foi deputado federal pelo PSC). No ano de 2018, o partido elegeu 52 parlamentares. Somando-se todos os deputados filiados a partidos de direita (considerando-se a centro-direita, a direita e a extrema-direita nos parâmetros que são melhores explicados na sessão de metodologia do presente artigo), o ano de 2019 deu início a uma legislatura com 266 deputados federais alinhados a essa orientação ideológica.

Diante desse quadro, a pergunta que motivou a elaboração deste estudo foi: em que medida os direitos e garantias fundamentais dos adolescentes estão sob ameaça pela eleição de deputados federais de partidos ultraconservadores e de extrema direita na eleição de 2018? O objetivo é o de verificar o impacto dessas eleições na vida dos adolescentes em conflito com a lei. Parte-se da hipótese de que a eleição de parlamentares ultraconservadores aumenta o risco de redução e de cerceamento dos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes. Para responder a essa pergunta, portanto, parte-se do marco teórico que reconhece uma nova penalogia na atualidade. Então, faz-se a análise dos projetos de lei, dos projetos de lei complementar e projetos de emenda à Constituição propostos no primeiro ano das três últimas legislaturas, a fim de observar se a eleição de parlamentares com pautas conservadoras ameaça os direitos e garantias fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei, especialmente no que tange ao prazo máximo de cumprimento das medidas socioeducativas e na redução da maioria penal.

Este artigo subdivide-se em 3 seções. Na primeira, apresenta-se o marco teórico que permitirá a análise da movimentação legislativa, no reconhecimento de uma cultura do

² Sobre o assunto, ver MEDEIROS, 2018 e QUEIROZ, 2018.

controle e de uma nova penalogia. A seguir, apresenta-se a estrutura metodológica do presente artigo para, por fim, expor-se os dados e discutir os resultados.

2. DIREITOS E GARANTIAS DOS ADOLESCENTES NOS TEMPOS DA NOVA PENALOGIA E DA CULTURA DO CONTROLE

Os estudos criminológicos³ indicam que a sociedade evoluiu de um sistema de punições cruéis e degradantes para um Estado de Bem-Estar Penal, que se concentrava nos indivíduos como unidade de análise. Nesse momento, a legitimidade da justiça criminal relacionava-se à sua civilidade, à sua capacidade de punir de forma fundamentada e com pretensões alegadamente preventivas e restaurativas, afastando-se, em teoria, das penas com viés punitivo e retributivo (PRATT, 2012). O movimento de uma nova punitividade, vivido na atualidade, deixa dúvidas se está falando-se de algo novo, ou de um retorno às origens punitivas. Na nova tendência, aspectos que causariam vergonha às jurisdições internas, como regimes penais brutalizantes, punições corpóreas e grande contingente prisional, são hoje “emblema de virilidade política, algo a ser proclamado mais do que a se embaraçar” (PRATT, 2012, p. 136).

A denominada *nova penalogia* assume dois aspectos aparentemente contraditórios – a aceitação do crime como um fator comum e o medo generalizado que leva à punição exemplar de determinados grupos, as “*subclasses*” (FEELEY e SIMON, 2012). Trata-se de uma alternativa neutralizadora de tratamento de um grupo populacional que não responde à lógica capitalista – nem na condição de exército de reserva de mão-de-obra. Essa nova forma de punição estatal é o que Garland (2017) denomina de *cultura do controle*, caracterizada por um pensamento conjunto das seguintes crenças:

- (i) Altas taxas de criminalidade são tidas como um fato social normal;
- (ii) O investimento emocional no crime é disseminado e intenso, abrangendo elementos de fascinação como também de medo, raiva e indignação;
- (iii) Temas criminais são politizados e regularmente representados em termos emotivos;
- (iv) A preocupação com as vítimas e com a segurança do público dominam as políticas públicas;
- (v) O sistema penal é visto como inadequado ou ineficaz;
- (vi) Rotinas defensivas privadas são comuns, existindo um grande mercado de segurança privada;
- (vii) A consciência do crime está institucionalizada na mídia, na cultura popular e no ambiente circundante (GARLAND, 2017, p. 346).

³ Sobre o assunto, ver FEELEY e SIMON (2012), PRATT (2012).

Essa cultura do controle baseia-se numa criminologia do outro, em que grupos são tachados como inimigos e classificados como ameaçadores para a organização regular da vida nos padrões da classe média. Então, embora a nova penologia reconheça a criminalidade como algo comum e corriqueiro nas sociedades modernas, alguns grupos são sujeitos a uma postura estatal punitiva de “lei e ordem”, que procura reafirmar o poder estatal de governar pela força de comando. Assim, “o ânimo de condenar de forma severa os infratores compensa magicamente o fracasso de prover segurança para a população como um todo” (FEELEY e SIMON, 2012, p. 76).

Parte dessa visão atual do crime e do controle decorre da ascensão do neoconservadorismo, uma das vertentes da Nova Direita. O neoconservadorismo representa a ênfase na ordem e na disciplina, a partir do Estado – responsável direto pelo controle social (O'MALLEY, 2012). O novo conservadorismo proclama valores da família e do trabalho, criando o imaginário do “cidadão de bem”⁴, mas seu disciplinamento, na prática, é em relação aos grupos vulneráveis, marginalizados e excluídos (GARLAND, 2017).

O crime – juntamente com os correlatos comportamentos da “subclasse”, tais como abuso de drogas, gravidez precoce, mães solteiras e dependência previdenciária – passaram a funcionar como legitimação teórica para políticas econômicas e sociais que efetivamente puniam os pobres, bem como para o desenvolvimento de um Estado marcadamente disciplinador. No discurso político daquele período, justificativas sociais para o problema do crime seriam completamente desacreditadas. [...] O crime veio a ser visto como um problema de indisciplina, de falta de autocontrole ou de controle social, algo próprio de indivíduos perversos que precisavam ser detidos e que mereciam ser punidos. (GARLAND, 2017, p. 220)

Embora a Cultura do Controle tenha sido constatada nas regiões do Norte Global a partir dos anos 1970, o Brasil vive uma experiência com muitas semelhanças desde a década de 1990. No Brasil, nunca foi implantado integralmente o Estado do Bem-Estar Social, e o conseqüente Bem-Estar Penal não foi bem sucedido, enfraqueceu e foi sendo suplantado pela nova penologia (FONSECA, 2012), que atingiu seu ápice discursivo, pelo

⁴ Essa expressão foi recorrentemente utilizada na eleição presidencial do Brasil em 2018, em que aparecia como oposto à ideia de marginal/bandido, sendo, portanto, parte do marketing eleitoral da extrema-direita. Contudo, não versa apenas sobre criminalidade. Trata-se de um termo de carregado valor moral, em oposição às pessoas LGBTQIA+, não religiosas, mulheres “vagabundas” e negros. O termo carrega “tons valorativos de machismo, desigualdade, racismo, homofobia e xenofobia que, quando entrecruzados, formam um centro de valor caracterizado pela intolerância, voltado para atingir o outro, calá-lo, silenciando, por meio de práticas sociais e discursivas, as possibilidades de se fazerem manifestadas visões de mundo diferentes” (PASCHOAL, 2020, p. 16)

menos até o momento, com as eleições de 2018, em que a instituição de um modelo mais repressivo ao crime foi defendido e decisivo na disputa eleitoral. A nova penalogia, além dos aspectos penais e de política criminal, tem um lado discursivo, expressivo, no qual “medos e ansiedades do público são canalizados em uma resposta dura contra o desvio, melhor entendida na expressão *pegar pesado contra o crime*” (FONSECA, 2012, p. 315). Uma das expressões do neoconservadorismo punitivista na política criminal brasileira foi a aprovação de uma lei denominada Pacote Anticrime, Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), em que, entre outras medidas, ampliou-se o tempo máximo de cumprimento de penas privativas de liberdades de 30 para 40 anos, em um país que lida com o superencarceramento e com a superlotação prisional⁵. Garland (2017) já apontava que as medidas adotadas no âmbito da Cultura do Controle são populistas e politizadas, privilegiando a opinião pública em detrimento das opiniões qualificadas de especialistas em justiça criminal.

Um dos grupos que é atingido de forma mais intensa pelo neoconservadorismo punitivista é o dos jovens, especialmente negros e/ou moradores da periferia. No Brasil, o homicídio é a principal causa da mortalidade das pessoas entre 15 e 29 anos, grupo etário da juventude, o que significa uma taxa de 60,4 homicídios para cada 100 mil habitantes jovens. Se considerar-se apenas os jovens homens, essa taxa sobe para 112,4 homicídios para 100 mil homens jovens, conforme o Atlas da Violência 2020, com dados relativos a 2018. Esse grupo também é a faixa etária que mais morre por violência. Somando-se o fator raça, tem-se que 75,7% das vítimas de homicídio são negras (incluindo-se pretos e pardos) (CERQUEIRA e BUENO, 2020). Os jovens adultos, de 18 a 29 anos, representam também 45% do contingente carcerário, conforme os dados do segundo semestre de 2019, disponibilizados pelo Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN, 2019). Além disso, no ano de 2017, havia 26.109 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas que restringiam total ou parcialmente sua liberdade (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2019).

Historicamente, os adolescentes e também as crianças são percebidos constitucionalmente mais como objeto de tutela do que sujeitos de direito, em razão de terem sua condição jurídica elaborada a partir dos sujeitos que legislam – os adultos. Outrossim, até a Constituição de 1988, vigorava no Brasil a doutrina da situação irregular,

⁵ Conforme o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, o déficit de vagas prisionais em 2019 era de 312.925 vagas (SISDEPEN, 2019).

com crianças e adolescentes como objetos de proteção a partir dessa condição do chamado menorismo. Outrossim, esse grupo de pessoas era “objeto de proteção”, “objeto de controle” e “objeto de repressão” (COSTA, 2012; DINIZ, CAMURÇA e MELO NETO, 2018). Os Códigos de Menores de 1927 e de 1979 coisificavam a infância e as crianças e adolescentes eram vistos a partir da “situação irregular”, o que representava uma violência pela utilização de um modelo que culpabilizava os mais pobres (LIMA e VERONESE, 2010).

A virada ocorre com a Constituição Federal de 1988, em que crianças e adolescentes passam a ser sujeitos de direito pela Doutrina da Proteção Integral⁶, com o reconhecimento da sua condição especial ou peculiar de desenvolvimento (COSTA, 2012). Essa transição representou uma nova fase no Direito da Criança e do Adolescente, baseando-se em uma série de valores e princípios que colocam a Criança e o Adolescente como sujeitos de direitos. Trata-se de um momento jurídico novo, ancorado na liberdade, no respeito e na dignidade (LIMA e VERONESE, 2010). No plano normativo internacional dos Direitos Humanos, sobreveio a Convenção Internacional dos Direitos da Criança em 1989, que repisa os pilares protetivos. Esse movimento também é marcado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), que dispõe, entre muitas outras normativas, que as crianças, pessoas de até 12 anos, somente estão sujeitas às medidas protetivas e que os adolescentes, dos 12 aos 18 anos, podem ser responsabilizados por atos infracionais (condutas tipificadas penalmente como crimes, mas praticadas por esse grupo inimputável) por meio de medidas socioeducativas. Tais medidas, em caso de meio fechado (internação), têm a duração máxima de três anos ou até o interno completar 21 anos.

Em que pese a importante mudança da “doutrina da situação irregular” para a “doutrina da proteção integral”, cujo principal marco foi a Constituição Brasileira de 1988⁷, o fato de os adolescentes serem sujeitos às medidas socioeducativas e não penais, pelo menos formalmente, apresenta-se como um entrave para a concretização da Nova Penologia em relação a esse grupo particular de sujeitos. Como dito, o fato de o Direito da Criança e do Adolescente apresentar-se como um subsistema jurídico autônomo o afasta

⁶ A Doutrina da Proteção Integral é o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, e é “a base valorativa que fundamenta os direitos da infância e da juventude. Parte do reconhecimento normativo de uma condição especial, ou peculiar, das pessoas desse grupo etário (zero a 18 anos), que devem ser respeitadas enquanto sujeitos de direitos. Crianças e adolescentes, a partir de então, ainda que no texto normativo, fora reconhecidos em sua dignidade, pessoas em desenvolvimento, que necessitam de especial proteção e garantia dos seus direitos por parte dos adultos: Estado, família e sociedade” (COSTA, 2012).

⁷ Sobre o assunto, ver RIZZINI, 2011.

– normativamente – do Direito Penal, embora sejam feitas aproximações na prática. Esse afastamento normativo impede que a lógica punitiva apresentada se aplique aos menores de 18 anos, embora seja possível encontrar anomalias jurídico-punitivas, como a Unidade Experimental de Saúde do Estado de São Paulo⁸. Dentro desse cenário, este estudo visa observar os discursos políticos punitivistas em relação aos adolescentes, especialmente no aspecto político, com os recortes metodológicos realizados.

3. METODOLOGIA

Após a revisão bibliográfica realizada, que gerou a seção 2 do presente artigo, desenvolveu-se pesquisa quantitativa, coletando os dados para a seguir desenvolver um estudo longitudinal, comparando o número de projetos de lei e de projetos de emenda constitucional ao longo de três legislaturas. Trata-se de um processo observacional, apenas coletando e classificando a amostra sem manipulação de fatores que possam alterá-las. Com o conteúdo dos projetos legislativos, necessário para classificar os projetos, realizou-se uma análise documental dos dados primários, buscando observar o conteúdo das normas propostas e das justificativas apresentadas.

Para esta análise, foi realizada uma pesquisa no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional Brasileiro⁹, no período entre 12 e 19 de novembro de 2020. No campo do menu denominado “Atividade Legislativa”, foi selecionada a aba “Propostas Legislativas”. Nesse campo, pesquisou-se duas palavras-chave: “Medidas Socioeducativas” e “Maioridade Penal”, entre aspas, para os tipos de proposição PEC (Proposta de Emenda à Constituição); PLP (Projeto de Lei Complementar) e PL (Projeto de Lei), sem identificação de número, ano, autor, UF do autor e com a opção “todas” no campo “em tramitação”.

Foram incluídos os resultados referentes aos primeiros 12 meses das três últimas legislaturas, ou seja, os anos de 2011 (referente aos Deputados Federais eleitos nas Eleições Gerais de 2010); de 2015 (referente aos Deputados Federais eleitos nas Eleições Gerais de 2014); e de 2019 (referente aos Deputados Federais eleitos nas Eleições Gerais

8 A Unidade Experimental de Saúde foi uma manobra jurídica para manter detidos adolescentes cujos crimes impactaram a sociedade, sob o argumento de que possuem distúrbios psicológicos graves. Trata-se de uma forma de burlar a legislação específica do Estatuto da Criança e do Adolescente e manter o encarceramento e a judicialização de vidas consideradas indignas (ROSATO e OLIVEIRA FILHO, 2018)

⁹ <<https://www.camara.leg.br/>>

de 2018). O objetivo foi o de analisar o início da legislatura atual, usando-se como parâmetro de comparação o começo das duas legislaturas anteriores.

É importante pontuar que o primeiro ano de legislatura é tradicionalmente eleito pelos parlamentares para prestar contas aos eleitores acerca das plataformas políticas que defenderem no período eleitoral, de modo que costuma haver mais movimentação e apresentação de propostas legislativas¹⁰. Assim, o primeiro ano de legislatura foi o escolhido para esta análise, tanto pela representatividade do período, quanto para poder-se incluir a análise da legislatura em andamento.

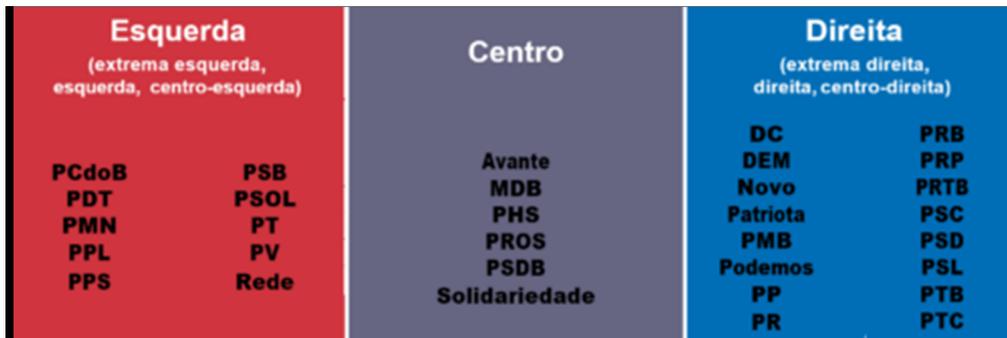
Foram excluídos os projetos legislativos dos períodos não mencionados. Ao total sob a expressão “Medida Socioeducativa” foram encontrados 57 projetos; sob a expressão “Maioridade Penal” foram encontrados 48 projetos, sendo que 16 resultados retornaram em duplicidade, ou seja, de ambas as buscas. Portanto, foram analisados um total de 89 projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emenda à Constituição.

A segunda análise categorizou os projetos por legislatura (2011-2014; 2015-2018; 2019-2016), por partido político, autoria e por orientação político-partidária. Para este último critério, utilizou-se a divisão partidária elaborada pelo veículo jornalístico de análise legislativa “Congresso em Foco”¹¹ que considera a orientação ideológica dos partidos como de *esquerda* (incluindo extrema esquerda, esquerda e centro esquerda), *centro* e *direita* (incluindo extrema direita, direita e centro direita). Desta forma, tem-se a seguinte divisão partidária:

¹⁰ Em pesquisa aos Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição sem qualquer palavra-chave no Portal da Câmara dos Deputados na Internet, tem-se que o ano de 2011 teve 3.400 projetos, superior aos três anos seguintes (2012 – 2.058 projetos; 2013 – 2.378 projetos; e 2014 – 1.458 projetos). Também o ano de 2015 foi o que teve mais projetos naquela legislatura, num total de 4.658, contra 2.765 em 2016, 2.901 em 2017 e 1.964 em 2018. O ano de 2019 teve 5.622 projetos, superior aos 4.478 entre os dias 01 de janeiro e 19 de novembro de 2020. Fonte: Portal da Câmara dos Deputados <<https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificca=true&tipos=PEC,PLP,PL>>

¹¹ Conforme o sítio eletrônico, “O **Congresso em Foco** é um veículo jornalístico que faz uma cobertura apartidária do Congresso Nacional e dos principais fatos políticos com o objetivo de auxiliar o (e)leitor a acompanhar o desempenho dos representantes eleitos.”. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/quem-somos/>> Acesso em 06 set. 2020

Quadro 1: Distribuição dos partidos conforme orientação ideológica



Fonte: Sardinha e Costa (2019)

A partir dessa distribuição político-ideológica é possível argumentar que a atual legislatura (2019-2022) é composta por mais parlamentos ideologicamente vinculados à direita, considerando-se as últimas três legislaturas. O quadro 2 mostra o crescimento expressivo dos partidos de direita.

Quadro 2 - Distribuição dos assentos na Câmara de Deputados do Congresso Nacional

CÂMARA DOS DEPUTADOS	2010	2014	2019
ESQUERDA	195	159	150
CENTRO	137	151	97
DIREITA	181	203	266

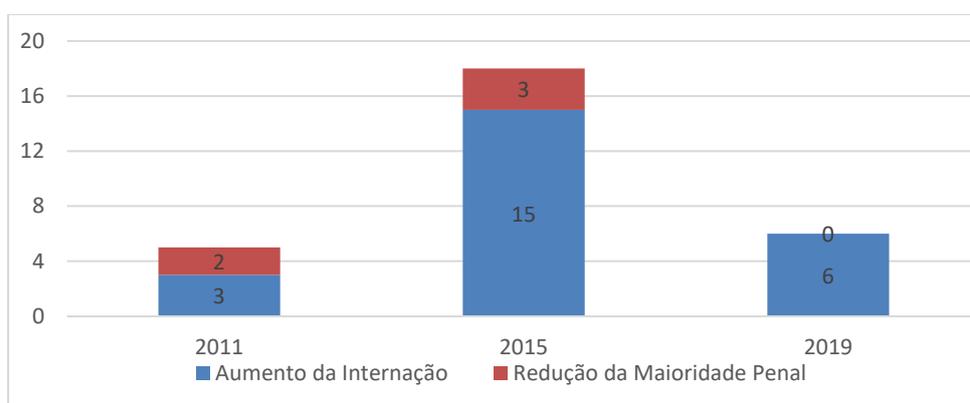
Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no sítio eletrônico do TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020)

Por fim, classificou-se os projetos legislativos quanto ao seu conteúdo, o que levou ao descarte de 60 projetos, pois versavam sobre assuntos diversos ao que aqui se pretende abordar – o aumento do tempo máximo da medida socioeducativa de internação e a redução da maioria penal. Os 29 projetos restantes foram classificados entre aqueles que versam sobre a redução da maioria penal (5 projetos), sobre o aumento do tempo de medida socioeducativa de internação (24 projetos).

4. DISCUSSÃO DOS DADOS: REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL E AUMENTO DO TEMPO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO.

Desenvolve-se, então, uma análise qualitativa e quantitativa dos 29 projetos que versam ou sobre a redução da maioridade penal ou sobre o aumento do tempo de medida socioeducativa de internação. Ambas medidas são consideradas negativas, a partir da doutrina apresentada, conforme será explorado. No gráfico 1, os projetos são divididos por período investigado e por palavra-chave. Após, os temas serão abordados individualmente.

Gráfico 1 – Número de Projetos por período investigado e palavra-chave



Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

4.1 REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

Há, no Brasil, um discurso populista em que se afirma que aqui pune-se tardiamente em relação aos países desenvolvidos (SPOSATO, 2013). Tal afirmativa não tem nenhum embasamento fático: no levantamento de Sposato (2013), percebe-se que no Brasil tem-se o início da responsabilização por atos infracionais relativamente cedo, aos 12 anos de idade – em que pese não seja atribuído pela lei um caráter nominalmente penal sobre as medidas socioeducativas. O que ocorre é que por vezes é feita a comparação da imputabilidade penal no Brasil – aos 18 anos – com o início da responsabilização penal em outros países. Tal comparação não é adequada, porque também nestes há uma faixa etária em que a responsabilização penal é diferenciada. O Brasil, com sua imputabilidade penal aos 18 anos¹², está em sintonia com a tendência mundial. Já a idade de 12 anos para

¹² Conforme artigo 228 da Constituição Federal.

responsabilização penal juvenil¹³ coloca o país dentre aqueles com responsabilização relativamente precoce (SPOSATO, 2013).

De fato, o discurso punitivista que está instalado no contexto da política criminal brasileira, além de ser contrário à realidade, como exposto, busca atingir uma função simbólica enquanto declara atender às funções instrumentais de combate à criminalidade e de ressocialização. Ação, a ação política tem um destino que não é a função instrumental do direito penal, “mas sim, uma outra função de caráter geral: a obtenção do consenso buscado pelos políticos na chamada ‘opinião pública’” (BARATTA, 1994, p. 23). Como salientam Gindri e Budó (2015, pp. 260-261):

O Direito Penal Simbólico emerge nesse contexto quando o discurso do descumprimento das funções reais é subjugado pelo de cumprimento de funções simbólicas, de eficácia duvidosa e que relegitimam o sistema e suas atuações fora dos limites dos direitos humanos. Como consequência, os punidos são meros “bodes expiatórios”, não se trabalha na consolidação de uma cultura que rompa com a disciplina, a punição e a imposição da violência, além de não questionar a validade do controle penal.

A juventude é um alvo fácil para ocupar este lugar de “bode expiatório”, sendo vítima de uma política de precarização de vida (COSTA, 2021) que leva aos alarmantes índices de mortalidade apresentados na introdução. Nesse mesmo processo de precarização encontram-se os discursos que criticam as normas e diretrizes protetivas da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente, notadamente a inimputabilidade até os 18 anos e o tempo máximo de internação de 3 anos – vistos como uma afronta aos direitos das vítimas de eventual ato infracional.

Nesta pesquisa, destaca-se a existência de 5 processos legislativos para a redução da maioridade penal nos períodos de análise¹⁴. Todos os projetos apresentam a proposição de redução para os 16 anos de idade, sendo que alguns apresentam outras condicionantes. O que se observa do gráfico 1 é que a redução da maioridade penal é tema muito menos abordado do que o tempo máximo de internação em medida socioeducativa, possivelmente em razão do fato de a inimputabilidade penal até os 18 anos ser norma expressa na

¹³ Conforme art. 105 c/c art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Salienta-se que, em que pese o sistema brasileiro trabalhe com um sistema teoricamente não-penal, socioeducativo, para os adolescentes dos 12 aos 18 anos, o referencial teórico do presente trabalho indica haver de fato uma responsabilidade penal juvenil, como é o caso de Sposato (2013). Outrossim, ainda que o termo soe atécnico em um viés puramente legalista, é parte de um discurso de acadêmicos e acadêmicas do Direito da Criança e do Adolescente que visa trazer à luz as falhas e inconsistências do Sistema Socioeducativo e seu caráter eminentemente sancionatório-penal.

¹⁴ São a PEC 57/2011, o PL 498/2011, a PEC 25/2015, a PEC 32/2015 e o PLP 89/2015.

Constituição Federal, o que representa empecilhos na tentativa de alteração – pelo processo legislativo mais trabalhoso da alteração da constituição em relação às leis ordinárias, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

É posicionamento majoritário na doutrina que a maioria penal é cláusula pétrea (NOVELINO, 2016, GOMES NETO, 2001), ainda que sua posição topográfica na Constituição seja no art. 228¹⁵. O argumento da “localização” da inimizabilidade fora do art. 5º não é possível se feita uma interpretação íntegra da norma constitucional, evitando a lógica da “Constituição em tiras”; ademais, o próprio art. 5º, §2º¹⁶, dispõe que os direitos fundamentais ali listados não excluem outros decorrentes da própria constituição. Assim, considerando que a norma insculpida no art. 228 se dirige a um grupo vulnerável, a quem deve ser garantida absoluta prioridade, não faria sentido não a entender como direito e garantia fundamental individual (ÁVILA, 2017).

Portanto, a inimputabilidade faz parte dos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes, protegido assim pelo art. 60, §4º, da Constituição Federal¹⁷. Resta discussão apenas acerca da possibilidade, ou não, de reduzir a idade limite de 18 para os 16 anos. Novelino (2015) defende que a garantia constitucional refere-se à existência de uma maioria penal, e não à idade de 18 anos, que poderia portanto ser reduzida. O mesmo autor, em que pese afirmar ser possível a redução, defende que ela não é desejável, pois seria um projeto de “péssima política criminal”. De todo modo, qualquer alteração nesse sentido importa uma alteração constitucional e demanda procedimento específico de emenda. Nesse sentido, chama a atenção de que há duas propostas que assumem a forma de projeto de lei e de projeto de lei complementar nessa tentativa de redução da maioria penal. Trata-se do PL 498/2011 e do PLP 89/2015.

¹⁵ Não se desconsidera a existência de posicionamentos contrários, ou seja, no sentido de que é possível a redução da maioria penal por não ser cláusula pétrea. Em 2015, quando da da PEC 171/1993, que prevê a redução da maioria penal para os 16 anos em caso de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. O parecer vencedor (PRV 1 CCJC -> PEC 171/1993) da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania foi no sentido de que não se trata de cláusula pétrea, usando o entendimento de Miguel Reale Jr. e de Luis Roberto Barroso na fundamentação. O mesmo parecer pontua que, ainda que seja considerada cláusula pétrea, a alteração não é *tendente a abolir* a referida garantia.

¹⁶ § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

¹⁷ O Supremo Tribunal Federal já decidiu pela condição de cláusula pétrea para outras disposições fora do art. 5º da CF, como é o caso das garantias tributárias, declaradas dessa forma no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 773.

O PL 498/2011, de autoria do Deputado Ênio Bacci, do PDT/RS, busca simplesmente alterar o art. 27 do Código Penal¹⁸, para que ali conste a inimputabilidade penal a partir dos 16 anos. Percebe-se absoluta imperícia no referido projeto de lei, porque, se aprovado, traria texto inconstitucional, por incompatibilidade absoluta deste com a norma contida no art. 228. Por outro lado, o PLP 89/2015, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos, também do PDT/RS, propõe a criação de um novo instituto, denominado *emancipação penal*, estabelecendo seu procedimento. A dita emancipação penal poderia ser decretada pelo juízo competente para apuração de ato infracional, em face de adolescente que tenha entre 16 e 18 anos na data da prática do fato, com três critérios: a conduta deve ser classificada como ato infracional análogo a crime hediondo; o adolescente¹⁹ deve ter sofrido medida socioeducativa de internação; e deve constar laudo de exame psicológico “que conclua pela maturidade, consciência do ato ilícito e capacidade de se portar de acordo com essa consciência”. A seguir, o próprio texto da lei permite que, em casos graves, pode ser desconsiderada a segunda exigência – análoga à reincidência. O projeto de lei complementar alteraria tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto o Código Penal, para prever essa exceção à imputabilidade aos 18 anos.

O autor declara que a criação deste instituto atenderia a diversos interesses – da sociedade, que seria amplamente favorável à redução da maioridade penal, e dos movimentos pró Direitos Humanos, contrários ao rebaixamento da idade penal. Esse trecho da justificação do PLP é interessante por diversos aspectos. Salienta-se, aqui, a separação dicotômica entre sociedade e movimentos pró-direitos humanos, como se os segundos não fossem parte integrante do primeiro. Esse discurso ainda demonstra, na prática, a nova penologia e a cultura do controle na atuação parlamentar, demonstrando o seu conteúdo altamente populista e voltado ao público. Fato é que, ainda que crie um suposto novo instituto, tal projeto não modifica o texto da Constituição, sendo também inconstitucional, ainda que crie uma nomenclatura diferenciada e um procedimento específico para a redução da maioridade penal.

Além do PLP 89/205, somente a PEC 57/2011, de autoria do Dep. André Moura, do PSC/SE apresenta critérios adicionais para a redução da maioridade penal. No caso

¹⁸ Art. 27 - Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.

¹⁹ O texto do PLP utiliza a expressão “menor”. Contudo, por rechaçar-se a visão menorista, associada ao período de vigência do Código de Menores e da Doutrina da Situação Irregular, adotaremos o termo correto: adolescente.

dessa PEC, o requisito é “perícia e decisão judicial, proferida em cada caso com fundamento nos fatores psicossociais e culturais do agente”. Veja-se que, embora a existência de um requisito adicional busque trazer certa razoabilidade na medida, a existência do referido critério é absolutamente abstrata, o que pode levar a consequências similares do que acontece com a Lei de Drogas, que, em seu art. 28, §2º, permite que circunstâncias sociais e pessoais determinem se a pessoa deve ser enquadrada como usuário ou como traficante²⁰. Pode ser criticado, também, por reforçar a lógica do Direito Penal do Autor.

As formas, até mesmo textuais, em que esses projetos se apresentam nos mostra o quanto permanece uma visão da situação irregular dos “menores”, o que impõe proteção, controle e repressão:

O próprio debate sobre redução da maioria penal, que de maneira cíclica, volta a integrar as pautas social e política no Brasil, é sintomática de como a Doutrina da Proteção Integral e seus corolários permanecem quase que exclusivamente do vocabulário de uma comunidade bastante pequena de especialistas e militantes no direito da infância e da adolescência. (DINIZ, CAMURRÇA e MELO NETO, 2018, p. 359).

Nos termos da problemática desse estudo, verifica-se que a eleição de uma bancada ultraconservadora em 2019 não elevou o número de projetos de lei que buscam a redução da maioria penal. Pelo contrário, os cinco projetos localizados distribuem-se entre 2015 (3) e 2011 (2) e, mais do que isso, quatro dos cinco projetos foram propostos por parlamentares filiados a partidos de esquerda:

²⁰ O art. 28, §2º, estabelece que “§ 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, **às circunstâncias sociais e pessoais**, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.” (BRASIL, 2006) (grifamos). Sobre o assunto, pontua GRILLO *et al* que “A subjetividade dos critérios abre espaço para a reificação das pré-concepções policiais sobre quem sejam os traficantes e os usuários”. (2011).

Quadro 3: Projetos sobre redução da maioria penal por partido e por orientação ideológica.

PL 498/2011	PDT	Esquerda
PEC 57/2011	PSC	Direita
PLP 89/2015	PDT	Esquerda
PEC 32/2015	PSB	Esquerda
PEC 25/2015	PSB	Esquerda

Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

O que esta pesquisa sugere é que uma consequência da atual nova penalogia é a tentativa de os parlamentares, independentemente da orientação ideológica partidária, atuarem com um discurso punitivista, repressivo a criminalidade, “*linha dura*”. Conforme leciona Pratt (2007), as promessas que incluem o aumento de punição e o recrudescimento do sistema penal são utilizadas como bandeira pelo populismo punitivo. Assim, no caso dos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes parece haver o populismo punitivo colocando-os em risco em todas as orientações ideológicas.

As Propostas de Emenda à Constituição da Maioridade Penal são meramente simbólicas, na medida que em nada melhorarão a situação da Segurança Pública ou dos adolescentes. Como pontua Ávila (2017, pp. 108-109):

Já a PEC da maioria penal, no plano moral, poderá ultrapassar as fronteiras da tirania e da brutalidade da maioria para inaugurar um novo conceito: o da crueldade da maioria. A medida visa ao encarceramento de adolescentes entre 16 e 18 anos de idade nos presídios e, a julgar pelas medidas socioeducativas atualmente em execução, atingirá quase que exclusivamente a população jovem pobre e negra. Trata-se, justamente, de grupo ao qual o Estado sonha as mínimas condições de desenvolvimento nos termos previstos pela Constituição, por conta de graves falhas nas políticas públicas que deveriam promover a educação, a saúde, a segurança física e a futura empregabilidade de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

Um dos motivos para essa inexistência de novos projetos pode ser o fato de que já houve aprovação, pela Câmara de Deputados, de uma PEC sobre o tema em 2015. Trata-se da PEC 171/1993. O projeto não versa sobre a pura e simples redução da maioria

penal, mas impõe condicionantes: de acordo com o texto aprovado, a maioria seria reduzida nos casos de atos infracionais análogos a crimes hediondos, ao crime de homicídio doloso e ao crime de lesão corporal seguida de morte, atingindo somente os maiores de 16 anos. No texto da emenda aprovada, os jovens de 16 e de 17 anos devem cumprir pena em estabelecimento separado dos demais adolescentes em medidas socioeducativas e também separados das penitenciárias de adultos – para onde iriam ao completar 18 anos (PIOVESAN, SIQUEIRA e TRIBOLI, 2015). Tal justificativa, contudo, não é suficiente para justificar eventual ausência de proposições legislativa nesse sentido. Como se vê, a proposta aprovada possui alguns pré-requisitos que não estão presentes em algumas PECs posteriores, que visam somente reduzir a maioria penal sem nenhuma condicionante, o que poderia dar margem a novos projetos legislativos.

Dizer que não houve projetos legislativos para a redução da maioria penal pela extrema-direita eleita em 2018 não significa dizer que não houve movimentação política nesse sentido. Pelo contrário, constava na conclusão do Plano de Governo apresentado na época da campanha a redução da maioria penal para 16 anos (CAMPANHA BOLSONARO 2018, 2018). Além disso, foi noticiado pela imprensa no ano de 2019 que o então presidente Jair Bolsonaro fez movimentos políticos nesse sentido junto ao Senado Federal²¹. A redução da maioria penal, como dito, é parte da agenda conservadora. Os achados dessa pesquisa, contudo, indicam que a ameaça de retrocessos dos direitos e as garantias fundamentais dos adolescentes pode partir também de partidos que poderiam, de outro modo, ser lidos como aliados.

4.2 O AUMENTO DO TEMPO DE INTERNAÇÃO

Em relação à análise das propostas legislativas que versam sobre o aumento da medida socioeducativa de internação, somam-se 24 projetos dentre os parâmetros pesquisados.

O aumento do tempo máximo da medida socioeducativa de internação também é um risco aos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes, na medida em que intervenções estatais desse porte devem pautar-se pela brevidade. O princípio da

²¹ Ver, por exemplo, a reportagem da Carta Capital de 8 de agosto de 2019, sobre o pedido do então presidente para que o Senado aprove proposta sobre o tema, acompanhado do ex-ministro sr. Sérgio Moro (CARTA CAPITAL, 2019). O Senador Flávio Bolsonaro, parlamentar de extrema-direita e filho do ex-presidente, tem proposta legislativa sobre o tema, que no momento aguarda votação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal (ISTOÉ, 2020).

brevidade decorre expressamente do previsto no inciso V, §3º, do art. 227 da Constituição Federal, que dispõe que um dos aspectos do direito à proteção especial é a “obediência aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade” (BRASIL, 1988).

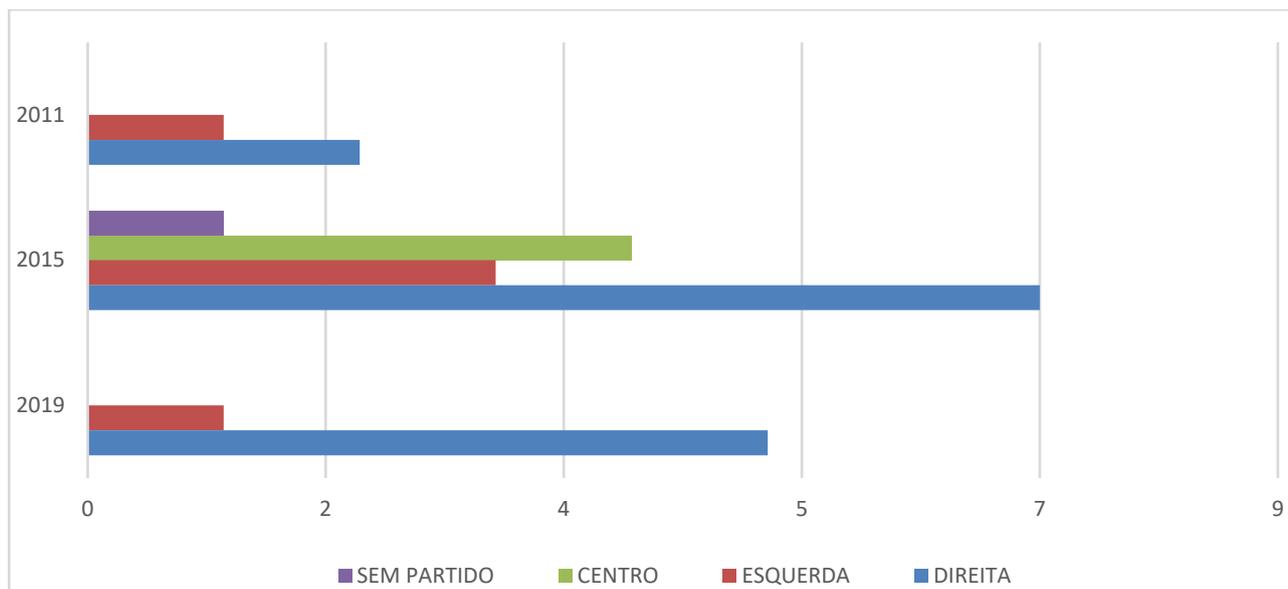
Esse princípio constitucionalmente instituído representa a ruptura do modelo anterior, caracterizado por longos períodos de intervenção que acabavam por inviabilizar a socialização dos adolescentes afastados do convívio social (COSTA, 2012). Tal medida é importante porque o tempo da infância e da adolescência passa muito rápido – são naturalmente períodos efêmeros, em que se determinadas atividades sociais e ritos de passagem não forem cumpridos na época certa, não poderão ser cumpridos²².

Tal princípio, aliado ao princípio da excepcionalidade, representa uma limitação no poder de intervenção do Estado. Quando é necessária a intervenção estatal em caráter sancionatório, “o tempo tem sido um dos elementos agravantes dos danos causados pela suspensão do direito de convivência familiar e comunitária” (COSTA, 2012, p. 227). Daí a importância de que medidas socioeducativas privativas de liberdade sejam breves, e por isso que se considera que o aumento no tempo de internação, sem uma preocupação com a qualidade das medidas socioeducativas, uma medida negativa de caráter punitivista, decorrente da nova penologia.

No gráfico 1, os projetos sobre o tema foram divididos por ano, de modo que se tem que no ano de 2015 houve intensa produção de proposições legislativas sobre o assunto, com 15 projetos sobre o tema, contra 6 em 2019 e 3 em 2011. Considerando-se o conjunto de projetos dos três períodos pesquisados, no gráfico 2, quando observada a orientação político-ideológica dos partidos políticos dos deputados propositores, tem-se que a sua maioria foram propostos por candidatos de partidos de direita – num total de 14 projetos, contra 5 projetos propostos por partidos de esquerda, 4 projetos propostos por partidos de centro e 1 projeto proposto pelo então Deputado Federal Cabo Daciolo, que à época estava sem filiação partidária.

²² É o caso do direito de brincar, por exemplo: se não for garantido durante a infância, de nada adiantaria garanti-lo na fase adulta.

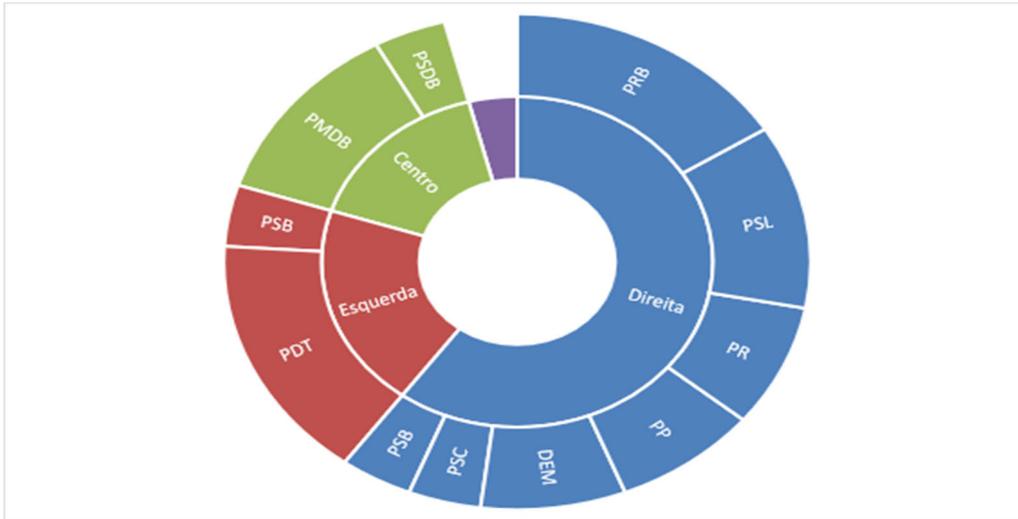
Gráfico 2 – Distribuição dos projetos por período investigado e por orientação ideológica.



Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

Em todo o período investigado, especificamente quanto ao tema do aumento do tempo da medida socioeducativa de internação, observa-se que a ala direitista da Câmara de Deputados do Congresso Nacional é responsável pelo incremento de projetos que propõe tais medidas, com ou sem outras condicionantes. Embora o período de maior produção legislativa sobre o tema tenha sido em 2015, o crescimento do (ultra)conservadorismo da atual legislatura foi impulsionada pela eleição de Bolsonaro e impactou na criação de projetos de lei com esse objetivo de cada vez mais afastar-se da brevidade necessária às medidas socioeducativas. Os números apresentados no gráfico 2 mostram o impacto da direita na atividade legislativa da temática dos adolescentes em conflito com a lei. O gráfico 3 mostra os 24 projetos distribuídos por orientação ideológica e partido político, enquanto o quadro 4 faz a mesma divisão, especificamente quanto aos 6 projetos do primeiro ano da legislatura 2019-2024, divididos por orientação ideológica e partido político, demonstrando o impacto da atuação do PSL, bancada de extrema-direita neoconservadora que cresceu exponencialmente na última eleição, nas tentativas de aumento do tempo máximo de medida socioeducativa de internação.

Gráfico 3 – Divisão dos Projetos de Lei por Orientação Ideológica e por Partido Político.



Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

Como se lê, o PSL, partido pelo qual Jair Bolsonaro foi eleito em 2018²³, já é um partido com grande influência na pauta do aumento de medidas socioeducativas de internação – o que pode indicar como votarão seus 52 parlamentares no caso de submissão de algum desses projetos à plenária. Outros partidos também do espectro mais conservador da direita aparecem no gráfico, o que demonstra que parte de sua agenda política é voltada para aumentar essa condição de Estado Penal, incluindo penas mais severas para com os adolescentes.

Quadro 4: Projetos do ano de 2019, por partido e por orientação ideológica.

Projeto de Lei	Partido	Orientação Ideológica
PL 12/2019	PSL	Direita
PL 1394/2019	PSL	Direita
PL 1437/2019	PRB	Direita
PL 1793/2019	PSL	Direita
PL 5507/2019	PDT	Esquerda

²³ Devido a uma disputa pelo controle da legenda, o ex-presidente desfilou-se do partido e encontrou-se, por um momento, sem partido político. Em novembro de 2021, Jair Bolsonaro filiou-se ao Partido Liberal (PL), legenda pela qual concorreu às eleições em 2022 (GOMES et al, 2021).

PL 5899/2019	PP	Direita
--------------	----	---------

Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

Com observação direta do período eleitoral da atual legislatura, em que houve o crescimento das bancadas conservadoras no geral e da bancada do PSL, em particular, vê-se que esse partido é o que apresentou o maior número de proposições legislativas que ofendem o princípio da brevidade das medidas socioeducativas de internação, num total de 3 projetos. Após, PP e PRB, partidos que também contam com tradição conservadora, apresentaram um projeto cada, e também o PDT apresentou um projeto – mesmo partido que apresentou o maior número de projetos sobre a redução da maioria penal no período investigado.

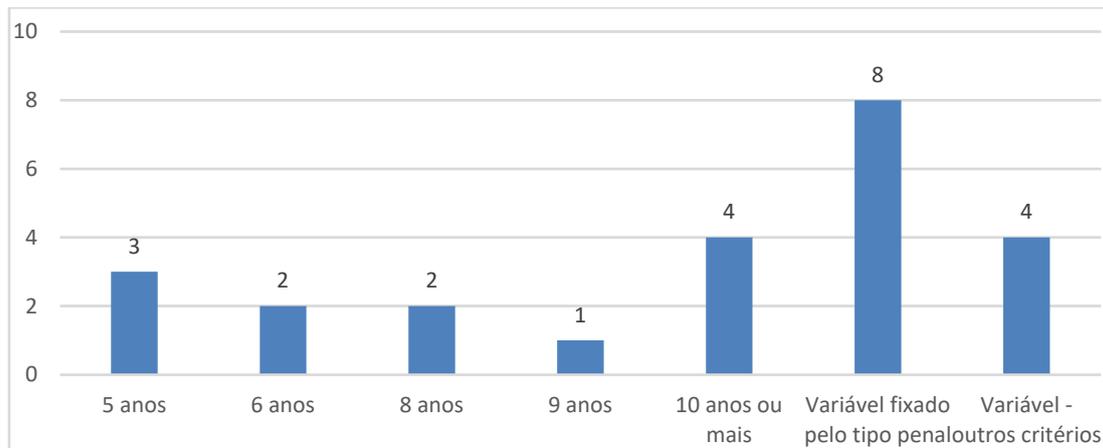
O conteúdo dos projetos de lei varia em requisitos para o aumento do período de internação, indo de pouco, ou nenhum requisito, a cálculos complexos para o máximo da medida socioeducativa, que levam em consideração a idade, a “reincidência”²⁴, a gravidade do delito, entre outros. O tempo máximo também varia bastante de caso a caso, assumindo formas mais ou menos determinadas, a depender da técnica legislativa.

No gráfico 4, os projetos são divididos pelo tempo de internação proposto. Há de salientar-se que muitos deles não propõem um aumento puro e simples, como se verá no gráfico 5. Para o aumento no tempo de internação, diversos projetos de lei preveem a ampliação da idade máxima em que o ECA pode excepcionalmente vigor sobre as pessoas, passando dos atuais 21 anos²⁵ para 24, 26 ou 28 anos, a depender da proposta dos autores. Outros projetos de lei não alteram a idade da liberação compulsória, mas determinam que os adolescentes cumpram o restante da medida socioeducativa em unidades prisionais de adultos, após completarem os 18 anos.

²⁴ Na legislação atual, os atos infracionais não contam para efeitos de reincidência, embora as passagens múltiplas por instituições de medidas socioeducativas de internação sejam fatores por vezes considerados pelos magistrados.

²⁵ Art. 2º, § único, c/c art. 121 §5º, do ECA.

Gráfico 4 – Projetos de Lei divididos pelo tempo máximo de internação proposto.



Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

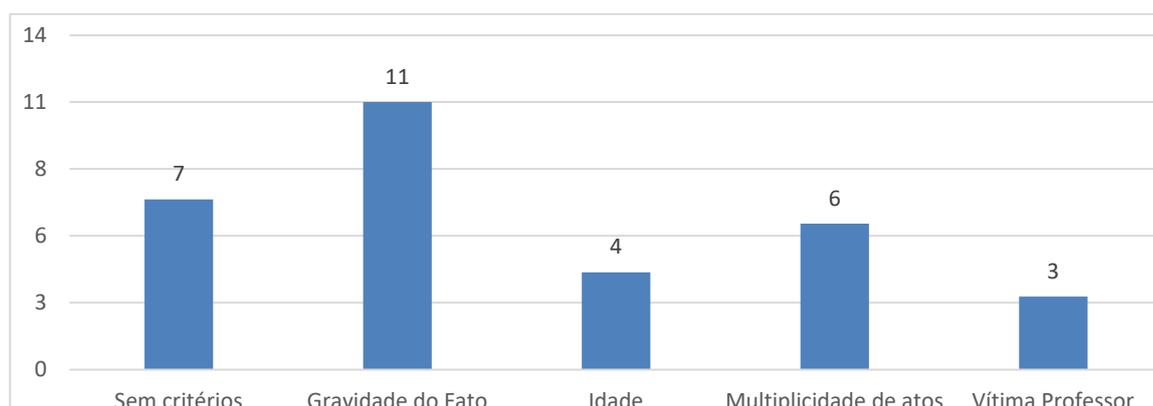
Veja-se que os aumentos propostos se afastam do princípio da brevidade, que deveria pautar as medidas socioeducativas. Além disso, a proposição de tempos de internação pautados no crime análogo ao ato infracional pode ser lida como um reconhecimento de que se trata de medidas retributivas – diferente do que propõe a normativa internacional e interna no sentido de que a intervenção na vida dos adolescentes deva pautar-se pela Doutrina da Proteção Integral. A proposta de que o adolescente continue cumprindo a medida socioeducativa na forma de pena privativa de liberdade após completar os 18 ou 21 anos demonstra o caráter meramente punitivo de responsabilização penal, que se pretende atribuir à internação socioeducativa.

A atribuição de cálculo baseado na pena privativa de liberdade cominada para o crime a cujo ato infracional é análogo demonstra ainda o quão vulneráveis ficam os adolescentes, na medida em que esses projetos não preveem a fixação do tempo de pena na sentença. Assim, o adolescente seria sujeito à pena do crime, da mesma forma que o adulto, mas à indeterminação da pena, característica do sistema socioeducativo. Trata-se de uma violação direta à proibição de tratamento mais gravoso ao adolescente do que ao adulto, regra presente no art. 35, inciso I, da Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012 – Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo²⁶ (BRASIL, 2012).

²⁶ Art. 35, I, da Lei n. 12.594/2012: “Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios: I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;” (BRASIL, 2012).

Quanto aos requisitos para o aumento do tempo de internação, a gravidade do ato infracional parece ser o mais presente, seguida pela idade do adolescente na prática do ato – aumentando-se o tempo de pena quanto mais velho for o adolescente. O Gráfico 5 divide os projetos de lei pelos critérios adotados para o aumento do tempo de internação. Salienta-se que o somatório das colunas do gráfico resulta em valor superior a 24, número de projetos analisados, porque alguns projetos combinam mais de um requisito.

Gráfico 5 – Projetos de Lei divididos pelos critérios adotados para aumento do tempo de medida socioeducativa de internação.



Fonte: Elaboração própria com base nos projetos de lei pesquisados na Câmara dos Deputados.

Este estudo permite perceber que as medidas de internação são vistas como sanção de caráter punitivo e não socioeducativo, com o objetivo de neutralizar um grupo marginalizado e oprimido, ao mesmo tempo em que se oferece uma resposta à sociedade quanto à inabilidade estatal em controle da criminalidade. A essência da medida socioeducativa é a de uma responsabilização que se baseia num modelo educativo, partindo de uma perspectiva educativa e sociológica – ainda que presentes aspectos de natureza tutelar (SPOSATO, 2013). A prática e o discurso político no entanto demonstram o caráter verdadeiramente penal do sistema socioeducativo, justificando o que parte da doutrina aponta ser um Direito Penal Juvenil²⁷.

É interessante observar que até a terminologia utilizada corrobora com essa compreensão de que se está diante de um modelo punitivo, na medida em que referem-se ao público alvo frequentemente como “menores”, o que, “longe de ser mera questão de estilo, traduz o posicionamento segundo uma ou outra concepção de infância que, a todo momento, encontram-se em tensão no direito brasileiro, a saber, o “menor” tutelado e

²⁷ Sobre o tema, ver Sposato (2013).

“criança” sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento” (DINIZ, CAMURRÇA e MELO NETO, 2018, p. 357).

Todas as alterações legislativas aqui apresentadas ignoram a evolução doutrinária e legal dos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes, atacando cláusula pétrea ou violando princípios constitucionais formalizados no texto legal. Argumenta-se que o principal fator da existência desses projetos legislativos é a ascensão dessa *nova penalogia*, fruto do neoconservadorismo que atinge a política brasileira, no geral, e a Câmara dos Deputados, no particular. A intenção é a de dar uma resposta midiática e legal ao problema estrutural da criminalidade, atacando um dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira: a juventude.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos trinta anos, especialmente a partir da Constituição de 1988, tem-se registrado avanços nos direitos das crianças e dos adolescentes. O texto constitucional e o ECA representam uma ruptura com o modelo da Doutrina da Situação Irregular, estrutura que se pautava em critérios excludentes para atuação estatal. No entanto, o avanço da nova penalogia e da cultura do controle na sociedade brasileira parece pôr em risco essas as conquistas, o que se constata pelas propostas legislativas aqui estudadas.

Feita a análise dos projetos que versam sobre a redução da maioria penal, o que se observa é que há poucos projetos legislativos sobre o tema, dentro dos parâmetros propostos nesta pesquisa. Os projetos encontrados estão distribuídos pelo espectro ideológico e inclusive aparecendo mais em partidos considerados de esquerda. Também se observou que a eleição de mais parlamentares de direita e de extrema-direita nas últimas eleições gerais federais, em 2018, não importou na edição de novos projetos de lei na Câmara de Deputados sobre o tema.

Quanto aos projetos de lei acerca do aumento de internação, pode-se ver que há atividade legislativa mais intensa sobre o assunto, propondo diversas alterações que ofendem o princípio da brevidade das medidas socioeducativas: cinco projetos preveem aumento de três para seis anos de tempo máximo de internação, sete projetos estabelecem o tempo máximo acima dos oito anos, e doze projetos têm critérios variáveis, sendo que oito deles determinam o cálculo pelo máximo da pena privativa de liberdade, cominada em abstrato para o crime cujo ato infracional é análogo, o que poderia permitir uma internação

de 30 anos. Os adolescentes estão em uma ameaça de serem sujeitos a tratamento mais gravoso do que o conferido aos adultos que praticam crimes, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio e pela normativa internacional de direitos humanos.

Salienta-se que a coleta de dados, por ter sido elaborada em 2020, encontrou limitação de não poder fazer a análise completa dos quatro anos de legislatura. Optou-se por coletar dados relativos ao primeiro ano das três últimas legislaturas, por ser o ano de maior produção legislativa, como demonstrado acima. No entanto, nova coleta de dados contendo a integralidade do período pode alterar as conclusões aqui obtidas.

Assim, em que pese a hipótese de que o avanço da extrema-direita neoconservadora represente um risco acentuado não tenha sido completamente rechaçada pelos dados coletados, o que se observa é que há uma perenidade dos projetos legislativos que visam diminuir a maioria penal ou aumentar o tempo da medida socioeducativa de internação, sendo propostos inclusive por parlamentares filiados a partidos de esquerda. Seria necessária uma análise temporal maior para identificar se, de fato, o crescimento da extrema-direita neoconservadora incrementa os riscos de supressão de direitos, mas o estudo demonstra que as possibilidades de retrocesso estão presentes mesmo sem ele.

Como propõe-se na epígrafe deste artigo, no trecho da música de Caetano Veloso, “é preciso estar atento e forte”, porque as ameaças aos direitos e garantias fundamentais das crianças e dos adolescentes podem vir a qualquer momento, de todas as lados orientações ideológicas, numa tentativa política populista de oferecer os rostos, corpos e vidas dos jovens como solução ao fracasso no controle da criminalidade.

REFERÊNCIAS

AVILA, Ana Paula de Oliveira. BRUTALIDADE DA MAIORIA E DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: Reflexões sobre o Estatuto da Família e a PEC da Maioridade Penal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 73–112, 2017. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i2815. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/815>. Acesso em: 23 maio. 2022.

BARATTA, Alessandro. Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, Ano 2, n. 5 – jan.1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988.

BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de Agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para

repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: 2006.

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis n^{os} 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis n^{os} 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n^o 5.452, de 1^o de maio de 1943. Brasília: 2012.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: 2019.

CAMPANHA BOLSONARO 2018. **O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo.** 2018. Disponível em: https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf Acesso em 12 dez. 2020.

CARTA CAPITAL. Bolsonaro pede que Senado aprove redução da maioria penal. Carta Capital, 8 ago 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-pede-que-senado-aprove-reducao-da-maioridade-penal/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira. **Atlas da Violência 2020**. IPEA. Brasília, p. 96. 2020.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os Adolescentes e seus Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

COSTA, Ana Paula Motta. Juvenicídio: a expressão da Necropolítica na morte de jovens no Brasil. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 04 Out-Dez 2021. p. 2359-2392

DINIZ, Juliana Campos; CAMURÇA, Eulália Emília Pinho, MELO NETO, Carlos Roberto Cals de. A palavra na interpretação da infância: uma análise do legado hermenêutico a partir da constituição federal. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.38, n.2, jul./dez., 2018, p. 345-361

FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan. **A Nova Penologia: Notas sobre a emergente estratégia correccional e suas implicações**. In: CANÊDO, C.; FONSECA, D. Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 19-54.

FONSECA, David. Assumindo Riscos: **A importação de estratégias de punição e controle social no Brasil**. In: CANÊDO, C.; FONSECA, D. Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 297-398.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

GINDRI, E. T.; BUDÓ, M. de N. A FUNÇÃO SIMBÓLICA DO DIREITO PENAL E SUA APROPRIAÇÃO PELO MOVIMENTO FEMINISTA NO DISCURSO DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 19, n. 19, p. 236-268, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/651>. Acesso em: 24 maio. 2022.

GOMES, Pedro Henrique; BORGES, Beatriz; OLIVEIRA, Paloma. **Após dois anos sem partido, Bolsonaro se filia ao PL, nona legenda da carreira política**. G1. 30 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/30/apos-dois-anos-sem-partido-bolsonaro-se-filia-ao-pl-nona-legendada-carreira-politica.ghtml>. Acesso em 15 ago. 2023.

GRILLO, Carolina Cristoph; POLICARPO, Frederico; VERÍSSIMO, Marcos. A "Dura" e o "Desenrolo": Efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 19, out 2011. 135-148.

GOMES NETO, Gercino Gerson. **A inimizabilidade penal como cláusula pétreia. Coleção Garantia de Direitos**. A Razão da idade: mitos e verdades. Brasília: MJ/SEDH/DCA, p. 78-92, 2001.

ISTOÉ. **Proposta de Flávio Bolsonaro para reduzir a maioria penal aguarda votação na CCJ**, 06 out 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/proposta-de-flavio-bolsonaro-para-reduzir-maioridade-penal-aguarda-votacao-na-ccj/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

LIMA, F. da S.; VERONESE, J. R. P. A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NEGROS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 7, n. 7, p. 425-439, 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/42>. Acesso em: 23 maio. 2022.

MEDEIROS, Lydia. Análise: **Congresso será o mais conservador das últimas três décadas**. Época, 07 out 2018. Acesso em: 26 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Levantamento Anual SINASE 2017**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, p. 158. 2019.

NOVELINO, Marcelo. Redução da Maioridade Penal é um argumento de política. *Conjur*, 21 abril 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-21/reducao-maioridade-penal-argumento-politica>. Acesso em: 30 nov. 2020.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Jus Podivm, 2016.

O'MALLEY, Pat. **Punição Contraditória e Volátil**. In: CANÊDO, C.; FONSECA, D. Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 101-128.

PASCHOAL, Cristiano Sandim. O novo tom axiológico da expressão "cidadão de bem": refrações semânticas e indícios de estratificação da sociedade brasileira. **Revista Memento**, v. 11, n. 1, 2020.

PIOVESAN, Eduardo; SIQUEIRA, Carol; TRIBOLI, Pierre. **Câmara aprova em 2º turno redução da maioria penal em crimes graves**. Câmara dos Deputados, 19 ago 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/467647-camara-aprova-em-2o-turno-reducao-da-maioridade-penal-em-crimes-graves/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PRATT, John. *Penal Populism: key ideas in criminology*. Routledge: Nova York, 2007

PRATT, John. **O retorno dos "homens carrinho de mão" ou a chegada da punição pós-moderna?** In: CÂNEDO, C.; FONSECA, D. Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 129-160.

QUEIROZ, Antonio Augusto de. **O Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos.** Le Monde Diplomatique Brasil, 5 nov 2018. Acesso em: 26 nov. 2020.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: Raízes históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2011.

ROSATO, Cássia; DE OLIVEIRA FILHO, Pedro. Judicialização de vidas indignas: o caso da Unidade Experimental de Saúde em São Paulo. **Revista Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 13, n. 2, p. 1-15, 2018.

SARDINHA, Edson; COSTA, Sylvio. **Direita cresce e engole o centro no Congresso mais fragmentado da história.** Congresso em Foco, 01 fev 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/direita-cresce-e-engole-o-centro-no-congresso-mais-fragmentado-da-historia/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

SISDEPEN. Relatório Analítico - Jul/Dez 2019. DEPEN. Brasília. 2019.

SPOSATO, Karyna Batista. **Direito Penal de Adolescentes: Elementos para uma teoria garantista.** São Paulo: Saraiva, 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais.** TSE, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 28 nov. 2020.

Recebido em 20/09/2021

Aprovado em 13/08/2023

Received in 20/09/2021

Approved in 13/08/2023