

# RELATÓRIO

# DISCURSOS PARLAMENTARES

# SOBRE ADOLESCÊNCIA E

# ATO INFRAACIONAL



Uma pesquisa de  
**NEV - Núcleo de  
Estudos da Violência**  
Bruna Gisi (coord.)

Encomendada por  
**Instituto Alana**

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Discursos parlamentares sobre adolescência e ato infracional [livro eletrônico] / uma pesquisa de NEV - Núcleo de Estudos da Violência ; coordenação Bruna Gisi. -- São Paulo, SP : Instituto Alana, 2022.

PDF

Vários colaboradores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-88653-12-8

1. Adolescentes - Direitos 2. Brasil - Leis e legislação 3. Discursos parlamentares - Brasil 4. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) 5. Pesquisa qualitativa 6. Pesquisa quantitativa I. NEV - Núcleo de Estudos da Violência. II. Gisi, Bruna.

22-116420

CDD-364.36

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Adolescentes : Atos infracionais : Problemas sociais 364.36

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380



# DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE ADOLESCÊNCIA E ATO INFRACIONAL

## **Realização**

Núcleo de Estudos da Violência - NEV

## **Apoio**

Instituto Alana

## **Coordenação da pesquisa**

Bruna Gisi

## **Equipe**

Marcos César Alvarez

Mariana Chies Santiago Santos

Pedro Rollo Benetti

Maria Gorete Marques de Jesus

Fernando Salla Heitor de Oliveira Santos

Lucas de Paula Fonseca

Maria Luiza de Souza e Silva

Natália Cristina da Costa

Thais Carvalho dos Santos

## **Colaboração editorial**

Amanda Stabile

Fernanda Peixoto Miranda

## **Revisão técnica**

Ana Claudia Cifali

Juliana Vinuto

Pedro Mendes

## **Supervisão gráfica**

Helaine Gonçalves

## **Projeto gráfico e diagramação**

Paulo Moraes



## **INSTITUTO ALANA**

### **Presidente**

Ana Lucia de Mattos Barretto Villela

### **Vice-Presidentes**

Alfredo Egydio Arruda Villela Filho  
Marcos Nisti

### **Diretora-Executiva**

Flavia Doria

### **Diretora-Executiva**

Isabella Henriques

### **Diretora-Executiva de Operações**

Marisa Ohashi

### **Tesoureiro**

Daniel Costa

### **Diretor Administrativo-Financeiro**

Carlos Vieira Júnior

### **Diretora de Estratégia de Comunicação**

Fernanda Flandoli

### **Diretora de Articulação e Expansão**

Mariana Mecchi

### **Diretor de Políticas e Direitos das Crianças**

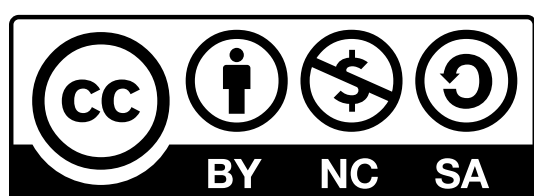
Pedro Hartung

### **Diretora de Educação e Cultura da Infância**

Raquel Franzim

### **Diretora de Pessoas e Cultura**

Renata Lirio



# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Banco de dados - Buscas - Câmara dos Deputados e Senado Federal - Palavras-chave	30
Quadro 2 - Projeto NEV - Variáveis do banco de dados	24
Tabela 1 - Partido dos autores das proposições (1990-2020)	37
Tabela 2 - Tipo de proposição por período (1990-2020)	40
Tabela 3 - Situação das Proposições (1990-2020)	41
Tabela 4 - Tema das proposições (1990-2020)	43
Tabela 5 - Total de propostas de aumento do tempo de internação por quinquênio (1990-2019)	62
Tabela 6 - Classificação das "outras propostas"	72
Tabela 7 - Temas das proposições - proposta II	72

Gráfico 1 - Perfil ideológico do partido do autor da proposição (1990-2020)	38
---	----

Gráfico 2 - Região do autor da proposição (1990-2020)	39
---	----

Gráfico 3 - Tipo de proposição por período (1990-2020)	40
--	----

Gráfico 4 - Proposições legislativas - temas “punitivistas” (1990-2019)	45
---	----

Gráfico 5 - Medidas “punitivistas” por perfil ideológico do partido do autor (1990-2020)	46
--	----



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<hr/>	
<b>DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE PESQUISA</b>	<b>29</b>
<hr/>	
O processo de coleta de dados	30
<hr/>	
<b>ANÁLISE DESCRITIVA DO BANCO DE DADOS</b>	<b>36</b>
<hr/>	
<b>OS DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE O ADOLESCENTE A QUEM SE ATRIBUI A PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS</b>	<b>47</b>
<hr/>	
Redução da maioria penal	48
<hr/>	
Aumento do tempo de internação	57
<hr/>	
Outras proposições	71
<hr/>	
Apresentação	71
<hr/>	
Outras proposições "punitivistas"	82
<hr/>	
Proposições que garantem direitos	91
<hr/>	
Demais propostas	101
<hr/>	

<b>A ADOLESCÊNCIA COMO CATEGORIA SOCIAL</b>	<b>108</b>
<hr/>	
Revisão da categoria “discernimento”	112
<hr/>	
A questão do discernimento	112
<hr/>	
A noção de discernimento na legislação brasileira	115
<hr/>	
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>125</b>
<hr/>	
<b>ANEXO 1 - REVISÃO DA LITERATURA</b>	<b>133</b>
<hr/>	
O tema da redução da maioria penal nos debates parlamentares e na mídia: balanço da literatura	134
<hr/>	
Debates parlamentares acerca dos direitos da criança e do adolescente em conflito com a lei	135
<hr/>	
A questão da redução da maioria penal e ampliação do tempo de internação na mídia	150
<hr/>	
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>168</b>
<hr/>	



# APRESENTAÇÃO

## ENTRE A PUNIÇÃO E A GARANTIA DE DIREITOS: AS ADOLESCÊNCIAS NO CONGRESSO NACIONAL

O Congresso Nacional brasileiro tem sido, desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, o locus principal de debates públicos sobre os direitos de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Nesse espaço, os conflitos entre posicionamentos acerca das garantias e princípios contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da cláusula pétrea da maioria penal estabelecida na CF têm sido frequentes, especialmente quando surgem casos de grande repercussão midiática envolvendo adolescentes<sup>1</sup>.

Ao longo dos anos, as normas constitucionais e infraconstitucionais tiveram suas premissas e seus princípios basilares atacados, consequência do aumento da presença de vozes que representam uma racionalidade autoritária, conservadora e punitiva<sup>2</sup>. A partir

---

<sup>1</sup> CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados*. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/YRFKWY4bWBjNzNTkg8MDb-6j/?lang=pt>>. Acesso em: 02.06.2022.

<sup>2</sup> CIFALI, Ana Claudia. *As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil: atores, racionalidades e representações sociais*. Tese de Doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (Mestrado e Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/8884/2/ANA%20CLAUDIA%20-%20Tese%20Ana%20Cifali%20entrega%20pdf.pdf>>. Acesso em: 02.06.2022

dessa movimentação surgiram diversos projetos de lei que buscam, por exemplo, a redução da maioria penal e o aumento do tempo de internação de adolescentes. Essas propostas são mobilizadas desde a criação do ECA, com períodos de maior ou menor incidência. Porém, sempre em disputa<sup>3</sup>.

Apesar desse cenário, no qual os discursos de ataque aos direitos de adolescentes parecem preponderar, é importante ressaltar que essas propostas legislativas não se sustentaram, pelo menos até agora, porque não são baseadas em evidências reais e encontraram como contraposição os argumentos apresentados pela sociedade civil organizada, bem como aliados parlamentares e especialistas que compreendem que a resposta para a segurança pública não é a punição. Um exemplo dessa atuação foi a união de movimentos e organizações sociais no “Movimento 18 razões para a não redução da maioria penal”<sup>4</sup>, que atuou para evitar que diversas dessas legislações fossem aprovadas.

De forma geral, esses movimentos atuam a partir dos princípios da doutrina da proteção integral, inaugurada no ordenamento brasileiro pela regra da prioridade absoluta na garantia de direitos de crianças e adolescentes contida no artigo 227 da CF e replicada em leis posteriores, como o ECA e a Lei nº 12.594, de 2012, a Lei do Sinase. Esse conjunto de normas esta-

---

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> 18 razões. Movimento 18 razões para a não redução da maioria penal. Disponível em: <<https://18razoes.wordpress.com/18-razoes/>>. Acesso em: 02.06.2022

belece um paradigma no qual a condição de sujeito de direitos de crianças e adolescentes, que passam a ter sua cidadania reconhecida, vincula qualquer atividade estatal, inclusive a produção legislativa.

Ainda, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pela qual a adolescência é reconhecida como uma importante janela de oportunidades para a incidência positiva no desenvolvimento humano, bem como os avanços na produção de conhecimento referente aos efeitos negativos da privação de liberdade, a justiça juvenil deve basear-se, ao menos normativamente, nos princípios da brevidade e da excepcionalidade das medidas privativas de liberdade, pilares fundamentais de um modelo que tem como objetivo não apenas a responsabilização pelo ato ilícito cometido e a desaprovação da conduta infracional, mas também - e especialmente - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais.

Contudo, esse não parece ter sido o eixo orientador da produção legislativa do Congresso Nacional desde a promulgação do ECA. Por isso, buscando traçar um panorama dessas propostas e compreender as visões que as sustentam, e também para contribuir com um conjunto de pesquisas já existentes sobre o tema acrescentando um recorte temporal e quantitativo ainda não explorado, o Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São (USP) desenvolveu a presente pesquisa: “Discursos parlamentares sobre adolescência e ato infracional”. O relatório contempla as propostas legislativas apresentadas no Congresso



Nacional que tratam de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais e que preveem alterações no ECA ou na CF.

A partir de uma análise quantitativa e da delimitação de diversas categorias, a pesquisa mapeou 338 proposições. Desse total, foram encontradas 244 que podem ser consideradas propostas que seguem o viés punitivista, tendo a maioria como objeto a redução da maioridade penal e o aumento do tempo de internação. Além desses dois principais temas, as propostas nesse campo procuram recrudescer o tratamento de adolescentes selecionados pela justiça juvenil, projetos que visam a alterações no processo de apuração de atos infracionais e na proteção da imagem de adolescentes nessa condição.

Do universo total, somente 33 são propostas que afirmam os direitos de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais, que incluem proposições legislativas que buscam garantir a proteção da imagem e privacidade desses adolescentes, a expansão das garantias processuais e direitos fundamentais, como o direito à profissionalização e à liberdade religiosa.

Por fim, a pesquisa apresenta uma análise sobre os conceitos de adolescência e de discernimento nessa faixa etária, explorando como esse debate, que remonta ao início do século passado, é mobilizado nas propostas legislativas brasileiras, para concluir que a subjetividade não poderia ser a principal fundamentação quando falamos sobre políticas públicas e garantia de direitos de adolescentes, independentemente

das ações que eles possam ou não ter cometido. Não são essas ações ou suas condições psíquicas que devem orientar a produção legislativa: adolescentes são sujeitos de direitos com absoluta prioridade e todas as ações que lhes dizem respeito devem convergir para esse entendimento.

A partir dessas e demais categorias, passando pela identificação dos perfis ideológicos dos partidos responsáveis pelas proposições encontradas, da análise das tramitações de diversos desses projetos nas casas legislativas e buscando compreender como esses dados se relacionam e se contrapõem à visão de adolescentes enquanto sujeitos de direitos em condição de desenvolvimento e com absoluta prioridade, o presente relatório informa um cenário preocupante para a consolidação dos entendimentos que sustentam a CF, o ECA e, conseqüentemente, a justiça juvenil, uma justiça especializada diante de suas interfaces com a educação e a assistência social, baseada em princípios como a excepcionalidade e a brevidade da intervenção estatal.

Apesar de os resultados indicarem um cenário de preocupação, eles também mostram que apesar de ainda raros, existem caminhos e propostas para que os direitos de adolescentes sejam assegurados. É nesse sentido que esperamos que o panorama apresentado nesta pesquisa das propostas sobre as visões de adolescência e juventude no Congresso Nacional possam informar a atividade legislativa de parlamentares, a mobilização das organizações que lutam pelos direitos de adolescentes a quem se atribui a prá-

tica de atos infracionais e a produção acadêmica de pesquisadores e pesquisadoras que buscam produzir conhecimento com a finalidade de jogar luz sobre a realidade em que vivemos e fornecer instrumentos para que possamos mudá-la em benefício de todas as crianças e adolescentes.

Se o cenário demonstra que as visões preponderantes sobre a população nessa faixa etária nos projetos legislativos são punitivas e, quando propositivas, ainda pouco atreladas à doutrina da proteção integral, a não aprovação deles pode ser um demonstrativo de que a articulação entre produção de conhecimento, atuação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais e a abertura do legislativo para esses atores tem cumprido um importante papel para impedir o avanço de retrocessos no Congresso Nacional.

Assim, o objetivo do presente estudo é fornecer subsídios para aqueles dispostos a evitar um aumento da intervenção estatal sobre a vida dos jovens selecionados pelo sistema de justiça, em sua grande maioria negros, para que sigam disputando as formas em que a sociedade brasileira olha para esses jovens e para a justiça juvenil, promovendo direitos, e não mais dor e punição, com argumentos técnicos, baseados em diretrizes e normas internacionais, em oposição aos debates populistas ultrapassados e baseados em casos midiáticos e excepcionais que, em períodos eleitorais, buscam, com a vida e a liberdade dos jovens, angariar votos e benefícios pessoais.

Boa leitura!

*Equipe do Projeto Justiça Juvenil do Instituto Alana*

## AGRADECIMENTOS

Às advogadas do Instituto Alana à época do início desta pesquisa, Letícia Carvalho e Mayara Silva de Souza, por idealizarem e contribuírem neste estudo e pelo constante engajamento na luta pelos direitos de crianças e adolescentes.

Aos profissionais e organizações de direitos humanos que trabalham incansavelmente na luta pelos direitos de adolescentes selecionados pelo sistema de justiça juvenil e buscam reverter o cenário apresentado por esta pesquisa.

Às pesquisadoras do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, pelos esforços, dedicação, competência e empenho na presente pesquisa e em sua contribuição acadêmica constante no sentido de ampliar o conhecimento sobre essa realidade.

*Equipe Projeto Justiça Juvenil do Instituto Alana*



# INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados finais do projeto “Discursos parlamentares sobre adolescência e ato infracional”, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). Como produto final da pesquisa, construímos dois documentos: este relatório, em que descrevemos todo o processo de coleta e análise dos dados, e um relatório de divulgação dos resultados em que destacamos os pontos mais importantes. No relatório completo detalhamos os procedimentos da pesquisa, os resultados de todas as análises realizadas e apresentamos as revisões de literatura. Reproduzimos aqui, além do mais, o conteúdo apresentado no relatório parcial, uma vez que a revisão do banco de dados demandou uma atualização das informações e para que todo o resultado do projeto pudesse ficar concentrado em um único documento.

O objetivo do projeto foi desenvolver um estudo quantitativo e qualitativo das propostas legislativas envolvendo medidas relativas ao tratamento de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais, e que preveem alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente ou nos artigos da Constituição da República de 1988 vinculados ao ECA. Decidimos investigar os discursos contidos nessas proposições por compreender que a esfera legislativa é um espaço privilegiado para observar as disputas contemporâneas em torno das formas de tratamento de adoles-

centes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Nosso interesse esteve menos em analisar o processo institucional e o jogo político que direciona a aprovação das proposições e mais em mapear o conjunto de casos apresentados desde a aprovação do ECA, além de analisar qualitativamente as justificativas e argumentos utilizados nessas proposições e a forma como o adolescente, as medidas socioeducativas e a responsabilização socioeducativa são construídos nesses discursos.

A mobilização de pautas relacionadas à penalidade (seja juvenil, seja para adultos) nos discursos políticos e eleitorais tem sido tematizada no debate acadêmico sobre o chamado “populismo penal” (Cf. Bottoms, 1995; Garland, 2008). Associado ao processo mais amplo da “virada punitiva” ou “giro punitivo” (Cf. Garland, 2008; Simon, 2007; Wacquant, 2001; Alexander, 2017; Sozzo, 2017), o populismo penal descreveria um conjunto de estratégias de mobilização e formação da opinião pública em torno de lideranças e projetos políticos que visam a consolidar determinadas visões “punitivistas” das medidas penais. Essas estratégias envolveriam também uma certa retórica política e eleitoral que justifica o direcionamento punitivo das medidas penais a partir de “demandas” da população ou, ainda, que busca obter ganhos políticos com a defesa de posicionamentos “punitivistas”.

A discussão sobre punitivismo foi um dos panos de fundo da pesquisa que realizamos sobre os discursos legislativos. Seguindo a literatura sobre o tema, en-

tendemos que a lógica punitivista se refere à defesa do caráter propriamente punitivo das medidas sancionatórias, ao uso da retórica da vingança, das justificativas retributivas e do incremento da repressão e inflição de dor e sofrimento nas medidas impostas (Garland, 1999; Sozzo, 2017). Na análise das proposições, buscamos investigar em que medida esse direcionamento prevalece nos discursos sobre os adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais e, se sim, em quais termos. Dessa maneira, a pesquisa contribui para o debate acadêmico existente sobre as transformações contemporâneas na justiça juvenil e a possibilidade de interpretar essas transformações na chave do giro punitivo (Bailleau, 2002; Muncie, 2008; Goshe, 2015; Sallé, 2017; Gisi *et al.*, 2021).

\*\*\*\*\*

O que observamos com a pesquisa é que os projetos de teor punitivista são muito frequentes desde a aprovação do ECA. São, ao todo, 244 propostas, em sua maioria propostas de redução da idade de imputabilidade penal e de aumento do tempo máximo da medida socioeducativa de internação. Ainda que a grande maioria das iniciativas protocoladas nas duas casas legislativas não tenha encontrado espaço para apreciação, tendo poucos movimentos em seu processo de tramitação e sendo, na maioria dos casos, arquivadas, novas propostas continuam sendo apresentadas. Essa persistência torna relevante uma reflexão sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. A longa bi-



bliografia em torno do chamado presidencialismo de coalizão (Limongi e Figueiredo, 1998) converge para a ideia de que nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o primeiro é preponderante. Ao olhar para as prerrogativas de agenda do poder Executivo, como as medidas provisórias e o controle do orçamento, os cientistas políticos brasileiros chegaram à conclusão de que, apesar da enorme fragmentação partidária, existem incentivos institucionais para que os congressistas acompanhem o governo em matérias de seu interesse. Pesquisas chegaram a identificar que a grande maioria dos textos aprovados nas casas legislativas foram originados no poder Executivo ou apoiados como temas prioritários pelo governo da ocasião.

Nesse sentido, chama atenção a quase ausência de discussão efetiva sobre a redução da maioria penal e outras medidas “punitivistas” nas instâncias responsáveis nas duas casas legislativas. Apesar da profusão de iniciativas, a dedicação dos parlamentares a apreciá-las foi quase inexistente ao longo dos anos. Esta constatação nos permite sugerir que: (1) embora sejam temas constantes na agenda dos parlamentares, as pautas mais “punitivistas” para adolescentes não encontraram, até o momento, respaldo por parte do poder Executivo; e (2) ao seguirem protocolando matérias com conteúdo similar ao de outras propostas paradas nas casas legislativas, os congressistas parecem olhar muito mais para fora do parlamento do que para as possibilidades de efetivamente alterar a legislação vigente.

A primeira sugestão pode nos ajudar a situar o nível de centralidade que esta agenda tem no debate político brasileiro. Enquanto sua persistência na vida parlamentar indica certa capilaridade e capacidade de mobilização de atores específicos, a ausência de engajamento efetivo do poder Executivo, eleito pelo mecanismo majoritário, pode nos levar a suspeitar da tese de amplo suporte popular às medidas “punitivistas”. Por alguma razão, diferentes governos, com colocações ideológicas distintas, fizeram a opção por não depositar energia no avanço dessa pauta.

A segunda sugestão, relacionada à primeira, levanta uma hipótese para explicar a razão pela qual tantos projetos semelhantes são continuamente protocolados pelos parlamentares. Em muitas ocasiões, um mesmo congressista é responsável por diversas iniciativas, algumas delas no mesmo ano. Em outras, os deputados e senadores apresentam propostas que pouco ou nada trazem de diferente em relação aos textos registrados por colegas em anos anteriores. Vale ressaltar a informação trazida pelo levantamento bibliográfico que aponta um fluxo maior de propostas nas datas próximas a eventos marcantes de violência cometida por adolescentes que tiveram grande cobertura midiática. Assim, ao protocolarem propostas de redução da maioria penal, por exemplo, os parlamentares sinalizam para bases específicas seu posicionamento público, bem como oferecem um indicador de produtividade, ou seja, uma demonstração de que estão trabalhando em determinada direção.

As reiteradas propostas de medidas “punitivistas” para adolescentes parecem exercer, portanto, um papel de sedimentação de bases eleitorais e de discursos específicos num campo político. Os esforços empreendidos para manter o tema vivo na agenda legislativa cumprem o papel de identificar e mobilizar representantes como parte de um grupo político que defende o endurecimento penal como mecanismo único de solução dos conflitos sociais.

Esses esforços de sedimentação dos discursos “punitivistas” são significativos não somente para pensar o jogo político-eleitoral, mas também porque constituem o contexto no qual as decisões internas ao sistema de justiça juvenil são tomadas em suas dinâmicas práticas e cotidianas. O funcionamento do sistema não depende somente das leis aprovadas e da formulação das políticas, mas também das práticas de aplicação e execução das medidas socioeducativas. Torna-se relevante, assim, compreender a organização interna desses discursos.

\*\*\*\*\*

No Brasil, já existe uma literatura consolidada a respeito dos discursos parlamentares relacionados ao tratamento de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Esses estudos têm se concentrado nas propostas de redução da maioria penal e de aumento do tempo máximo da medida socioeducativa de internação (Azevedo *et al*, 2015; Lins *et al*, 2016; Benetti, 2017; Budó & Cappi, 2018; Bri-



to & Terra, 2017; Kwen, 2016; Real & Conceição, 2013; Cifali, 2019). A literatura aponta que este tema revela posições conservadoras e autoritárias, refratárias às mudanças trazidas pela Constituição da República Federal de 1988 e pelo ECA. Essas posições se inscrevem em agendas políticas que são mobilizadas em campanhas por candidatos do campo ideológico de direita e mais conservador, e que são acionadas de maneira mais acentuada quando há casos de grande repercussão midiática envolvendo adolescentes. A relação entre as proposições parlamentares e a repercussão midiática desses casos explica por que as pesquisas desenvolvidas nesse campo incluem também análises das opiniões que circulam nas mídias e os enfoques dados pelos jornais.

Do ponto de vista metodológico, na grande maioria dos estudos o recorte envolve a análise qualitativa aprofundada de algumas proposições importantes. Os estudos quantitativos mais sistemáticos, identificados no levantamento bibliográfico, são os relatados em Budó e Capi (2018) e em Kwen (2016). O presente estudo representa, assim, uma contribuição importante ao campo, pois amplia a análise para todas as propostas relacionadas ao tema dos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais e contempla todo o período posterior à aprovação do ECA (1990-2020). Não há na literatura nenhum levantamento com recorte com essa abrangência. A ampliação do escopo da pesquisa nos permitiu identificar tanto outras propostas de viés “punitivista” quanto propostas que afirmam direitos, ou ainda aquelas orientadas por outras lógicas.



Na construção do banco de dados, identificamos, ao todo, 338 propostas. Para realizar a sistematização dos casos, depois de fazer a análise descritiva do banco, dividimos os casos em três blocos: (i) propostas de redução da maioria penal; (ii) propostas de aumento do tempo de internação e de internação provisória; e (iii) demais propostas. Os dois primeiros temas representam 55% do nosso universo. Para analisar as “demais propostas”, construímos diferentes categorizações. Considerando o nosso interesse em discutir o direcionamento “punitivista” das propostas, classificamos esses casos buscando identificar se eram orientados por esta lógica. Do total de 338 proposições, 244 (72,5%) podem ser consideradas “punitivistas”. Além da redução da maioria penal e do aumento do tempo de internação, as demais propostas que mobilizam justificativas “punitivistas” incluem a ampliação dos casos que autorizam a aplicação da medida de internação; a utilização das medidas socioeducativas nos antecedentes criminais de adultos; acabar com a visita íntima em unidades de internação; e autorizar o porte de armas para agentes socioeducativos.

Na análise das propostas de redução da maioria penal, centramos nossa análise nos desenvolvimentos do argumento acerca do “discernimento” dos adolescentes como fundamento para transferi-los para a esfera penal. Trata-se de um argumento amplamente mobilizado nessas proposições e que tem uma longa história na justiça especializada para crianças e adolescentes. Conforme demonstraremos

no texto em que revisamos a história e os diferentes aspectos relacionados a essa noção, há nessas propostas a concepção de que o que justifica a justiça juvenil é a incapacidade de julgamento moral dos adolescentes. Ao argumentar que os adolescentes têm “consciência” dos seus atos, os parlamentares querem sustentar que eles podem ser responsabilizados e, portanto, punidos com severidade.

No que diz respeito às propostas de aumento do tempo de internação, buscamos classificar as justificativas a partir de cinco categorias: “avaliação psiquiátrica”, “tempo para tratamento”, “retribuição/dissuasão”, “novos atos infracionais que permitem internação” e “discernimento/consciência”. Na grande maioria dos casos, a medida é justificada com argumentos retributivos. Defende-se mais tempo de privação de liberdade como resposta à gravidade dos crimes cometidos pelos adolescentes e como meio de proteção da sociedade. O que é interessante nessas proposições é que, diferentemente da redução da maioria penal, a lógica da correção e do tratamento aparece com frequência. A visão de que a medida de internação precisa ser mais longa para permitir o adequado tratamento e ressocialização do adolescente apareceu em 27 dos 104 casos, e a inclusão de avaliação psiquiátrica no processo de aplicação ou execução das medidas apareceu em 25 casos. Recupera-se aqui a lógica dos Códigos de Menores e de suas raízes na criminologia positivista (Cf. Alvarez, 1996), de acordo com a qual a intervenção em resposta ao crime deve atuar nas causas da delinquência e durar

o tempo necessário para o tratamento e recuperação do indivíduo. É interessante que essa lógica aparece nas proposições combinada com os argumentos de ordem retributiva. O maior tempo de reclusão é tanto medida necessária em resposta aos atos infracionais graves quanto é importante para permitir a real “recuperação” do adolescente. A gravidade da infração entra aqui como fato mediador, quanto mais grave a infração, mais difícil a “recuperação” do adolescente e maior o tempo necessário para “tratá-lo”.

No que diz respeito às propostas que não podem ser classificadas como “punitivistas”, uma parte delas propõe medidas que visam a garantir os direitos dos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Em geral, essas propostas tratam das garantias processuais e direitos individuais dos adolescentes no processamento dos atos infracionais. São, portanto, medidas que buscam estabelecer limites para o poder de punir do Estado.

Nesse grupo existe também um grupo relativamente grande de propostas relacionadas à escolarização, ao trabalho e à profissionalização dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. A educação e a profissionalização não são, no entanto, concebidas como direitos do adolescente que devem ser garantidos ao longo do cumprimento da medida socioeducativa. Em chave semelhante a das propostas que defendem o aumento do tempo de internação como forma de tratamento para os problemas que levam o adolescente à prática de atos infracionais, a educação e o trabalho são defendidos a partir de sua utilidade



como instrumento de transformação do adolescente. São medidas pensadas como instrumentos que podem garantir a “ressocialização” ou “recuperação” do adolescente, impedindo que ele volte a cometer crimes. Nesse sentido, devem ser impostas aos adolescentes que cumprem as medidas também como forma de recuperá-los.

A análise dos casos indica que o que está em jogo nos discursos das proposições parlamentares são as diferentes formas pelas quais os adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais podem ser interpelados como sujeitos. Identificamos três possibilidades: (i) sujeito responsável, que deve ser punido na esfera penal; (ii) sujeito incompleto, em tratamento e avaliação; e (iii) sujeito de direitos. No primeiro caso, presente de maneira exemplar nas propostas de redução da maioria penal, a questão é conseguir determinar se o adolescente pode ou não ser responsável para entrar na esfera da punição. É por este motivo que o argumento a respeito do discernimento e da “consciência” tem tanta força nessas propostas. Mesmo quando se prevê alguma forma de avaliação ou mesmo de exame psiquiátrico, o que se quer é somente determinar se pode ou não ser tratado como adulto, ou seja, se pode ou não ser responsabilizado e punido pelo que fez.

Já o segundo caso, formulação presente tanto em algumas propostas de aumento do tempo de internação como, por exemplo, nas propostas de escolarização e profissionalização descritas acima, envolve os processos de avaliação e tratamento do adolescente

no registro da normalidade e da normalização. Nesta chave, o adolescente precisa ser estudado, avaliado, diagnosticado para receber a medida adequada ao seu tratamento, medida pensada como meio de transformar as características individuais do adolescente que o levam a cometer atos infracionais. Em algumas dessas propostas, encontramos a previsão da classificação dos adolescentes em categorias a partir do seu grau de patologia, de periculosidade e de “recuperabilidade”.

Por fim, a terceira alternativa é a menos presente nas propostas analisadas. Para além das poucas propostas que preveem a ampliação das garantias processuais e de alguns direitos individuais dos adolescentes, quase inexistem proposições que afirmem o adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional como sujeito de direitos. Podemos dizer que essa é a perspectiva proposta no ECA com a Doutrina da Proteção Integral, esta última recepcionada no Brasil quando da promulgação da Constituição de 1988. Ao estabelecer que as medidas socioeducativas são dotadas de carga coercitiva, o Estatuto rompe com a lógica que permitia violar os direitos individuais das crianças e adolescentes com a justificativa do tratamento e da correção. Se, no caso da internação, o adolescente é privado do seu direito à liberdade, ele não pode ser privado de nenhum outro direito. Isso significa garantir o acesso à educação, à cultura, à profissionalização, por exemplo, e não instrumentalizar essas atividades como parte do processo de avaliação do adolescente que determinará

o período que ele permanecerá internado. Tratar os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas como sujeitos de direitos envolve também privilegiar as medidas que garantam a convivência familiar e comunitária, que favoreçam a participação e a autonomia do adolescente no processo socioeducativo - o que inclusive está positivado na Lei Federal nº 12.594/2012. Nesse sentido, é preciso, entre outras coisas, que o adolescente tenha acesso aos critérios utilizados para avaliação do processo de cumprimento da medida socioeducativa e para a tomada de decisão durante a execução da medida.



# DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE PESQUISA





# ETAPA I

## O PROCESSO DE COLETA DE DADOS

O processo de construção do banco de dados envolveu etapas que serão relatadas a seguir. A primeira etapa consistiu na identificação dos casos que seriam incluídos no banco de dados. Para tanto, selecionamos um conjunto abrangente de palavras-chave que foram aplicadas nos sistemas de busca dos sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Segue abaixo a lista das palavras-chave adotadas:

Palavras-chave
Estatuto da Criança e do Adolescente
Ato infracional
Menor infrator
Sistema socioeducativo
Adolescente autor de ato infracional
Adolescente infrator
Medida de internação
Medida socioeducativa
Adolescente em conflito com a lei
Responsabilidade penal

Fonte: Elaboração própria.

## A busca nos sites das casas legislativas

Devido à estrutura dos sites, fez-se necessário realizar adaptações para uma pesquisa mais efetiva. No site da Câmara dos Deputados, a ferramenta utilizada foi a “Pesquisa avançada”, os campos preenchidos foram o “Tipo de proposição”, com as seguintes opções selecionadas: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei de Conversão (PLV), Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Projeto de Resolução (PRC). Tais opções nos proporcionaram acesso a um maior número de propostas que apresentam relevância nas tramitações dessa casa legislativa. Incluímos também a data de apresentação dentro do período de interesse da pesquisa (1990 - 2020). Por fim, no campo “assunto”, inserimos as palavras-chave com a opção “exatamente esta palavra ou expressão”, que possibilita uma busca mais precisa e direcionada. Nessa área também selecionamos a opção “inteiro teor” no subcampo “onde procurar?”, pois, com ela, o sistema realiza a busca também nos documentos anexados em cada proposta.

Já no site do Senado Federal, por exemplo, a “pesquisa avançada” não era eficiente, indicando um número menor de resultados quando comparado à ferramenta “pesquisa rápida”, a qual apresentou, assim, maior abrangência de resultados. Essa opção também equivale ao “inteiro teor” da Câmara de Deputados, visto que estende a busca aos arquivos anexados e à tramitação, por exemplo. Nesse sentido, a busca foi

realizada de modo mais simplificado, pois bastou inserir o período de interesse e as palavras-chave.

## Variáveis

Além da identificação dos casos, foi necessário formular as variáveis que utilizaríamos para coletar as informações. Ainda que o foco da pesquisa seja os discursos que fundamentam as proposições, optamos por incluir algumas variáveis relativas ao processo legislativo para permitir a análise da possível relação desses discursos com a dinâmica política. O quadro abaixo apresenta quais as variáveis formuladas para a construção do banco.

Quadro 2 - Projeto NEV - Variáveis do banco de dados	
Variável	Descrição
ID	Identificação
ANO	Ano de Proposição
TIPO	Tipo de Proposição (PL, PEC, PDL etc.)
TIPO_OUT	Outro - Qual?
CASA	Casa Legislativa
NUM	Número da Proposição
AUTOR	Autor principal da Proposição
PARTIDO	Partido do autor principal da proposição
UF	Unidade Federativa
EMENTA	Cópia da Ementa
TEMA	Tema da Proposição
SITUAÇÃO	Situação (arquivada, em tramitação etc.)
SITUAÇÃO_OUT	Situação "Outro" - Qual?
ULT_MOV	Última movimentação - Tramitação
ULT_MOV_DATA	Data da última movimentação
APENS	Possui apensados ou está apensado?
APENS_OUT	A qual PL ou PEC está apensado?
APENS_IN	Quais proposição estão apensadas?

Fonte: Elaboração própria.



## ETAPA II

Depois da primeira etapa da pesquisa, em que realizamos a revisão da literatura (ver Anexo 1), coletamos todas as proposições nos sites do Congresso Federal e construimos o nosso banco de dados, a segunda etapa da pesquisa foi dedicada à análise qualitativa das proposições. Para tanto, primeiramente separamos os casos em três grandes grupos: (1) Redução da maioria penal; (2) Aumento do tempo de internação; e (3) Demais propostas. Essa divisão orientou a organização deste relatório, e os detalhes sobre o processo de sistematização e categorização de cada um dos grupos consta nos itens do relatório dedicados a eles. Segue uma síntese do processo.

As análises das proposições de redução da maioria penal foram orientadas principalmente pela questão do discernimento. Considerando que já existe na literatura especializada um conjunto de estudos que se propuseram a classificar os discursos dessas propostas, optamos por nos concentrar nesse aspecto que parece ser central e permitiria dialogar com outros debates. Além do panorama geral das características desse conjunto de proposições, buscamos identificar de que maneira essa questão aparecia nas propostas.

No caso das propostas de aumento do tempo de internação, a partir da leitura prévia de parte dos casos e dos debates sobre o tema, construimos induti-

vamente cinco categorias de análise: “avaliação psiquiátrica”, “tempo para tratamento”, “retribuição/dissuasão”, “novos atos infracionais que permitem internação” e “discernimento/consciência”. As propostas foram então relidas e classificadas com essas categorias. Como são argumentos que aparecem combinados nas propostas, classificamos todos os casos a partir de cada uma dessas categorias.

Por fim, o grupo das “demais proposições” demandou um trabalho mais detalhado, de construção de categorias que nos permitissem dar conta da diversidade dos casos. Criamos inicialmente algumas categorias temáticas mais específicas, que foram utilizadas para análise descritiva do banco, e depois criamos uma nova classificação para conseguir contemplar um conjunto maior de casos. Todos esses casos foram também analisados para identificar se estão orientados pela lógica punitivista. A partir desses dois eixos, analisamos mais detidamente alguns casos para explorar os tipos de argumentos e justificativas desenvolvidos e as construções sobre o adolescente, a medida socioeducativa e a responsabilização.

Todo o processo de categorização foi realizado coletivamente com validação das categorias pela aplicação por mais de um pesquisador. A análise qualitativa dos casos também foi discutida em reuniões da equipe, que permitiram formular os eixos centrais da análise do material.

Cabe destacar que depois de construída a base de dados original, identificamos um erro no processo de

coleta dos dados e refizemos uma parte das buscas utilizando as mesmas palavras-chave já descritas. Depois dessa revisão, o banco passou a ser composto por 338 casos.



# **ANÁLISE DESCRITIVA DO BANCO DE DADOS**





Apresentaremos neste item as características gerais das proposições que integram o nosso banco de dados. Neste momento, a ideia é somente descrever as características mais importantes.

No que diz respeito às casas legislativas, do total de 338 proposições, 83,7% (283) são de autoria de deputados e 16,3% de senadores. São, ao todo, 63 Propostas de Emenda à Constituição (PEC), 254 Projetos de Lei, 19 Projetos de Decreto Legislativo, 1 Projeto de Lei Complementar e 1 Emenda de relator. A proporção entre os tipos de proposições é semelhante nas duas casas legislativas: as PECs representam 23,6% (13) das proposições do Senado e 17,7% (50) da Câmara dos Deputados.

Outra informação relevante para caracterizar as proposições é o partido do autor principal das propostas<sup>1</sup>. Como é possível observar na tabela abaixo, há uma grande diversidade de partidos, mas alguns partidos maiores concentram uma parte importante dos casos: 14,8% são de deputados ou senadoras do MDB/PMDB; 11,8%, do PDT e 8,9%, do PSDB.

Tabela 1 - Partido dos autores das proposições (1990-2020)			
Sigla	Partido	N	%
DEM	Democratas	18	5,3%
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	13	3,8%
NOVO	NOVO	1	0,3%
PCDOB	Partido Comunista do Brasil	2	0,6%
PCN	Partido Comunitário Nacional	1	0,3%
PDT	Partido Democrático Trabalhista	40	11,8%
PFL	Partido da Frente Liberal	18	5,3%
PL	Partido Liberal	11	3,3%
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	37	10,9%
PODEMOS	Podemos	5	1,5%
PP	Partido Progressista	10	3,0%

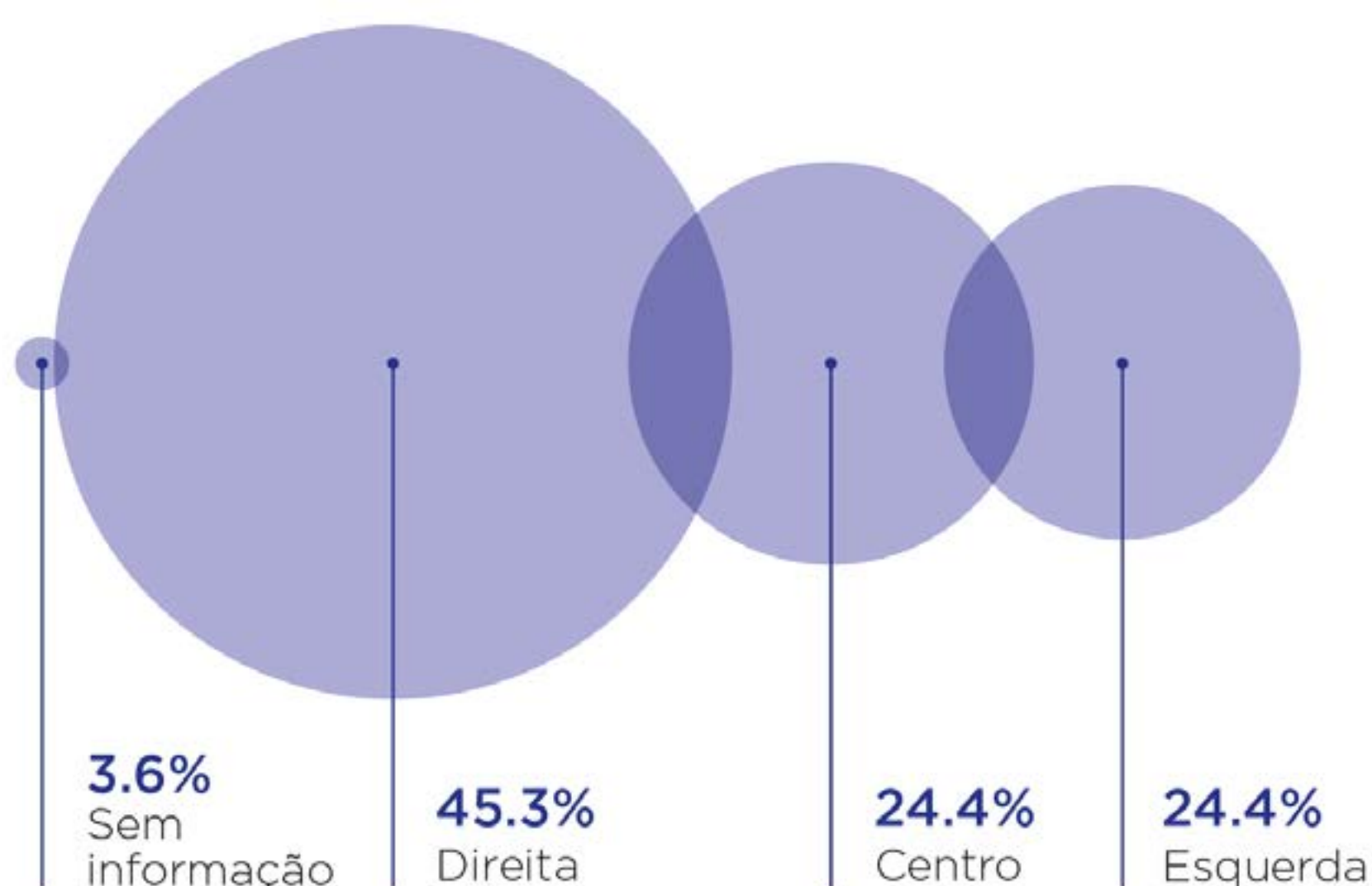
<sup>1</sup> Algumas propostas possuem mais de um autor. Optamos por registrar as informações sobre o autor principal.

PPB	Partido Progressista Brasileiro	5	1,5%
PPR	Partido Progressista Reformador	1	0,3%
PPS	Partido Popular Socialista	6	1,8%
PR	Partido da República	15	4,4%
PRB	Partido Republicano Brasileiro	9	2,7%
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	1	0,3%
PSB	Partido Socialista Brasileiro	21	6,2%
PSC	Partido Social Cristão	10	3,0%
PSD	Partido Social Democrático	10	3,0%
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	30	8,9%
PSL	Partido Social Liberal	15	4,4%
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	2	0,6%
PT	Partido dos Trabalhadores	12	3,6%
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	15	4,4%
PTC	Partido Trabalhista Cristão	1	0,3%
PV	Partido Verde	4	1,2%
REDE	REDE SUSTENTABILIDADE	4	1,2%
REPUBLICANOS	Republicanos	2	0,6%
S/PART	Sem Partido	2	0,6%
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	1	0,3%
PP	Progressistas	6	1,8%
PSD	Partido Social Democrático	2	0,6%
	Não se aplica	2	0,6%
	Sem informação	6	1,8%
TOTAL GERAL		338	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição das proposições entre os perfis ideológicos dos partidos<sup>2</sup> dos autores principais. Podemos observar que a maior parte das proposições sobre os temas relacionados aos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais são de partidos de direita.

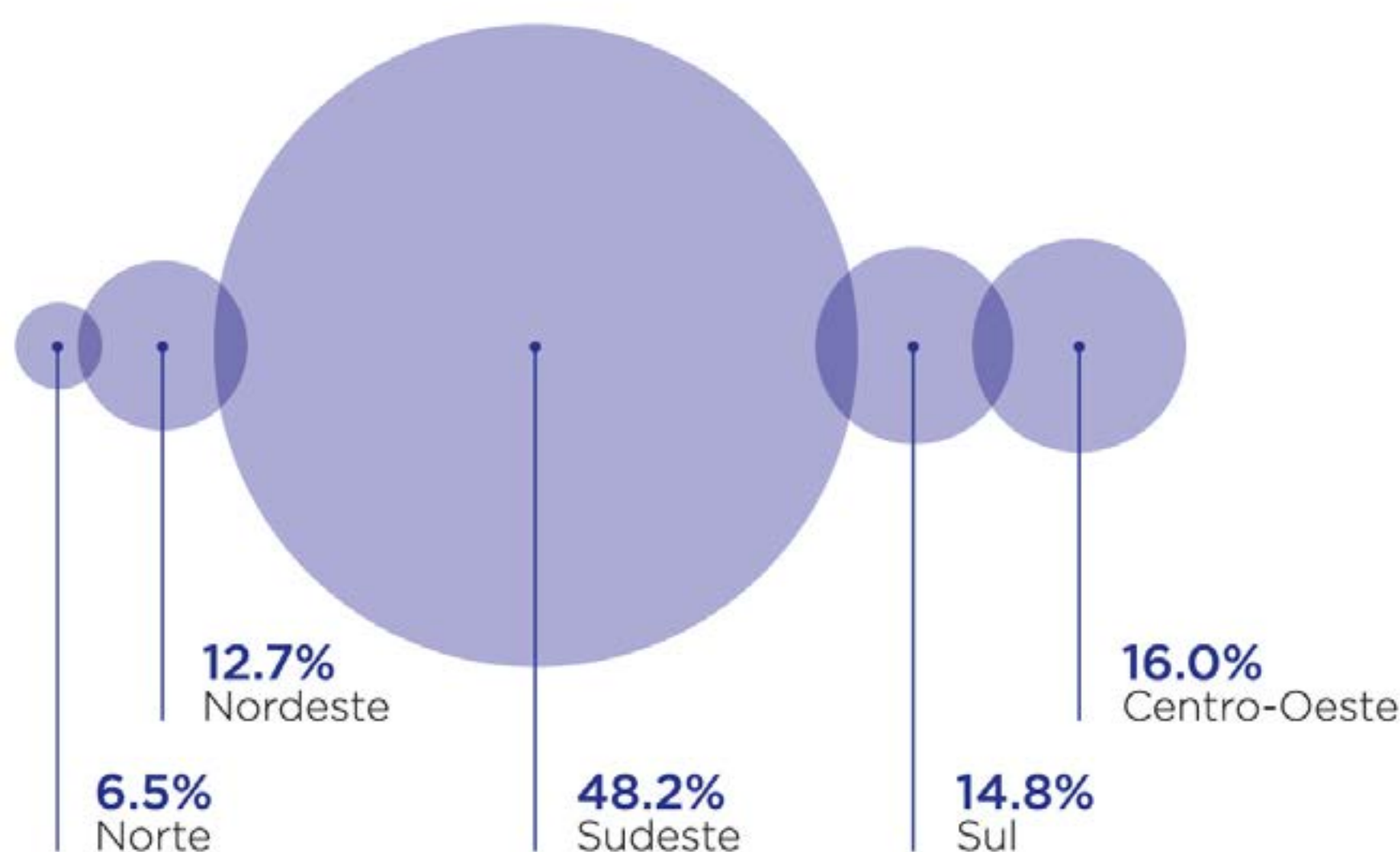
**Gráfico 1 - Perfil ideológico do partido do autor da proposição (1990-2020)**



Fonte: Elaboração própria.

Analisando as informações sobre a unidade federativa de origem dos autores das proposições analisadas, observamos que os estados do sudeste concentram a maioria dos casos: parlamentares de São Paulo foram responsáveis por 21,3% das proposições e os do Rio de Janeiro formularam 13,9% das propostas. A região como um todo concentra quase 50% das proposições. De qualquer maneira, cabe destacar que somente o estado de Alagoas não teve nenhum representante no banco.

**Gráfico 2 - Região do autor da proposição (1990-2020)**



Fonte: Elaboração própria.

Considerando que a pesquisa contempla as proposições dos últimos 30 anos, é importante analisar como essas proposições se distribuem ao longo do tempo. Na análise da série histórica, é possível observar um crescimento significativo ao longo do período analisado pela pesquisa. Ainda que não ocorra um crescimento contínuo ano a ano, se considerar-

---

<sup>2</sup> Para a classificação do perfil ideológico dos partidos, utilizamos Coda-  
to *et al.* (2018).



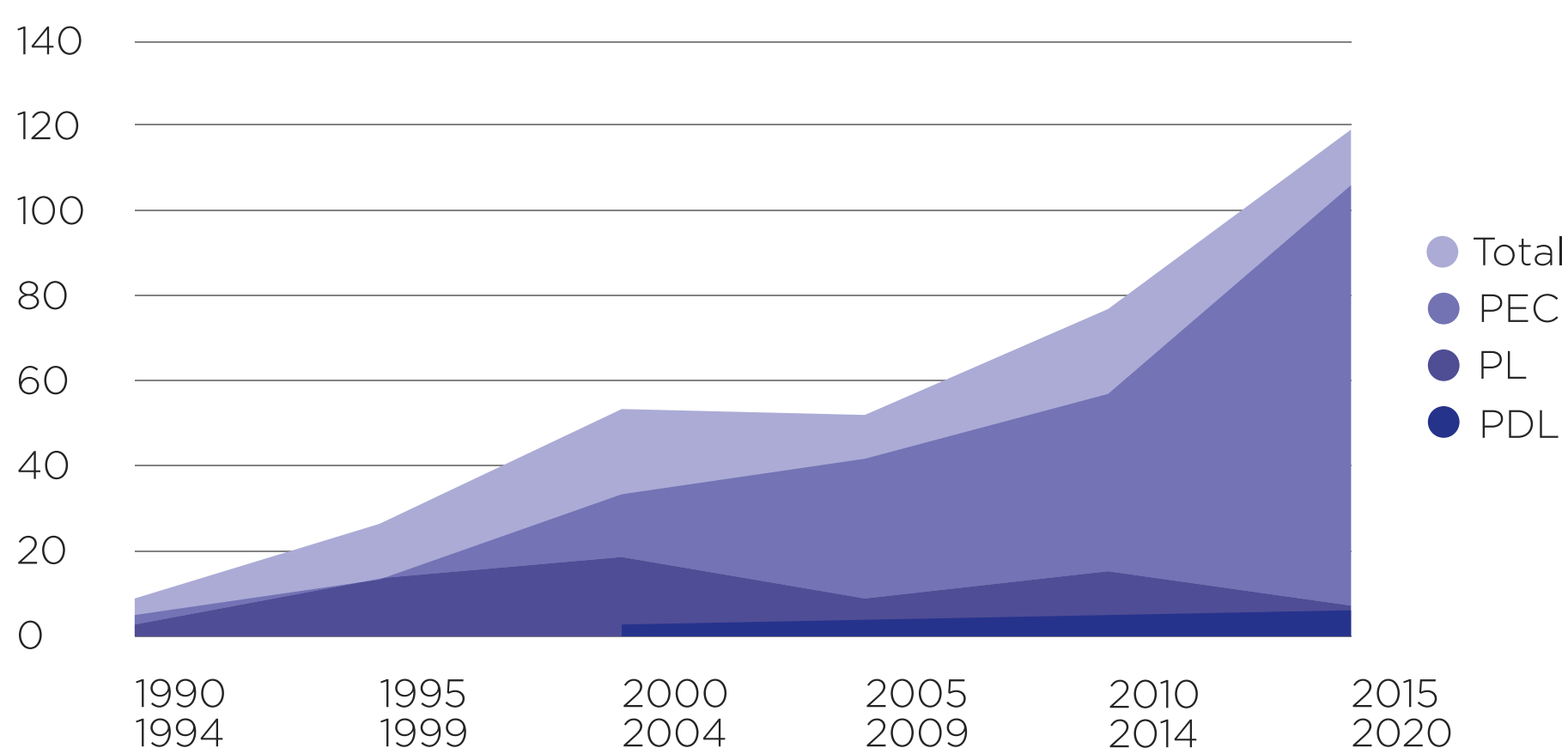
mos a evolução em períodos de cinco anos, a curva indica um crescimento. Somente o período entre 2015 e 2020 concentra 35,6% de todas as proposições. Ainda que não seja possível saber quais fatores produziram esse crescimento, os dados indicam que os temas relativos aos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais ganharam espaço ao longo do período.

Tabela 2 - Tipo de proposição por período (1990-2020)					
Período	PEC	PL	PDL	Total	%
1990-1994	3	4		7	2,1%
1995-1999	13	13		26	7,8%
2000-2004	18	33	2	53	15,9%
2005-2009	8	41	3	52	15,6%
2010-2014	14	57	6	77	23,1%
2015-2020	7	106	6	119	35,6%
TOTAL	63	254	17	334	100%

Fonte: Elaboração própria.

Se observarmos o Gráfico 3, em que apresentamos a evolução do número de proposições no período pelo tipo de proposição, é possível identificar que o crescimento é impulsionado sobretudo pelos Projetos de Lei. O número de PECs permanece praticamente constante ao longo do período.

**Gráfico 3 - Tipo de proposição por período (1990-2020)**



Fonte: Elaboração própria.



Ainda no sentido da caracterização geral das proposições analisadas na pesquisa, cabe detalhar as informações sobre a situação atual das proposições. Como é possível observar na Tabela 3, somente uma pequena parcela das proposições (3,6%) ainda está em tramitação e 7,1% está aguardando designação de relator ou parecer. Na grande maioria dos casos as propostas foram arquivadas ou apensadas a outras. Se considerarmos todo o processamento das proposições, observamos que uma parcela importante foi apensada a outras proposições: 51,5%.

Tabela 3 - Situação das Proposições (1990-2020)		
Situação	N	%
Em tramitação	5	1,5%
Em tramitação - conjunto	7	2,1%
Arquivada	136	40,2%
Vetada	1	0,3%
Apensada	122	36,1%
Devolvida ao autor	10	3,0%
Retirado pelo autor	9	2,7%
Aguardando liberação de recurso	1	0,3%
Aguardando designação de relator	17	5,0%
Aguardando parecer	6	1,8%
Outro	19	5,6%
Sem informação	5	1,5%
<b>Total Geral</b>	<b>338</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Dos 36 projetos que ainda não foram arquivados ou retirados, 7 (sete) se referem ao aumento do tempo de internação, 6 (seis) à redução da maioria penal e 4 (quatro) à proibição de visita íntima em unidades de internação. Além disso, 9 (nove) projetos dizem respeito à categoria “outros”, com projetos de tipos diferentes entre si, desde a criação de um ban-

co nacional de mandados de busca e apreensão em desfavor de adolescentes até um projeto que regula a aplicação e a execução das medidas socioeducativas enquanto perdurar a pandemia causada pelo vírus SARS-COV-2.

Finalmente, dos outros 10 (dez) projetos em andamento, 2 (dois) referem-se à ampliação de garantias processuais e direitos individuais, 2 (dois) à escolarização, profissionalização e trabalho de adolescentes internados, 2 (dois) à exclusividade de funcionários do sexo feminino em unidades de internação femininas, 2 (dois) à garantia do direito de defesa, 1 (um) ao porte de armas para agentes socioeducativos e 1 (um) que visa considerar ato infracional como antecedente criminal.

Conforme destacado na apresentação do relatório, parte importante do trabalho com o banco de dados consistiu na classificação das proposições a partir dos temas e teor das propostas. Para a construção das categorias de temas, partimos dos já conhecidos – redução da maioridade penal e aumento do tempo de internação – e criamos uma variável aberta para registro do tema das demais proposições. Posteriormente, as respostas à questão aberta foram lidas por diferentes membros da equipe, que buscaram construir categorias para agrupar as proposições. Depois da validação da classificação, chegamos ao total de 13 categorias<sup>3</sup>, mas a opção “Outro” ainda concentrava 17,5% dos ca-

---

<sup>3</sup> Para classificação das proposições por tema, consideramos somente o tema principal da proposta.

sos. Cabe destacar que, na leitura das proposições, identificamos casos de propostas idênticas, mas de autores diferentes e com números diferentes.

Como é possível observar na tabela abaixo, a maioria das propostas envolve redução da maioridade penal ou aumento do tempo de internação (55%). Uma das categorias que chamam atenção é “Escolarização, profissionalização e trabalho de adolescentes internados”, que pode ser aplicada a 9,8% das propostas. O teor das alterações propostas, no entanto, varia bastante. Como detalharemos na análise qualitativa das propostas, escolarização e trabalho aparecem principalmente como obrigação e medida de “ressocialização”.

Tabela 4 - Tema das proposições (1990-2020)		
Tema	N	%
Aumento do tempo de internação	99	29,3%
Redução da maioridade penal	82	24,3%
Aumento do tempo de internação provisória	5	1,5%
Ampliação dos casos que preveem a aplicação da medida de internação	7	2,1%
Considerar medidas socioeducativas nos antecedentes criminais	6	1,8%
Porte de arma aos agentes socioeducativos	6	1,8%
Exclusividade de funcionários do sexo feminino em unidades femininas	4	1,2%
Proibição de visita íntima em unidades de internação	10	3,0%
Medidas para casos de violência contra educadores	10	3,0%
Escolarização, profissionalização e trabalho de adolescentes internados	33	9,8%
Proibição de revista vexatória e unidades de internação	3	0,9%
Garantia do direito de defesa	5	1,5%
Amplia garantias processuais e direitos individuais	9	2,7%
Outro	59	17,5%
<b>Total Geral</b>	<b>338</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria.



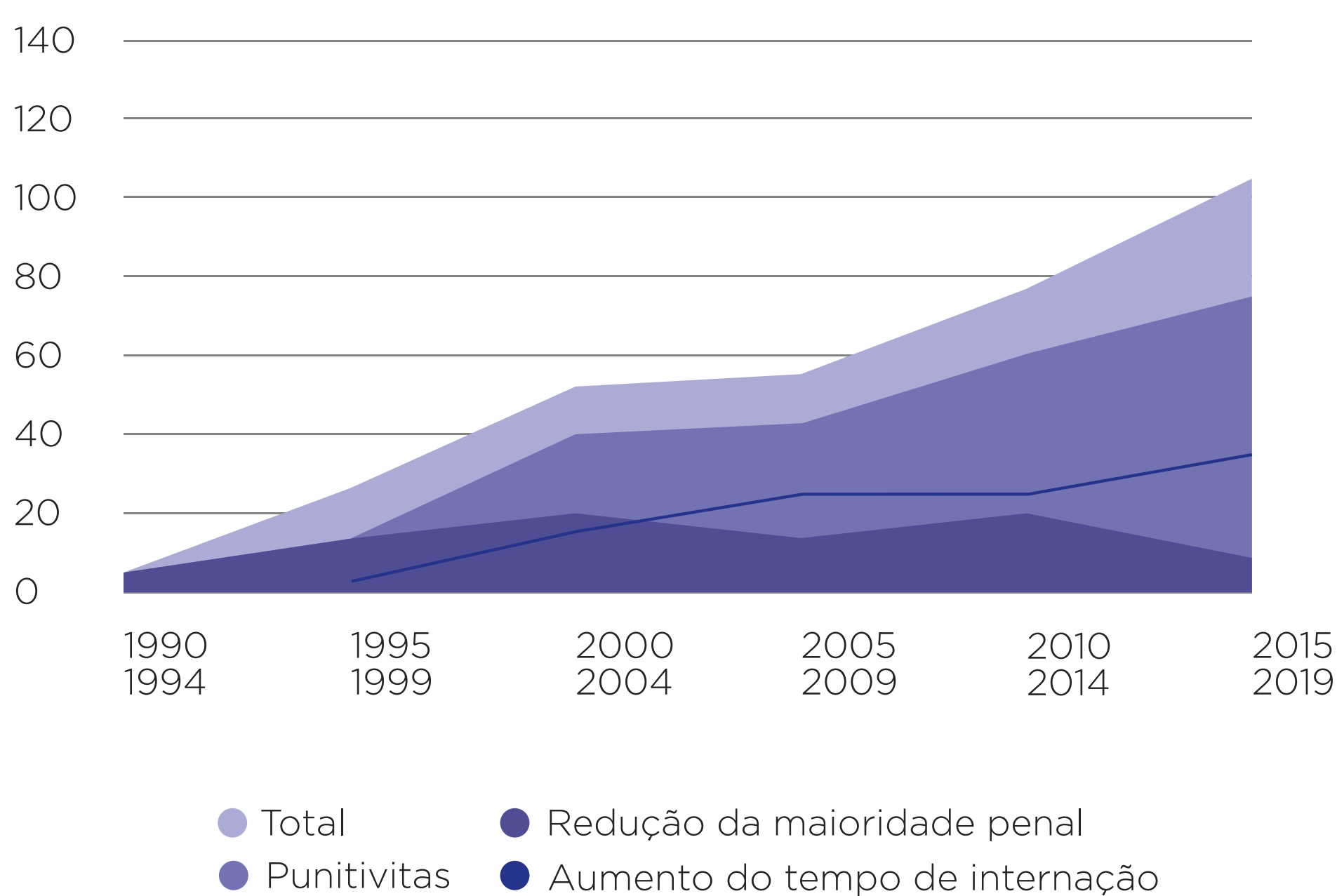
Considerando a centralidade das propostas de caráter “punitivista”, buscamos classificar todas as proposições (mesmo aquelas que não tratam diretamente de redução da maioria penal ou aumento do tempo de internação) a partir do teor “punitivista”. Em princípio, iríamos classificar as proposições como “punitivistas” ou “não punitivistas”. A classificação por temas, no entanto, demonstrou que uma parte significativa das proposições não poderia ser facilmente classificada com uma dessas duas opções. É o caso, por exemplo, de proposições que visam permitir a administração de unidades de internação por entidades privadas ou aquelas que autorizam empresas a utilizarem mão de obra de adolescentes internados. Considerando que “não punitivista” pode significar que se trata de uma proposição que visa a garantir os direitos dos adolescentes, optamos por manter somente a categoria “punitivista” para identificar claramente as propostas que têm esse teor, mas as demais propostas foram classificadas na análise qualitativa que será apresentada a seguir. Do total de 338 proposições, 244 podem ser consideradas “punitivistas”.

No Gráfico 4 apresentamos a distribuição das proposições “punitivistas” ao longo do tempo. O que observamos é que o crescimento observado não é impulsionado somente pelas proposições “punitivistas”. Em especial a partir do quinquênio 2010-2014, as outras proposições crescem mais do que as “punitivistas”. Outra informação relevante que observamos no gráfico 4 é o comportamento das propostas de redução da idade de imputabilidade penal e de au-



mento do tempo de internação ao longo do período. No quinquênio 1990-1994, 6 das 7 proposições são de redução da maioria penal. Nos períodos subsequentes, há oscilações no número de proposições, entre 13 e 20 por quinquênio, e uma queda no período mais recente (2015-2019), com somente 9 proposições com esse tema. Por outro lado, as propostas de aumento do tempo de internação aparecem pela primeira vez em 1997 e depois só voltam a ser apresentadas a partir dos anos 2000. A partir de então, o crescimento é quase contínuo, chegando a 32 propostas no período entre 2015 e 2019. É possível especular que a dificuldade política em fazer avançar as PECs de redução da maioria penal direcionou as estratégias dos defensores do recrudescimento penal no tratamento de adolescentes para alterações no próprio ECA.

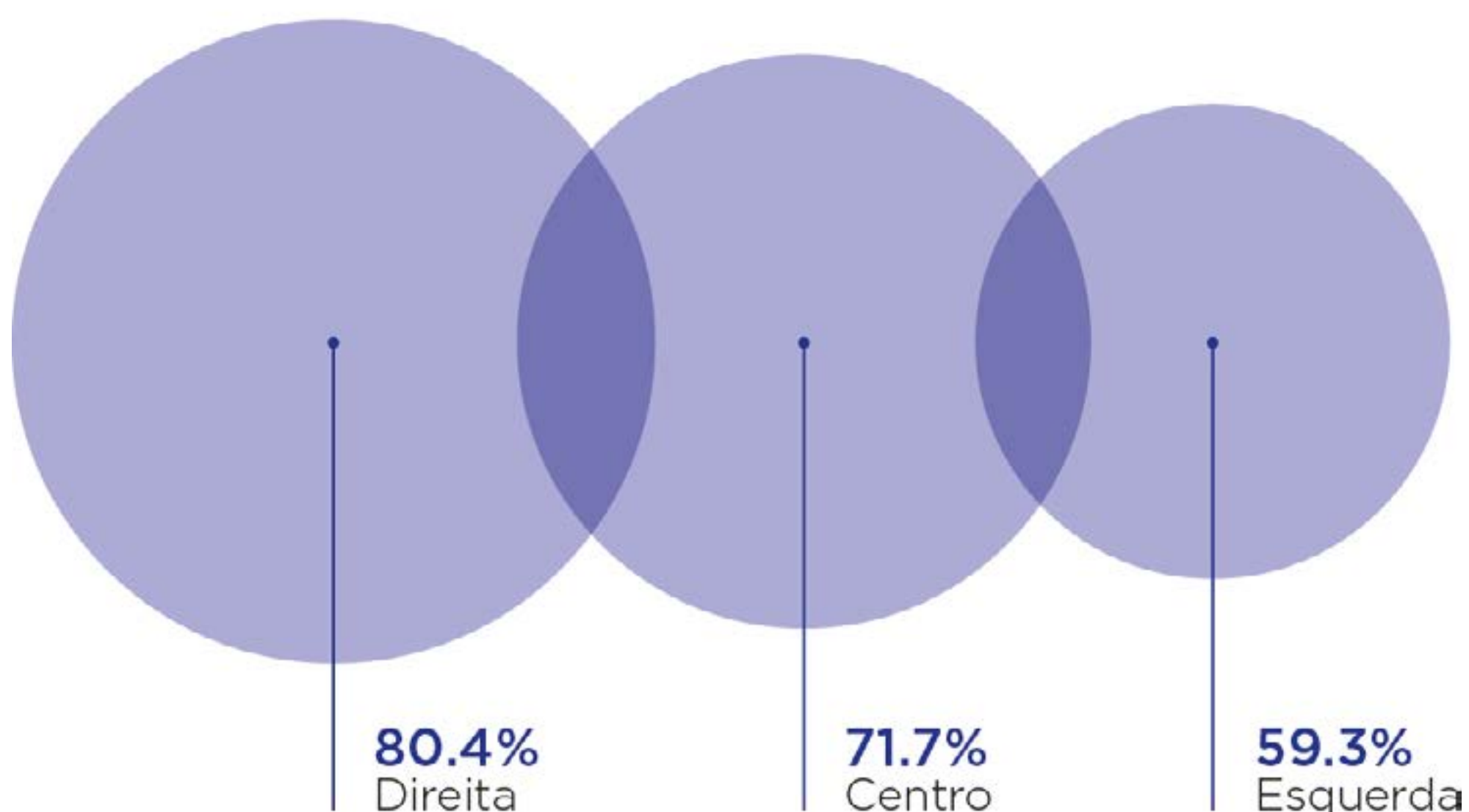
**Gráfico 4 - Proposições legislativas - temas “punitivistas” (1990-2020)**



Fonte: Elaboração própria.

Outro fator interessante na análise das proposições “punitivistas” é o perfil ideológico dos partidos dos parlamentares. O que o Gráfico 5 demonstra é que não se trata de um tipo de proposta exclusiva dos partidos de direita. Como se pode observar abaixo, 59,3% das proposições de parlamentares de partidos de esquerda podem ser consideradas “punitivistas”.

**Gráfico 5 - Medidas “punitivistas” por perfil ideológico do partido do autor (1990-2020)**

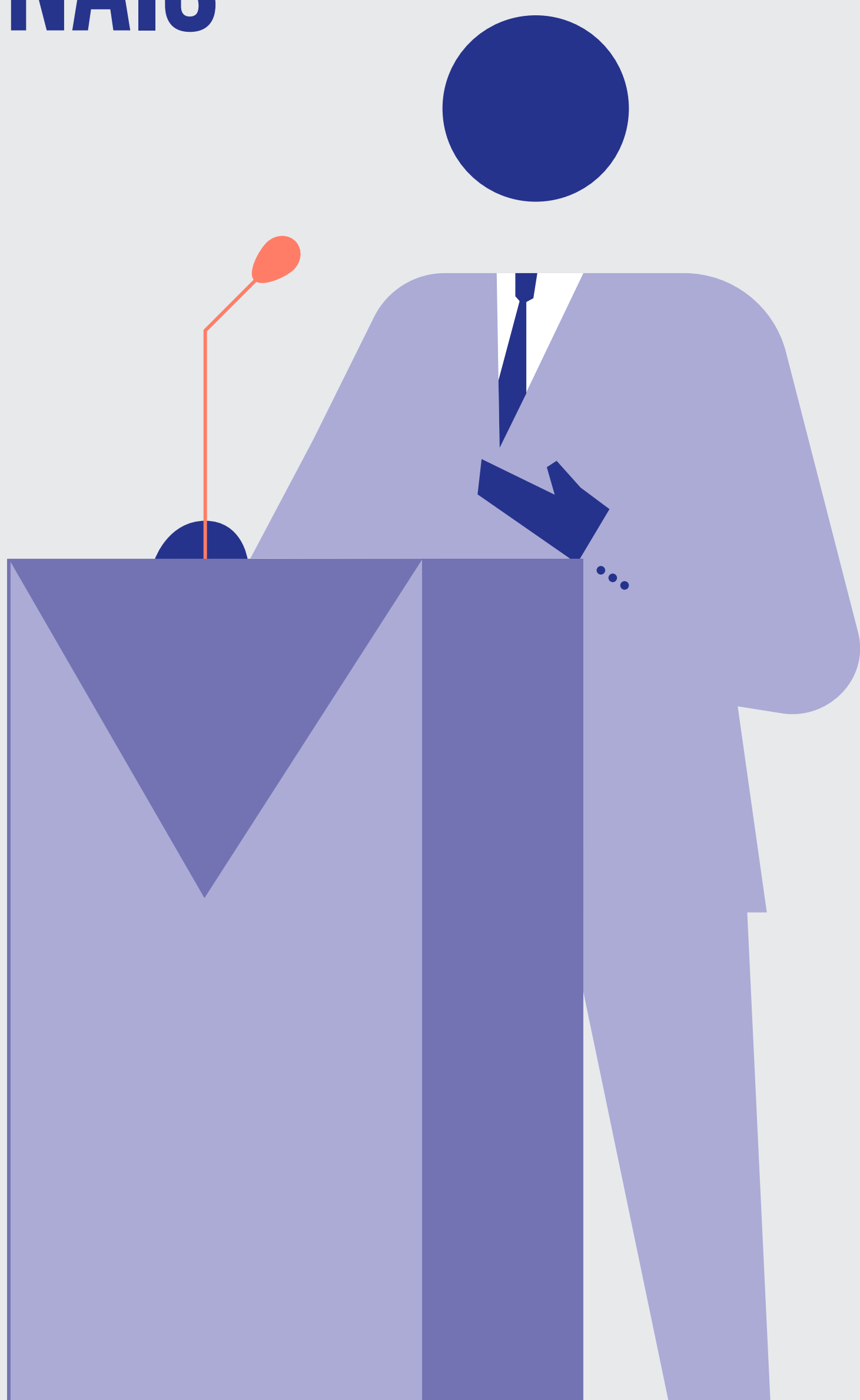


Fonte: Elaboração própria.

Como indicado, o objetivo da análise era apresentar o banco de dados construído para a pesquisa a partir da descrição de suas principais características. A análise descritiva do banco foi utilizada como base para o processo de classificação das proposições para análise qualitativa. A análise qualitativa que será apresentada a seguir está dividida entre 3 grandes blocos: redução da idade de imputabilidade penal; aumento do tempo de internação; e “outras proposições”.



# **OS DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE O ADOLESCENTE A QUEM SE ATRIBUI A PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS**



# REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

O tema da idade a partir da qual um cidadão brasileiro pode ser julgado e punido como adulto suscita grande polêmica desde a promulgação da Constituição de 1988. Naquela ocasião, o artigo 228 foi concebido com a seguinte redação: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, foram delineadas as condições de funcionamento da justiça juvenil e estabelecidos os parâmetros para julgamento e cumprimento de medida socioeducativa para os adolescentes em conflito com a lei.

Desde então, inúmeras foram as iniciativas parlamentares na direção de alterar o artigo 228 ou mesmo de usar outros instrumentos legislativos para avançar a agenda que ficou conhecida como redução da maioridade penal. O banco de dados do presente projeto identificou 82 casos de iniciativas legislativas com este objetivo. Destas, 61 eram propostas de emenda constitucional (PEC) e 21 eram projetos de lei ou projetos de decreto legislativo. Em 10 casos os parlamentares não propunham diretamente a alteração do texto constitucional ou do código penal, e sim a realização de plebiscito para consulta à população sobre a possibilidade de redução da maioridade penal.

Quando observamos a distribuição das iniciativas por década, percebemos a tendência de aumento da



atividade, com 20 iniciativas na década de 1990, 33 na década de 2000 e 29 na década de 2010. Os anos de 2007, com 10 propostas, e 2013, com 8 iniciativas, foram os que concentraram maior atividade de parlamentares com o objetivo de avançar a redução da maioria penal. Nos anos 1994, 1998, 2006, 2008, 2010, 2016, 2017 e 2018 não houve qualquer atividade registrada no banco de dados da pesquisa.

A grande maioria das iniciativas protocoladas nas duas casas legislativas não encontrou espaço para apreciação, tendo poucos movimentos em seu processo de tramitação. No ano de 2015, a PEC nº 171/93, proposta pelo deputado federal Benedito Domingos (PP-DF), foi apreciada pela Câmara dos Deputados, junto com 38 PECs a ela apensadas. Aprovada em dois turnos no plenário daquela casa, a proposta aguarda apreciação no Senado Federal. Cabe notar que neste mesmo ano de 2015, o banco de dados do projeto registra 6 entradas e depois mais 3 em 2019, sugerindo que nem mesmo o avanço de uma das proposições foi suficiente para frear o ímpeto dos parlamentares em protocolar novas iniciativas no tema.

## **JUSTIFICATIVAS**

A leitura das alterações legislativas propostas bem como das justificativas apresentadas pelos parlamentares em todas as iniciativas analisadas confirma um padrão de repetição em ambos os aspectos. Do ponto de vista das alterações pretendidas, a gran-

de maioria das propostas aponta para a redução da idade de inimputabilidade penal para menores de 16 anos. Essa alteração pontual no texto do artigo 228 é justificada, quase sempre, por meio do argumento que apela ao discernimento do indivíduo que comete um ato ilegal. As justificativas apresentam também sinônimos como “capacidade”, “entendimento”, “idade psicológica”, “compreensão”, “consciência”. Esses termos são mobilizados para sustentar a ideia de que houve mudanças sociais importantes desde 1940 – data a que se referem a maioria dos legisladores como marco do estabelecimento da idade de 18 anos como corte para a imputabilidade penal<sup>4</sup>. Tais mudanças teriam ensejado um ambiente no qual os indivíduos amadurecem mais cedo do que antes, tornando-se capazes de entender melhor a natureza de suas ações e podendo, por isso, ser responsabilizados penalmente por elas.

A PEC nº 171/93, aprovada na Câmara em 2015, é exemplar nesse sentido. Ela propõe a alteração do artigo 228 da Constituição para os seguintes termos: “São penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas da legislação especial”. Em sua justificativa, articula as ideias apresentadas acima, como no trecho a seguir: “Se há algum tempo atrás se entendia que a capacidade de discernimento tomava vulto a partir dos 18 anos, hoje, de maneira

---

<sup>4</sup> Ainda que alguns autores de propostas se refiram a 1916, quando a idade de 18 anos teria aparecido pela primeira vez, ou a 1988, quando a atual Constituição confirma este marco por meio do já referido artigo 228.

límpida e cristalina, o mesmo ocorre quando nos deparamos com os adolescentes com mais de 16”.

Para sustentar o argumento de que os menores de 18 anos têm discernimento para entender a gravidade dos seus atos – o que na perspectiva dos autores é suficiente para determinar punições equivalentes às das pessoas adultas – os parlamentares costumam citar o direito ao voto ou a contrair matrimônio como parâmetros. A imagem do adolescente capaz de definir os destinos do país por meio do voto é muito frequente nas propostas analisadas, sempre apresentada como indicador de maturidade. Em muitas justificativas, os autores de iniciativas legislativas percebem que a inimputabilidade penal para menores de 18 anos produz um desequilíbrio entre direitos e deveres, o que, aliás, é um argumento frequente dos críticos da Carta de 1988 como um todo<sup>5</sup>.

O senador Clésio de Andrade (PMDB-MG) levou essa lógica para o próprio texto sugerido em substituição ao artigo 228. Em sua PEC nº 83/2011, sugere a seguinte redação: “Art. 228: A maioria é atingida aos dezesseis anos, momento a partir do qual a pessoa é

---

<sup>5</sup> É comum, entre os críticos da atual Constituição, a afirmação de que ela garante direitos “demais” e que não há equilíbrio entre direitos e responsabilidades no texto. Ver, por exemplo, <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4884788-lider-de-governo-diz-que-constituicao-tornou-o-brasil-ingovernavel.html>. Acessado em 10/11/2021. Na ocasião, Ricardo Barros afirmou: “Eu defendo uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Acho que devemos fazer um plebiscito, como fez o Chile, para que possamos refazer a Carta Magna e escrever muitas vezes nela a palavra ‘deveres’, porque nossa Carta só tem direitos. É preciso que o cidadão tenha deveres com a nação”.



penalmente imputável e capaz de exercer diretamente todos os atos da vida civil”. Em sua justificativa, ele afirma que: “Tratar o maior de 16 anos como cidadão implica conferir-lhe os mesmos direitos que os demais gozam, permitindo que pratiquem pessoalmente todos os atos de sua vida civil, como, por exemplo, contrair casamento, celebrar contratos, postular em juízo, viajar para o exterior, dirigir veículo, etc. Estamos inteiramente persuadidos de que, aos 16 anos, o jovem está preparado para a maioridade e, portanto, para conquistar a vida adulta. Como contrapartida óbvia, o mesmo jovem deve submeter-se a todas as obrigações previstas nas leis brasileiras, suportando as sanções decorrentes de sua desobediência”.

Ainda que a maior parte dos textos tenha estabelecido o marco de 16 anos, outras propostas ampliam ainda mais o escopo da punição, sugerindo redução dessa idade de corte para 15 anos, 14 anos, 12 anos ou mesmo a abolição de qualquer idade para inimputabilidade penal.

É o caso da PEC 137/2003, apresentada pelo deputado Silas Brasileiro (PMDB-MG), que sugere a seguinte alteração constitucional: “Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de doze anos, sujeitos às normas da legislação especial”. Seu autor justifica a proposta afirmando que: “Atualmente os jovens têm maior acesso à informação e, por conseguinte, maior capacidade de discernimento para compreender o caráter de licitude ou de ilicitude dos atos por eles praticados. Por outro lado, observa-se diuturnamente o aumento de incidência da criminalidade entre os



joventes acima de doze anos de idade, pondo em risco a segurança da sociedade, a qual não dispõe de meios eficazes para coibir os delitos e punir penalmente os infratores menores de dezoito anos”.

Destaca-se ainda o caso do deputado Manato (PDT-ES), que por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 25, de 2007, propõe um plebiscito no qual a população decidiria pelo estabelecimento do limite para inimputabilidade penal em 16, 15, 14 ou 13 anos, de acordo com a opção mais votada. Em sua curta justificativa, o deputado afirma que a opinião pública se divide sobre o tema, apesar de, na sua visão, haver um incontestável crescimento da participação de adolescentes na prática de atos infracionais. Por essa razão, ele sugere o mecanismo do plebiscito.

Do material analisado no banco de dados, são 15 as propostas de redução para menos de 16 anos, 6 destas apenas na década de 2010. Os casos variam, incluindo desde propostas que estabelecem o limite de inimputabilidade penal em idades específicas até iniciativas que indicam a possibilidade de flexibilização da inimputabilidade a depender do ato cometido. É o caso de uma das entradas mais recentes do banco, de autoria do senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), que na PEC 32/2019 sugere a redução da idade limite para inimputabilidade penal para 16 anos, exceto no caso de crimes hediondos, quando esta idade seria reduzida para 14 anos. Embora menos comuns, elas seguem o espírito das demais iniciativas, replicando em suas justificativas os argumentos sobre discernimento, que aparecem na maior parte dos textos.

Há, no entanto, um conjunto de 16 propostas que se destacam das outras por levar o tema do discernimento à própria redação dos artigos que deveriam substituir os vigentes. Nestes casos, o argumento apresentado acima não se restringe ao campo da justificativa, levando os autores a conceberem mecanismos que permitam aferir a capacidade de entendimento dos menores de 18 anos acusados de algum ato infracional. Estes mecanismos, na maior parte dos casos, são juntas de médicos ou psicólogos, que ficariam encarregados de determinar a “idade psicológica” dos indivíduos acusados de algum delito.

É o caso da PEC nº 399/2009, de autoria do deputado Paulo Roberto Pereira (PTB-RS), que propõe o seguinte texto: “Art. 228 - São penalmente inimputáveis os Menores de dezoito anos, salvo aqueles que cometerem modalidade de ilícito penal com violência ou grave ameaça à integridade da pessoa, de idade superior a 14 anos, devendo ser julgados equiparados aos maiores de dezoito anos completos, como maior imputável, na forma da Lei, desde que ratificado pelo juízo competente e após análise de junta médica e psicológica que ateste a plena consciência das conseqüências do ilícito praticado.”

Há também parlamentares que defendem os promotores do Ministério Público ou mesmo os magistrados como responsáveis pela avaliação dos casos nos quais a inimputabilidade penal deve ser flexionada. O senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) elabora sua proposta nesses termos, apresentando a mais extensa justificativa disponível no banco de dados. Em sua

PEC nº 33/2012, ele explica que o mecanismo funcionaria com os seguintes parâmetros: “Parágrafo Único - Lei complementar estabelecerá os casos em que o Ministério Público poderá propor, nos procedimentos para a apuração de ato infracional praticado por menor de dezoito e maior de dezesseis anos, incidente de desconsideração da sua inimputabilidade, observando-se: I - Propositura pelo Ministério Público especializado em questões de infância e adolescência; II - julgamento originário por órgão do judiciário especializado em causas relativas à infância e adolescência, com preferência sobre todos os demais processos, em todas as instâncias; III - cabimento apenas na prática dos crimes previstos no inciso XLIII, do art. 5º desta Constituição, e múltipla reincidência na prática de lesão corporal grave e roubo qualificado; IV - capacidade do agente de compreender o caráter criminoso de sua conduta, levando em conta seu histórico familiar, social, cultural e econômico, bem como de seus antecedentes infracionais, atestado em laudo técnico, assegurada a ampla defesa técnica por advogado e o contraditório; V - efeito suspensivo da prescrição até o trânsito em julgado do incidente de desconsideração da inimputabilidade. VI - cumprimento de pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos”.

Mesmo nessas propostas, onde os agentes do sistema de justiça ficam encarregados pela determinação dos casos que podem resultar no julgamento e condenação de menores de 18 anos nos termos do código penal, há presença reiterada de mecanismos



como “laudo técnico”, “parecer de junta médico-jurídica”, “junta médica e psicológica”. Convergem, portanto, na esperança de que seja possível determinar cientificamente o nível de responsabilidade que pode ser atribuído a cada indivíduo em cada caso concreto, desconsiderando os graves vieses que podem decorrer do aumento das margens de discricionariedade disponíveis aos agentes responsáveis por sua aplicação.

Salvo raríssimas exceções, a noção de discernimento (com seus termos correlatos) é predominante nas propostas destinadas a alterar a idade de imputabilidade penal. Como reconhece o deputado Rodrigo de Castro (PSDB-MG), autor de uma das propostas, a redução da maioria penal não tem “o condão de reduzir a incidência da criminalidade”. A preocupação, portanto, não é com a produção de um mecanismo que incida sobre o conjunto da sociedade, mas que seja capaz de punir o indivíduo considerado capaz de entender a natureza de seus atos.

Expressões que aparecem nas justificativas:

*Idade psicológica; Capacidade; Entendimento; Discernimento; Consciência; Compreensão; Idade mental; Mudanças biopsicológicas; Emancipação jurídica para fins penais; fatores psicossociais; equipe multiprofissional; reincidência.*



## AUMENTO DO TEMPO DE INTERNAÇÃO

Conforme indicado na análise descritiva do banco de dados, as propostas de aumento do tempo máximo permitido para a medida socioeducativa de internação são as mais frequentes no conjunto das proposições relativas a adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais ao longo do período de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA, ao restringir o período máximo de privação de liberdade em 3 anos, promoveu uma alteração significativa no modo de tratamento de adolescentes condenados pela prática de ato infracional. Seguindo o estabelecido nas normativas internacionais de Direitos Humanos – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e Juventude (“Regras de Beijing”) de 1985; Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; e as Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Menores Privados de Liberdade (“Regras de Havana”) de 1990 – o estatuto afirma a internação como medida que priva os adolescentes do direito à liberdade e que, portanto, deve ser submetida aos princípios da brevidade e da excepcionalidade (Art. 121).

Ainda que já na década de 1970 houvesse críticas aos efeitos nocivos da institucionalização, às péssimas condições de existência e aos casos de violência nas instituições de internamento (cf. Rizzini e Rizzini, 1996), o Código de Menores de 1979, legislação ante-

rior, não somente manteve a internação como medida de proteção aplicada a “menores” com “desvio de conduta”, mas retirou o limite máximo de privação de liberdade previsto no Código de 1927. Sob o Código de 1979, o “menor” podia ficar internado até completar 21 anos e, caso não houvesse sido declarada a cessação da medida, o jovem deveria ser encaminhado ao juiz de execuções penais (Art. 41).

A aprovação do ECA significou, assim, uma alteração significativa na perspectiva sobre a institucionalização de adolescentes. Como medida socioeducativa, passa a ser uma forma de intervenção exclusiva aos casos de atos infracionais praticados com violência ou grave ameaça à pessoa e limitada ao período máximo de 3 anos.

Ao longo dos 30 anos de vigência do ECA, foram 99 propostas de aumento do tempo da medida de internação e 5 propostas de aumento do tempo de internação provisória. A primeira proposta que identificamos com as nossas buscas foi o PL 3575, de 1997, de autoria do deputado Koyu Iha do PSDB/SP. Nas buscas realizadas no site da Câmara não foi possível identificar o arquivo com o texto do projeto. O projeto foi arquivado em 02 de fevereiro de 1999. Nos “dados complementares” da ementa consta somente “Obriga as instituições hospitalares e maternidades a realizarem exames médicos relativos ao diagnóstico do hipotireoidismo e fenilcetonúria (teste do pezinho). Extingue o direito do menor colocado em abrigo de sair e entrar com total liberdade, aumenta a pena máxima de internação, em casos de ato infracioná-

rio, dos chamados crimes hediondos para 06 (seis) anos”. Como não temos acesso ao texto da proposta, não é possível analisar mais qualitativamente os discursos utilizados para sustentar o pedido.

Depois desse projeto de 1997, no ano de 2000, identificamos 4 propostas: o PL 2511 de Alberto Fraga - PMDB/DF; o PL 3700 de Ronaldo Vasconcellos - PFL/MG; o PL 3362 de Eunício Oliveira - PMDB/CE; e o PL 2847 de Darcísio Perondi - PMDB/RS.

O PL 2511 propõe que o período de internação possa ultrapassar os três anos nos casos em que o ato infracional praticado seja classificado como crime hediondo e que os maiores de 18 anos cumpram a medida em estabelecimento especial. O Deputado inicia a justificativa fazendo referência aos casos de rebeliões em unidades de internação e ao fato de que as Febem se tornaram “escolas do crime”. A necessidade de separar os maiores de 18 anos se devia à participação e liderança desses jovens nas situações de rebelião. Já a necessidade de aumentar o tempo de internação nos casos de crimes hediondos é justificada pela existência de adolescentes de “difícil recuperação” que voltam a cometer atos infracionais. Nesse caso, seria necessário mais tempo para o “resguardo” do adolescente e da sociedade. O projeto foi apensado em 2016 ao PL 1938 de 1999, o qual estabelece que maiores de 18 anos sejam transferidos para instituições especiais ou colocados em liberdade. A última movimentação que consta no site da Câmara é o desarquivamento do projeto pelo requerimento nº 121 de 2019, de autoria do Subtenente Gonzaga.



PL 3700 é um dos projetos apensados ao PL 2847, mas que foi arquivado em 02 de dezembro de 2009. O projeto inclui a “preservação da paz social e garantia da ordem pública” na redação do artigo 121 do ECA como objetivos da internação. Aumenta o prazo de reavaliação da medida para 12 meses e autoriza a prorrogação da internação por mais um ano, além dos três inicialmente determinados, nos casos em que seja identificada “grave deformação de personalidade”. Depois da maioria, caso a medida não seja revogada, o jovem deve ser enviado para colônia agrícola ou instituição de trabalho, onde “permanecerá à disposição do Juiz de Execuções Penais”. Estabelece ainda que, durante a execução da medida, se for identificado “estado mental patológico” no adolescente, o juiz poderia decretar o recolhimento em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico pelo período de 1 a 3 anos. Acrescenta, às circunstâncias que o ECA autoriza a aplicação da internação, todas as infrações que pela lei penal comina pena mínima de reclusão igual ou superior a 2 anos. Inclui também a obrigatoriedade de atividades esportivas na internação. Na justificativa, o projeto menciona que o ECA estaria caindo em descrédito por suas imperfeições. Uma delas seria não submeter as crianças que cometem atos infracionais à autoridade judicial. O prazo limitado em três anos é criticado como “antipedagógico”, por não considerar a reeducação do adolescente. A medida é apresentada como meio de oferecer segurança à sociedade, melhor proteger os “menores, crianças e adolescentes” e apagar a impressão de impunidade.



O PL 3362 também foi apensado ao PL 2847 e arquivado em 02 de dezembro de 2009. Além de propor o aumento do tempo de internação, o projeto autoriza a autoridade judicial ao recolhimento em abrigos de “menores” que estejam “pelas ruas” em condições desfavoráveis de sobrevivência. Também aumenta o prazo de reavaliação da medida de internação para 12 meses, permite que a internação seja prorrogada por mais um ano e que os maiores de 21 anos fiquem submetidos ao juiz de execução penal caso a medida não tenha sido encerrada. Inclui entre os atos infracionais que preveem a aplicação da medida de internação o tráfico de drogas, atribui ainda ao juiz o poder de julgar qual infração pode ser considerada grave.

Por fim, o PL 2847, ao longo dos 9 anos de tramitação, teve 38 outros projetos de lei apensados a ele e foi arquivado em 05 de novembro de 2009. A proposta estendia o prazo máximo de internação para cinco anos nos casos de atos infracionais cometidos com grave ameaça, violência à pessoa e de tráfico de drogas. O projeto previa também que os jovens com idade entre 18 e 23 anos que cumprissem internação pelos casos descritos pudessem, a critério do juiz, cumprir o restante da medida em estabelecimento destinado a adultos. Na justificativa, o deputado destacou a preocupação com a criminalidade juvenil e mencionou as demandas por redução da maioria penal como incapazes de resolver o problema da segurança pública, violando compromissos internacionais e tendo sua constitucionalidade questiona-

da. Elogiou o ECA, mas apontou a necessidade de ajustes. Afirmou inequívoco o caráter retributivo da medida socioeducativa e destacou a necessidade de assegurar um tratamento mais "enérgico" com adolescentes que cometem crimes graves. O parâmetro utilizado para o tempo de internação seria representar um sexto da pena máxima de prisão para imputáveis.

As justificativas dessas proposições inaugurais aparecem de diferentes maneiras e combinadas com outros argumentos na grande maioria das propostas que foram submetidas nos anos subsequentes. Conforme já indicado na análise descritiva, o número de propostas de aumento do tempo de internação cresce continuamente ao longo do período, como é possível observar na Tabela 5.

Tabela 5 - Total de propostas de aumento do tempo de internação por quinquênio (1990-2019)	
Período	N
1995-1999	1
2000-2004	15
2005-2009	25
2010-2014	27
2015-2019	35
2020	1
<b>Total</b>	<b>104</b>

Fonte: Elaboração própria.

É interessante observar que muitas dessas proposições fazem referência direta às propostas de redução da idade de imputabilidade penal como medida

formulada por parlamentares para resolver o problema dos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais e apresentam a sua proposta como uma alternativa. O aumento do tempo de internação é apresentado como alternativa, seja a partir de críticas à ineficácia e às consequências negativas da redução da maioria penal, seja como forma de garantir os mesmos propósitos da redução enquanto essa proposta não é aprovada.

Na análise qualitativa das proposições de aumento do tempo de internação, classificamos os casos a partir de cinco categorias: “avaliação psiquiátrica”, “tempo para tratamento”, “retribuição/dissuasão”, “novos atos infracionais que permitam internação” e “discernimento/consciência”. Essas categorias sintetizam tipos de argumentos frequentes nessas proposições e que se relacionam com os eixos do presente projeto. Optamos por classificar todas as propostas com essas categorias porque, com frequência, argumentos de tipos diferentes aparecem na mesma justificativa. Com tal classificação, podemos analisar essa combinação.

### **A) Avaliação psiquiátrica**

#### **Número de ocorrências: 25**

#### **Descrição da categoria:**

As proposições que preveem a aplicação de avaliação psicológica ou psiquiátrica para fundamentar as decisões da aplicação de medidas socioeducativas aos adolescentes a quem se atribui a prática de

atos infracionais incluem propostas muito distintas entre si. Parte dos casos prevê a aplicação de testes de personalidade e avaliação para identificação de desvio de personalidade, transtorno de conduta e periculosidade do adolescente e determinação dos casos em que a internação poderia exceder os três anos. Nestes, a avaliação psiquiátrica é prevista também para determinar o término da medida. Outro conjunto de casos prevê as avaliações psiquiátricas como forma de identificação dos adolescentes que apresentem “doença mental grave” e que devam ser submetidos à instituição e medida especial, como internação em hospital de custódia por tempo indeterminado. Seria, assim, uma forma de separar casos de atos infracionais cometidos com “violência extrema” em razão de doença mental dos que não apresentam esse quadro. Os adolescentes não diagnosticados com doença mental seriam submetidos não só à internação por mais de 3 anos, mas também em Regime Especial. Há também situações que preveem a aplicação de medida de segurança para os adolescentes que forem diagnosticados como sendo de alta periculosidade e, portanto, incapazes de assimilar o processo ressocializador. Por fim, algumas propostas incluem a avaliação psiquiátrica na decisão sobre a possibilidade do jovem que completa 18 anos na internação ser enviado ao sistema prisional.



## **B) Tempo para tratamento**

**Número de ocorrências: 27**

### **Descrição da categoria:**

As propostas que justificam o aumento do tempo de internação para garantir a ressocialização do adolescente usualmente mencionam a impossibilidade de que a medida produza os seus efeitos no período de três anos. Depois de três anos, com frequência, o adolescente que cometeu crimes graves não estaria pronto para retornar ao convívio social. Aqui o maior tempo de internação não é proposto como forma de retribuição ou dissuasão no caso de crimes graves, mas parte da perspectiva de que a medida é aplicada como instrumento de transformação, correção, tratamento e reforma do adolescente. Em grande parte dos casos essa visão é combinada com a necessidade de avaliação psiquiátrica da personalidade do adolescente. O tempo maior nos casos de adolescentes com problemas de personalidade visa justamente permitir que a medida realize o tratamento dessa condição do adolescente. As propostas geralmente mencionam a gravidade dos crimes como critério, mas essa gravidade é tomada como sinal e efeito dos problemas de personalidade e da alta periculosidade que precisam ser tratados pela medida.

## **C) Retribuição/dissuasão**

**Número de ocorrências: 79**

### **Descrição da categoria:**

A categoria “Retribuição/Dissuasão” diz respeito aos projetos que propõem o aumento do tempo de internação como forma de retribuição e dissuasão, no sentido de aplicá-las para punir os adolescentes pelos atos infracionais. Nesse sentido, em uma chave “punitivista”, menciona-se com frequência a gravidade dos atos cometidos pelos adolescentes para justificar a necessidade de medidas mais severas.

Grande parte dos projetos que mobilizam a retribuição/dissuasão como justificativas destaca o sistema socioeducativo como falho no tratamento de adolescentes que cometem atos considerados de maior gravidade. Com frequência menciona-se a gravidade dos atos cometidos por adolescentes para justificar a necessidade de punição e criticar o caráter excessivamente brando das medidas previstas no ECA. Em descrições da situação atual, os autores mencionam o crescimento da participação de adolescentes na criminalidade urbana, uma “epidemia de atos infracionais” e aumento da “delinquência juvenil”, contribuindo para o “terror” e insegurança vivenciadas pela população. A crescente participação de adolescentes em atos violentos e graves é atribuída à impunidade e à ausência de punições mais severas para os atos infracionais. O caráter brando das medidas previstas no ECA seria um incentivo para os adolescentes cometerem crimes graves. Ressal-

ta-se a necessidade de proteger a sociedade ou a vítima e de aplicar uma punição mais rigorosa para inibir a prática de atos infracionais. Com frequência, as justificativas mencionam a demanda e o “clamor” da sociedade por medidas mais severas. Em muitos casos, o aumento do tempo de internação é justificado tanto como forma de retribuição pela gravidade dos crimes cometidos, como forma de dissuasão, quanto para que se possua tempo adequado para ressocializar o adolescente.

#### **D) Novos atos infracionais que permitem internação**

**Número de ocorrências: 29**

#### **Descrição da categoria:**

A categoria “Novos atos infracionais que permitem internação” abarca projetos que, além de propor o aumento do tempo de internação, ampliam os tipos de atos infracionais para os quais a medida privativa de liberdade pode ser aplicada. As propostas geralmente envolvem a alteração do artigo 122 do ECA, seja acrescentando novos incisos ou especificando os existentes.

Grande parte das proposições voltam-se para a inclusão de crimes hediondos como atos sujeitos à medida de internação. Inclusive, costumam ser utilizados como práticas que necessitam um tempo maior para a aplicação da medida. Há também, em número aproximado, o enquadramento do tráfico de drogas nessa categoria de práticas sujeitas à privação de li-

berdade, muitas vezes sendo equiparado aos crimes hediondos. Tangencialmente, pode-se encontrar, em menor número, atos relacionados ao crime organizado que, direta ou indiretamente, acabam sendo relacionados ao tráfico de drogas.

## **E) Discernimento/consciência**

**Número de ocorrências: 30**

### **Descrição da categoria:**

Na categoria “discernimento” entram as propostas de aumento do tempo de internação que justificam a medida a partir da consciência moral dos adolescentes. Essas propostas argumentam que, atualmente, mesmo antes de completar 18 anos, os adolescentes já possuem entendimento da ilicitude de seus comportamentos e têm consciência das práticas nocivas que cometem. Essa situação seria diferente do observado no passado, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente foi aprovado, e os adolescentes eram mais inocentes. A mudança é com frequência atribuída ao crescente acesso à informação, às mídias sociais e à internet, que estariam permitindo que crianças e adolescentes amadureçam mais rápido. Essa maior consciência moral dos adolescentes é utilizada como justificativa para demandar que eles sejam responsabilizados pelos crimes graves que cometem com punições mais severas do que as previstas no ECA. A maior severidade nesses casos seria proporcionada pelo aumento do tempo de internação.



## ANÁLISE DE CASOS EXEMPLARES

Apresentamos a seguir a análise detalhada de proposições que desenvolvem os argumentos descritos acima de maneira exemplar. Foram analisados dois projetos, o primeiro, corresponde aos argumentos do aumento do tempo como retribuição e/ou dissuasão ao ato praticado e, o segundo, liga-se ao tempo de tratamento como uma garantia para o processo ressocializador.

Dentre as proposições que apresentam o aumento do tempo de internação como forma de retribuição e/ou dissuasão, destaca-se o PL 6216/2016 do deputado Delegado Waldir (PR/GO), que trata do aumento do tempo da internação provisória e da medida socioeducativa de internação.

Definindo o Estatuto da Criança e do Adolescente como uma “lei dissociada da realidade”, o autor propõe o aumento de 45 dias para a internação provisória, sob o argumento da garantia de condições razoáveis para a ressocialização e como retribuição ao ato praticado. Já o aumento do tempo da medida de internação para nove anos, não comportando prazo determinado, se justificaria pela necessidade de impedir a impunidade, em especial, de adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos que praticam atos com violência ou grave ameaça. O deputado também propõe que o adolescente cumpra a medida em estabelecimento prisional, em ambiente separado dos demais presos, na falta de unidade exclusiva para a internação. Vale ressaltar um argu-

mento presente na proposição, de que a população se sente “desamparada” e “revoltada” quando medidas mais severas não são aplicadas aos adolescentes que cometem atos infracionais violentos. De acordo com o site da Câmara dos Deputados, esse projeto foi apensado pela Mesa Diretora ao PL 347/2011 em novembro de 2016.

Entre as proposições que se enquadram na categoria “tempo de tratamento” está o PL 2588/2003 do deputado Vicente Cascione (à época no PTB). Tal projeto de lei propõe que atos infracionais considerados graves ou gravíssimos resultem num período mínimo de três a cinco anos de internação. Além disso, também estabelece um período máximo de internação: seis a trinta anos de internação dependendo dos resultados de exames clínicos e psiquiátricos aos quais os adolescentes deveriam ser submetidos.

O texto do projeto defende que o tempo de internação do adolescente precisa ser suficiente para que seja constatada a cessação de sua periculosidade, de modo que possa ser efetuada a transferência do adolescente para o regime de semiliberdade ou de liberdade assistida. A constatação de que o adolescente estaria apto para voltar ao convívio social teria que necessariamente advir de avaliações terapêuticas e socioeducativas feitas por profissionais aptos.

Um dos destaques do texto, característico de projetos que dizem respeito ao tempo de tratamento, é a ênfase de que as mudanças propostas estão relacionadas aos atos considerados graves e gravíssimos correspondentes aos chamados crimes hediondos do

Código Penal. Esse projeto foi apensado pela Mesa Diretora ao PL 2847/2000, em dezembro de 2003, e arquivado em dezembro de 2009.

## OUTRAS PROPOSIÇÕES

### APRESENTAÇÃO

Conforme detalhado na apresentação deste relatório, o processo de análise das proposições legislativas que compõem o universo analisado neste projeto envolveu, na primeira etapa da pesquisa, a classificação dos projetos que não tratavam dos dois temas mais recorrentes e mais frequentemente discutidos pela literatura: redução da maioria penal e aumento do tempo da medida de internação. Esses dois temas, somados com as propostas de aumento do tempo de internação provisória, totalizam 186, ou seja, 55% do total.

Um dos principais desafios – e contribuições – da presente pesquisa foi classificar e analisar os demais 152 casos. A primeira tentativa de classificar esses casos foi apresentada na análise descritiva do banco de dados. Com o objetivo de analisar de modo mais detalhado e qualitativo esse conjunto de casos, realizamos uma nova classificação com categorias mais abrangentes que permitissem incluir os casos que permaneceram no grupo dos “outros”. Conforme já descrito na análise descritiva do banco, paralelamente, classificamos todas as proposições como “punitivistas” e “outras”.

A análise que apresentaremos a seguir utilizará essas duas formas de classificação. Primeiramente (I) trata-



remos das propostas classificadas como “punitivistas”, mas que não propunham a redução da maioria penal ou o aumento do tempo de internação. Depois (II) faremos a análise das proposições que visam garantir direitos aos adolescentes. Por fim, (III) discutiremos as demais propostas que não podem ser classificadas a partir dessas duas categorias porque estão orientadas por outras lógicas. Na Tabela 6 é possível observar a distribuição das proposições nestas categorias:

Tabela 6 - Classificação das "outras propostas"		
Classificações	N	%
Outras “punitivistas”	58	38,2%
Afirmação de direitos	33	21,7%
Demais propostas	61	40,1%
Total	152	100%

Fonte: Elaboração própria.

Antes de iniciar a análise qualitativa a partir desses 3 grandes grupos, detalharemos as novas categorias/temáticas propostas:

Tabela 7 - Temas das proposições - proposta II		
Tema	N	%
Dinâmicas da execução da medida	40	26,3%
Dinâmicas do processo de apuração de atos infracionais	25	16,4%
Direito Administrativo/ Administração Pública	1	0,7%
Fundo financeiro para o SINASE	1	0,7%



Direitos políticos	3	2,0%
Proteção da imagem	10	6,6%
Escolarização	3	2,0%
Profissionalização	29	19,1%
Ato infracional como antecedente criminal	9	5,9%
Porte de armas para agentes socioeducativos	7	4,6%
Violência na escola	10	6,6%
Apreensão do adolescente	6	3,9%
Outro	8	5,3%
<b>Total Geral</b>	<b>152</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria.

## Dinâmicas da execução da medida

Em linhas gerais, a categoria Dinâmicas da execução da medida engloba propostas legislativas cujos efeitos principais incidem sobre a execução da medida socioeducativa, sobre a forma como a medida deve se desenrolar e sobre direitos e garantias assegurados ou retirados dos adolescentes quando do momento da medida socioeducativa. Nos casos das propostas aqui compiladas, na maioria das vezes refere-se à medida de internação e, portanto, propostas que implicam em mudanças que dizem respeito à unidade de internação.

Exemplos de proposições incluídas nessa categoria são as propostas de separação dos adolescentes segundo critérios de sexo, exclusividade de agentes femininas nas unidades de internação que abrigam os adolescentes, direito à visita íntima, eventuais encaminhamentos do adolescente durante o cumprimento da medida etc.

## **Dinâmicas do processo de apuração do ato infracional**

De modo geral, as propostas legislativas incluídas na categoria dinâmicas do processo de apuração do ato infracional dizem respeito ao processamento dos adolescentes, centrando-se, portanto, na fase processual que antecede uma eventual medida socioeducativa. As propostas dessa categoria incidem sobre as diretrizes que determinam a forma como o adolescente será julgado pelo sistema de justiça juvenil, como ocorrerá a acusação e a defesa, e sobre garantias processuais e jurídicas a serem asseguradas ou retiradas do ordenamento jurídico.

Exemplos são as proposições que tratam sobre audiência de custódia, presença de defensor legal nas oitivas informais, oferta de defesa aos adolescentes sem condições de constituir advogado com recursos próprios, entre outras.

## **Direito Administrativo/Administração Pública**

Na categoria Direito Administrativo/Administração Pública, também aqui entendida como administração/gestão de entidades de atendimento socioeducativo, consta somente um projeto de lei, que diz respeito à possibilidade de parcerias entre os estados e as organizações sociais locais para a administração das unidades de internação. Não é necessariamente uma parceria público-privada, uma vez

que essas entidades sociais não têm fins lucrativos, conforme consta na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998 – que dispõe, entre outras questões, sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

## **Fundo financeiro para o SINASE**

Somente com um projeto de lei nesta categoria específica, a proposta tem por objetivo criar um fundo próprio para destinar recursos às entidades responsáveis pelo atendimento de adolescentes em privação de liberdade (internação e semiliberdade), no âmbito do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

## **Direitos políticos**

As propostas legislativas incluídas na categoria de direitos políticos dizem respeito à participação de adolescentes e jovens internados nos pleitos eleitorais. Nesse sentido, os projetos de lei (total de dois) têm por objetivo garantir o que consta na Constituição da República de 1988, além do que consta no ECA.

## **Proteção da imagem**

Composta por quatro projetos de lei, a categoria proteção da imagem dá conta de dois tipos de propostas legislativas: o que tem como objetivo proteger

a imagem de crianças e adolescentes envolvidos em atos infracionais; e o segundo tipo que busca exatamente o contrário. No primeiro, formado por três projetos, propõe-se a alteração do artigo 143 do ECA, que vedava apenas a divulgação do nome desses jovens, para que ele passe a resguardar também a imagem e o som; e, dessa forma, seja capaz de protegê-los dos perigos que uma possível identificação dos mesmos poderia causar.

Já o segundo tipo, formado por apenas um projeto, busca revogar o artigo 247 do ECA, com a justificativa de que o Estatuto acaba protegendo “menores infratores”, tirando a oportunidade da justiça de identificá-los e puni-los.

## Escolarização

A categoria Escolarização é formada por quatro projetos de lei, dos quais três apresentam a mesma proposta de alteração da redação do ECA: tornar obrigatória a matrícula e frequência no ensino médio e profissionalizante para os adolescentes que cometeram ato infracional e considerar como medidas socioeducativas a internação obrigatória em estabelecimento educacional e a inserção obrigatória em curso técnico profissionalizante. Além disso, um dos projetos propõe que o pedido de remição da medida seja baseado na proporcionalidade de 5 dias de estudos obrigatórios para 1 dia de medida.

Os argumentos utilizados nas justificativas dessas três propostas consideram dados de reincidência no



sistema socioeducativo e a dificuldade da juventude em se inserir no mercado de trabalho, sendo a juventude que se envolveu na prática de ato infracional aquela que mais encontra dificuldades, fortalecendo os índices de reincidência. Assim, essas propostas enxergam nas medidas socioeducativas uma “oportunidade de inserção no processo educativo”, sendo a sua “pena” cumprida por meio dos estudos, sem gerar altos gastos para o Estado e “sem precisar enfrentar o paradigma da redução da maioria penal”.

Um outro projeto também estabelece que a escolarização seja obrigatória, entretanto, a não comprovação da frequência escolar pelo adolescente em cumprimento de medida pode levar a um aumento do tempo de internação, caso a medida seja essa. Segundo o proponente, a ideia é tornar a escolarização efetiva, “sob pena” de um novo período de internação.

De modo geral, os quatro projetos giram em torno da obrigatoriedade da educação regular e profissional como um meio de reinserção social por parte do adolescente.

## **Profissionalização**

Nesta categoria estão inclusos 20 projetos de lei que propõem a profissionalização do adolescente em cumprimento de medida como uma medida em si e como um meio de inserção no mercado de trabalho e diminuição da reincidência. Esses projetos podem ser divididos em 3 tipos: (i) os que são voltados para empresas - em especial o estabelecimento de crité-

rios para editais de licitação; (ii) os que são voltados para a regulamentação do trabalho dos adolescentes em cumprimento de medida; e (iii) os que envolvem cursos profissionalizantes e atividades voltadas para a educação profissional.

Os projetos do primeiro grupo estabelecem regras para determinadas empresas reservarem vagas para adolescentes egressos do sistema socioeducativo e para aqueles que ainda estão cumprindo alguma medida. Tais reservas de vagas se tornariam ou critério de pontuação em editais de licitação com a Administração Pública ou critério para incentivos fiscais. Já os projetos do segundo grupo tratam da possibilidade de ser realizada atividade laboral enquanto o adolescente está cumprindo medida, sob a remuneração dos adolescentes que trabalharem por intermédio do sistema socioeducativo e a reserva de espaço por parte das unidades de atendimento para empresas públicas e privadas utilizarem, exclusivamente, a “mão de obra reclusa”. Por fim, os projetos do terceiro grupo se assemelham aos projetos da categoria escolarização: enfatizam o caráter educativo e social do ensino profissional, propondo a existência de cursos profissionalizantes e de testes de orientação vocacional obrigatórios.

Apesar das diferentes abordagens da profissionalização no sistema socioeducativo, de modo geral, os argumentos desses projetos variam entre a importância do trabalho para a sociedade em si e, por isso, como uma “atividade nobre” (termo usado em uma das propostas) que promove a recuperação dos

adolescentes e diminui as chances de uma possível reincidência. No caso dos projetos voltados para as empresas, usa-se muito também a percepção de que além dos benefícios elas passarão a ter mais engajamento social, sendo esse um aspecto muito importante hoje no universo empresarial.

## **Ato infracional como antecedente criminal/Reiteração criminal**

As proposições legislativas incluídas nesse grupo dizem respeito à consideração dos atos infracionais cometidos pela pessoa quando adolescente nos seus antecedentes criminais pela justiça penal quando do cometimento de ato delituoso na vida adulta, além de incluir proposições que tratam do dispositivo da reiteração no âmbito infracional. Portanto, as propostas elencadas nesta categoria versam sobre temas relativos à repetição do ato delituoso, seja durante a adolescência ou quando da maioridade penal.

## **Porte de armas para agentes socioeducativos**

No que diz respeito ao porte de armas para agentes socioeducativos, encontramos 6 projetos de lei que visam a alterar a legislação vigente. As propostas têm, em sua maioria, o objetivo de outorgar a possibilidade de agentes socioeducativos portarem armas de fogo fora das unidades e, além disso, terem o direito de usar armas de eletrochoque em contexto de



restrição e/ou privação de liberdade. Embora todos os projetos digam respeito à proteção dos agentes no exercício de seus trabalhos e de terceiros, incluindo adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de semiliberdade ou de internação, não há referência clara à segurança de adolescentes e jovens nessas unidades com a possibilidade de uso de armas letais ou menos letais.

## **Violência na escola**

Foram encontrados 10 projetos que tratam do fenômeno da violência dentro das instituições escolares e que dão providências aos adolescentes – e em alguns casos, aos seus responsáveis legais – quanto à agressão a educadores ou funcionários das escolas, vandalismo, violência contra o patrimônio ou outros casos de indisciplina. Todas essas propostas são recentes, sendo a mais antiga de 2015 e a mais nova de 2020, e todas trazem em suas justificativas uma alta nos casos de violência dentro das escolas, fundamentando seus argumentos em casos de grande repercussão na mídia e pesquisas recentes, especialmente uma da OCDE, citada em metade das propostas.

A maioria dos projetos também propõe a alteração no Código Penal, mas, no caso do ECA, busca-se maior responsabilização e o combate à “sensação de impunidade” dos adolescentes que agridem professores dentro das escolas ou em razão da sua função. No caso das alterações do ECA, algumas propostas visam tornar a agressão ao professor um ato infra-



cional em si passível de medida de internação, já outras buscam outros meios como registro em Livro de Ocorrência da agressão cometida pelo estudante, registro esse que ficará marcado pelo resto da sua trajetória escolar, ou prestação de serviços comunitários, dentre outras providências específicas para casos de agressão ao professor.

## **Apreensão do adolescente**

Outra categoria criada durante o trabalho foi a de "apreensão do adolescente" pelo cometimento de atos infracionais. Neste caso, encontramos 04 projetos de lei em que há tentativas de mudar a apreensão em flagrante de adolescentes pela prática de atos infracionais. Atualmente, o/a adolescente apreendido/a por força de ato infracional cometido mediante violência e grave ameaça deverá ser encaminhado/a para a autoridade policial que lavrará o termo da apreensão, conforme consta no artigo 173, do ECA. Um dos projetos específicos visa a descriminalizar a conduta de apreender crianças e adolescentes que não estiverem em flagrância de cometimento de ato infracional. Neste último caso, o PL é de autoria do atual Presidente da República.

## **Outros**

Por fim, encontramos quatro projetos de lei que não foram classificados em nenhuma das categorias criadas e que, embora tratem de adolescentes

a quem se atribui a prática de atos infracionais, são específicos em seu escopo para adentrar em alguma das classificações já criadas. Um dos projetos trata da criação de um banco nacional de busca e apreensão para adolescentes (PL nº 10.657/2018), outro trata da suspensão de benefícios do bolsa família no caso de infração cometida por adolescente dentro do ambiente escolar (PL 3.035/2015). Além disso, um terceiro projeto é uma Medida Provisória de 2007 (nº 411) que visava a alteração do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, para incluir um projeto específico para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Por fim, o último projeto falava sobre a possibilidade e necessidade de aplicação de medida socioeducativa no caso de o adolescente ter atingido a maioridade civil ou penal. Neste caso específico, o projeto causa surpresa, uma vez que essa disposição já existe no ECA.

## **OUTRAS PROPOSIÇÕES “PUNITIVISTAS”**

### **Ato infracional como antecedente criminal**

Dentre as proposições legislativas inseridas na categoria Ato infracional como antecedente criminal, cabe destacar alguns casos.

Com relação a este tema, um conjunto de propostas podem ser agrupadas: PL 1905/2007 e PL 1284/2015, ambos de autoria do deputado Júlio Delgado (PSB/MG); PL 1035/2011, proposto pelo deputado Dr. Ubiali

(PSB/SP), e o PL 938/2007, de autoria do deputado Márcio França (PSB/SP). O agrupamento dessas propostas se justifica porque todas têm como objetivo alterar o artigo 59 do Código Penal com vistas a considerar as medidas socioeducativas nos antecedentes criminais, utilizados para a fixação da pena-base pelo juiz.

Embora de diferentes autores, as proposições apresentam convergências em suas justificativas, elencando como argumentos a escalada da violência e o recrutamento de jovens adolescentes e crianças pelo crime organizado, enfatizando a ideia de que a não repercussão dos atos infracionais após a maioridade penal opera como estímulo à delinquência infanto-juvenil, ao fazer com que os adolescentes acreditem que seu histórico infracional será apagado e que serão considerados réus primários caso pratiquem delitos após atingirem a maioridade.

Quanto à tramitação dessas propostas, o PL 1905/2007 foi arquivado no ano posterior à sua apresentação; o PL 938/2007 chegou a tramitar apensado ao PL 1905/2007, fora aprovado na CCJC e votado em plenário em 2008, quando sua redação final foi aprovada e o projeto enviado ao Senado, que, contudo, o arquivou em 2019. Já o PL 1035/2011 tramitou apensado ao PL 348/2011, passou pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), pela Comissão Especial “PL 7197/2002 – Medidas Socioeducativas a infratores” em 2013, foi apensado ao PL 1284/2015 e retornou à mencionada Comissão Especial. O PL 1284/2015, de autoria do de-



putado Júlio Delgado (PSB/MG), tramitou apensado ao já mencionado PL 1035/2011 e sua última movimentação consta como recebido pela Comissão Especial PL 7197/02 que aparece com o título “REVISÃO DAS MEDIDAS EDUCATIVAS DO ECA ( PL719702 )”.

Há ainda um par de propostas que vai em direção semelhante: consiste no PL 3779/2020, proposto por Junio Amaral (PSL/MG), e no PL 2182/1999, de autoria do deputado Djalma Paes (PSB/PE) . O objetivo das duas propostas é alterar o artigo 63 do Código Penal para que os atos infracionais sejam considerados para efeito de reincidência. Junio Amaral (PSL/MG), proponente do PL 3779/2020, argumenta na justificativa que o sistema socioeducativo não ressocializa, e que os jovens continuam a prática criminal, além de apontar para a sensação de impunidade gerada pelo fato de que ao cometerem delitos quando maiores de 18 anos, esses indivíduos serão tidos como réus primários. Por fim, o deputado ainda argumenta que os tribunais já têm admitido a consideração de atos infracionais para justificar a determinação ou manutenção da prisão preventiva. Quanto à tramitação, o referido Projeto de Lei foi recebido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no início de 2021.

De outro modo, o Projeto de Lei 2182/1999, de Djalma Paes (PSB/PE), cita as propostas de redução da maioria penal, mas descarta tal ideia, defendendo a manutenção do texto constitucional. Defende sua proposta argumentando que aqueles que cometeram atos infracionais antes da maiori-



dade não devem ser considerados réus primários. A proposta chegou a passar pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), mas foi retirada pelo autor em 2001.

Além dessas propostas, cabe citar o PL 3680/2012, de autoria do Deputado Hugo Leal (PSC/RJ), que visa a alterar o artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo a prática de ato infracional grave como critério para aplicação do conceito de reiteração. O deputado justifica sua proposta no sentido de reparar o entendimento do STF, de que reiteração é diferente de reincidência e que seriam necessários 3 atos infracionais graves para justificar a internação. O parlamentar ainda argumenta que a aprovação dessa proposta seria benéfica para a segurança pública, considerando a frequência da repetição de atos infracionais graves por menores de 18 anos. A proposta tramitou apensada ao PL 347/2011, passou pela CSPCCO em 2012 e foi enviada à Comissão Especial PL 7197/02 “Revisão das Medidas Educativas do ECA”.

Por fim, há ainda uma Proposta de Emenda à Constituição nessa categoria (PEC 349/2013), de autoria da deputada Gorete Pereira, e que visa alterar um inciso do artigo 5º da Constituição Federal, para incluir entre os casos em que a lei penal pode retroagir a punição de jovens que cometeram atos infracionais quando adolescentes e atingiram a maioridade antes de finalizar o cumprimento de medida socioeducativa. Nesses casos, os jovens passariam a ser punidos como adultos. Na justificativa da proposta, a autora

retoma o caráter dissuasivo que deveriam ter as penas e argumenta que a punição para adolescentes no ECA seria muito pequena. Além disso, que a severidade da punição deveria ser baseada no valor do bem jurídico tutelado, e não na idade do infrator, defendendo que ao completar 18 anos o jovem passe a responder ao Código Penal.

A proposta tramitou apensada à PEC 332/2013, passou pela CCJC em 2013, foi arquivada e, na sequência, desarquivada em 2015. No mesmo ano fora emitido um parecer da CCJC pela inadmissibilidade da PEC, o que resultou no seu desapensamento do bloco encabeçado pela PEC 171/1993 e em seu posterior arquivamento.

## **Dinâmicas do processo de apuração do ato infracional**

Nesta categoria específica, encontramos 09 projetos de lei que dizem respeito à dinâmica do processamento de adolescentes e que poderiam ser caracterizados como “punitivistas”. Neste sentido, ressaltamos os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados de números: 2.215/2017, 3.444/2004, 922/2015, 347/201 e o Projeto de Lei do Senado nº 107/2003. Nesses casos, a intenção do legislador é, no limite, considerar a prática do tráfico de drogas como justificativa para que o juiz insira adolescentes no regime de restrição de liberdade. Todos esses casos, com diferenças entre si, dispõem sobre a alteração ao artigo 122 do Estatuto da Criança e do

Adolescente - no qual constam as hipóteses taxativas sobre a possibilidade de privá-los/as de liberdade -, no sentido de aumentar as possibilidades de restrição de liberdade. Além disso, destacam-se o Projeto de Lei nº 347/2011, de autoria do deputado Hugo Leal (PSC/RJ), que visa a aumentar o prazo de internação-sanção para 06 meses e dobra o prazo de internação provisória de 45 para 90 dias, e o Projeto de Lei nº 107/2003, de autoria do senador Paulo Paim (PT/RS), que visa a alterar o modelo de cumprimento da medida de internação. Neste último caso, o senador entende que, se o adolescente ainda estiver em cumprimento de medida privativa de liberdade quando atingir os 21 anos (que é caso de extinção de medida socioeducativa) que a medida seja alterada para Prestação de Serviço à Comunidade, e não extinta, como acontece atualmente.

## **Dinâmicas da execução da medida**

Dentre as proposições legislativas enquadradas na categoria Dinâmicas da execução da medida, que apresentam claramente um conteúdo “punitivista” e restritivo de direitos, convém destacar um grupo de proposições que prevê o fim do direito à visita íntima dos adolescentes em privação de liberdade. Entre essas propostas está o PL 3844/2012, proposto por Roberto de Lucena (PV/SP); o PL 15/2020, de autoria do deputado Guilherme Derrite (PP/SP); o Projeto de Lei do Senado nº 492/2018, originado na CPI dos Maus-Tratos; o PL 10857/2018, proposto pelo delega-



do Waldir (PSL/GO), que se distingue dos outros por incluir também a extinção da visita íntima no Código Penal, restringindo esse direito aos presos adultos; além do PL 1700/2019, proposto pelo deputado José Medeiros (PODE/MT).

Além da semelhança nas propostas, há também convergências nas justificativas. De modo geral, os proponentes argumentam no sentido de que a internação socioeducativa deve ser voltada para a disciplina, a orientação e a ressocialização, e que tal espaço não deve ser voltado para a atividade sexual, recorrendo ainda ao argumento dos riscos afetivos e de saúde que estariam implicados na visita íntima. Apresenta-se como justificativa, ainda, que o benefício da visita íntima seria uma regra desproporcional diante da brevidade da internação socioeducativa, ou que seria inapropriado conceder tal direito já que a punição de adolescentes seria percebida como demasiado branda. Outro argumento veiculado é que as visitas íntimas, tanto no sistema socioeducativo quanto no sistema carcerário adulto, seriam utilizadas para o cometimento de novas práticas delituosas, geraria instabilidade social e operaria como intermediária de mensagens do crime organizado.

Ainda dentro das proposições sobre as dinâmicas de execução de medida, duas propostas sobre medidas relacionadas à COVID-19 no âmbito dos sistemas penal e socioeducativo chamam atenção. O Projeto de Decreto de Lei nº 135/2020, do deputado Marcel Van Hattem (NOVO/RS), e o Projeto de Lei nº 1331/2020, do deputado Ubiratan Sanderson (PSL/



RS), guardam muitas semelhanças em suas propostas e justificativas. Os dois projetos têm como objetivo sustar os dispositivos da Resolução nº 62 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Os parlamentares argumentam que, ainda que seja necessária a adoção de medidas sanitárias para evitar a propagação do vírus, a recomendação do CNJ de que os juízes apliquem, preferencialmente, medidas domiciliares e/ou em meio aberto não se coaduna com o direito à segurança da população brasileira, tampouco com o combate ao crime organizado. Dessa forma, propõe-se que sejam mantidas somente aquelas recomendações que tenham por objetivo a implementação de providências com medidas sobre higiene, triagem, circulação e proteção da saúde nos estabelecimentos penais e socioeducativos.

Outra proposição de caráter claramente “punitivista” é o Projeto de Lei do Senado nº 71/2020, em que o senador Marcelo Crivella (Republicanos/RJ) propõe alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente, com o objetivo de que o adolescente que tenha praticado ato infracional equivalente a crime hediondo, ao concluir o prazo da internação, seja transferido para estabelecimento prisional, mediante a realização de exame pericial – descrito pelo autor como psicossomático, psiquiátrico e sociológico – que deve determinar se ele está apto ao retorno ao convívio social,

à semiliberdade, à liberdade assistida ou à transferência para a prisão.

O senador argumenta que questionar a constitucionalidade dessa proposta seria o equivalente a superproteger um criminoso sanguinário, exemplificando com o caso do menino João Hélio. Argumenta ainda que o legislador deve estar atento às demandas do povo, da mídia, das famílias, das mães aterrorizadas com a violência, e não às bibliotecas jurídicas.

## **Porte de armas para agentes socioeducativos**

A proposta de autorização do porte de armas letais e não letais por agentes socioeducativos pode ser considerada “punitivista” na medida em que contribui para a dinâmica securitária das unidades de internação. As proposições dedicadas a esse tema envolvem mudanças relativas à Lei Federal nº 10.826/2003 – conhecida como Estatuto do Desarmamento –, a Lei Federal nº 8.069/1990 (ECA) e a Lei Federal nº 12.594/2012 (SINASE). Contudo, apesar de tratarem do mesmo assunto e visarem a alterar a legislação em vigor para que os agentes socioeducativos disponham de armas (letais e menos letais), os projetos apresentam diferenças importantes entre si. Nesse sentido, destacamos o Projeto de Lei nº 6.433/2016, de autoria do Deputado Federal Cajamar Nerdes (PR/RS), que libera, em determinadas hipóteses, o uso de arma de fogo dentro das unidades socioeducativas (e.g. no caso de internos portando armas de fogo).

Todos os demais projetos ou liberam o uso de arma de fogo fora da unidade ou liberam o uso de armas de incapacitação neuromuscular (eletrochoque) dentro das unidades.

## **PROPOSIÇÕES QUE GARANTEM DIREITOS**

Das proposições analisadas, uma parte pequena delas (33) propõe medidas e são justificadas pelo propósito de garantir direitos aos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Nesse grupo, podemos incluir todas as propostas que visam a garantir o direito político dos adolescentes de votar, as propostas que vedam a divulgação da identificação e imagem do adolescente processado pelo sistema de justiça juvenil, os projetos que ampliam as garantias processuais e direitos individuais dos adolescentes e aqueles que criam mecanismos para que os direitos dos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas e de seus familiares não sejam violados, como as propostas de proibir a revista vexatória em unidades de internação ou de permitir somente profissionais do gênero feminino atuando nas unidades femininas.

### **Dinâmicas da execução da medida**

O projeto de Lei do Senado nº 151/2014 apresentado pela senadora Lúcia Vânia (PSB/GO) altera a Lei nº 12.594/2012 (que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE), acrescentando o



artigo 24-A, para obrigar, nos Planos de Atendimento Socioeducativo, o estabelecimento de metas anuais de desempenho das unidades de atendimento socioeducativo, e responsabilizar os agentes públicos que não incluam ou não atenderem as metas. Baseada em dados obtidos através de um levantamento estatístico realizado pelo Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões do Ministério Público do Rio Grande do Sul - que concluiu que a maior parte dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação no Brasil não usufruem de direitos básicos como saúde, educação e proteção -, a senadora aponta para a dificuldade da ressocialização de um adolescente que, muitas vezes, passa três anos internados em instituições completamente insalubres. Segundo a autora do projeto, adotar esse procedimento é perpetuar a situação de vulnerabilidade e fomentar ainda mais a violência no futuro.

Lúcia completa dizendo que o não cumprimento das obrigações impostas pela legislação para efetivação de políticas de atendimento aos adolescentes infratores não pode ser associada somente à falta de recursos, e usa como exemplo estados com renda e arrecadação *per capita* elevadas que possuem o pior índice de quantidade de internados por unidade, o que para a autora explicita negligência no cumprimento dos deveres impostos pela legislação de proteção à criança e ao adolescente. A senadora conclui que a única forma de resolver essa situação é obrigar gestores públicos responsáveis pelas políticas de



atendimento a adotarem metas anuais, por meio das quais se possa acompanhar a efetivação de políticas públicas de ressocialização, assistência psicossocial e assistência à saúde e à educação.

Após ter sido apresentada em 2014, a proposta foi recebida pela Comissão de Direitos Humanos do Senado (CDH) no mesmo ano e lá permaneceu até 2018, quando foi enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Meses depois, em dezembro de 2018, a proposta foi arquivada ao final da legislatura do Plenário do Senado Federal.

Outro projeto que assegura direitos aos adolescentes em cumprimento de medidas de internação é o PL 4357/2016 do deputado Átila A. Nunes (PSL/RJ), que autoriza o ingresso de ministros religiosos de qualquer credo nas instituições de internação de adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional. Em sua justificativa, o deputado argumenta que o direito à liberdade de religião é inerente à condição humana, citando o art. 5º, VI da Constituição Federal de 1988, que diz que "é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção dos locais de culto e suas liturgias", o que engloba a liberdade de consciência, a liberdade de crença e a liberdade de culto. Além disso, Nunes defende que a assistência religiosa, independentemente de seu credo, tem influência direta na ressocialização dos internos, indo ao encontro dos esforços empenhados na melhoria do sistema prisional do nosso país.

A proposta foi apresentada ao plenário em 2016, em seguida foi apensada ao PL 2873/2015 pela Mesa Diretora e, por fim, encaminhada para publicação pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) em fevereiro de 2016, sendo essa a última movimentação referente a ela presente no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Outra proposta que busca garantir direitos da categoria Dinâmicas da execução da medida, convém destacar o Projeto de Lei nº 5705/2016, apresentado pelo deputado Mário Heringer (PDT). O PL propõe a alteração do inciso XXI do artigo 94 do Estatuto da Criança e do Adolescente que, além de outras coisas, inclui entre as obrigações das entidades que desenvolvem programa de internação de adolescentes em conflito com a lei a de comunicar à autoridade judiciária a necessidade de intervenção especializada para alcoolismo e outros tipos de dependência química, em casos assim identificados. Além disso, o deputado ainda sugere a inclusão do artigo 94-B ao ECA, determinando obrigação ao poder público de realizar mapeamento anual da saúde mental dos adolescentes internados, para orientar a formulação de política de cuidados psiquiátricos destinada a esses jovens, bem assim permitir a identificação das necessidades de atenção especial caso a caso.

Apresentado em junho de 2016, o PL foi recebido pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) em julho do mesmo ano, e lá permaneceu, aguardando o parecer da relatora designada até 2018, quando foi recebido pela Comissão de Constituição, Justiça e

Cidadania (CCJC). Em janeiro de 2019 foi arquivado pela Mesa Diretora, mas após um requerimento apresentado pelo deputado no plenário, o PL foi desarquivado e encaminhado a um novo relator designado pela CCJC em 2019, que apresentou seu parecer em 2021. A última movimentação que consta no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados é a devolução do PL ao Relator designado pela CCJC.

## **Dinâmicas do processo de apuração do ato infracional**

Dentre as proposições legislativas enquadradas em conteúdo claramente garantista, convém destacar o Projeto de Lei apresentado pela deputada Luíza Erundina em dois momentos diferentes, em 1999 e 2013, anos em que a parlamentar se encontrava filiada ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Trata-se, respectivamente, dos Projetos de Leis n<sup>os</sup> 256/1999 e 5876/2013.

Ambos os projetos propõem a obrigatoriedade da presença de um advogado constituído, de um defensor público nomeado ou por um juiz que exerça tal função durante o momento da realização da oitiva informal do adolescente, acrescentando, portanto, um parágrafo ao artigo 179 da Lei n<sup>o</sup> 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Erundina justifica essa alteração apontando para a importância do procedimento de apuração do ato infracional ao longo do processo, já que se trata do momento em que o Ministério Público decide se irá



oferecer representação contra determinado adolescente ao qual se atribui a prática de ato infracional. A autora da proposta argumenta que o princípio do contraditório e da ampla defesa devem ser respeitados nessa fase procedimental de apuração do ato infracional. Por fim, a deputada argumenta que a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente implica na necessidade da assistência de um defensor para que ele não se apresente indefeso ao Ministério Público.

O PL de 1999 chegou a tramitar no Congresso Nacional, tendo sido aprovado nas Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e recebido algumas emendas. Em maio de 2000, o Projeto fora despachado ao Senado Federal. Em julho do mesmo ano o projeto foi integralmente vetado. Quatro anos depois se discutiu o veto presidencial a esse PL e em 2008 o veto foi votado pelo Congresso Nacional. O trâmite desse projeto se encerrou em maio de 2009 com a manutenção do veto proposto ao PL 256/1999, numa votação de 272 votos favoráveis ao veto contra 87 contrários num quórum de 365 parlamentares.

O Projeto de Lei nº 5876 apresentado em 2013 também foi aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Em janeiro de 2015 o projeto fora arquivado, tendo a deputada Luiza Erundina apresentado requerimento solicitando o desarquivamento no mês seguinte, o que se efetivou e no-



vamente o Projeto foi aprovado na CCJC. Contudo, o PL voltou ao arquivo no início de 2019 e foi novamente desarquivado em fevereiro de 2019, sendo essa a última movimentação sinalizada pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Outro projeto que propõe assegurar direitos aos adolescentes é o PL 5673/2009, apresentado pelo deputado Glauber Braga (à época no PSB/RJ), que propõe a não aplicação de Medidas Socioeducativas de internação e semiliberdade a adolescente que praticou o ato infracional em decorrência de drogadição ou sob efeito de droga. Propõe estender os benefícios da anistia, graça e indulto ao âmbito do processo de apuração do ato infracional e que a medida de internação só seja aplicada após o trânsito em julgado da sentença.

Na justificativa do projeto, o autor recapitula o Estatuto da Criança e do Adolescente e seus princípios, que vão no sentido da garantia de proteção à infância e juventude e de direitos fundamentais. Contudo, Glauber realiza uma ressalva apontando as medidas segregadoras e penalizantes contidas no ECA quando na hipótese de cometimento de ato infracional. O autor observa que o princípio protetivo da legislação cai por terra ao se prever a pena privativa de liberdade ao adolescente acusado sem que a decisão tenha o trânsito em julgado.

O autor recapitula ainda o artigo 122 do ECA, que trata das ocasiões em que a medida socioeducativa de internação pode ser aplicada, como na hipótese de crime cometido com grave ameaça ou violência

(hipótese que, segundo o autor, implica numa quantidade específica e restrita de atos infracionais). Todavia, tal legislação é mobilizada frequentemente para punir adolescentes envolvidos com o tráfico de entorpecentes. Nesse ponto, o autor contrasta a legislação supracitada com o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que dispõe em um de seus artigos a isenção da pena na hipótese de cometimento de crime quando motivado pela dependência ou sob efeito de drogas em que o agente se encontrava incapaz de compreender a ilicitude da prática, referindo-se, portanto, ao instituto da inimputabilidade. O autor pontua que tal benefício de isenção da pena deve ser estendido ao adolescente acusado da prática de ato infracional.

Quanto à alteração legislativa tangente à questão da reincidência, Glauber Braga observa uma contradição entre o artigo 63 do Código Penal (que trata da reincidência) e a Constituição Federal, já que o instituto da reincidência atentaria contra as garantias institucionais. Nesse ponto, observa-se que o instituto da reincidência viola o direito que deveria impedir que algum sujeito seja punido duas vezes por um mesmo fato. Como base para seu argumento, o parlamentar cita Fauzi Hassan Choukr e exemplos de decisões na jurisprudência que rejeitam a aplicação da reincidência.

Ao final, o deputado conclui que o Código Penal trataria de forma mais benéfica os adultos que cometeram crimes do que o Estatuto da Criança e do Adolescente. E afirma a necessidade de acrescentar ao

artigo 122 do ECA o trânsito em julgado da sentença. Por fim, aponta que como a medida socioeducativa não encontra respaldo na Lei de Execuções Penais, não estão assegurados ao adolescente benefícios de progressão de regime, livramento condicional, remissão, anistia e indulto, o que representaria então um desrespeito ao ordenamento jurídico.

Quanto à tramitação do referido projeto de lei, cabe destacar que a proposição passou pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) em 2010 (onde o parecer foi aprovado), foi arquivada e desarquivada em 2011, passou pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), onde foi rejeitada pelo relator Osmar Terra em 2012. Em 2013, foi objeto de um requerimento do deputado Vieira da Cunha (PDT/RS) pela tramitação em conjunto de projetos sobre o tempo de internação e pela instalação de uma comissão especial para avaliar tais propostas, o que foi deferido parcialmente (algumas das propostas não foram apensadas). Em novembro de 2016, a proposta foi recebida na Comissão Especial, apensada ao PL 7197/02 e a última movimentação que consta no sítio eletrônico da câmara legislativa diz respeito ao desarquivamento da proposta (em 2019), não indicando nenhuma outra movimentação desde então.

Outro conjunto de proposições que podem ser consideradas garantistas é composto pelos Projetos de Lei n<sup>o</sup>s 2371/2015, do deputado amazonense Hissa Abrahão (PPS/AM); 217/2019, do deputado paulista Roberto de Lucena (PODE/SP), e 1794/2019, do depu-



tado paraibano Julian Lemos (PSL/PB). As três propostas visam acrescentar um parágrafo ao artigo 107 do Estatuto da Criança e Adolescente para que seja assegurado ao adolescente apreendido a indicação de advogado constituído ou o envio imediato da cópia da apreensão para a Defensoria Pública. Nas três proposições apresenta-se, na justificativa, o dado de que a maioria dos jovens envolvidos com a violência são negros e pobres e que se cria um biotipo do criminoso identificado com essas características. Além disso, justifica-se que a proposta equipararia o Estatuto da Criança e do Adolescente ao artigo 306 do Código de Processo Penal, ao fazer com que se comunique rapidamente a Defensoria Pública quando da apreensão de jovens sem condições de constituir defesa.

O PL 2371/2015 passou pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) em 2016 e foi aprovado. Em 2017 foi recebido pela CCJC, teve um relator designado, mas não fora aprovado nem rejeitado, tendo sido arquivado no início de 2019 e devolvido à Coordenação de Comissões Permanentes ao final de 2019.

O PL 217/2019, de Roberto de Lucena, consiste na reapresentação do PL 2371/2015, que fora arquivado. Além disso, o PL 217/2019 teve o Projeto 1794/2019 apensado a ele. Quanto à tramitação do Projeto de Lei, houve a aprovação do PL na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e foi recebido pela CCJC em fevereiro de 2020. Encontra-se aguardando designação de relator nessa comissão.

O Projeto de Lei nº 246/2020, apresentado pelo então senador Demóstenes Torres (Sem Partido), que



propõe que os recursos efetuados pela defesa de sentença que julgue procedente a representação contra adolescentes pela prática de ato infracional seja recebida, sempre, no efeito suspensivo. Isso significa dizer que, embora o adolescente seja “condenado”, se a defesa interpuser recurso, este suspenderá os seus efeitos.

Por fim, cabe mencionar o PL 7908/2017, do deputado Francisco Floriano (DEM/RJ), que trata da inclusão de audiências de custódia no processo de apuração do ato infracional, sob a justificativa de salvaguardar os direitos do adolescente acusado e em crítica às oitivas informais, compreendidas pelo deputado como um momento de violação de direitos, já que ocorre sem a garantia ao contraditório e à ampla defesa. Trata-se de uma proposta que aproxima a justiça juvenil da justiça criminal, mas as justificativas mobilizadas pelo parlamentar envolvem a necessidade de ampliar as garantias processuais e os direitos do adolescente.

## **DEMAIS PROPOSTAS**

### **Profissionalização**

Dos projetos de lei inseridos na categoria Profissionalização, dois chamam atenção para a forma como tal temática é abordada ao ser voltada para adolescentes em cumprimento de medida: o PL 183/2011 e o PL 168/2008.

O Projeto de Lei nº 183/2011 tem como autor o então deputado Weliton Prado (PT/MG) e trata da obrigatoriedade da promoção de cursos sobre reutilização e reciclagem por empresas de supermercados e varejistas voltados a egressos do sistema prisional e a jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

Este projeto é especificamente voltado para as empresas varejistas e de supermercado com mais de 40 funcionários e estabelece que tais empresas deverão oferecer cursos de reutilização e reciclagem de papelão descartado em laboratórios próprios, em parceria com instituições sem fins lucrativos cadastradas no extinto Ministério do Trabalho e Emprego. Além disso, tais empresas deveriam ser notificadas e fiscalizadas por órgão ambiental e da justiça - não especificados -, e pela Secretaria da Receita Federal quanto à realização desses cursos. As empresas que seguirem corretamente os termos da lei terão concedido o selo de Empresa Ecologicamente Correta. Os adolescentes em cumprimento de medida só são mencionados como público desses cursos obrigatórios. Em momento algum, na redação da lei, é especificada como tal atividade será regulamentada e estabelecida no sistema socioeducativo.

A justificativa gira em torno da importância da questão ambiental para a sociedade e para as empresas, as quais, segundo o autor, estão preocupadas com a sua responsabilidade ambiental e social, e em como tal temática merece a sensibilização sobre a responsabilidade de todos. Em segundo lugar, é posto como “igual desafio” a dificuldade de reinserção

social e no mercado de trabalho por egressos e jovens em medida socioeducativa. No desenvolvimento argumentativo sobre o público desses cursos de capacitação, dois trechos chamaram a atenção:

*i. Ao tratar da dificuldade de criar mecanismos de inclusão social de egressos do sistema prisional e de jovens em cumprimento de medida, o deputado declara que: “torna-se fundamental que esse público participe, de forma concreta e integrada a sua realidade, de processos socialmente includentes, voltados para o desenvolvimento de habilidades e para a busca de soluções para questões da atualidade”.*

*ii. Além disso, o deputado declara que “a educação é uma ferramenta imprescindível” para a reinserção, pois com ela “essas pessoas têm a oportunidade de reavaliar suas atitudes e hábitos, realinhando-os na adoção de atitudes assertivas de conservação e respeito à natureza” (grifo nosso).*

Esse projeto está registrado no site da Câmara dos Deputados como “Retirado pelo autor” e se assemelha a outros dois PL levantados pela pesquisa: 7.934/2010 e 322/2010, os quais também tratam da realização de cursos do mesmo tema pelo mesmo tipo de empresa, sendo a redação e a justificativa do PL 7.934/2010 idênticas. Com esses três projetos é possível questionar, entre tantos temas de cursos que podem ser ofe-



recidos por supermercados para promover uma maior reinserção social, por que somente há proposições para a capacitação em reutilização e reciclagem?

Já o Projeto de Lei da Câmara 168/2008 é um encaminhamento do Senado Federal do PL 1.871/2003, o qual tem como uma das providências a regulamentação da partilha dos lucros ou resultados provenientes das atividades de profissionalização realizadas por adolescentes em regime de semiliberdade. Para tanto, o projeto propõe a alteração do artigo 120 do ECA, acrescentando dois parágrafos: um que estabelece que as atividades tanto de escolarização quanto de profissionalização no regime de semiliberdade sejam supervisionadas por uma autoridade judiciária; e um que estabelece que os lucros ou resultados do trabalho realizado pelo adolescente em semiliberdade na atividade de profissionalização seja distribuído entre o adolescente (50%), seus familiares (25%) e para a entidade de atendimento (25%), sendo o valor pago ao adolescente depositado em conta poupança que só poderá ser resgatado após conclusão da medida.

A justificativa deste projeto se refere ao PL anterior, de autoria do deputado Antônio Carlos Biscaia (PT/RJ), o qual tem início com a definição da adolescência como uma fase conflituosa que, em conjunto com aspectos da desigualdade social, como a baixa escolaridade e o uso de drogas, pode encaminhar o adolescente a cometer atos infracionais. Além disso, o autor destaca a importância do Estado para a eficiência das medidas socioeducativas e, conseqüentemente, “conjurar” a reincidência, sendo necessária



a modificação proposta pelo projeto de lei. O parágrafo final da justificativa resume bem não só o argumento utilizado por esse deputado, mas pela maioria dos projetos categorizados como profissionalização:

*i. “Corrigir e reeducar o adolescente infrator, utilizando-se de métodos pedagógicos e recuperando-o gradualmente, é função primária do sistema correcional. Receber o infrator após o tratamento sócio-educativo, colocando-o no caminho da honrosa adaptação ao trabalho, dos estudos e do respeito às normas da vida coletiva, é papel de toda a sociedade” (grifo nosso).*

Assim como em outros PL, o trabalho é visto como algo que traz dignidade ao adolescente internado.

Este projeto se encontra arquivado e se assemelha ao PL 4.445/2008.

## **Escolarização**

Na categoria Escolarização, destaca-se o PL 8.231/2014, de autoria do então deputado Heuler Cruvinel (PSD/GO), que trata da obrigatoriedade da escolarização regular e profissionalizante para os adolescentes em cumprimento de medida e da possibilidade de remição do tempo de medida a partir dos dias estudados. Para tanto, propõe-se no projeto a alteração dos artigos 101 e 112 do ECA para tornar a escolarização e participação em cursos técnico-pro-

fissionalizantes obrigatórios para os adolescentes em cumprimento de medida, alteração essa encontrada em todos os PLs dessa categoria, e tornar possível remir o tempo de internação na proporção 1 dia de internação por 5 dias de estudo (tanto no ensino regular quanto profissional).

A justificativa desse projeto se baseia na ideia da necessidade de uma reinserção social plena sem tornar a medida um castigo, mas uma “oportunidade de inserção e processos educativos”. Além disso, o autor considera a inserção de cursos técnicos profissionalizantes como importante para que o adolescente, ao concluir sua medida, tenha reais oportunidades de exercer ocupação profissional. Segundo o deputado, essa alteração, em conjunto com a possibilidade de remição, é uma solução de baixo custo capaz de “combater a escalada da criminalidade infanto juvenil em nosso país, sem precisar enfrentar o paradigma da redução da maioridade penal”.

Este PL encontra-se aguardando a designação do relator.

## Outras

Dentre os Projetos de Lei que não puderam ser classificados pelas categorias que criamos, podemos destacar cinco proposições.

A primeira delas é o PL 116/2012, de autoria do Senador Pedro Taques (à época no PDT/MT), que trata da possibilidade de intervenção da vítima ou alguém que a represente enquanto assistente de acusação

do Ministério Público no processo de apuração do ato infracional, alterando o artigo 190 do Estatuto da Criança e Adolescente. O senador justifica que tal alteração auxilia na busca da verdade real no processo. A ambiguidade da proposição advém do fato de que ela não assegura tampouco retira direitos do adolescente acusado de ato infracional, já que não estão claros os objetivos da proposta.

A segunda proposta é o PL 3208/2015, do deputado Celso Jacob (MDB/RJ), que trata da fiscalização das entidades governamentais e não governamentais referidas no ECA por outras entidades, como o Judiciário, o Ministério Público, os Conselhos Tutelares e a Defensoria Pública - incluída entre as instituições fiscalizadoras por meio desse projeto de lei. O PL altera também o artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse mesmo grupo de proposições, destaca-se o PL 1004/2019, do deputado Capitão Augusto (PL/SP), que tem como tema alterar a forma como se registra o flagrante do ato infracional, sob a justificativa de otimizar o uso dos recursos humanos das polícias. A ambiguidade da proposição reside em sua falta de clareza quanto à geração de prejuízos ou benefícios para os adolescentes durante o processo de apuração de ato infracional.



# A ADOLESCÊNCIA COMO CATEGORIA SOCIAL





Nos itens anteriores apresentamos detalhadamente as proposições legislativas analisadas na pesquisa, tanto com a descrição das características gerais do universo pesquisado quanto com a análise mais qualitativa das categorias temáticas construídas para sistematizar as proposições. Considerando as construções discursivas que compõem as proposições investigadas, neste item apresentamos uma reflexão sobre o processo de construção social da adolescência a partir da análise da categoria do discernimento que tem acompanhado as transformações históricas no tratamento de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais.

As pesquisas e estudos da História e da Sociologia sobre adolescência têm demonstrado que a adolescência (assim como outras etapas da vida) é categoria social ligada às diferentes formas de organização social e objetos de disputas (Morales & Weinmann, 2020; Cesar, 2008; Ariès, 2006; Donzelot, 2001; Abramo, 1994; Dornbush, 1989; Bourdieu, 1983). A adolescência é uma categoria sócio-histórica, que possui história recente. Sua emergência é associada sobretudo ao psicólogo norte-americano Stanley Hall, que publica em 1904 o livro “Adolescência: sua psicologia em relação com a fisiologia, antropologia, sociologia, sexo, crime, religião e educação” (Adolescence: Its psychology and its relations to physiology, anthropology, sociology, sex, crime, religion and education). Em uma chave biologizante, ele argumenta que a adolescência seria uma fase natural da vida humana que ele teria somente “des-

coberto” (Demos & Demos, 1969). Desde esse momento, a adolescência passa a ser tematizada em discursos de médicos, psicólogos e pedagogos e caracterizada por uma espécie de “doença natural”, cercada pelos perigos relacionados à delinquência e à sexualidade (Cf. Cesar, 2008; Saes, 2003). Tanto a adolescência quanto a juventude são construídas a partir da noção de crise, sempre vistas como “fases conturbadas”, uma “idade difícil”, marcada por conflitos e revolta. A própria visibilidade da adolescência é fortemente marcada pelos comportamentos tidos como “desviantes” ou “anormais”. São, assim, categorias que emergem como problema vinculado, desde o princípio, às questões da delinquência, de um lado, e da rebeldia e da revolta, de outro (ABRAMO, 1994).

Para além da variação histórica e entre sociedades, a visão da adolescência é permeada pelas variações e desigualdades existentes entre os grupos sociais internos a cada sociedade. Os sentidos, classificações e práticas envolvidos na constituição do sujeito adolescente não são inteiramente homogêneos e produzem experiências e trajetórias distintas a depender dos marcadores sociais de gênero, raça e classe. É possível dizer que a construção, por exemplo, da delinquência como comportamento “normal” na adolescência é refratada pelos processos de criminalização da pobreza (Coelho, 1978) e de sujeição criminal (Misse, 2010), que tornam a criminalidade atributo reificado de determinados indivíduos com perfil racial e social determinado.

Exemplo disso é a experiência da condição adolescente e a trajetória de adolescentes negros, marcada por processos de estigmatização particulares, que podem tornar as consequências de um ato infracional distintas daquelas vividas por adolescentes com outros perfis.

Afirmar que a adolescência é um produto de processos sociais e objeto de disputas e discursos não significa afirmar que essa categoria não tenha consequências importantes na definição de experiências concretas e de trajetórias individuais. Pelo contrário, a compreensão da adolescência como processo social envolve observar justamente os efeitos concretos das dinâmicas de classificação e produção de sentido envolvidas na mobilização prática dessa categoria em relações e instituições para a constituição de grupos, de identidades sociais e de trajetórias.

A mobilização das categorias é também fator que influencia os processos sociais de construção de si e os modos particulares de subjetivação (Pappámikail, 2011). Torna-se necessário, assim, falar em “adolescências” para poder dar conta da heterogeneidade de experiências e modos de tratamento que afetam os indivíduos pertencentes a diferentes grupos sociais nessa fase da vida e em conexão com a noção de juventudes (León, 2005).



# REVISÃO DA CATEGORIA “DISCERNIMENTO”

## A questão do discernimento

*Na Inglaterra e na Itália de antigamente para conhecer se a criança agira ou não com discernimento, aplicava-se a prova da maçã de Lubeca, que consistia em oferecer uma maçã e uma moeda. Escolhida a moeda estava provada a malícia e anulada qualquer proposta legal com proteção. Por isso, encontram-se registros sobre a pena capital recaindo em crianças de dez e onze anos. Esse princípio se baseava em o juiz, ou algum outro especialista, avaliar se a criança ou o adolescente já possuía aptidão para distinguir o “bem” do “mal”, o justo do injusto, o lícito do ilícito. Como não existiam garantias e requisitos objetivos a serem observados, o futuro de crianças e adolescentes dependia, exclusivamente, dos critérios considerados pelo magistrado, que decidia de acordo com seu arbítrio (Tavares, 2004).*

A crença de que as crianças não devem ser responsabilizadas criminalmente ou punidas por suas condutas, pelo menos não na mesma medida punitiva dirigida aos adultos, existe há mais de 2.000



anos. Na Tábua VIII da Lei das Doze Tábulas (451 a.C. - 488 a.C.), por exemplo, qualquer pessoa que pastasse ou cortasse a colheita de outro à noite seria punida com a morte. No entanto, se o infrator fosse uma criança, ele seria açoitado e obrigado a pagar o dobro do valor dos danos causados. Embora essas punições pareçam duras para os padrões contemporâneos, essa lei demonstra que já havia um tipo de punição diferente para crianças (Wagland & Bussey, 2015).

As leis anglo-saxãs da época do rei Aethelstan também determinavam que era impróprio responsabilizar criminalmente as crianças pequenas por sua conduta (Crofts, 2003). Acreditava-se que nenhuma pessoa com menos de 15 anos deveria ser condenada à morte, a menos que as circunstâncias indicassem que a pessoa estava ciente de que a sua ação seria prejudicial (Wagland & Bussey, 2015).

A questão da idade mínima de responsabilidade criminal na Inglaterra começou no século VIII, quando se estabelecia que crianças acima de 10 anos poderiam ser responsabilizadas criminalmente por suas ações. Desde a época de Eduardo III (1312 a 1377), o princípio *de doli incapax*<sup>6</sup> foi sendo ampliada. Esse princípio corresponde ao discernimento, momento em que se começa a compreender que o entendimento sobre o que é certo ou errado varia a partir de certas idades das crianças (Delmage, 2013).

---

<sup>6</sup> *Doli incapax* significa “incapaz de causar danos”, portanto, isentas de qualquer responsabilidade criminal (Mathews, 2001).

A edição de *Hale's History of the Pleas of the Crown* em 1778 reforçava esse princípio *doli incapax*, em que se considera a criança incapaz de discernir entre o bem e o mal (Delmage, 2013). A presunção do chamado *doli incapax* tinha sido introduzido por se compreender que crianças menores de 7 anos não tinham discernimento sobre as consequências de suas ações. Para crianças entre 7 e 14 anos, *doli incapax* era uma presunção relativa, porque era necessário avaliar o discernimento com relação ao dano causado. Ao longo dos anos, o limite etário foi sendo ampliado a partir de vários debates, sobretudo no campo científico.

Argumentos baseados em explicações científicas do desenvolvimento foram se constituindo enquanto justificativa para determinar que certas faixas etárias não apresentavam maturidade para discernir sobre seus atos. Passa a haver uma defesa de uma avaliação da maturidade como algo que poderia ser realizado por uma gama de profissionais (Delmage, 2013). Assim, o argumento é que o estado mental de alguém indica o seu grau de maturidade, intencionalidade, responsabilidade e culpa (Hughes & Mcphetres, 2016; Wagland & Bussey, 2015).

Além das explicações neurocientíficas, a necessidade de haver um rol de direitos específicos voltados para crianças e adolescentes foi se desenvolvendo a partir da segunda metade do século XX. Esse momento histórico foi, sobretudo, demarcado pelas discussões advindas da elaboração da Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU, bem como da

Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (Rosemberg & Mariano, 2010; Arend, 2020).

## A noção de discernimento na legislação brasileira

A noção de discernimento era um dispositivo existente no Código Criminal do Império<sup>7</sup> e esteve presente na legislação brasileira até 1927, quando foi promulgado o Código de Menores, formulado a partir de críticas a essa categoria. Era um conceito que tratava da responsabilidade criminal dos adolescentes, em que se estabelecia que os menores de 14 anos que tivessem agido com discernimento de seus atos deveriam ser recolhidos às casas de correção pelo tempo que o juiz considerasse necessário (Alvarez, 1990, p. 62).

Segundo Alvarez (1990), o jurista Tobias Barreto, autor do livro “Menores e Loucos” (1884), foi um dos maiores críticos da noção de discernimento<sup>8</sup>. Segundo ele, esse conceito era ultrapassado, impreciso, ineficaz, considerado inaplicável na prática e incapaz de levar em conta as causas do envolvimento do “menor” no cometimento de um crime, sobretudo porque era uma noção que não considerava os contextos nos quais os

---

<sup>7</sup> Inspirado no Código Penal Francês de 1810 (TAVARES, 2004).

<sup>8</sup> Tobias Barreto, assim como Mello Mattos, Evaristo de Moraes, Ataulpho de Paiva, Alcindo Guanabara, Lopes Trovão, Noé Azevedo, entre outros, influenciados pelos ideais da escola positivista de direito penal, já no final do século XIX, passam a defender a criação de uma justiça para “menores”, voltada a uma prática pedagógica, tutelar e recuperadora (ALVAREZ, 1990; 1996).



adolescentes estavam inseridos, nem, tampouco, a responsabilidade do Estado nesses contextos.

A noção de discernimento determinava a existência ou não da consciência das pessoas menores de idade sobre o ato cometido. Para seus críticos, ela não era capaz de dar conta de gradações e especificidades da consciência em relação ao ato. Em torno dessa consciência poderia haver uma série de condições externas atuando no sentido de desvirtuá-la. Assim, não bastava mais constatar e punir o ato, “mas se coloca como necessário estudar a linha tênue que liga a consciência ao ato praticado, o maior ou menor grau de aproximação entre ambos, as condições que desvirtuam ou tornam imprecisa sua relação” (Alvarez, 1990, p. 72). Dessa forma, entendia-se que se o adolescente não tinha ainda o discernimento para ter consciência de seus atos, ele não poderia ser punido como um adulto, o que exigia um novo modelo de justiça voltado a essa especificidade. Uma nova legislação surgiu desses debates, propondo que o adolescente deveria ser tutelado, e não punido (Alvarez, 1990, p. 73). A repressão não era vista como a melhor estratégia para lidar com a criminalidade juvenil: “Segundo o discurso da Nova Justiça, o antigo instrumento, a prisão, deve ser substituído pelo novo instrumento de combate à criminalidade: os tribunais especiais para menores” (Alvarez, 1990, p. 84).

A crítica ao discernimento vai justamente fazer surgir a proposta de uma nova justiça para “menores”, apontando para a necessidade de novas práti-



cas jurídicas e institucionais para esse público. Outros termos passam a ser inseridos na gramática dessa justiça, que substituem os entendimentos presentes no código anteriormente vigente. Buscava-se uma justiça não punitiva, mas recuperadora, educativa e disciplinar (Alvarez, 1990, p. 63). Outros críticos vão adensar as considerações apontadas por Tobias Barreto e trazer novas perspectivas a serem consideradas no que seria o Código de Menores. O discurso sobre a menoridade presente neste momento aponta para o dever do Estado para com a infância, com ênfase claramente tutelar. Nesse discurso, o Estado deve assistir a infância para evitar sua inserção na criminalidade, encarnando uma visão essencialmente paternalista (Alvarez, 1990, p. 62).

Nesse sentido, o Código de Menores de 1927 inaugura uma nova forma de pensar a infância e juventude e a responsabilidade do Estado perante esse público. Os adolescentes não deverão ser, de modo algum, punidos. O Código de Menores de 1927 representa, assim, a mudança de um paradigma até então em vigor nos códigos anteriores sobre responsabilidade criminal. O discernimento deixa de ser a noção mobilizada para se punir menores de idade, e outras noções são mobilizadas para tratar desse público, como tutela, recuperação e disciplina: “O que se abre aqui, portanto, não é apenas a crise de um velho conceito, o discernimento, como algo abstratamente ultrapassado, mas sim a reorganização dos discursos jurídicos e das formas de institucionalização” (Alvarez, 1990, p. 69).

O grau de responsabilidade passa a ser então uma das noções a serem consideradas: “o indivíduo pode não ter total responsabilidade em relação a seus atos; pode ter consciência do ato, mas não capacidade moral para julgá-lo como bom ou mau” (Alvarez, 1990, p. 70). Neste caso, o juiz de menores passa a ser quem examinará a responsabilidade ou não do adolescente, apreciando-a como fruto do meio e das condições morais do menor. Contudo, essa nova justiça especial para adolescentes não vai apenas requerer um juiz especializado, “um juiz paternal”, mas vai exigir também uma série de outros especialistas. “Um corpo de especialistas deve se encarregar de pesquisar e de conhecer os antecedentes da criança” (Alvarez, 1990, p. 85). “Um inquérito dirá se o menor é, ou não, recuperável, e não se ele é, ou não, responsável. A “Nova Justiça” já está, assim, instalada ao lado do discernimento, que figura apenas como velha moeda, agora sem valor” (Alvarez, 1990, p. 75). No lugar da prisão comum, portanto, há os tribunais para menores e a inserção de toda a rede assistencial a ele articulada (Alvarez, 1990, p. 92).

Nesse sentido, conforme Almeida e Alvarez (2017, p. 10):

*A nova justiça para menores abandona, assim, a responsabilidade como fundamento da intervenção e elege como seu alvo de incidência precisamente a irresponsabilidade dos menores, ou ainda, os determinantes sociais de sua incapacidade moral. São*

*as condições de vida do menor, a falta de educação e a situação de abandono moral e material, fatores que deformam sua capacidade de avaliação moral sobre seus atos e causam o crime, que se tornam os alvos privilegiados da ação do estado.*

O Código de Menores de 1927 adota, assim, um dispositivo de penas indeterminadas em que se estabelece que a medida seja mantida “por todo o tempo necessário à sua educação” (Art. 68, §2º; Art. 69, §3º) ou “até que se verifique sua regeneração” (Art. 71) (Almeida & Alvarez, 2017, p. 9).

Segundo Tavares (2004), em 1969 tentou-se incluir o critério de discernimento no Código Penal, em seu artigo 33, ao estabelecer o retorno do critério biopsicológico, com possibilidade de aplicação de pena ao maior de 16 e menor de 18 anos, comprovado que o adolescente entendesse o caráter ilícito do ato, tornando a presunção da inimputabilidade algo relativo. Essa inclusão foi muito criticada na época, pois havia, de certo modo, a necessidade de um exame criminológico para a verificação da capacidade do adolescente em compreender suas ações. Esse código não chegou a entrar em vigor. Desse modo, a maioria penal continuou sendo 18 anos de idade, submetendo os “menores” à legislação especial.

Ainda nessa época, no contexto da ditadura, Tavares descreve que, mesmo não tendo vingado a noção do discernimento no Código Penal, ela foi inserida no Código Penal Militar: “Art. 50. O menor de dezoi-



to anos é inimputável, salvo se, já tendo completado dezesseis anos, revela suficiente desenvolvimento psíquico para entender o caráter ilícito do fato e determinar-se de acordo com este entendimento. Neste caso, a pena aplicável é diminuída de um terço até a metade” (Tavares, 2004).

Em 1979, um novo Código de Menores é editado, fortemente influenciado pela Constituição de 1969. Essa legislação reafirmava a doutrina de situação irregular e, assim como o Código anterior, não tratou da questão do discernimento (Waquim *et al.*, 2018).

Com a transição democrática e amobilização para uma nova Constituição, movimentos sociais de proteção e defesa da infância participaram ativamente do processo da constituinte e conseguiram inserir artigos referentes à proteção da infância e juventude (artigos 227 e 228).

A Doutrina da Proteção Integral, inserida no Estatuto da Criança e do Adolescente, e a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos marcam a mudança de paradigma em relação ao tratamento de crianças e adolescentes (Vicentin, 2006), e traz uma nova compreensão sobre a forma de responsabilizar adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Introduzem-se as medidas socioeducativas previstas no artigo 112 do ECA aplicáveis exclusivamente aos casos de prática de atos infracionais. Os objetivos das medidas socioeducativas serão, posteriormente, detalhados na Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012), que regulamentou a execução das medidas socioe-



educativas por meio da criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). De acordo com o Artigo 1º do SINASE, as medidas socioeducativas têm como objetivo: “I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”.

O SINASE estabelece também o Plano Individual de Atendimento (PIA), ferramenta de registro e gestão da medida socioeducativa, elaborada por uma equipe interdisciplinar, com participação do adolescente e de seus familiares (Brasil, 2012). O PIA é um instrumento que deve ser utilizado para orientar o processo de avaliação do adolescente e as decisões durante a execução das medidas socioeducativas.

Interessante perceber que, apesar de a noção de discernimento ter sido suprimida das legislações que tratam de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais, a questão do desenvolvimento de uma consciência sobre seus atos passou a ser um pré-requisito adotado nas práticas de avaliação do adolescente durante o cumprimento da medida. Segundo Almeida e Alvarez (2017), dados de uma pesquisa sobre o processo de execução da medida de

internação em São Paulo indicam que a medida socioeducativa passa a ser vista como tendo o papel de fazer com que os adolescentes "desenvolvam crítica" sobre o ato cometido, algo a ser avaliado ao longo do tempo: "O que será avaliado ao longo do tempo para determinar o fim da internação é se o adolescente se arrepende 'verdadeiramente' pelo ato cometido, colocando a responsabilidade como produto da medida" (Almeida & Alvarez, 2017, p. 4).

Conforme Almeida (2016), os relatórios elaborados pelas equipes das unidades de internação subsidiam os juízes em suas decisões pelo término da medida ou não. "Os relatórios são o produto da construção narrativa do fato da transformação do adolescente como efeito da medida, trabalho que envolve, como elemento central, a avaliação da crítica do adolescente e de sua estruturação infracional" (Almeida, 2016, p. 9).

Se para a inauguração de uma nova justiça que trate dos adolescentes a discussão sobre discernimento foi considerada ineficaz e improdutora, nos debates legislativos para redução da maioridade penal ela reaparece como um dos argumentos que fundamentam e justificam essa mudança. Os debates parlamentares mostram que a noção de discernimento continuou circulando nos debates sobre justiça juvenil e a questão da menoridade penal. E isso fica mais evidente quando se olha para os projetos de lei que visam a redução dessa idade, como as noções de discernimento e desenvolvimento presentes na PEC 171 (Silva & Oliveira, 2015; Machado & Primo, 2016; Santos, 2017; Benetti, 2017; Mansur & Rosa, 2021). Há

uma crítica nesses discursos parlamentares à avaliação da maioria a partir de um critério puramente biológico, entendendo que é preciso considerar as mudanças ocorridas nos últimos tempos quanto ao acesso dos adolescentes à informação e à tecnologia (Santos, 2017). Esse argumento é complementado pela ideia de que o adolescente possui capacidade de entender o que é certo e o que é errado e que, portanto, deveria estar sujeito às mesmas responsabilidades de um adulto (Silva & Oliveira, 2015).

Embora seja muito mencionada em discursos parlamentares, a questão do "discernimento", da capacidade individual e íntima de uma pessoa, em determinada idade, de perceber determinada conduta como nociva, perigosa, ofensiva, é um conceito amplo, aberto a uma infinidade de investigações e definições possíveis, por parte das mais diversas áreas do conhecimento. Como indicado, essa categoria tem acompanhado a história da justiça especializada para crianças e adolescentes e as alterações sociais nas formas de se perceber as crianças e os adolescentes, não só no Brasil como em diversos países da Europa.

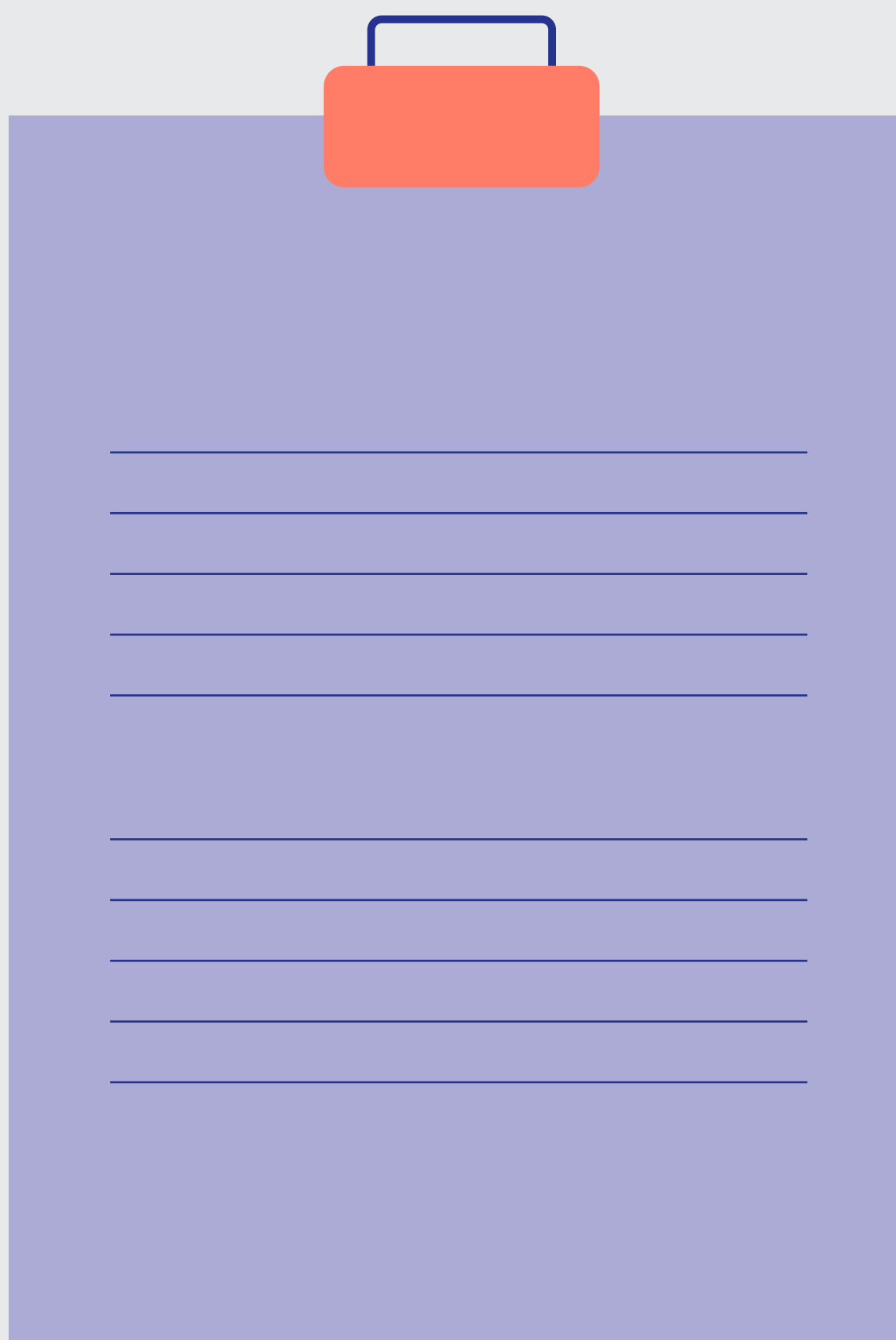
O Estatuto da Criança e do Adolescente e, antes dele, a Convenção sobre os Direitos da Criança deslocam inteiramente a justiça juvenil das alternativas do discernimento e da tutela. O que sustenta a necessidade de um sistema especializado para os adolescentes autores de atos infracionais e a necessidade de mantê-los fora da justiça criminal não é a incapacidade de os adolescentes compreenderem os seus atos ou seu grau de maturidade mental. Ao afirmar

crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o ECA deixa de defini-los a partir de suas incompletudes e incapacidades. A condição especial de pessoa em desenvolvimento é considerada como critério que exige do Estado a garantia de sua proteção contra medidas, políticas e formas de intervenção que possam prejudicar o seu desenvolvimento, e demanda a prioridade absoluta da garantia dos seus direitos. Nos discursos das propostas parlamentares analisadas, há a referência às condições da vida contemporânea (desenvolvimentos tecnológicos, acesso à informação) que tornariam os adolescentes mais “maduros” do que antigamente. O que a história do tratamento de crianças e adolescentes demonstra é que a visão de que crianças poderiam ser julgadas como adultas existiu já no início do século XIX e é criticada desde o início do século XX.





# REFERÊNCIAS



ABRAMO, Helena Wendel. **Cenas juvenis. Punks e darks no espetáculo urbano.** São Paulo: Página Aberta Ltda., 1994.

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa.** São Paulo: Boitempo, 2017.

ALMEIDA, Bruna Gisi Martins de Almeida. **A racionalidade prática do isolamento institucional: um estudo da execução da medida de internação em São Paulo.** Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ALMEIDA, Bruna Gisi Martins de; ALVAREZ, Marcos César. **Por uma genealogia da Justiça Juvenil no Brasil: revisitando o Código de Menores de 1927.** In: 18º Congresso Brasileiro de Sociologia 26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF), GT 28 - Sociologia Histórica: rumos e diálogos atuais, 2017.

ALVAREZ, Marcos Cesar. **Emergência do código de menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

AREND, Silvia Maria Favero. **Direitos humanos e infância: construindo a Convenção sobre os Direitos da Criança (1978-1989)**. Tempo, Niterói, v. 26, n. 3, Set./Dez. 2020.

ARIÈS, Philippe. **A história social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BAILLEAU, Francis. **La justice pénale de mineurs en France ou l'émergence d'un nouveau modèle de gestion des illégalismes**. Déviance et Société, v. 26, n. 3, p. 403-421, 2002.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BENETTI, Pedro Rolo. **“Em Defesa da Ordem”**: Debates Parlamentares sobre a Violência no Brasil da Nova República 2017. 245f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília (DF), 2012.

CÉSAR, Maria Rita de Assis. **A invenção da adolescência no discurso psicopedagógico**. São Paulo: UNESP, 2008.

COELHO, Edmundo Campos. **A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 139-161, abr.-jun. 1978.

CROFTS, T. **Doli incapax: Why children deserve its protection**. Murdoch University Electronic Journal of Law, n. 10, 2003.

DELMAGE, E. **The minimum age of criminal responsibility: a medico-legal perspective**. Youth Justice, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 102-110, 2013.

DEMOS, John; DEMOS, Virginia. **Adolescence in historical perspective**. Journal of Marriage and the Family, p. 632-638, 1969.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

DORNBUSCH, Sanford M. **The sociology of adolescence**. Annual review of sociology, v. 15, n. 1, p. 233-259, 1989.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOSHE, Sonya. **Moving beyond the punitive legacy: taking stock of persistent problems in juvenile justice**. Youth Justice, v. 15, n. 1, p. 42-56, 2015.



HUGHES, J. S.; MCPHETRES, J. **The Influence of Psychosocial Immaturity, Age, and Mental State Beliefs on Culpability Judgments About Juvenile Offenders.** Criminal Justice and Behavior, v. 43, n. 11, 1541-1557, 2016.

LÉON, Oscar Dávila. **Adolescência e juventude: das noções às abordagens.** In: FREITAS, Maria Virgínia de; ABRAMO, Helena Wendel; LÉON, Oscar Dávila. Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais. Ação Educativa. Programa de Juventude, 2005.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** Lua Nova: revista de cultura e política, n. 44, p. 81-106, 1998.

MACHADO, Belchior de Jesus C.; PRIMO, Shelley Macias. **Redução da Maioridade Penal: O adolescente em conflito com a lei e os fatores de delinquência.** FIBRA Lex, 0(1), 2016.

MANSUR, Thiago Sandrini; ROSA, Edinete Maria. **Análise das justificativas das propostas sobre redução da maioridade penal.** Argum., Vitória, v. 13, n. 2, p. 208-225, maio/ago. 2021.

MATHEWS, B. **Time, difference and the ethics of children's criminal responsibility.** Newcastle Law Review, v. 5, p. 65-96, 2001.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria ‘bandido’**. Lua Nova, v. 79, p. 15-38, 2010.

MORAES, Bruna Rabello de; WEINMANN, Amadeu de Oliveira. **Notas sobre a história da adolescência**. Estilos da Clínica, v. 25, n. 2, p. 280-296, 2020.

MUNCIE, John. **The “punitive” turn in juvenile justice: cultures of control and rights compliance in western Europe and the USA**. Youth Justice, v. 8, n. 2, p. 107-121, 2008.

PÁPPAMIKAIL, Lia. **A adolescência enquanto objeto sociológico**. In: PAIS, José Machado; BENDIT, René; FERREIRA, Vítor Sérgio (Orgs.). Jovens e Rumos Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2011. p. 81-100.

ROSEMBERG, Fúlvia.; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A Convenção Internacional Sobre os Sireitos da Criança: debates e tensões**. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010.

SAES, Danuza Sgobbi. **Adolescentes infratores: um estudo compreensivo**. Dissertação (mestrado) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

SALLÉE, Nicolas. **Rehabilitation within a punitive framework: responsabilization and disciplinary**

**utopia in the French juvenile justice system.** Youth justice, v. 17, n. 3, p. 250-267, 2017.

SANTOS, Graziela Lins. **Adolescência sob controle: discernimento e desenvolvimento como relações de poder.** 2017. 90 f. Dissertação (Pós-Graduação em Psicologia Social) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017.

SEMPER, J. V. O.; ALONSO, L. E. E. **Consideraciones sobre el intervalo de vulnerabilidad de la adolescencia.** Cuadernos de Bioética, Madrid, v. 28, n. 1, p. 13-27, 2017.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; OLIVEIRA, Raissa Menezes de. **O adolescente em conflito com a lei e o debate sobre a redução da maioridade penal: esclarecimentos necessários.** Nota Técnica, n. 20, IPEA, 2015.

SIMON, Jonathan. **Governing through crime: how the war on crime transformed american democracy and created a culture of fear.** Nova York: Oxford University Press, 2007. 342 p.

SOZZO, Máximo. **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução.** In: SOZZO, Máximo (org.). **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

STEINBERG, L. **Adolescent development and juvenile justice**. Annual Review of Clinical Psychology, Palo Alto, v. 5, n. 1, p. 459-485, 2009.

TAVARES, Heloisa Gaspar Martins. **Idade penal (maioridade) na legislação brasileira desde a colonização até o Código de 1969**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, v. 508, n. 27, 2004.

VICENTIN, Maria Cristina. **A questão da responsabilidade penal juvenil: notas para uma perspectiva ético-política**. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Org.). Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos (a onda punitiva)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 474 p.

WAGLAND, P.; BUSSEY, K. **Appreciating the wrongfulness of criminal conduct: Implications for the age of criminal responsibility**. Legal and Criminological Psychology, [S.l.], v. 22, n. 1, p. 130-149, 2015.

WAQUIM, Bruna Barbieri; COELHO, Inocêncio M.; GODOY, A. S. de Moraes. **A história constitucional da infância no Brasil à luz do caso do menino Bernardino**. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 88-110, Jan.-Abr. 2018.





# ANEXO 1



# O TEMA DA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NOS DEBATES PARLAMENTARES E NA MÍDIA: BALANÇO DA LITERATURA

A redução da maioridade penal e, posteriormente, a inclusão de propostas para o aumento do tempo de internação, vêm sendo tema dos mais variados estudos no campo das ciências sociais. A literatura aponta que este tema revela posições conservadoras e autoritárias, refratárias às mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. Essas posições se inscrevem em agendas políticas que são mobilizadas em campanhas por candidatos do campo ideológico de direita e mais conservador, e que são acionadas, volta e meia, quando há casos de grande repercussão midiática envolvendo adolescentes. Por isso, a importância de se analisar tanto os debates legislativos sobre a temática, como as opiniões que circulam nas mídias e os enfoques dados pelos jornais. O foco de análise nas representações sociais e nos discursos é frequente nessas pesquisas, sobretudo com relação à imagem dos adolescentes, chamados de “infratores”, e do “ato infracional”. Interessante observar também que há uma estreita relação entre os debates parlamentares e as notícias que circulam nas mídias. É comum parlamentares citarem reportagens jornalísticas como fontes em seus discursos, ao mesmo tempo em que falas de deputados e senadores frequentemente aparecem nos noticiários.

Portanto, importante revisar os estudos que trazem análises sobre esses dois campos de produção de discursos: os debates políticos e as notícias dos veículos de comunicação. Apresentaremos a seguir a revisão da literatura sobre a redução da maioria penal organizada nesses dois eixos.

## **DEBATES PARLAMENTARES ACERCA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE A QUEM SE ATRIBUI A PRÁTICA DE ATO INFRAACIONAL**

Desde a transição da última ditadura militar para a democracia, desenrolada no decorrer da década de 1980, há tensões entre setores da sociedade brasileira que se organizam e se mobilizam em torno da ampliação de direitos para crianças e adolescentes, e os que sustentam, no debate público, uma perspectiva que os percebe como ameaça, demandando, a partir de então, o reforço dos instrumentos punitivos do Estado. Essas tensões se expressaram, dentre outros espaços, nas instituições representativas de nosso sistema político, com atenção especial para o Congresso Nacional, objeto privilegiado desta pesquisa. Assim, desde a constituinte 1987-1988, pudemos observar a atuação de parlamentares em consonância com os dois blocos descritos acima, na defesa da ampliação de direitos e garantias ou na reivindicação de punições mais duras para crianças e adolescentes em conflito com a lei.

As disputas políticas entre ambos não foram pacificadas com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Marco legal incontornável no Brasil, o ECA passou a estar no centro das discussões e também das propostas de alteração legislativa referentes aos temas da infância e da adolescência. Levando em consideração o foco da pesquisa nas iniciativas destinadas a limitar/abolir direitos das crianças e adolescentes, nossa revisão da literatura disponível recaiu sobre as discussões acerca da redução da idade de responsabilização penal. Esse foi o tema que concentrou a maior parte das iniciativas parlamentares, bem como dos esforços analíticos empreendidos por acadêmicos para compreender as posições em disputa. O tema do aumento do tempo de internação para adolescentes em conflito com a lei também aparece, ainda que marginalmente, em alguns dos trabalhos analisados.

O levantamento de documentos relativos aos processos de tramitação de medidas que visassem à redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados revela que apenas cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), o deputado Benedito Domingos (Distrito Federal), eleito pelo Partido Progressista (PP), apresentou a Proposta de Emenda à Constituição de número 171 (PEC 171-1993), cujo objetivo era alterar a redação do artigo 228 da carta magna, reduzindo de 18 para 16 anos a idade mínima para a imputabilidade penal. Entre o dia 18 de agosto de 1993, data em que a matéria foi apresentada, e o dia 19 de agosto de 2015, quando foi aprovada em



segundo turno no plenário da Câmara, transcorreram 22 anos nos quais o tema desapareceu e reapareceu na agenda dos deputados federais de sete legislaturas diferentes. Antes da PEC 171/93, o deputado gaúcho Telmo Kirst (PDS/RS), apresentara a Proposta de Emenda à Constituição número 14, em 18 de maio de 1989. No entanto, tal proposta foi prejudicada pela mesa diretora da Câmara dos Deputados em 1994, em decorrência do encerramento dos trabalhos de revisão constitucional. Ao longo dos 22 anos de tramitação da PEC 171/93, 38 propostas de alteração do artigo 228 da CF foram apensadas à PEC original.

## **1. Investigações sobre representações dos parlamentares acerca de crianças e adolescentes em conflito com a lei: ano de produção, tipo de texto, inscrição disciplinar**

Nosso procedimento de revisão de literatura não passou por um levantamento sistemático das bases de dados disponíveis, mas sim pela reunião de textos que têm ampla circulação e que resumem, em alguma medida, as discussões acerca dos debates na imprensa e no Congresso Nacional – bem como suas conexões. Ao contrário dos trabalhos acerca dos discursos midiáticos sobre crianças e adolescentes em conflito com a lei, os que enfatizam a dinâmica parlamentar foram produzidos, em sua maioria, após a aprovação da PEC 171/93 (popularmente conhecida como redução da maioria penal) na Câmara dos Deputados. Das oito pesquisas analisadas neste pri-

meio esforço, apenas uma é anterior ao ano de 2015, quando a PEC foi apreciada e aprovada pelo plenário da câmara. Os outros sete textos estão distribuídos entre 2015 e 2018. A inscrição disciplinar dos mesmos varia, com equilíbrio entre trabalhos nos campos do direito (2), serviço social (2), psicologia (2) e ciência política (2). Da mesma forma, também são diferentes os formatos de produção, que incluem artigos em periódicos científicos (4), tese (1), dissertação (1), livro (1) e trabalho de conclusão de curso de graduação (1). Resumidamente, é possível perceber dois grupos de textos, sendo um primeiro dedicado a avaliar a pertinência da adoção de certas medidas em relação aos resultados que elas prometem (ex. pesquisa que pretende discutir se a redução da maioria penal pode ter impacto sobre os índices de criminalidade); e o segundo orientado para a compreensão das posições apresentadas pelos patrocinadores de medidas “punitivistas”, por meio do mapeamento dos discursos enunciados pelos parlamentares.

## **2. Trabalhos dedicados a discutir a eficácia das alterações legislativas propostas**

No que diz respeito ao primeiro grupo, destaca-se o trabalho de Lins, Filho e Silva (2016), no qual analisam comparativamente as informações sobre idade de responsabilização penal e taxa de homicídios ao redor do mundo, a partir dos dados disponibilizados pela agência UNODC, do sistema ONU. Os autores identificam que a média mundial de idade de respon-

sabilização criminal é de 11,71 anos e a de maioria penal é de 17,76 anos, fazendo-se a ressalva de que muitos países não têm dados disponíveis. O Brasil encontra-se perto da média mundial nos dois casos, com idade de responsabilização criminal em 12 anos e maioria penal em 18. Baseados também nos dados de Grand Valley (2012) e Hazel (2008), os pesquisadores concluem que – olhando as taxas de homicídio – quanto maior é a idade de maioria penal, menores são os índices de criminalidade. O estudo sugere, portanto, que olhando a experiência de outros países é possível constatar que a redução da maioria penal não implica num ambiente de maior segurança na sociedade, já que observaram resultados inversos, segundo os quais as sociedades com maioria penal mais elevada têm menos crimes violentos do que as demais.

Em linha semelhante, Brito e Terra (2017) indagam se reduzir o aumento do tempo de internação para adolescentes em conflito com a lei poderia ser uma solução para a violência no Brasil. Dedicados a um tema menos destacado no debate público, os autores analisam diferentes propostas legislativas em tramitação, bem como as manifestações de atores que, apesar de se posicionarem contra a redução da maioria penal, sustentam a necessidade de aumento do tempo de internação. Eles observam que há uma série de projetos de lei destinados a equiparar certos atos infracionais de adolescentes aos crimes hediondos, propondo o aumento do tempo de internação para os condenados nesses casos. Eles mencionam



especificamente os projetos de lei da Câmara dos Deputados n.ºs 5036/2001, 7208/2010, 5454/2013, 7789/2014 e o PLS (Projeto de Lei do Senado) n.º 219/2013. Em sua conclusão, ressaltam que crianças e adolescentes são mais vítimas do que responsáveis pelos casos de violência no Brasil. Argumentam, ainda, que as respostas rápidas, como alterações legislativas em sentido punitivo, são ilusórias e raramente trazem as mudanças esperadas. Afirmam que o reforço dos mecanismos de atenção, inclusive do sistema responsável pela internação dos adolescentes em conflito com a lei, é passo progressivo e fundamental para o fortalecimento da prevenção e também das funções socializadoras previstas no ECA.

### **3. Trabalhos dedicados a levantar propostas e a mapear argumentos em sua defesa**

O segundo grupo de trabalhos acima mencionado é aquele que se preocupa com o mapeamento de propostas legislativas e argumentos mobilizados pelos parlamentares nas discussões acerca dos direitos e punições de crianças e adolescentes em conflito com a lei. Estes trabalhos fazem tanto levantamentos quantitativos das iniciativas de alteração das normas jurídicas vigentes quanto se preocupam em identificar as narrativas que dão suporte a esses movimentos. Embora partam da análise de diferentes fontes para o mapeamento das narrativas, os textos identificam alguns pontos comuns nas falas dos atores políticos que defendem medidas como a redução da



maioridade penal e o aumento do tempo de internação para adolescentes que cometeram crimes específicos. Há diferenças no número de propostas legislativas que embasam cada pesquisa, bem como no foco das análises dos discursos, que se concentram em aspectos diferentes da vida parlamentar. Enquanto algumas se debruçam sobre as manifestações no curso do processo de tramitação, olhando para audiências, sessões em comissões e discursos em plenário, outros textos centram sua atenção no próprio conteúdo dos projetos de lei e nas justificativas que os acompanham.

Budó e Cappi (2018) analisam apenas as sessões nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado que discutiram os projetos de redução da maioria penal e aumento do tempo de internação. Benetti (2017), por sua vez, acompanhou o processo de tramitação da PEC 171/93 na Câmara, sistematizando os argumentos apresentados nos debates em comissões e plenário. Já Kwen (2016) reuniu diversos PL e PEC para observar tanto a direção das alterações propostas quanto as falas de parlamentares nos diferentes espaços institucionais. Corte Real e Conceição (2013) se dedicam a 13 documentos como propostas de alteração legislativas e os votos de relator acerca das mesmas, também com o objetivo de compreender como os parlamentares constroem suas representações.

## 4. Os argumentos em defesa da redução da maioria penal

As pesquisas dedicadas à análise de discurso dos congressistas se dedicam em sua quase totalidade à redução da maioria penal. O tema do aumento do tempo de internação de adolescentes em conflito com a lei, também objeto de propostas de alteração legislativa, aparece apenas lateralmente, em um ou outro trabalho. Os argumentos em defesa da redução da maioria foram classificados de maneiras diferentes pelos pesquisadores, o que não impede que se encontrem convergências entre suas análises.

No trabalho de Corte Real e Conceição (2013), bem como no de Oliveira (2018), não há preocupação em estabelecer uma tipologia dos argumentos empregados em defesa da redução da maioria penal. Esses autores falam de maneira mais ampla sobre os discursos, mencionando alguns pontos que consideram centrais e recorrentes, como a constante afirmação acerca da consciência que os jovens têm dos atos cometidos ou da insuficiência das medidas socioeducativas na recuperação dos infratores. Já a pesquisa de Budó e Cappi (2018) discute quatro discursos em torno da redução da maioria penal, sendo dois deles contrários às medidas e outros dois favoráveis (os discursos que chamam de “da punição” e “da punição garantista”). Ambos recorrem ao incremento das punições como mecanismos para o enfrentamento do problema, cujo diagnóstico é compartilhado, do aumento da violência juvenil. Enquanto o primeiro

apela, com teor mais emocional, ao sentimento de insegurança e uma afirmação sobre a degradação moral da juventude, o segundo assume tom gradualista, pensando uma série de medidas que ajudem a lidar com a questão.

As pesquisas de Benetti (2017) e Kwen (2016) são as que se propõem a construir tipologias dos argumentos empregados pelos defensores de propostas legislativas destinadas a aumentar a punição para adolescentes em conflito com a lei, em particular por meio da redução da maioria penal. Enquanto o primeiro autor divide as falas dos apoiadores das propostas em cinco tópicos, a última encontra oito argumentos nas falas dos patrocinadores dessas medidas. É possível encontrar uma síntese entre os trabalhos e destacar alguns argumentos que aparecem em ambos (assim como em passagens dos outros textos mencionados acima). De maneira geral, os congressistas que defendem a redução da maioria penal utilizam um ou mais dos seguintes pontos:

#### **a) Há uma mudança do que significa “ser jovem” ao longo do tempo**

Os deputados referem-se tanto ao Código Penal de 1940 quanto ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 para afirmar que as transformações sociais transcorridas desde o período de elaboração destas normativas até o presente fizeram com que a própria compreensão de mundo dos jovens mudasse no período, o que os tornaria mais maduros e capazes



de compreender as consequências de seus atos. O foco deste argumento reside na consciência que um adolescente pode ter das consequências de suas ações. São mencionados os avanços tecnológicos e a disponibilidade de informações como provas de que uma pessoa de 16 anos, hoje, tem maior discernimento para entender o funcionamento do mundo e as normas (jurídicas, inclusive) que distinguem o certo e o errado. Segundo os congressistas, à medida que a sociedade muda, é preciso também que as leis sejam alteradas. O ponto aqui não é a função social da pena, mas sim sua justiça. E a medida da justiça é exatamente a capacidade de cada indivíduo compreender o caráter delituoso de um determinado comportamento. Isso fica claro na recorrente afirmação de que o objetivo da PEC não é reduzir a criminalidade ou obter algum resultado concreto nas estatísticas sobre violência, e sim fazer justiça aos que escolhem delinquir.

### **b) Insuficiência das respostas oferecidas pelo ECA**

Promulgado em 1990, após um amplo debate da sociedade civil organizada, o estatuto teria falhado em garantir aos jovens um caminho longe da criminalidade. Muitas são as manifestações que percebem no ECA um excesso de direitos e uma incapacidade de lidar com os jovens em conflito com a lei. O ECA constituiria um problema em si, por sua excessiva permissividade - como exemplo, cita-se o limite de 3 anos para a internação de menores. Mas há também os que sustentam que o problema



do suposto aumento da violência praticada por jovens não decorre do texto do Estatuto, mas sim dos governos que não souberam ou não quiseram aplicar seus dispositivos integralmente – e aqui o foco recai sobre os governos petistas. É comum, nesse argumento, a associação entre inimizabilidade e impunidade, bem como a denúncia da incapacidade dos instrumentos previstos no Estatuto em lidar com jovens que se tornaram cada vez mais audaciosos e violentos. O ECA seria, portanto, um incentivo para o aliciamento de jovens pelo mundo do crime, tendo efeito perverso em relação aos seus próprios objetivos iniciais.

### **c) Vontade expressa na opinião pública**

Nesse caso, os parlamentares que defendem a redução utilizam pesquisas realizadas por institutos privados como indicadores da vontade do conjunto da população em torno do tema. A partir das pesquisas de opinião divulgadas<sup>9</sup>, os deputados que defendem a redução passaram a afirmar que 90% da população seria favorável à aprovação da matéria, e que, diante

---

<sup>9</sup> Diversas pesquisas de opinião tentaram retratar as posições da população brasileira acerca do tema da maioria penal. Apenas a título de exemplo, podem ser mencionadas pesquisas do Ibope e do Datafolha, os dois institutos mais conhecidos, disponíveis em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/83-da-populacao-e-a-favor-da-reducao-da-maioridade-penal.aspx> e <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/87-dos-brasileiros-sao-favor-da-reducao-da-maioridade-penal.html> Acessados em 26/04/2017.

disso, o Congresso não teria alternativa que não fosse emendar a Constituição. Os deputados favoráveis à redução ainda buscaram nas pesquisas de opinião elementos que permitissem responder as críticas de que a medida seria prejudicial apenas à parcela mais pobre da população. A partir de uma análise detalhada dos dados divulgados pelo Datafolha, eles afirmam que os estratos sociais com menor renda são os que oferecem maior apoio à medida. Segundo os defensores da redução, isso ocorre porque os mais pobres são os maiores prejudicados com a violência no país e, conseqüentemente, seriam os maiores defensores de punições mais duras contra aqueles que cometem atos violentos.

#### **d) Resposta às vítimas**

Ao longo dos debates parlamentares nas diversas instâncias do Congresso Nacional sobre a redução da maioria penal, houve manifestações de apoiadores que se basearam na fala emotiva sobre a necessidade de oferecer reparação às vítimas de violência perpetrada por menores de 18 anos. Em boa parte dos casos, essas falas vieram acompanhadas de descrições pormenorizadas de eventos violentos, marcando sempre o caráter desumano e irrecuperável dos autores de determinados crimes. Nessa chave, a preocupação dos parlamentares não passava por defender a medida como solução para a violência, mas sim como reparação para as famílias que sofreram algum tipo de violação. A função da pena é menos so-

cial e mais reparadora, como se algo fosse oferecido pelo Estado aos que não tiveram seu direito à segurança garantido. Os congressistas que usaram esses argumentos frequentemente citaram as palavras de familiares de vítimas e reportagens da imprensa sobre essas famílias.

### **e) O artigo 228 da Constituição Federal não é cláusula pétrea**

Este argumento é transversal aos demais, uma premissa para os parlamentares que sustentam a necessidade de reduzir a maioria penal, já que pela boa técnica legislativa qualquer proposta de emenda à constituição deve passar pelo controle de constitucionalidade e ser aprovada. Para tanto, não pode pretender alteração dos dispositivos constitucionais que são considerados cláusulas pétreas, por versarem sobre direitos fundamentais. Nesse sentido, dado que os próprios ritos de tramitação das matérias no Congresso Nacional exigem que os parlamentares se manifestem acerca do tema, são comuns os discursos defendendo a constitucionalidade da alteração proposta e a compatibilidade da redução da maioria penal com a Constituição de 1988. Trata-se, certamente, do argumento que menor apelo público tem, um ponto quase que estritamente limitado à dinâmica interna das casas legislativas.

## 5. Representações do adolescente nos discursos parlamentares

Os argumentos em defesa da redução da maioridade penal permitem reconstruir as representações mobilizadas pelos parlamentares ao falarem dos adolescentes – em particular daqueles em conflito com a lei. Os discursos enunciados pelos congressistas permitem entrever uma imagem dos adolescentes como fonte de risco para a ordem social, na medida em que sua energia e vitalidade podem assumir caráter dispersivo, disruptivo e violento. Os deputados trabalham com uma caracterização do jovem de bem como alguém integrado à família, à religião e ao trabalho/estudo, retratando qualquer forma de existência fora desse modelo como ameaçadora. Tal percepção de risco aparece em todos os trabalhos analisados nesta revisão de literatura, mas Budó e Cappi (2018) a sistematizam ao tratarem das representações sobre a adolescência em conflito com a lei observadas nas posições dos parlamentares acerca do aumento do tempo de internação.

Segundo os autores, aparecem três tipos de fala sobre os adolescentes no discurso dos congressistas: vítima, bandido e perigoso. Todos devem ser internados por um período superior aos três anos previstos no ECA, mas as razões são diferentes.

Adolescente vítima é “aquele que não teve boas condições sociais, não teve acesso à educação e aos demais direitos sociais, e, por isso, teria ingressado no que os deputados chamam de ‘o mundo do crime’ [...]”.



Também pode ser aqui inserido o adolescente que, por ingenuidade, acaba sendo aliciado por adultos para a prática de atos infracionais. É ele uma vítima da sociedade ou dos adultos. Quando ele é assim representado, a função da medida de internação é aquela de prevenção especial positiva, destinada a prover ao adolescente os direitos de que foi privado por sua condição social, ao mesmo tempo em que contribui para sua regeneração, recuperação, ressocialização etc. A internação aqui é vista como um bem para o adolescente, uma oportunidade para que mude de vida e chegue ao mundo do trabalho” (Budó e Cappi, p.53, 2018).

Adolescente bandido é “percebido como aquele que busca fazer uso dos direitos reconhecidos pela lei como um escudo para permanecer impune, em especial em infrações graves, como aquelas análogas a crimes hediondos. Age com escárnio perante as vítimas e a sociedade amedrontada, desafiando a lei por prazer. A referência à sua condição social é realizada, por exemplo, em passagens nas quais os deputados mencionam a ‘certeza da impunidade nos subúrbios’, de modo que esse adolescente dificilmente seria identificado fora do estereótipo de jovens pertencentes aos grupos socialmente excluídos da sociedade. De maneira geral, é considerado recuperável através do sistema socioeducativo, desde que passe por um período longo de privação de liberdade conjugada com estudo e trabalho” (Budó e Cappi, p.54, 2018).

Adolescente perigoso é “construído a partir da gravidade das condutas praticadas ou de sua biografia/personalidade/conduta social/saúde mental, é visto como

alguém incapaz de viver em sociedade, a menos que, após longo período de tratamento, sua periculosidade cesse” (Budó e Cappi, p.54, 2018).

Percebemos, portanto, que por caminhos diversos os congressistas brasileiros apoiadores de alterações mais punitivistas no ECA e na Constituição Federal convergem na identificação dos adolescentes como ameaças à ordem, cuja domesticação passa pelo reforço dos mecanismos de punição.

## A QUESTÃO DA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL E AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE INTERNAÇÃO NA MÍDIA

Esta parte descreve o balanço realizado em pesquisas que analisaram a forma como a mídia, sobretudo alguns periódicos de maior repercussão nacional, noticiaram e, em alguns momentos, pautaram a discussão sobre a redução da maioridade penal e o aumento do tempo de internação.

Das seis pesquisas que analisaram os discursos da mídia sobre redução da maioridade penal e aumento do tempo de internação, cinco (5) são artigos de periódicos científicos e um (1) é uma dissertação de mestrado. Dois (2) trabalhos focaram especialmente a influência entre a repercussão de casos de crimes graves envolvendo adolescentes pela mídia e a agenda legislativa, três buscaram analisar como a mídia representava os adolescentes “infratores” e o ato infracional, e um dos trabalhos analisou essas repre-

sentenças nas redes sociais, sobretudo em grupos de Facebook. Os seis (6) trabalhos estão distribuídos entre 2009 e 2018.

## A mídia influencia a agenda política?

A mídia tem papel de destaque quando falamos na representação do “adolescente infrator” e do “ato infracional” na opinião pública, provocando diferentes formas de pensar possíveis respostas estatais a esses sujeitos (BUDÓ & CAPPI, 2018; CAMPOS *et al.*, 2015). Portanto, é fundamental observar como os meios de comunicação estão produzindo discursos que não apenas mobilizam atores políticos a pensarem em respostas estatais, mas também influenciam esse debate e pautam essa agenda.

O balanço da literatura sobre a forma como as mídias mobilizam os projetos legislativos de redução da maioria penal e de ampliação do tempo de internação mostra que, em grande medida, o debate tende a ganhar fôlego quando casos envolvendo adolescentes apresentam grande repercussão e geram algum tipo de comoção na opinião pública (Campos, 2009; Budó, 2013b; Budó, 2015a; Budó & Cappi, 2018; Cunha, 2015; Campos *et al.*, 2015). Nos anos de 2003 e 2007, por exemplo, dois crimes envolvendo adolescentes reacenderam a discussão da redução da maioria penal: o assassinato do casal Liana Friedenbach e Felipe Caffé no primeiro, e o assassinato do me-



nino João Hélio, no segundo (Campos, 2009). Ao analisar matérias veiculadas pela revista Veja e o jornal Folha de S. Paulo nos períodos desses crimes, Campos descreveu como esses veículos de comunicação de massa formaram uma “condição de fundo importante” na apresentação das propostas favoráveis à redução da maioria penal em ambos os momentos (CAMPOS, 2009).

Em 2015, em outro artigo publicado com Alvarez e Salla, Campos atualiza as análises de reportagens desses veículos, partindo da ideia de que a repercussão de matérias de crimes violentos envolvendo adolescentes retomam a discussão de propostas de redução da maioria penal no Congresso Nacional e demais medidas de recrudescimento penal (CAMPOS *et al.*, 2015).

A ideia recorrentemente presente nas matérias é a de que os adolescentes envolvidos nesses casos precisam ser “exemplarmente” punidos, o que implica “sofrer” uma punição que se converta em uma pena de prisão. Contudo, começa a ganhar força, em 2013, a proposta que prevê uma ampliação do tempo de internação do adolescente, já que “três anos” seria considerado pouco para expressar a “punição exemplar” (CAMPOS *et al.*, 2015).

Um outro ponto de destaque trazido pelas referências que analisaram a discussão da maioria penal a partir da mídia é que há um ciclo que retroalimenta os argumentos dos parlamentares e vice-versa. “Nas conexões entre mídia e política, não é raro ver deputados e senadores citando jornais



como fontes para suas proposições legislativas, bem como, em alguns períodos é comum visualizar a clara tentativa de influência da mídia na política” (Budó & Cappi, p. 97, 2018.).

No entanto, não é sempre que a agenda política é influenciada pelos meios de comunicação - 2015 é emblemático nesse sentido. Há outros fatores que precisam ser considerados para compreender por que certos temas avançam no Legislativo e outros não. Segundo Budó e Cappi (2018), a conjuntura política, sobretudo as relações entre as posições do governo e do parlamento, influenciaram fortemente a tramitação da discussão da redução da maioria penal e proposta de aumento do tempo de internação no Congresso. Os autores dão o exemplo da produção legislativa nos anos de 2003 e 2007 sobre esses temas, cuja agenda política foi praticamente induzida pela mídia, mas que “não se concretizaram em razão de acordos políticos em uma conjuntura de força do presidente da república em relação à base aliada em uma postura radicalmente contra ambas as propostas” (Budó & Cappi, 2018, p. 127). A alteração no quadro político brasileiro mudou significativamente esse cenário, resultando no fato de que pela primeira vez desde a Constituição de 1988 uma proposta de emenda constitucional de redução da maioria penal foi aprovada, o que também mostrou uma forte influência do parlamento em pautar certos temas na mídia.

## A favor ou contra? Como os veículos de comunicação se posicionam

De acordo com as pesquisas analisadas, os posicionamentos editoriais dos periódicos indicam quais veículos de comunicação são favoráveis à redução da maioria penal e quais são contrários (Campos, 2009; Campos *et al.*, 2015; Budó, 2015a; Budó & Cappi, 2018)<sup>10</sup>.

Budó (2015a), por exemplo, analisou a maneira pela qual o jornal Folha de S. Paulo se posicionou em seus editoriais desde o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente até 2014. De acordo com a autora, o jornal sempre buscou se posicionar contrário à redução da maioria penal, argumentando que a redução não seria capaz de enfrentar a situação de abandono da juventude, além de destacar o quadro já precário do sistema penitenciário, como superlotação nesse sistema, e que inserir adolescentes nesses locais em nada contribuiria para a redução da criminalidade, reforçando que a redução seria insuficiente, pontuando ser necessário investimentos no campo social.

Nos editoriais de 1993 a 2004, a Folha sempre disse que não existem soluções mágicas para problemas complexos, propondo investimento em inclusão social, educação e trabalho como solução para a criminalida-

---

<sup>10</sup> Budó (2015) caracteriza o editorial como uma matéria jornalística do gênero opinativo, não assinada, que traz a opinião institucional do jornal. No caso do Brasil, os editoriais se caracterizam por uma impessoalização, usando a terceira pessoa do singular com o objetivo de ocultar a subjetividade do texto. Outra marca do editorial é a institucionalização e a interação com os leitores por parte da instituição.

de juvenil (Budó, 2015, p. 109). Segundo a autora, a argumentação se mantém mesmo no contexto do assassinato de Liana Friedenbach e Felipe Caffé, em que é publicado o editorial Maioridade Penal, em 13 de novembro de 2003. Recorrem a argumentos em favor da necessidade de diferenciar adultos e adolescentes, sendo que tal diferenciação não resultaria em impunidade, uma vez que é prevista resposta estatal. Nesse sentido, criticam a negligência dos estados que não efetivam o viés pedagógico da punição, o que leva à ineficácia das instituições. Além disso, nesse período, os editoriais do jornal não criticam o ECA, mas o enxergam como uma lei que é descumprida de maneira sistemática (Budó, 2015, p. 110). No entanto, em 23 de novembro de 2003 é publicado o editorial “Crime e Castigo” que trata sobre o desejo de vingança que emergiu da gravidade do caso Liana e Felipe e da percepção de uma desproporcionalidade entre a brutalidade do ato e a internação de no máximo 3 anos. A partir dessa discussão, o texto trata da proposta do governador Geraldo Alckmin de alterar o ECA para elevar o tempo máximo de internação. O editorial do jornal passa a assumir a mudança no ECA como uma saída possível. Além disso, insere o aumento do prazo de internação como alternativa à redução da maioridade e, ao mesmo tempo, como um meio de responder aos medos e à insegurança da sociedade.

Há nesse editorial uma concepção de que alguns adolescentes seriam incorrigíveis, o que sustenta a defesa do aumento do tempo máximo de internação, sendo essa medida considerada “insuficiente”



para esse tipo de jovem.” (Budó, 2015, p. 112). Para a autora, nesse momento, o jornal contribui com o sentimento de insegurança social, identificando então a associação entre um argumento social e outro punitivista. Parece haver uma bifurcação no argumento da Folha entre “menores violentos” e “simples infratores”, apresentando como função da pena de longa duração a incapacitação dos adolescentes, argumento que é considerado inédito nesse jornal que, até então, só colocara a questão da neutralização enquanto alvo de crítica. Nesse sentido, sobretudo a partir de 2007, o periódico passa a inserir um apoio à proposta de aumento do tempo da medida socioeducativa de internação:

*Os resultados apontam para uma mudança de postura do jornal, a partir de 2007, mantendo a contrariedade à redução da maioria, mas apoiando o aumento do prazo de internação para dez anos. Apesar de no discurso apelar à razão, é a emoção que se sobressai na sustentação daquela política (Budó, 2015a, p. 94).*

Em 2007, com o caso João Helio, o jornal publica o editorial em 14 de fevereiro de 2007, intitulado “Comovidos com razão” e escrito no contexto do referido caso. Nesse texto, a Folha aponta para a necessidade da “adoção de ‘providências imediatas’ diante do ‘clamor por segurança’, mas sem ‘fomentar ilusões’.” (Budó, 2015, p. 115).



*[...] O uso de expressões pejorativas para designar os adolescentes aparece tanto na expressão “menores”, como em “jovens criminosos”, “criminosos juvenis” e “menores violentos”. Para designar a clientela do sistema carcerário, o editorial se refere a “facínoras que detêm o poder nas pocilgas que chamamos de prisões”. Na identificação da situação vivida na época, o editorial trata de um “turbilhão emocional”. Por fim, a contradição: é necessário ser racional; as decisões não devem ser tomadas em momentos de forte emoção, mas “é imperioso adotar providências de efeito imediato, pois a situação ultrapassou todos os limites do tolerável (Budó, 2015, p. 116)*

O apoio a essa proposta é acompanhado de uma preocupação referente às respostas estatais com relação aos casos de crimes envolvendo adolescentes. A ampliação do tempo de internação seria uma forma de mostrar à sociedade que algo está sendo feito para que os “casos não fiquem impunes”.

Na sequência, pontua-se a ausência de editoriais sobre esse tema no jornal entre 2007 e 2013. Em 2013 é publicado um editorial sobre a pesquisa do Datafolha que aponta que 93% dos paulistanos se posicionavam a favor da redução da maioria penal, produzida no contexto do latrocínio praticado contra Victor Hugo Deppman. Apesar de apontar a gravidade do crime, o jornal ressalta que a comoção pública

e o clamor por medidas que lidem com a insegurança precisam ser combinadas a outras políticas públicas (Budó, 2015, p. 121). A Folha argumenta que a redução da maioria poderia misturar “bandidos adultos” e adolescentes, concluindo sobre a necessidade de elevar o tempo máximo de internação, retomando mais uma vez essa medida como melhor saída.

Em periódicos jornalísticos, Cappi e Budó (2018) buscam analisar as interações do discurso jornalístico com o discurso político de três veículos de comunicação: Veja, O Globo e Folha de S. Paulo. A escolha desses três periódicos se justifica pelo fato de serem os mais consumidos pelos parlamentares, e, ao mesmo tempo, os mais citados por eles (Budó e Cappi, 2018, p. 102). Também representam os maiores grupos empresariais da comunicação brasileira: Grupo Globo, Grupo Folha e Grupo Abril, incluindo TV, rádio, mídia impressa e online. Esses grupos detêm um monopólio considerável na produção de informação midiática, o que impede uma imparcialidade nos meios de comunicação, posto que muitos veículos são controlados por políticos, instituições religiosas e pela elite econômica. Ou seja, os posicionamentos dos jornais indicam a posição de um certo grupo social, que é exposto como hegemônico no espaço público, fazendo sombra a outras posições possíveis sobre o tema da redução da maioria penal e aumento do tempo de internação.

Nesse sentido, outra questão importante com relação aos posicionamentos dos veículos de comunicação diz respeito ao espaço que tais periódicos

abrem para setores contrários à redução da maioria penal, como os movimentos sociais, ONGs etc. Nesse espectro de discussões, um dado observado por Campos (2009) evidencia que veículos de comunicação oferecem pouco espaço para visões contrárias às suas, o que repercute na escassez de disputa pelas representações do mundo social (Campos, 2009).

As redes sociais se tornam um espaço possível de debates, mas que também apresentam limitações quanto ao avanço de troca de ideias pautadas em dados consistentes na temática de adolescentes em conflito com a lei, muitas vezes mantendo o viés mais punitivista baseado num populismo penal (Petry & Nascimento, 2016).

As pesquisas que analisam a repercussão dos veículos de comunicação à temática da redução da maioria penal e do aumento de tempo de internação também focam em três eixos de mobilização dos discursos nesses periódicos: a) a representação dos “adolescentes infratores”; b) a representação do ato infracional; c) a representação das respostas estatais. A seguir, detalhamos como cada uma dessas representações são descritas nessas pesquisas.

## **A representação dos “adolescentes infratores” nas mídias**

Budó e Cappi (2018) analisaram a representação dos “adolescentes infratores” nos periódicos VEJA, O Globo e Folha de S. Paulo. De acordo com os



autores, as representações variam entre a chave da condição de abandono e vulnerabilidade e o cometimento de ato infracional, seja por necessidade, seja mesmo pela ausência de alternativas de vida (Budó & Cappi, 2018, p. 136). Encontram-se narrativas que combinam binômios deterministas relacionados à pobreza-criminalidade e abandono-infração. Na pesquisa, os autores identificam alguns contextos que representam os adolescentes infratores nos periódicos pesquisados:

**- Abandono/vulnerabilidade = pobreza; fuga da escola; culpabilização dos pais – ênfase na mãe; vítima de violência doméstica; 86,69% são negros; situação de risco.**

Esse contexto é sobretudo explorado pelo jornal Folha de S. Paulo, baseado no binômio determinista abandono-infração. Há uma ideia de que a infração do adolescente tem relação com o abandono da família, causando um efeito de “deslocamento da culpabilidade aos pais de famílias pobres e, sobretudo, às mães no que tange ao abandono imediato, a imagem dos adolescentes passa a ser a de vulneráveis” (Budó & Cappi, 2018, p. 119). Outro ponto é a condição socioeconômica dos adolescentes, representada como um elemento que explica o cometimento da conduta do adolescente, carregando preconceitos quando menciona o local de sua moradia e as condições em que vive (Budó & Cappi, 2018, p. 130).



No jornal O Globo, a imagem do adolescente aparece ora como a vítima, ora como o bandido. (Budó & Cappi, 2018, p. 108). De acordo com os autores, a expressão “pivete” cumpre o papel de alinhar essas duas imagens, presença frequente no discurso memorista: “a ameaça vem da pobreza, entendida como incapacidade de superação individual e familiar das dificuldades econômicas explicáveis pelo moralismo” (Budó & Cappi, 2018, p. 108).

**- Infração = passagens pela polícia; medidas protetivas; medidas socioeducativas; violência institucional.**

Outro contexto mobilizado pelos jornais em suas narrativas com relação aos “adolescentes infratores” é a menção a passagens pela polícia e outros atos infracionais que teriam sido cometidos. Combinado a isso, também aparecem reportagens falando de violência policial, violência nas unidades de internação e outros contextos nos quais é possível perceber uma narrativa que aponta ora para a necessidade de melhoria das condições de aplicação das medidas socioeducativas e de cumprimento ao princípio de proteção integral do ECA, ora reforçando uma descrição de certa “carreira criminal” do adolescente, que transita entre unidades de internação e outras medidas em meio aberto.

**- Identidade criminosa = frieza; racionalidade; ameaça; ausência de limites/impulsividade; frivolidade; consumismo/rolezinhos.**

Diferentemente da construção produzida e disseminada pelos jornais O Globo e Folha de S. Paulo, que mobiliza a figura do “pivete” para retratar um adolescente numa situação ambígua em que é “vítima” e “bandido”, com algumas diferenças entre um veículo e outro, a Veja caracteriza o adolescente unicamente como “bandido, adulto em miniatura”. De acordo com Budó e Cappi (2018, p. 135), isso acontece porque esse periódico tem um interesse mais direto em mobilizar os parlamentares para a pauta de redução da maioridade penal.

Outro recurso frequentemente utilizado é a menção dos antecedentes infracionais do adolescente, mesmo quando ele aparece apenas como suspeito de um ato infracional, o que tem um efeito de reforçar o estereótipo “criminoso” (Budó & Cappi, 2018, p. 129). Recorrentemente, os jornais utilizam o termo “menor” para se referir a esse adolescente, chegando a casos de o chamarem diretamente de “assassino” ou “cruel” (Budó & Cappi, 2018, p. 133).

Isso também acontece nas discussões presentes em redes sociais. De acordo com a pesquisa de Petry e Nascimento (2016, p. 429), é possível observar que os adolescentes são representados numa tipologia do sujeito ameaçador e potencialmente criminoso. Outro ponto observado pelas autoras, com relação aos comentários no Facebook, é que há uma distinção entre “crianças e adolescentes” que merecem proteção e “menores delinquentes” sujeitos à punição. Essas tipologias apresentam certas características, já que jovens negros e pobres são retratados como vio-

lentos (Petry & Nascimento, 2016). Há uma hierarquia de valoração moral que irá determinar quem deve ser punido e quem merece direitos e garantias.

Outro elemento que aparece na representação dos adolescentes, para além dos contextos em que os jornais buscam expor as “causas” de crimes cometidos por jovens, é a própria caracterização da fase adolescente como “rebelde, impulsiva e contestadora”, muitas vezes “agressiva” e “violenta”. Na pesquisa sobre redes sociais, Petry e Nascimento (2016) identificam narrativas em que a categoria “adolescente” mobiliza a ideia de “falta de controle e impulsividade”, e, por isso, a punição a esses grupos deveria ser mais severa do que aos adultos, já que precisariam ser mais contidos e domesticados (Petry & Nascimento, 2016).

**- Psiquiatrização = perversidade; prazer no sofrimento do outro; periculosidade; incurável**

O jornal O Globo caracteriza, em algumas reportagens, esses adolescentes a partir de uma periculosidade aliada a algum tipo de sofrimento mental. Perversidade, incurabilidade, periculosidade são palavras que começam a aparecer, primeiro na voz de delegados, depois na voz de especialistas, na sequência, na voz dos políticos para identificar quem é de fato o inimigo da sociedade (Budó & Cappi, 2016, p. 137).

## **A representação do ato infracional nas mídias**

A representação do ato infracional perpassa pela confusão entre o uso de termos estabelecidos no ECA, como “medida socioeducativa” e “ato infracional” e “adolescentes”, para termos do Código Penal, como “pena”, “crime” e “regime fechado”. A palavra “crime” é a que mais aparece para se referir aos atos infracionais praticados (Budó & Cappi, 2018, p. 139). O uso da palavra “menor” também apareceu com frequência, mesmo sendo um termo destacado pela Estatuto da Criança e do Adolescente (Budó & Cappi, 2018, p. 108). O uso dessa linguagem acaba sobrepondo um olhar penal para os casos envolvendo adolescentes, o que desloca um entendimento que deveria ser de proteção integral a esse público para uma concepção de que são criminosos e precisam ser severamente punidos.

## **A representação das respostas estatais**

As pesquisas mostram que os meios de comunicação têm forte influência na disseminação do medo e da insegurança, utilizando-se de recursos narrativos que exageram a ameaça de crime, induzindo que a solução seria o policiamento e punição (Budó, 2015b, p. 45). Segundo Budó (2015b), a mídia produz um “pânico moral”, que consiste, entre outros elementos, na desproporcionalidade da repercussão de determinados casos criminais e suas consequências. Budó se baseia na conceituação de Staley Cohen, que busca



interpretar o fenômeno dos pânicos morais a partir do paradigma da reação social, que toma os problemas sociais não como dados objetivos, mas como produtos de uma construção no processo de reação social. Nesse sentido, “o aumento do punitivismo decorre em parte do desenvolvimento de uma cultura do medo” (Budó, 2015b, p. 41).

Argumentos a favor da redução da maioria penal frequentemente mobilizam um discurso de medo e insegurança, atribuindo-se esse quadro a um aumento da criminalidade juvenil e crescimento dos atos infracionais contra a vida, sobretudo em razão da “suavidade punitiva” do ECA (Cunha, 2015). Entende-se também que as instituições de controle social seriam frouxas, ineficazes, mantidas por uma sociedade demasiadamente protetora e permissiva, que resulta em impunidade. Nesse sentido, a solução seria reduzir a maioria penal e endurecer essas instituições sociais (Petry & Nascimento, 2016).

Há também um discurso recorrente de que o tempo de privação de liberdade de adolescentes de no máximo três anos é considerado “insuficiente” para punir esses jovens, principalmente quando se trata de crimes de grande repercussão. Tem-se a ideia de que há impunidade e conivência com relação aos adolescentes, que sairiam “impunes”. A ideia de que os adolescentes da “atualidade” são diferentes do passado também está presente, que hoje teriam discernimento para responder por seus atos. Algumas matérias criticam a inimputabilidade penal utilizando-se de argumentos muito parecidos aos dos deputados,

comparando a temporalidade que dá aos jovens de 16 anos direito ao voto, por exemplo (Budó, 2015a; Budó & Cappi, 2018).

Esse chamado “mito da irresponsabilidade penal” tem uma concepção de que os adolescentes cometem o ato infracional porque o ECA ofereceria uma punição demasiadamente “branda”. Segundo Campos, essa ideia gera uma confusão entre “inimputabilidade com impunidade”, desconsiderando-se a responsabilização dos adolescentes pela aplicação das medidas socioeducativas (Campos *et al.*, 2015).

## **Contribuições da pesquisa do NEV-USP**

O balanço da literatura sobre a representação dos adolescentes na mídia e nos projetos legislativos mostra que ainda é preciso aprofundarmos a reflexão de como essa fase da vida é representada pelos atores que projetam políticas que têm efeitos concretos na vida desse grupo, sobretudo em se tratando dos casos de processamento e responsabilização de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Com relação a essa literatura, a presente pesquisa permitirá atualizar o levantamento das propostas de redução da maioridade penal e revisar novos casos a partir de critérios rigorosos.

A revisão indica que a grande maioria dos estudos analisa somente as proposições relacionadas à redução da maioridade penal, com alguns poucos casos dedicados ao estudo das propostas de aumento do tempo de internação. No projeto, pretendemos ana-

lisar em detalhes as propostas de alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente para aumento do tempo de internação. Observamos uma grande variedade deste tipo de proposição com justificativas diversas. A análise aprofundada desses casos representa importante contribuição à literatura.

Conforme indicado, decidimos ampliar o escopo da pesquisa e incluir todas as proposições que tratam de temas relacionados a adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Será possível considerar não só outros tipos de proposições que também possuam teor punitivo como também propostas orientadas por outras lógicas. Essa ampliação temática e as estratégias de classificação dos novos casos possibilita uma visão mais completa da maneira pela qual são representados os adolescentes nos espaços da política institucional.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, G. C. de; NADIR, J. A. de Aguiar; COU-  
TINHO, M. F. **Redução da maioria penal e o aumento  
do tempo de privação de liberdade de adolescentes  
em conflito com a lei: perspectivas da rede de aten-  
dimento**. Trabalho de Curso em Serviço Social – Cen-  
tro Universitário “Antônio Eufrásio De Toledo”. Facul-  
dade De Serviço Social, Presidente Prudente, 2015.

BENETTI, Pedro Rolo. **Em Defesa da Ordem: Debates  
Parlamentares sobre a Violência no Brasil da Nova  
República**. Tese (Doutorado) – inserir a instituição/  
programa, 2017.

BUDÓ, Marília de Nardin. **A Redução da Maioridade  
Penal na Folha de S. Paulo: Da Razão à Emoção**. Re-  
vista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM [Onli-  
ne], v. 10, n.1, pp. 94-125, 2015a.

BUDÓ, Marília de Nardin. **Vítimas e monstros: a cons-  
trução social do adolescente infrator do centro à pe-  
riferia**. Revista Espaço Acadêmico (UEM), v. 15, p. 41-  
52, 2015b.

BUDÓ, Marília de Nardin; CAPPI, Riccardo. **Punir os  
jovens?: a centralidade do castigo nos discursos mi-**



**diáticos e parlamentares sobre o ato infracional.** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Mídia e política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados.** Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 2, p. 478-509, nov. 2009.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. **Redução da maioria penal e Congresso Nacional: crimes violentos, mídia e populismo penal.** Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade, São Paulo, n. 13, p. 358-378, 2015.

CORTE REAL, Fabíola Geoffroy Veiga; CONCEIÇÃO, Maria Inês Gandolfo. **Representações sociais de parlamentares brasileiros sobre a redução da maioria penal.** Psicologia: Ciência e Profissão, v. 33, p. 656-671, 2013.

CUNHA, Carolina Flores Marasco da. **Discursos midiáticos e sociedade: Jornal do Almoço e a redução da maioria penal.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2015.

KWEN, Nara Josepin. **O debate da maioria penal no Congresso Nacional: mapeamento das propostas legislativas.** 2016. Dissertação (Mestrado) - inserir instituição/PPG, 2016.

LINS, Rodrigo; FIGUEIREDO, Dalson; SILVA, Lucas. **A redução da maioria penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado.** Opinião Pública, v. 22, p. 118-139, 2016.

OLIVEIRA, Bruna Cristina Silva . **"Nenhum passo atrás": algumas reflexões em torno da redução da maioria penal.** Serviço Social & Sociedade [recurso online], n. 131, p. 75-88, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.131>. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.131>.

PETRY, Heloísa; DO NASCIMENTO, Deise Maria. **"Tá com dó? Leva pra casa!" Análise dos discursos favoráveis à redução da maioria penal em rede social.** Psicologia: Ciência e Profissão, v. 36, n. 2, p. 426- 438, Abr./Jun. 2016.

TERRA, A. M. da Silva; BRITO, Leila Maria Torraca de. **Aumento do período de internação socioeducativa: solução contra violência?** Ayvu, Rev. Psicol., v. 04, n. 01, p. 123-144, 2017.

RELATÓRIO  
**DISCURSOS PARLAMENTARES  
SOBRE ADOLESCÊNCIA E  
ATO INFRAACIONAL**

