

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA – DGP
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

AMANDA BESSA SILVA MAIA

**O DEBATE SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NO
CONGRESSO: UM ESTUDO DE CASO DE FORMAÇÃO DE AGENDA**

**JOÃO PESSOA – PB.
2016**

AMANDA BESSA SILVA MAIA

O DEBATE SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NO CONGRESSO:
UM ESTUDO DE CASO DE FORMAÇÃO DE AGENDA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Tecnologia em
Gestão Pública do Centro de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade Federal
da Paraíba, como requisito parcial para
obtenção do título de Tecnólogo em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio de
Castilhos Acco.

JOÃO PESSOA – PB.
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M217d Maia, Amanda Bessa Silva.

O Debate sobre a redução da maioridade penal no Congresso:
um estudo de caso de formação de agenda / Amanda Bessa Silva
Maia. – João Pessoa, 2016.

57f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco.
Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Tecnologia em
Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Gestão Pública. 2. Maioridade penal. 3. Agenda
governamental – Congresso Nacional. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 35(043.2)

AMANDA BESSA SILVA MAIA

O DEBATE SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NO CONGRESSO: UM ESTUDO DE CASO DE FORMAÇÃO DE AGENDA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco.

Data de Aprovação: 31/05/2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco. (Orientador)

Profa. Dr. Adelaide Alves Dias

Prof. Dr. Rogério Medeiros

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por todas as bênçãos.

A minha família por todo incentivo em toda a minha vida e durante essa jornada, pois sem o apoio deles seria muito difícil vencer esse desafio.

Agradeço a todos os meus professores, desde a escola até a universidade que contribuíram na minha formação.

Ao meu orientador, professor Marco Acco, agradeço pelo apoio, incentivo e por todas as críticas construtivas que vieram a acrescentar este trabalho.

Estendo o agradecimento aos professores Adelaide Alves e Rogério Medeiros, por terem aceito o convite de participar da banca.

Aos colegas de curso, pela convivência e por todo conhecimento partilhado durante esse período acadêmico.

Aos amigos, que ajudaram, cada um de sua maneira, para a conclusão deste trabalho.

Por fim, a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para que tudo isso fosse possível.

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a redução da maioridade penal a partir da perspectiva de como nossos congressistas encaram este problema, com foco especial na formação da agenda governamental. Primeiramente se faz uma apresentação da evolução histórica da legislação brasileira no tocante à maioridade penal. Em seguida serão apontados dados e estudos comparativos que serão utilizados como sustentação para a análise dos discursos proferidos no Congresso Nacional. Neste contexto, o tema da formação da agenda é referenciado por um modelo de análise contemporânea de políticas públicas que busca entender quando uma questão desperta o interesse dos formuladores. A partir desse mecanismo é possível esclarecer como esta proposição vem sendo estabelecida recorrentemente na agenda nas últimas décadas. O mapeamento dos argumentos dos parlamentares delimitou-se ao ano de 2015 durante a 55^a Legislatura na Câmara dos Deputados. Os discursos analisados estão divididos em subtemas pré-estabelecidos, com o intuito de esclarecer a interpretação de cada deputado. O estudo, por fim, propõe uma reflexão sobre o impacto para a gestão pública e uma análise da proposição no cenário atual.

Palavras-chave: Maioridade penal. Agenda governamental. Gestão Pública.

ABSTRACT

The present study aims to discuss the reduction of the age of criminal law from the perspective of how our congressmen face this problem, with special focus on the formation of the governmental agenda. First make a presentation of the historical evolution of the Brazilian legislation regarding the age of criminal law. Then will be pointed out data and comparative studies that will be used as support for the analysis of the speeches in the National Congress. In this context, the theme of formation of agenda is referenced by a model of contemporary analysis of public policies that seeks to understand when a question is attracting the interest of formulators. This mechanism is possible to clarify how this proposition is being established recurrently in agenda in recent decades. The mapping of the arguments of the parliamentarians delineated to the year 2015 during the 55th legislature in the Chamber of Deputies. The discourses analyzed are divided into sub-themes pre-established, with the aim of clarifying the interpretation of each member. The study, finally, proposes a reflection on the impact for public management and an analysis of the proposition in the current scenario.

Keywords: age of criminal law. Government agenda. Public Management.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| NOTAS METODOLÓGICAS..... | 12 |
| 1. O JOVEM EM CONFLITO COM A LEI | 14 |
| 1.1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO PENAL JUVENIL NO BRASIL | 14 |
| 1.2. SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM AÇÃO: A REALIDADE EM NÚMEROS..... | 20 |
| 1.3. A MAIORIDADE PENAL BRASILEIRA EM COMPARAÇÃO INTERNACIONAL..... | 25 |
| 2. A FORMAÇÃO DA AGENDA | 27 |
| 2.1. O ESTUDO SOBRE AGENDA..... | 27 |
| 2.2. A POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL . | 29 |
| 2.3. A TRAMITAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL – PEC | 30 |
| 2.4. A PEC 171/93 | 31 |
| 2.5. O DEBATE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS..... | 32 |
| 2.5.1. A CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA | 33 |
| 2.5.2. IMPUNIDADE..... | 36 |
| 2.5.3. EFICIÊNCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS E DO ECA..... | 38 |
| 2.5.4. O SISTEMA PRISIONAL..... | 41 |
| 2.5.5. APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS E DADOS ESTATÍSTICOS | 44 |
| 2.6. ANÁLISE DOS DISCURSOS | 47 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 48 |
| REFERÊNCIAS | 51 |

INTRODUÇÃO

O grave problema da violência urbana que assombra a sociedade brasileira é um dos temas que mais provocam discussões diárias devido ao crescente índice de criminalidade, tornando a situação atual insustentável. Dentro deste contexto, é frequente a associação do adolescente em conflito com a lei com a expansão da violência, trazendo à tona a discussão sobre a redução da maioridade penal.

A maioridade penal vem sendo abordada constantemente, principalmente, na última década diante de casos pontuais de grande comoção nacional cometido por adolescentes. O cenário e a repercussão favorecem argumentos de que o Estado protege os jovens infratores, “libertando-os” da culpabilidade do crime executado, visto que as legislações vigentes impõe a inimputabilidade penal aos menores de 18 anos, estabelecendo para estes medidas socioeducativas previstas em norma própria.

A norma é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº. 8.069/90 – que foi promulgado em 13 de julho de 1990 pelo então presidente Fernando Collor de Mello com o objetivo de formular os direitos e responsabilidades de crianças e adolescentes. A consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, veio motivado após a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 da ONU, fazendo o país dispôs-se a proteger integralmente a criança e ao adolescente. A nova realidade democrática e social do país estabelecida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 fez o Estado abandonar o antigo Código de Menores e adotar uma legislação que reconhecesse que a criança e o adolescente têm direito a cuidados e assistências especiais.

No contexto da legislação da criança e do adolescente é importante destacar que o Estatuto não só garante direitos, ele estabelece mecanismos de responsabilidade em casos de ocorrências de atos infracionais cometidos pelos menores de dezoito anos, sendo estes penalmente inimputáveis e sujeitos a medidas especiais previstas no ECA.

É interessante enfatizar que o art. 2º da citada lei considera criança a pessoa até doze anos de idades incompletos e o adolescente entre doze anos completos e dezoito anos de idade. Também, faz-se necessário distinguir a diferença entre a responsabilidade pelos atos infracionais e a maioridade penal.

A responsabilidade pelo ato infracional começa na adolescência e, diante de um conduta descrita como contravenção penal ou crime, o adolescente responderá pelo ato

por uma legislação especial – o ECA. Ou seja, a partir dos doze anos de idades completos, o jovem será responsabilizado pelos seus atos. Já a maioridade penal se refere a responsabilização de sua conduta como adulto, a partir dos 18 anos completos, passando a responder ao Código Penal.

Existe um grande debate sobre as medidas socioeducativas adotadas para os jovens infratores. Enquanto uma parte dos debatedores defende que as medidas são insuficientes para um julgamento correto pelos atos, a outra parte discute como o ECA não vem sendo aplicado integralmente e a ineficiência das políticas públicas que o Estado se dispôs a executar, mas não cumpre.

Outro ponto considerável que merece destaque é a confusão pouco esclarecida sobre o conceito de inimputabilidade. De acordo com a Constituição vigente e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o jovem infrator não responde pelos seus atos pelas disposições do Código Penal, porém são punidos em conformidade com a Lei nº 8069/90 – ECA. Segundo a lei, o adolescente infrator será submetido a medidas socioeducativas de acordo com a gravidade do crime, assim, assumindo a responsabilidade de seus atos. Esse desconhecimento reforça a ideia de impunidade e ajuda no discurso em pró da redução da maioridade penal.

Diante deste quadro, o debate ganha força no Congresso Nacional, abrangendo opiniões favoráveis e contra a redução da maioridade penal. O posicionamento a favor fundamenta-se, principalmente, no argumento de que a idade limitada (18 anos) estabelecida, primeiramente, pelo Código Penal de 1940 não corresponde à realidade dos jovens nos dias atuais, no qual estes já possuem a capacidade de discernir entre o que é certo e o que é errado. Em contrapartida, o posicionamento contra a redução apoia-se em um panorama que traça o perfil social do jovem infrator, observando a vulnerabilidade em que se encontram a maioria deles e demonstrando a ineficiência do Estado em contribuir com os direitos e garantias da criança e do adolescente.

No dia 19 de agosto de 2015, a PEC 171/93, que pretende alterar o art. 228 da Carta Magna para que sejam imputáveis os maiores de dezesseis anos em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte, foi aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados e aguarda no momento apreciação pelo Senado. A aprovação na Câmara ocorre mais de duas décadas após sua proposição inicial, feita pelo então deputado Benedito Domingos (PP/DF), em 1993. O texto aprovado sofreu alterações do original, que determinava imputabilidade a partir dos

dezesseis anos, sem ressalvas. Sua modificação se deu pela impossibilidade de alcançar o número de votos necessários para a aprovação da proposta inicial.

A observação da tramitação da PEC 171/93 demonstra claramente um ciclo de intensificação do debate no Congresso no período de 2013-2015, com o auge do debate ocorrendo nos meses iniciais de 2015, após um razoável período de “esquecimento” da pauta ao longo de quase duas décadas de relativamente poucas movimentações em sua tramitação. Embora este estudo retome um breve histórico de sua tramitação anterior, ele se concentrará no período de auge da retomada do debate na Câmara Federal, ocorrida no biênio 2013-2015.

O enfoque aqui buscado é o de encarar a proposta de emenda constitucional e o Estatuto da Criança e do Adolescente como componentes da política pública para a juventude e para a segurança pública de nosso país. Entende-se política pública como o conjunto de instrumentos de ação do governo que se traduz em programas, projetos, leis e demais recursos, orientadas para responder a problemas públicos e necessidades da sociedade. Considerando o estágio atual do debate sobre a redução da maioridade penal, trata-se de analisar com maior ênfase o processo de formação de agenda, ou seja, da entrada (ainda que problemática e limitada) do tema na pauta da política pública nacional.

Leonardo Secchi define problema como a diferença entre a situação atual e a pretensão de uma situação melhor (SECCHI, 2010). Deste modo, um problema público é uma discrepância entre um cenário atual e um cenário ideal possível para a realidade pública.

Há uma diferença entre uma situação e um problema. Situações são toleradas no dia a dia e não atinge a agenda de políticas públicas. Uma situação passa a ser definida como problema quando se admite que seja necessária ações para mudá-la (KINGDON, 2007).

O processo de formação de agenda compete a diversos atores e suas escolhas são determinadas pelos recursos humanos, recursos financeiros, vontade política, grupos de pressão, entre outros fatores que consiga elevar um problema a agenda. O Poder Legislativo é um ator influente na formulação da agenda governamental. Ele tem como atribuição primordial a criação e alteração de leis que normatizam as políticas públicas.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar os argumentos pró e contra a redução da maioridade penal, trazendo um recorte bem específico de como o tema vem sendo tratado no Congresso Nacional e em suas Comissões, no período de

retomada do assunto desde a reapresentação da PEC 171/93 na pauta do Congresso para defender ou recusar esta importante iniciativa que altera substancialmente a agenda de política pública especialmente para os jovens de 16 e 17 anos e refletindo o impacto que tal medida irá acarretar, caso aprovação da maioridade penal, para a gestão pública.

A hipótese deste trabalho é de que os argumentos favoráveis à redução da maioridade – a posição vitoriosa na Câmara em 2015 – baseia-se em fatos pontuais, além de utilizar situações adversas para levantar a questão propondo uma “solução” de curto prazo, sem maiores preocupações com incorporar a técnica de formulação e implementação de políticas públicas. Diante disto, será feita uma análise do posicionamento contra e a favor sobre o tema no Congresso Nacional observando como os dois lados encaram a construção da agenda política de enfrentamento desse problema social.

Após esta introdução será apresentada no Capítulo 1 o histórico das legislações penais no tocante da criança e do adolescente, o funcionamento do sistema socioeducativo a partir de estatísticas e a comparação com ordenamentos jurídicos de outros países.

No capítulo 2 será retratada a formação da agenda a partir da explicação da possibilidade de alteração constitucional, o caminho da PEC 171/93 e encerrando com a apresentação dos argumentos destacados por subtemas no âmbito da Câmara dos Deputados.

No terceiro e último capítulo será abordado como a redução da idade penal pode afetar a gestão pública, analisando a partir da proposta original e finalizando com as considerações finais deste trabalho.

NOTAS METODOLÓGICAS

A pesquisa desenvolve-se por um processo dividido em várias etapas, desde formulação do problema até a discussão dos resultados. Dessa forma, a abordagem deste trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental.

Para a investigação bibliográfica, foram utilizados literaturas e artigos referentes aos temas de formação da agenda e direitos e responsabilidades da criança e do adolescente objetivando estabelecer uma base teórica para a construção de uma linha histórica do debate no Congresso Nacional.

A análise documental baseia-se no estudo das legislações vigentes no tocante da criança e do adolescente, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, identificadas como relevantes para a contextualização do problema pesquisado.

Também abordará a pesquisa nos documentos gerados pela tramitação da PEC 171/93, delimitando-se ao ano de 2015, no portal da Câmara dos Deputados, explorando atas e vídeos, especialmente aqueles que antecederam a data da admissibilidade da proposta, no mês de março, gerados no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara Federal.

Adotou-se como critério de escolha dos discursos proferidos, os parlamentares que pronunciaram pelo menos três discursos sobre à maioridade penal. Também foram selecionados os discursos que concerniam a temas pré-selecionados como: constitucionalidade da proposição, impunidade, eficiência das medidas socioeducativas e do ECA, sistema prisional e apresentação de dados e estudos que incrementaram os debates nas Comissões e no Plenário.

A variedade de enquadramento sobre o tema é inesgotável, porém, foram estabelecidos esses cinco pontos devido a atenção que ganham de especialistas quando discutem sobre o assunto, principalmente, nos veículos midiáticos.

1. O JOVEM EM CONFLITO COM A LEI

1.1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO PENAL JUVENIL NO BRASIL

Até o início do século XIX as crianças recebiam tratamentos semelhantes aos adultos no Brasil referente ao cenário penal. As primeiras matérias penais implementadas foram herdadas das Ordenações Filipinas, as mesmas de Portugal, e trazia no tocante da imputabilidade penal a idade fixada de sete anos punindo as crianças e os adolescentes severamente. Após a Independência do Brasil em 1822 e da primeira Constituição do país em 1824, foi outorgado o primeiro código penal (AZEVEDO, 2007).

O Código Criminal do Império do Brasil de 1830 fixou a imputabilidade penal aos quatorze anos de idade e adotou o critério biopsicológico para crianças entre sete e quatorze anos. De acordo com a lei, o menor que cometesse algum crime nessa faixa etária, comprovado seu discernimento do ato seria recolhido a casas de correção podendo ficar até os dezessete anos de idade. Vejamos:

CODIGO CRIMINAL DO IMPERIO DO BRAZIL de 1830.

Art. 10. Também não se julgarão criminosos:

1º Os menores de quatorze anos.

Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze anos, que tiverem cometido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda a idade de dezessete anos.

O Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, promulgado em 11 de outubro de 1890, não trouxe grandes mudanças em relação aos menores de idade. Continuou com a imputabilidade aos quatorzes anos de idade, o sistema biopsicológico para os menores de quatorze, porém neste ponto, passou a vigorar a idade de nove anos. Ou seja, entre nove e quatorze, provado a consciência do infrator, este seria recolhido a estabelecimentos não ultrapassando a idade de dezessete anos.

CODIGO PENAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL de 1890.

Art. 27. Não são criminosos:

§ 1º Os menores de 9 anos completos;

§ 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento;

Art. 30. Os maiores de 9 anos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, pelo tempo que ao juiz parecer, contanto que o recolhimento não exceda a idade de 17 anos.

No ano de 1923 o decreto 16.272 trouxe a regulação da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Percebe-se o surgimento de um Estado protecionista em relação à criança e o adolescente, apesar de apenas abranger os menores abandonados e delinquentes. É importante destacar também que o decreto fixou a imputabilidade penal aos quatorze anos, sem possibilidade alguma para os menores desta idade responder a processos criminais.

Art. 24. O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de espécie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o fato punível e seus agentes, o estado físico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e econômica dos pais, ou tutor, ou pessoa em cuja guarda viva¹.

Em 1927 foi promulgado o primeiro Código de Menores (Decreto nº 17.943-A), conhecido como Código Mello Mattos em homenagem a José Cândido Albuquerque Mello Mattos² pela sua contribuição na introdução de uma legislação focada apenas para a população juvenil. Apesar da limitação que se enxerga hoje do Código de 1927, em sua época, apresentou-se uma lei de caráter inovador, conforme observa Maurício Maia Azevedo:

Embora elaborado exclusivamente para o controle da infância abandonada e dos delinquentes de ambos os sexos, menores de 18 anos (art.1º), o Código Mello Mattos seria, apesar disto, o primeiro diploma legal a dar um tratamento mais sistemático e humanizador à criança e ao adolescente, consolidando normas esparsas anteriores e prevendo, pela primeira vez, a intervenção estatal nesta delicada seara social (AZEVEDO, 2007, p.03).

¹ Decreto nº. 16.272 de 20 de dezembro de 1923.

² Jurista nascido em Salvador – BA, idealizador do Código e primeiro Juiz da Infância e Juventude do Brasil.

O Código Mello Mattos iniciou implicitamente a ordem social, mesmo que parcialmente, tratando apenas os menores de 18 anos de idade em situação irregular, excluindo do direito qualquer criança com família. Entendia-se por situação irregular aqueles menores de dezoito que estivessem expostos (art. 14), abandonados (art. 26) e que fossem delinquentes (arts. 68 e 69). Portanto, a legislação constituía ainda um método conservador, mas o Estado assumia o papel de interventor sobre os menores em situação de risco com assistência e proteção jurídica.

Posteriormente, o advento do Código Penal de 1940 estabeleceu a imputabilidade penal aos dezoito anos, modificando o Código de Menores de 1927. Segundo Hitze (2007), a responsabilidade penal juvenil constituiu na condição de desenvolvimento do menor, ficando sujeito somente a pedagogia corretiva da legislação especial sem distinguir sobre delinquentes e abandonados.

A criação do SAM – Serviço de Assistência de Assistência ao Menor, por meio do Decreto 3.799 de 1941, orientado para a assistência à criança e o adolescente, tinha como objetivo proporcionar apoio aos menores abandonados, carentes e delinquentes. Contudo, o serviço funcionava semelhante ao sistema carcerário adulto, com ações repressivas e descaso contra os internos reforçando a orientação correcional-repressiva.

Com a extinção do SAM, foi instituído em âmbito nacional no ano 1964 a Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e na esfera estadual as Febem – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FALEIROS & FALEIROS, 2008).

A Funabem tinha como propósito implantar uma Política Nacional de Bem-estar do Menor (PNBEM) que tinha como diretrizes resguardar o direito do menor assegurando sua integração à comunidade por meio de assistência na própria família e na colocação em lares substitutos. Apesar dos esforços em superar o tratamento que era oferecido pelo SAM, a Funabem apresentou a mesma deficiência. Desta forma, mudou-se o nome, mudou-se a base normativa, mas os vícios eram os mesmos (FALEIROS & FALEIROS, 2008).

Em 1979 é promulgado o segundo Código de Menores adotando a Doutrina de situação irregular. Esta doutrina já se encontrava implícita no Código Mello Mattos, mas só foi oficializada em 1979. A nova legislação não trouxe grande diferença do código anterior, continuava baseada no assistencialismo expondo a intervenção do Estado apenas nos casos de vulnerabilidade.

A democratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 eleva o Brasil a uma nova etapa de direitos sociais legalmente estabelecidos. O País adotou a

postura de um Estado de Bem-Estar Social sob forte influência da sua própria história, marcada pela desigualdade e repressão durante o regime militar (SPOSATO, 2013).

No que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente a Constituição determina a absoluta prioridade, obrigando o Estado, a família e a sociedade de assegurar estes direitos, vejamos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de coloca-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A Constituição tratou, também, de estabelecer uma idade mínima para submissão a justiça penal no Brasil em seu art. 228, considerando penalmente inimputáveis os menores de dezoito.

O cenário da nova Constituição e da Convenção sobre os Direitos da Criança³, motivou a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/90, promulgado no ano de 1990. Os princípios adotados nestes dois instrumentos serviram de base para a reformulação de uma legislação especial sobre o prisma, agora adotada, de uma “doutrina jurídica da proteção integral”, expressa claramente no art. 1º da citada lei, afastando-se do discriminatório Código de Menores.

O Código de Menores, diferentemente do ECA, destinava suas especificações a crianças e adolescentes pobres, órfãos, infratores, segregando estes como pessoas em situação irregular. O ECA mudou completamente essa percepção e garantiu, sem exceção, os direitos a todas as crianças e a todos os adolescentes, como leciona Veronese (2013):

A construção de um novo ordenamento jurídico que se ocupasse seriamente dos direitos da infância e da adolescência era de caráter imprescindível, pois havia uma necessidade fundamental de que estes passassem da condição de menores, de semicidadãos, para a de cidadãos, e mais, trouxe a grande possibilidade de construirmos o paradigma de sujeitos, em oposição à

³Em 1989 a ONU aprovou a Convenção sobre os Direitos da Criança, instrumento que compromete os Estados signatários a proteção de todas as crianças garantindo os cuidados necessários ao seu bem-estar. Este documento é o maior da história universal no tocante dos direitos humanos, sendo ratificado por 193 países.

ideologia e de toda uma práxis que coisificava a infância (VERONESE, 2013, p. 50)

O Estatuto representou uma verdadeira revolução em termos de doutrina, ideias, práxis, atitudes diante da criança. A sua formulação contou, democraticamente, com a ampla participação da sociedade, junto ao governo, expressa em organizações como a Pastoral do Menor, o Unicef, a OAB, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, movimentos de igrejas e universidades, dentre tantos outros organismos (MARCÍLIO, 1998).

As normas estabelecem a proteção integral da criança e do adolescente, expressando a previsão do direito, no plano material, até a responsabilização nas esferas civil, administrativa e criminal daqueles que, por ação ou omissão, violem as disposições previstas (DIGIÁCOMO, 2013).

Adicionado a importância da garantia de proteção integral, o art. 6º do ECA completa:

Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais e a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

Neste sentido, de acordo com Digiácomo (2013), “o Estatuto da Criança e do Adolescente há de ser interpretado dando-se ênfase ao objetivo visado, ou seja, a proteção e a integração do menor no convívio familiar e comunitário, preservando-se lhe tanto quanto possível, a liberdade”.

É importante destacar, também, o art. 100, parágrafo único e incisos II e IV que diz:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: II – proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

IV – interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto;

Assim, a proteção integral exerce protagonismo importante na medida em que enfatiza a integralidade da criança e do adolescente, reconhecendo os direitos fundamentais de todo ser humano e direitos especiais diante de sua condição de pessoa em desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tratou, também, de definir em seu segundo artigo “criança para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”. É cabível destacar que a norma adota a idade de dezoito anos, estabelecida na Convenção sobre os Direitos da Criança, porém distinguindo criança e adolescente visto que, a legislação internacional *considera criança todo o ser humano com menos de 18 anos de idade*.

Segundo Volpi (1999), a criança e o adolescente são concebidos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral. Esta condição, de *pessoa em desenvolvimento*, coloca os agentes envolvidos na aplicação de um conjunto de ações que assegure a educação formal, a profissionalização, saúde, lazer e os demais direitos estabelecidos legalmente.

No âmbito do direito penal juvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu art. 103 define como ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. A responsabilidade pela conduta começa na adolescência, ou seja aos doze anos de idade.

Segundo Volpi (1999) o dispositivo legal:

Ao assim definir o ato infracional, em correspondência absoluta com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o ECA considera o adolescente infrator como uma categoria jurídica, passando a ser sujeito dos direitos estabelecidos na Doutrina de Proteção Integral, inclusive do devido processo legal (VOLPI, 1999, p. 20).

Portanto, toda ação onde a lei Penal caracteriza como crime ou contravenção, quando praticado por uma criança ou adolescente é intitulada de ato infracional. Assim,

a denominação diferenciada respeita o caráter especial do Direito da Criança e do Adolescente.

As medidas aplicadas diante de atos infracionais estão divididas em medidas de proteção e medidas socioeducativas. As medidas de proteção aplicam-se as crianças, ou seja, qualquer pessoa até doze anos incompletos, e estão previstas no art. 101 do Estatuto.

As medidas socioeducativas são aplicadas a partir dos doze anos completos, descritas no art. 112, e tem por seus objetivos responsabilizar o adolescente pelo seu ato de caráter infracional; integrar socialmente e garantir seus direitos individuais; e desaprovar a conduta infracional (SINASE, art. 1º, § 2º).

As medidas socioeducativas são executadas de acordo com as características da infração, situação sociofamiliar e acessibilidade de programas e serviços em nível municipal, regional e estadual (VOLPI, 1999).

De acordo com o ECA, no seu art. 112, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semi-liberdade; internação em estabelecimento educacional e qualquer uma das previstas no art. 101 nos incisos de I a VI.

Nas palavras de Volpi (1999):

As medidas socioeducativas comportam aspectos de natureza coercitiva, uma vez que são punitivas aos infratores, e aspectos educativos no sentido da proteção integral e oportunização, e do acesso à formação e informação. Sendo que em cada medida esses elementos apresentam graduação de acordo com a gravidade do delito cometido e/ou sua reiteração (VOLPI, 1999, p. 20).

Desta forma, as normas socioeducativas certificam ao adolescente a sua capacidade de cumprir e a gravidade do ato cometido.

1.2. SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM AÇÃO: A REALIDADE EM NÚMEROS

O sistema socioeducativo sofreu aperfeiçoamentos nas últimas décadas diante de novos instrumentos promulgados com o intuito de garantir aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas os direitos fundamentais e sociais observados

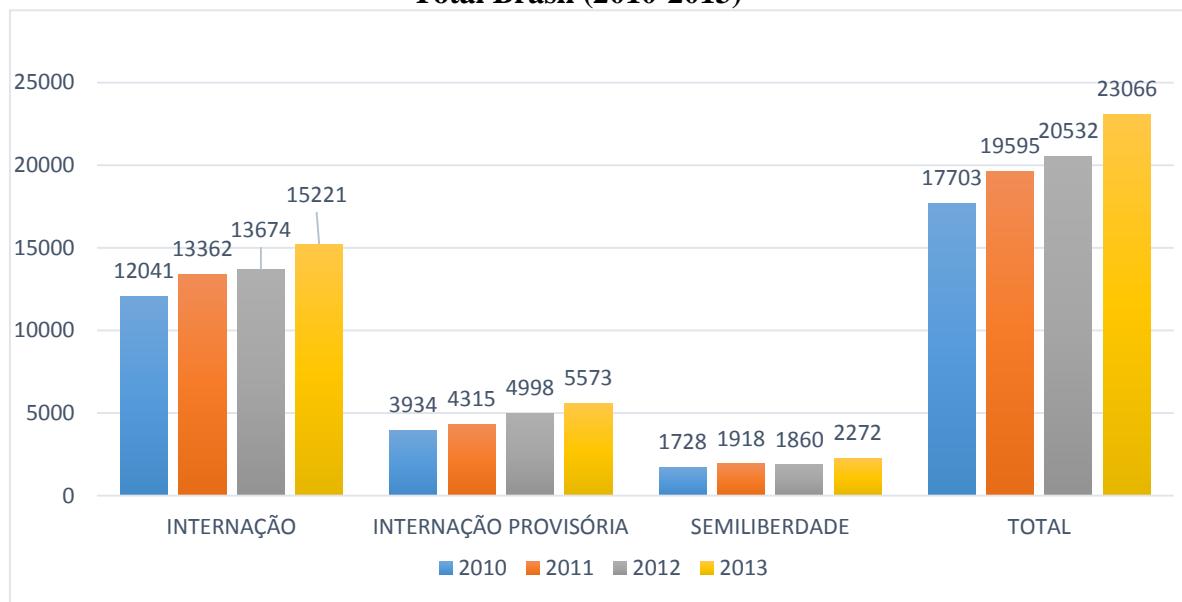
pela lei. Como já verificado, a execução das medidas são uma maneira de responsabilizá-los pela consequência de seus atos infracionais guiando através da ressocialização e reparação dos danos causados.

Os dados apresentados a seguir são referentes ao Levantamento Anual Sinase de 2013. Este levantamento é organizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e serve como uma ferramenta de monitoramento, estruturando os dados na forma de: *a) séries históricas e quadros comparativos; b) perfil das unidades de atendimento de restrição e privação de liberdade; c) organização institucional dos sistemas estaduais de atendimento socioeducativo; e d) atuação das políticas setoriais no SINASE* (BRASIL, 2015).

O trabalho referente ao ano de 2013 indica um total de 23.066 adolescentes e jovens – 12 a 21 anos – cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade) e mais 659 em outros tipos de atendimento (atendimento inicial, sanção e medida protetiva). Ao passo que a estimativa de adolescente entre 12 e 18 anos no período de 2013 era de 26.154.356, o grupo neste segmento etário em privação e restrição de liberdade seria de 0,08%.

O gráfico abaixo identifica as mudanças ocorridas entre 2010 a 2013 no que diz respeito a internação, internação provisória e semiliberdade. Deve ser considerado o aumento constante desde de 2010, chegando em 2013 a ter 64% internos, 23% internos provisórios, 10% em semiliberdade e 3% em atendimento inicial, internação sanção e medida protetiva do seu total.

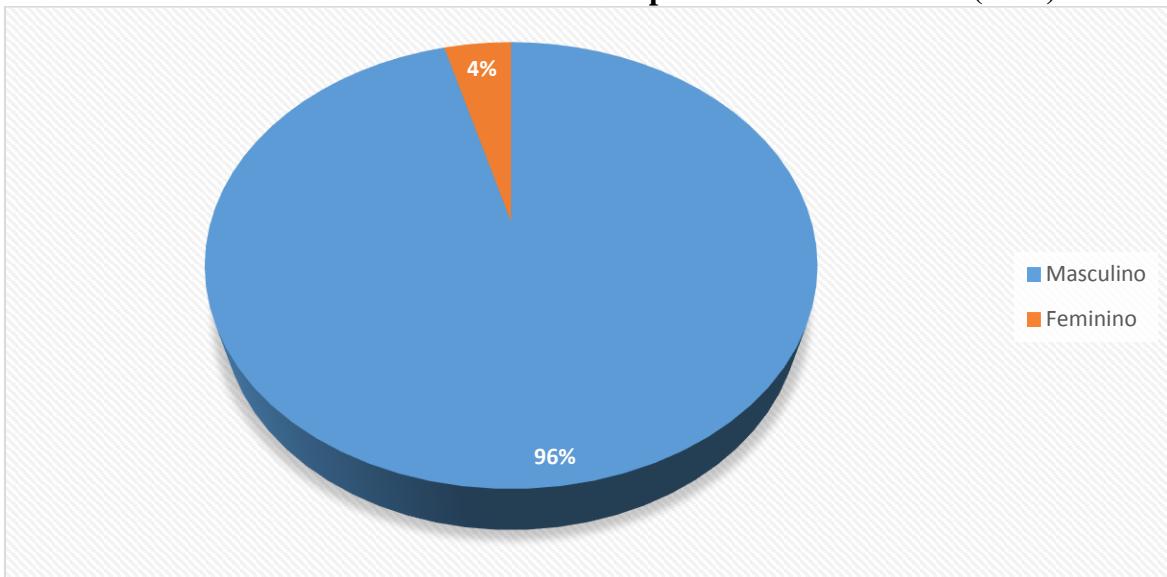
Gráfico 1– Adolescentes e Jovens em Restrição e Privação de Liberdade - Total Brasil (2010-2013)



Fonte: SINASE, 2013.

No que concerne às características do jovem em restrição e privação de liberdade, há uma proporção muito maior do sexo masculino, 22081 ou 96 %, para o sexo feminino, 985 ou 4% dos números absolutos de 2013.

Gráfico 2 – Adolescentes e Jovens por Sexo – Total Brasil (2013)

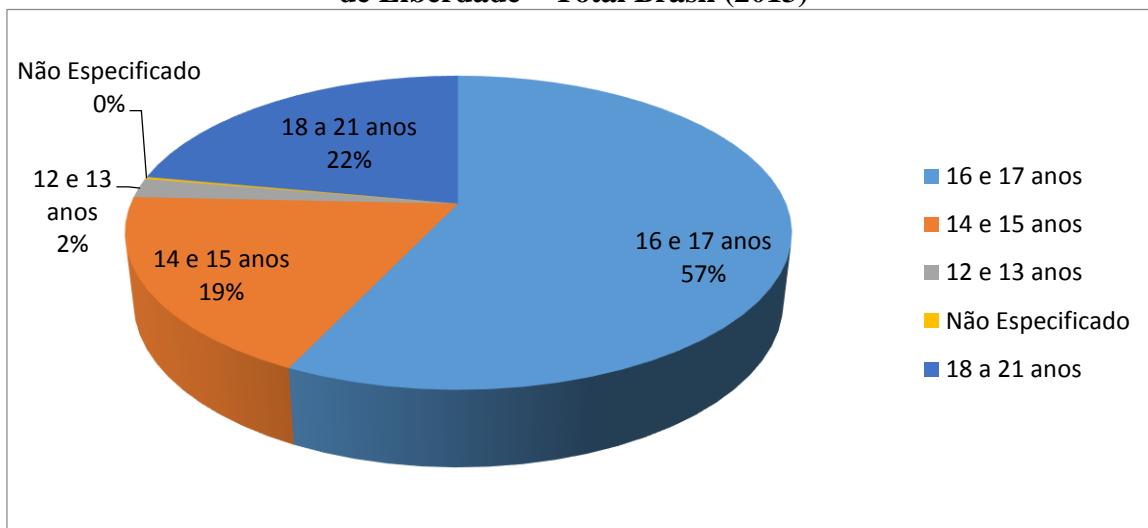


Fonte: SINASE, 2013.

A análise dos dados em relação a faixa etária indica que a maioria dos adolescentes atendidos em restrição e privação de liberdade está concentrada entre 16 e 17 anos com 57% do total. Logo após temos a faixa etária de 18 e 21 anos⁴ com 22%, 14 e 15 anos com 19% e por fim, 2% entre 12 e 13 anos. Os totais para a faixa etária a partir de 16 anos revelam uma taxa de 79% de adolescentes e jovens na modalidade de atendimento de restrição e privação de liberdade como é relatado no gráfico a seguir.

⁴ Em caráter excepcional, é permitido a aplicação de medidas socioeducativas na faixa etária entre 18 e 21 anos. Observar os dispositivos art. 2º parágrafo único; art. 104 e; art. 121, § 5º do ECA.

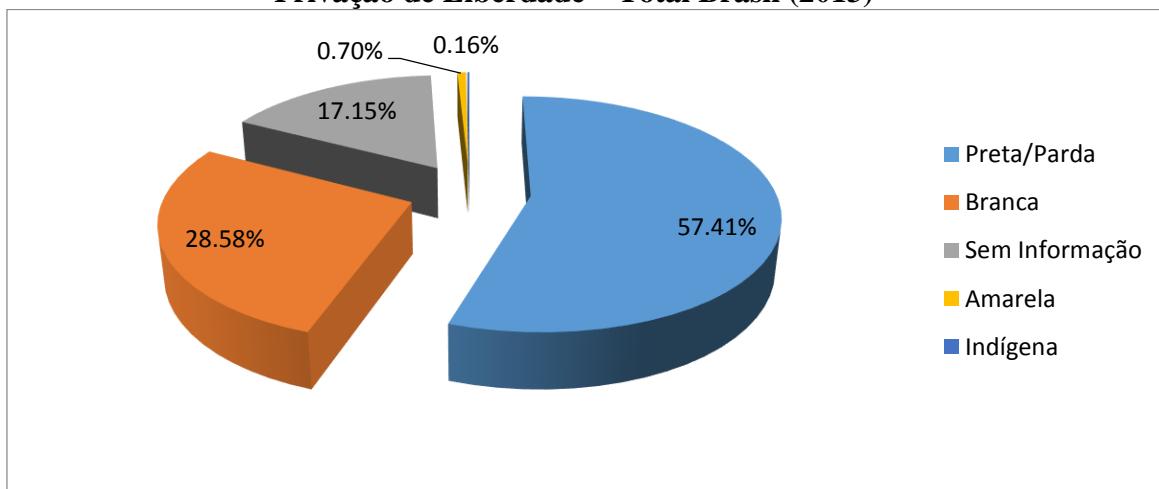
Gráfico 3 – Adolescentes e Jovens por Faixa Etária em Restrição e Privação de Liberdade – Total Brasil (2013)



Fonte: SINASE, 2013.

A porcentagem no que se refere a raça/cor no ano de 2013, divide-se em 57,41% preta/parda, 24,58% branca, 0,70% amarela e 0,16% indígena, segundo os gestores estaduais do Sistema Socioeducativo. Ainda há uma parcela de 17,15% sem informação conforme é observado no gráfico 4.

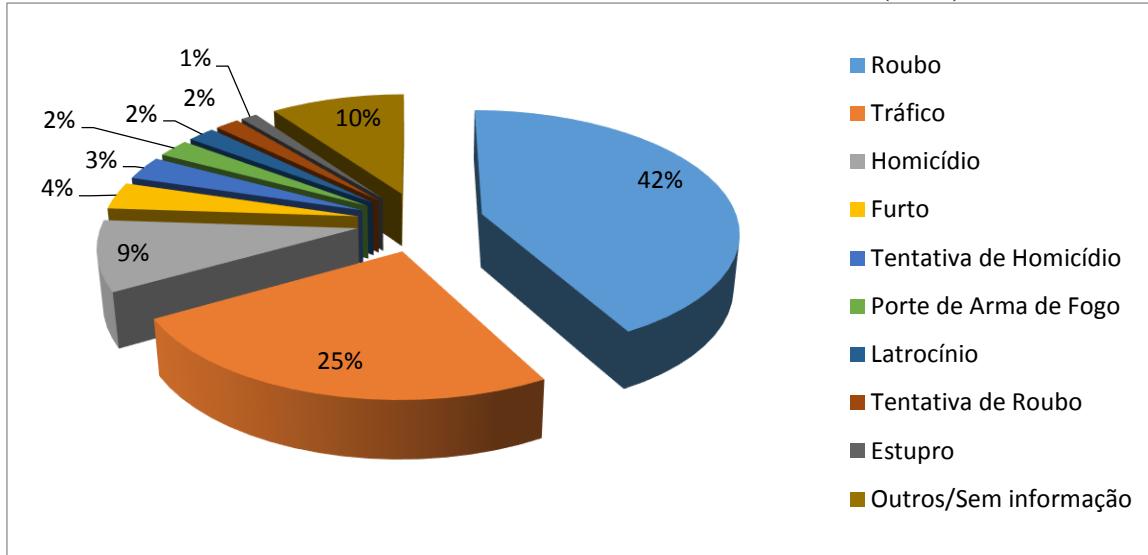
Gráfico 4 – Porcentagem de Adolescentes e Jovens por Raça/cor em Restrição e Privação de Liberdade – Total Brasil (2013)



Fonte: SINASE, 2013.

Particularmente os dados que dizem respeito aos atos infracionais foram registradas 23.913 ocorrências para um total de 23.066 em restrição de liberdade. Este número superior se dá pela atribuição de mais de uma conduta infracional a uma mesma sentença. Diante dos dados de atos infracionais, a quantidade classificada como roubo alcançou 43% do total, seguida por tráfico de drogas 24,8% e homicídio 9,23%.

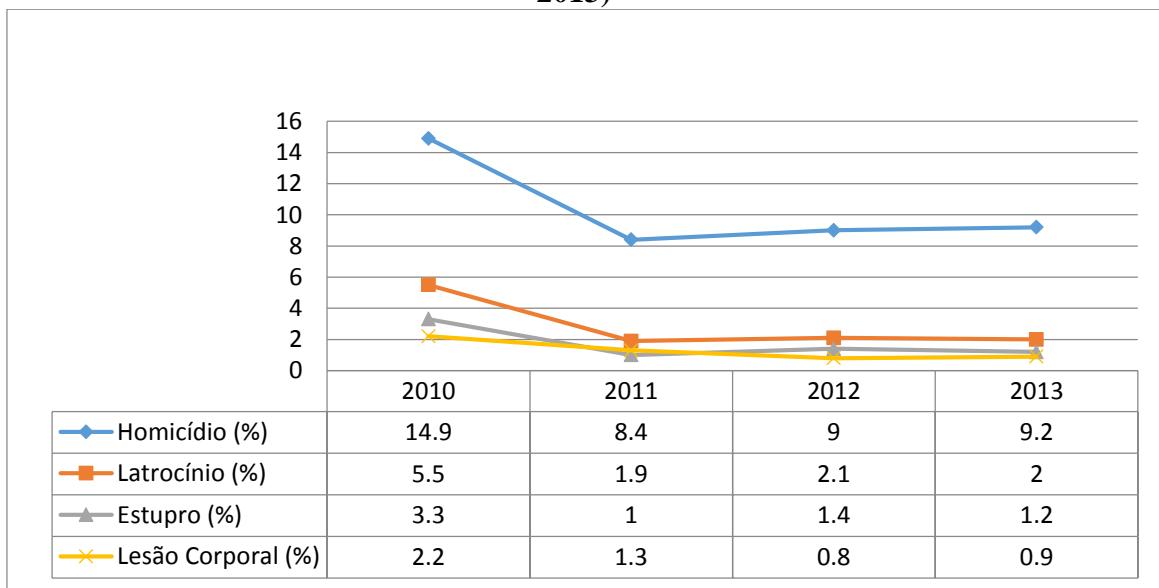
Gráfico 5 – Atos Infracionais – Total Brasil (2013)



Fonte: SINASE, 2013. Adaptado.

Em relação aos atos infracionais referentes a crimes contra a pessoa (homicídio, latrocínio, estupro e lesão corporal), os dados demonstram uma razoável oscilação negativa, conforme pode ser observado abaixo.

Gráfico 6 – Porcentagem de Atos infracionais contra a Pessoa Total Brasil (2010-2013)



Fonte: SINASE, 2013.

Os indicadores apontados neste tópico servirão de panorama ao debate no Congresso. Conforme veremos adiante a apresentação de dados em muitos argumentos

não condizem com a realidade ou se encontram desatualizados levando a discursos não verídicos que influenciam na formação da agenda.

1.3. A MAIORIDADE PENAL BRASILEIRA EM COMPARAÇÃO INTERNACIONAL.

É muito comum nas discussões sobre a maioridade penal, utilizar-se de comparativos com outros países para justificar a possível baixa da maioridade. Além de informações desencontradas e errôneas, as referências a outros países são equivocadas, por tratar de sistemas jurídicos diferentes e não se encaixar na nossa realidade histórica e social.

Ainda assim, estudos sobre a maioridade tratam de elucidar este equívoco, preenchendo este espaço com pesquisas que confirmam que o nosso país está em conformidade com as normas jurídicas internacionais.

Tabela 1:Idade de Responsabilidade Penal e Maioridade Penal em diferentes Países.

| Países | Idade de Responsabilidade Penal | Idade de Maioridade Penal |
|-------------|---------------------------------|---------------------------|
| Alemanha | 14 | 18/21* |
| Argentina | 16 | 18 |
| Argélia | 13 | 18 |
| Áustria | 14 | 19 |
| Bélgica | 16 | 18 |
| Bolívia | 12 | 16 |
| Brasil | 12 | 18 |
| Bulgária | 14 | 18 |
| Canadá | 12 | 18 |
| Colômbia | 14 | 18 |
| Chile | 14 | 18 |
| China | 14**/16 | 18 |
| Costa Rica | 12 | 18 |
| Croácia | 14 | 21 |
| Dinamarca | 15 | 18 |
| El Salvador | 12 | 18 |
| Escócia | 8 | 16/21* |

| | | |
|------------------------------|----------|----------|
| Eslováquia | 15 | 18 |
| Eslovênia | 14 | 18 |
| Espanha | 12 | 18/21* |
| Estados Unidos | 10 | 12/16*** |
| Estônia | 13 | 17 |
| Equador | 12 | 18 |
| Finlândia | 15 | 18 |
| França | 13 | 18 |
| Grécia | 13 | 18/21* |
| Guatemala | 13 | 18 |
| Holanda | 12 | 18 |
| Honduras | 13 | 18 |
| Hungria | 14 | 18 |
| Inglaterra e Países de Gales | 10 | 18 |
| Irlanda | 12 | 18 |
| Itália | 14 | 18/21* |
| Japão | 14 | 21 |
| Lituânia | 14 | 18 |
| México | 11 | 18 |
| Nicarágua | 13 | 18 |
| Noruega | 15 | 18 |
| Países Baixos | 12 | 18/21* |
| Panamá | 14 | 18 |
| Paraguai | 14 | 18 |
| Peru | 12 | 18 |
| Polônia | 13 | 17/18* |
| Portugal | 12 | 16/21* |
| República Dominicana | 13 | 18 |
| República Checa | 15 | 18 |
| Romênia | 16 | 21 |
| Rússia | 14** /16 | 18 |
| Suécia | 15 | 15/18* |
| Suíça | 15 | 18 |

| | | |
|-----------|----|----|
| Turquia | 11 | 15 |
| Uruguai | 13 | 18 |
| Venezuela | 12 | 18 |

Fonte: UNICEF, 2007; HATHAWAY, 2015, p. 54-60. Adaptado.

* Sistema de Jovens Adultos

** Somente crimes graves

*** Idade definida pelos Estados

Cabe frisar esta demonstração de dados, pois confronta com a ideia de que no Brasil as leis são ultrapassadas frente as legislações de outros países, que seriam mais rigorosa com a idade penal, quando na realidade o país se encontra no parâmetro internacional e sua fixação aos doze anos de idade apresenta um tanto quanto precoce em comparação aos diversos países aqui apresentados.

A maioria estabelece a idade de responsabilidade penal aos 14 anos. Na lista acima, 32 países estabelecem essa idade acima da estabelecida no Brasil. Nesse sentido, a legislação brasileira é uma das mais rígidas.

2. A FORMAÇÃO DA AGENDA

2.1. O ESTUDO SOBRE AGENDA

O estudo da formação da agenda, ao longo dos anos, ganhou a atenção de teóricos que buscaram analisar como alguns problemas ganham notoriedade na agenda governamental enquanto outros são ignorados. Agenda, aqui, é entendida como uma lista de temas ou problemas que são focados em determinado momento por pessoas de dentro e de fora do governo. Problemas entram e saem das agendas, alternando os ciclos de atenção dos formadores (KINGDON, 2007).

É essencial diferenciar a *agenda do governo* – lista de questões considerável de atenção - da *agenda de decisões* – lista de problemas inseridos na agenda do governo prontas para deliberação (KINGDON, 2007). Na concepção de Secchi (2010) há ainda a *agenda da mídia*, lista de temas que passa a ter foco especial dos veículos midiáticos influenciando a opinião pública e induzindo na construção da agenda de políticas públicas.

Tomando o estudo de John Kingdon interpretado por Capella (2005), o autor comprehende as políticas públicas como um resultado de um ciclo de quatro estágios sendo estes: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de

alternativas; a escolha dominante entre as alternativas e, por último, a implementação da decisão.

Para um adequado entendimento dos processos que originam tais agendas é necessário dar ênfase aos três fluxos decisórios – problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*) – que em determinado estágio irão confluir, sendo precisamente este momento que produz mudanças na agenda.

O primeiro fluxo consiste em investigar porque alguns problemas se tornam relevantes para o governo ao ponto de serem inseridos na agenda e outros não. Para isso, é necessário diferenciar o que são condições e o que são problemas. As condições são situações sociais percebidas que não geram motivação para uma ação governamental. Estas condições se tornam problemas no momento em que os formuladores percebem uma necessidade de intervenção. Analisando a forma como as questões são percebidas, Kingdon destacou três elementos que seriam responsáveis por chamar a atenção dos formuladores: os indicadores; a ocorrência de eventos, crises e símbolos e finalmente o *feedback* sobre programas do governo.

No segundo fluxo – soluções ou alternativas – há um conjunto de ideias, soluções e alternativas que estão disponíveis para os problemas. Não necessariamente estas soluções estão ligadas a problemas específicos. Sendo assim, temas existentes na agenda não entram com seus pares, problemas e soluções, prontos. No processo de seleção de alternativas e soluções, as que se apresentam mais realizável do ponto de vista técnico e econômico são as que permanecem, assim como as que contam com o apoio da sociedade e com a abertura dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2005).

O terceiro e último fluxo segue sua própria dinâmica com suas coalizões fundadas com base em negociação política e processos de barganha. Neste fluxo, três elementos são apresentados como influenciadores do processo. O primeiro elemento é denominado pelo autor de “clima” ou “humor” nacional, definido como um determinado período de tempo onde uma questão é compartilhada por diversas pessoas. O segundo elemento diz respeito as forças políticas organizadas que operam como grupos de pressão. Por fim, as mudanças no próprio governo determinam alterações na pauta da agenda.

Como já foi dito, as mudanças na agenda são dadas em determinadas circunstâncias onde os três fluxos convergem. Esta chance de mudança é chamada por Kingdon de “janela da oportunidade” (*policy windows*) influenciada principalmente pelo fluxo de problemas e fluxo político. Ou seja, quando um problema atrai a atenção

do governo (por indicadores, crises e símbolos) ou quando há mudanças no quadro do governo.

O terceiro fator que colabora na formação da agenda são os atores envolvidos no processo. Os atores são divididos em visíveis – formado pelo governo e seus poderes, grupos de interesse, partidos políticos, mídia e opinião pública – e atores invisíveis – servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores (CAPELLA, 2005).

2.2. A POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL

A Constituição Brasileira de 1988 é rígida, posto que é permitida a sua alteração através de um processo legislativo especial e difícil diferente das demais espécies normativas. O poder constituinte originário determinou a possibilidade de alteração constitucional do que se encontra prescrito por meio de emendas constitucionais nos termos dos artigos 59 e 60 da Carta Maior.

Apesar da viabilidade de modificação na Lei Maior, o poder constituinte limitou-o expressamente no texto constitucional. De acordo com Carneiro (2007) as limitações expressas estão subdivididas em três espécies: materiais, circunstanciais e formais.

As limitações materiais dizem respeito aos conteúdos que o constituinte originário designou como imutável, ou também chamado de cláusula pétreia. Em seu art. 60 § 4º, a Constituição aponta que não será objeto de deliberação proposta tendente a abolir a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e; os direitos e garantias individuais.

No caso de limitações circunstanciais, estas se referem ao impedimento de modificar a Constituição por situações excepcionais, de caráter emergencial quando os ânimos estão exaltados. Por fim, as limitações formais, também chamadas de procedimentos formais, especificam as disposições especiais para que se possa alterar a constituição (CARNEIRO, 2007). Desta forma, previsto no art. 60, a Lei Maior pode ser alterada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Além disso, a proposta de emenda deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60 § 2º, CF/88) e; a emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem (art. 60 § 3º, CF/88).

2.3. A TRAMITAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL – PEC

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) é entendida como proposições legislativas com finalidade de modificar a Constituição Federal. Conforme já dito anteriormente, podem apresentar a PEC um terço, no mínimo, dos deputados federais ou dos senadores, o Presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Quando a PEC é de autoria dos Deputados, de interesse deste estudo, esta será apresentada em Plenário. Após sua apresentação, a PEC é encaminhada para a CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) que, no prazo de cinco sessões, deve examinar a admissibilidade da proposta por meio de um parecer emitido por um relator indicado, avaliando os aspectos constitucionais da matéria (ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS, 2011).

Se aprovada na CCJC, a proposta é enviada para uma comissão especial. As comissões especiais são aquelas temporárias instituídas para examinar o mérito da PEC e das emendas que forem apresentadas num prazo de 40 sessões. O próximo passo da PEC é a apreciação em plenário, em dois turnos, com um intervalo de cinco sessões entre um turno e outro. Para que a proposta seja aprovada é necessário o voto favorável de 3/5 dos deputados (308 votos). Após a votação em primeiro turno, a proposta volta à Comissão Especial para a redação do vencido, ou seja, com todas as modificações aprovadas no Plenário.

Logo após a aprovação no segundo turno, caso haja modificação, a PEC retorna à Comissão Especial para a redação final, se dispensada à proposta segue para o Senado Federal. É importante destacar que depois da aprovação em primeiro turno às únicas

modificações que podem ser feitas no segundo turno são supressões de expressões ou dispositivos que não alterem o texto já aprovado no primeiro turno.

Encaminhado para o Senado, os parlamentares decidem pela sua aprovação ou não, com ou sem modificações também com quórum de 3/5 dos votos. Na possibilidade de alterações, o projeto retornará a Casa iniciadora, neste caso a Câmara, para que decidam se aprovam a modificação.

2.4. A PEC 171/93

A primeira proposta destinada a alterar a redação do art. 228 da Constituição Federal, a PEC 171/93 foi introduzida pelo então deputado federal Benedito Domingues no ano de 1993. Em seu parecer o deputado alegou que a inimputabilidade aos menores de 18 anos de dezoito, imposta no Código penal de 1940, já não correspondia com a realidade da época diante do acesso a informação que, mesmo precário para alguns, era superior aos anos 40.

A sua motivação para a diminuição da idade penal foca, basicamente, no discernimento dos adolescentes pelos seus atos. Desse modo, entendia que através dessa nova responsabilidade, os adolescentes alcançaria plena consciência de cidadania pelo respeito à ordem jurídica.

A presente proposta de Emenda à Constituição tem por finalidade dar ao adolescente consciência de sua participação social da importância e da necessidade mesmo do cumprimento da lei, desde cedo, como forma de obter a cidadania, começando pelo respeito à ordem jurídica, enfim, o que se pretende com a redução da idade penalmente imputável para os menores de dezesseis anos é dar lhes direitos e consequentemente responsabilidade, e não puni-los ou mandá-los para cadeia⁵.

O texto ainda traz a polêmica pelo seu teor bíblico nas justificativas para a redução da maioridade penal. Ao se explicar, o autor fez referências a três diferentes personagens bíblicos para embasar a responsabilidade do jovem sob o seu ponto de vista.

⁵ Projeto de Emenda à Constituição n. 171, de 19 de agosto de 1993. Altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos). Brasília, DF. Disponível em: <<http://Imagen.camara.gov.br/Imagen/d/pdf/DCD27OUT1993.pdf#page=10>>. Acesso em: 04 maio de 2016.

No início de 2015 o debate da redução da maioridade retornou na agenda política com apoio do presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Com a intenção de dar celeridade ao processo, a admissibilidade da PEC foi votada no final de março. O parecer vencedor do relator Marcos Rogério (DEM-RO) argumenta pela sua admissibilidade constitucional confrontando o relatório, rejeitado, do deputado Luiz Couto (PT – PB), contrário a redução e que trazia como justificativa de a medida ser inconstitucional por ferir uma cláusula pétrea e, também, pelo fato do Brasil ser signatário de diversos Diplomas que defende os direitos da criança e do adolescente.

Após sua aprovação na CCJC a proposta foi enviada para a Comissão Especial com o intuito de examinar o conteúdo da proposição junto com as emendas apensadas na PEC. No dia 17 de junho de 2015, a comissão especial aprovou, por 21 votos favoráveis contra 6, o relatório do Deputado Laerte Bessa (PR-DF) prevendo a redução nos casos de crimes hediondos, homicídio doloso, lesão corporal grave, lesão corporal seguida de morte e roubo agravado. Ficou determinado, além disso, em seu texto a separação destes adolescentes dos menores inimputáveis e dos maiores de 18, cumprindo suas penas em estabelecimentos diferentes.

A proposta foi levada ao plenário para sua votação no dia 30 de junho de 2015, não conseguindo alcançar o número de votos necessários, 303 de 308, rejeitando o substitutivo. Com uma decisão polêmica⁶, o Presidente da Câmara colocou a PEC novamente em votação 24 horas depois de ter sido rejeitada. Através de uma emenda aglutinativa com texto mais brando, incluindo apenas crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte, a proposta conseguiu os votos essenciais para aprovação nos dois turnos.

Assim, após mais de vinte anos de diversas tentativas em dar andamento a alteração da legislação nesta questão⁷, a proposta avançou como nunca e agora aguarda a apreciação no Senado.

2.5. O DEBATE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A maioridade penal, quando debatida, divide opiniões e polariza os argumentos contra versus os argumentos a favor. Especialistas na área, líderes políticos e

⁶ BRAGA, I.; DE SOUZA A.; BRESCIANI, E. Com manobra de Cunha, Câmara aprova redução da maioridade penal. O Globo, 01 jul. 2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/com-manobra-de-cunha-camara-aprova-reducao-da-maioridade-penal-16623458>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

⁷ Toda a tramitação pode ser acompanhada no Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em:< <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493>>. Acesso em: 09 de abril de 2016.

parlamentares divergem em pontos comuns e discutem a eficácia da medida diante dos impactos que ela poderá causar.

Enfatizo, aqui, que os discursos coletados e analisados neste estudo foram pronunciados nas comissões, fundamentalmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e no Plenário da Câmara. As primeiras discussões, realizadas na CCJC debateram a admissibilidade da proposição. Em muitos discursos realizados nesse âmbito, também foram discutidas a eficiência da medida em relação a violência, os sistemas prisionais, o impacto na vida dos jovens de 16 e 17 anos, entre outros assuntos. É essencial destacar que nessas primeiras análises feita na CCJC, examinavam a proposta original, baixando a imputabilidade para os dezesseis anos e não apenas em casos específicos, como foi aprovado na Câmara.

Vejamos abaixo alguns trechos dos principais argumentos na perspectiva de suas visões do debate.

2.5.1. A CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA

Este tópico analisa a constitucionalidade da PEC 171/93 em virtude da interpretação, por quem se posiciona contra a emenda, da inimputabilidade aos menores de 18 anos ser uma cláusula pétreia. Trata-se do ponto mais polêmico da discussão, pois, de acordo com os opositores da proposta, ofende as cláusulas pétreas e viola o princípio da dignidade humana.

Do ponto de vista contrário a redução, os direitos e garantias individuais não estão expressos exclusivamente no art. 5º da Constituição. A própria constituição reconhece no § 2 do art. 5º que os direitos e garantias individuais estão espalhados por toda a Carta Magna. Além disso, para este grupo, o constituinte quis fixar a idade mínima na Constituição, ao contrário do que aconteceu nas outras constituições, para garantir a idade penal de 18 anos à proteção de cláusula pétreia.

A outra interpretação entende que a alteração da maioridade penal não estaria ferindo uma cláusula pétreia, pois ela não caracteriza uma abolição nos direitos e garantias individuais que o § 4 do art. 60 da CF expressa. Nesse entendimento, o § 4 do art. 60 deixa claro que não será objeto de deliberação propostas tendente a abolir, não modificar.

O que é proposto a partir da PEC 171/93 é modificar a Constituição e adequá-la de acordo com a realidade atual da sociedade brasileira, considerando o amadurecimento dos jovens. A inimputabilidade é matéria rígida, mas a idade não é.

Deste modo, os favoráveis à diminuição, expressam que a Carta Magna não pode impedir mutações diante das mudanças existentes da própria sociedade, pois a Constituição é válida para gerações. E, se o art. 228 é considerado uma cláusula pétreas, ele recai sobre a abolição da maioridade penal, não sobre a idade. Ou seja, o que é imutável é a exigência da maioridade penal, não a alteração da idade mínima criminal.

O quadro a seguir expõe partes dos argumentos dos parlamentares no que concerne à constitucionalidade da proposta. Ressalto que os discursos abaixo foram pronunciados nas sessões da CCJC.

Quadro 1 – Constitucionalidade da Emenda

| Deputados | Posicionamento | Argumentos |
|---|-------------------------|---|
| Alessandro Molon (Rede - RJ). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Os doutrinadores, os Constitucionalistas reconhecidos, renomados, usam a todo o momento o argumento de que os direitos e garantias fundamentais não estão exaustivamente previstos no art. 5º. Aliás, o § 2º do próprio art. 5º explicita que há direitos e garantias individuais espalhados por todo o texto constitucional. Portanto, Sr. Presidente, essa é uma dessas garantias. A idade mínima, aos 18 anos, é uma garantia que consta do art. 228. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Erika Kokay (PT – DF). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | [...] nós estamos aqui analisando uma PEC que versa sobre uma cláusula pétreas. E é uma cláusula pétreas, porque está explícito na Constituição qual é a maioridade penal. Se o Constituinte não quisesse essa maioridade penal como direito e garantia individual, não a teria explicitado. E nós estamos aqui para dizer que as garantias e os direitos individuais nada valem, porque estamos falando de adolescentes. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Orlando Silva (PCdoB – SP). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Não por acaso, o Constituinte, em 1988, apenas na matéria penal estabeleceu a maioridade a partir dos 18 anos. Não se tratou de maioridade civil, mas de maioridade penal, porque a preocupação do Constituinte era tratar, de maneira integral, a proteção à nossa |

| | | |
|--|-------------------------|---|
| | | infância e à nossa juventude. O art. 228 da Constituição estabelece como cláusula pétreia a proteção à infância e à juventude. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Carlos Marun (PMDB – MS). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Favorável à PEC 171/93. | <p>[...] Este item nos remete, evidentemente, ao art. 5º da Constituição. Em seus 78 incisos, o Constituinte colocou aqueles que considera direitos individuais. E fala, sim, das penas e da idade. Diz a Constituição: <i>Art. 5º</i></p> <p>.....</p> <p><i>XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade (...)</i> Aqui o legislador já se refere à idade. Quisesse o Constituinte que essa idade, biologicamente falando, de 18 anos fosse cláusula não possível de transformação ou deliberação, teria incluído essa idade no art. 5º, teria incluído! Ele se refere à idade. Não incluiu, manteve no art. 228, que inclusive não se estaria abolindo, no caso de a Comissão Especial assim concluir. Estaria sendo modificado. E o § 4º do citado art. 60 da Constituição, ao qual me socorro, fala de proposta tendente a abolir.</p> <p>[...] E o Constituinte também não quis assim, tanto que estabeleceu no art. 59, como a primeira condição compreendida pelo processo legislativo, emendas à Constituição. Ora, não estaria estabelecida a possibilidade de se emendar a Constituição se quisesse o Constituinte entender toda a nossa Constituição como pétreia e imutável. E não teria estabelecido no art. 60 a forma como essa alteração pode e deve ser feita.</p> <p>(Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015)</p> |
| Marcos Rogério (DEM – RO). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Favorável à PEC 171/93. | Reducir a maioridade penal para 16 anos ou outra idade não é medida que tente abolir ou que tenda a abolir o instituto da maioridade penal da Constituição Federal. O que se pretende aqui é modificar a Constituição Federal e dar a ela a adequada, tempestiva, razoável e inadiável modulação de acordo com os novos tempos, com os novos padrões da sociedade brasileira. |
| | | (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |

| | | |
|--|------------------------------------|---|
| <p>João Campos (PRB – GO). Discurso proferido na CCJC no dia 31/03/2015.</p> | <p>Favorável à PEC 171/93.</p> | <p>[...] não estamos aqui revogando todo um sistema de proteção à criança e ao adolescente. Tudo o que está na Constituição, dentro do princípio da proteção integral, está preservado. Está preservado o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, está preservado o Sistema Socioeducativo, aprovado por nós em 2012. O que se pretende é apenas criar a possibilidade de punir quem pratica crime, e crime grave - quem assalta, estupra, mata. É verdade que não se trata de cláusula pétrea. Ouvi alguns colegas destacarem que é exatamente em razão de o art. 228 estar nesse capítulo da família, enfim, de que os arts. 226 e 227 seriam cláusula pétrea... Então, seria considerar que o § 2º do art. 226 é cláusula pétrea, quando diz que o casamento religioso tem efeito civil. Seria considerar que o art. 227, quando trata da adoção de estrangeiros, é cláusula pétrea. E não é. (Câmara dos Deputados. Reunião Ordinária nº 0200/15, 31 de março 2015)</p> |
|--|------------------------------------|---|

2.5.2. IMPUNIDADE

Este item contempla, na visão dos defensores, de que a redução da maioridade penal acabaria com a impunidade dos jovens infratores. Neste sentido, compreende-se que, atualmente, um adolescente que comete um crime contra um cidadão possui a certeza da impunidade. Em suas concepções, desta forma, o Brasil acaba penalizando a sociedade, vítima nessa história, e protegendo menores que já possuem discernimento do que é correto e o que é errado. Seus argumentos entendem que essa medida refletirá de maneira positiva na sociedade, pois irá combater a sensação de impunidade que domina no país diante dos menores infratores.

Pelo entendimento contrário, defende-se que há uma confusão entre inimputabilidade penal e impunidade. O Brasil considera o menor de 18 anos inimputável quanto ao Código Penal, mas o pune através de legislação especial. A punição está explícita no ECA que prevê seis tipos de medidas socioeducativas para o jovem infrator que vão desde advertência à internação com privação de liberdade por no máximo 3 anos.

Quadro 2 – Impunidade.

| Deputados | Posicionamento | Argumentos |
|--|-------------------------|---|
| Ivan Valente (PSOL - SP). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | [...] há um debate sobre a existência da impunidade, e este termo é mal discutido com outro termo, que é a imputabilidade. Aqui, no Brasil, já se responsabilizam os adolescentes por ato infracional. Aliás, no estatuto, tem quatro questões que mostram isso, que vão desde a prestação de serviços até a internação, passando pela liberdade vigiada. E, para soltar um menor que cometeu crime grave, tem que ter análise de psicólogos e da Justiça. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Luiz Couto (PT – PB). Discurso proferido na CCJC no dia 31/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Não há no Estatuto um sistema de impunidade. Podemos dizer que, na realidade, são inimputáveis só os menores de 12 anos, pois, para aqueles entre 12 e 18 anos, as punições estão previstas pelo ECA e pelo SINASE, e, uma vez que infrinjam a lei, estarão sujeitos a medidas socioeducativas. (Câmara dos Deputados. Reunião Ordinária nº 0200/15, 31 de março 2015) |
| Erika Kokay (PT – DF). Discurso proferido no Plenário no dia 03/07/2015. | Contrário à PEC 171/93. | É equivocado dizer que há uma impunidade. Não há impunidade! Há medidas socioeducativas que, em determinados aspectos, são mais rigorosas do que o próprio sistema prisional. Ou seja, o adolescente responde e espera a sentença sempre em privação de liberdade, enquanto, muitas vezes, nós temos os adultos que cometem crimes e que respondem por esses crimes em liberdade. Os adolescentes sempre esperam a sentença em privação de liberdade. E está aí uma medida que priva a liberdade, sim. Era preciso que todas e todos conhecessem o sistema socioeducativo de internação para terem a noção exata de que esse adolescente é, sim, responsabilizado (Diário da Câmara dos Deputados, 04 de julho de 2015, p. 11). |
| Laudívio Carvalho | Favorável à PEC | O cidadão pagador de impostos não |

| | | |
|--|----------------------------|--|
| (SD –MG). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | 171/93. | pode ser penalizado, agredido por menores que estão prontos a atacar qualquer um de nós em uma esquina qualquer das nossas cidades. Eles possuem a certeza de que no Brasil a impunidade é presente. O adulto acha que não vai acontecer nada. O adolescente tem certeza. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Efraim Filho (DEM – PB). Discurso proferido no Plenário no dia 01/07/2015. | Favorável à PEC 171/93. | Existem soluções que são de curto, de médio e de longo prazo. Um grande investimento em educação agora só irá gerar efeitos daqui a 10 anos, 20 anos, em outra geração. No curto prazo, é preciso uma medida de impacto para enfrentar a impunidade, e a proposta de redução da maioridade vem em um bom texto. (Diário da Câmara dos Deputados, 02 de julho de 2015, p. 141). |
| André Moura (PSC – SE). Discurso proferido no Plenário no dia 19/08/2015. | Favorável à PEC 171/93. | E, é lógico, muito mais do que saber que vamos dar limites, nós temos certeza, portanto, de que vamos fazer justiça, justiça com milhares de famílias, justiça com muitas mães, neste País, que viram seus filhos sendo barbaramente assassinados, de forma fria e cruel, por esses menores, que estão impunes, perambulando pelas ruas das cidades como se santos ou anjos fossem, com o sentimento de que a impunidade reina neste País, porque a legislação em vigor, que é o ECA, os deixa impunes. (Diário da Câmara dos Deputados, 20 de agosto de 2015, p. 168). |

2.5.3. EFICIÊNCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS E DO ECA

O Brasil já responsabiliza seus adolescentes, a partir dos doze anos de idade, que cometem atos infracionais com medidas socioeducativas, é o que defendem os contrários à proposta. Para eles, ao criar estas medidas, o legislador deu um tratamento diferenciado aos jovens em virtude de seu condicionamento de pessoa em desenvolvimento.

Esse sistema possibilita a responsabilização e a reinserção social do jovem infrator. Portanto, entende-se que antes de discutir a redução da maioridade penal, deve-se debater se estas medidas estão adequadas. Concluem que uma reflexão sobre a eficácia destas medidas em combate a violência praticada pelos jovens infratores antes do agravamento de penas seria uma ação racional sobre o assunto.

Os favoráveis a redução compreendem que a alteração do ECA não solucionará o problema. Argumentam que o ECA existe há mais de 25 anos e não se mostrou eficiente. Eles entendem que pelo fato da PEC 171/93 ter sido proposta três anos após a criação do Estatuto demonstra que, já naquele tempo, o problema incomodava a sociedade. Em meio a este contexto, finalizam que o Estatuto dá abertura para os infratores continuarem a cometer crimes, assim, não adianta atualizar o ECA porque esta legislação está falida. Outro ponto de extrema relevância destacado é que a pena não tem só caráter de ressocializar, ela tem caráter punitivo também e as medidas socioeducativas se expressam de maneira falha neste sentido.

Este tema produz pontos de vista semelhantes ao assunto anterior em razão de discutir como os jovens infratores estão sendo responsabilizados justamente diante dos seus atos praticados.

Quadro 3 – Eficiência das medidas socioeducativas e do ECA

| Deputados | Posicionamento | Argumentos |
|---|-------------------------|--|
| Alessandro Molon (Rede - RJ). Discurso proferido na CCJC no dia 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | [...] Isso não quer dizer que não se possa estabelecer medidas socioeducativas para os menores de 18 anos. Elas existem. Elas podem ser discutidas. Se esta Comissão quisesse fazer um debate sério sobre isso, poderia discutir se as medidas socioeducativas são as adequadas, se as medidas de internação são insuficientes, ou suficientes, ou mais do que suficientes [...]. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Luiz Couto (PT – PB). Discurso proferido na CCJC no dia 31/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Alguns defensores da redução da maioridade penal afirmam que internação de 3 anos é pouco e que as penas do ECA são muito brandas, mas, para alguém de 15 anos que fique preso até os 18 anos, isso terá significado um sexto de sua vida. [...] |

| | | |
|--|-------------------------|--|
| | | <p>A verdade é que o ECA não foi completamente implantado, porque, onde isso aconteceu, os índices de reincidência caíram. Suas sanções se tornaram verdadeiros castigos que revoltam os adolescentes e não recuperam ninguém, a exemplo do que ocorre no sistema penitenciário adotado para adultos.</p> <p>(Câmara dos Deputados. Reunião Ordinária nº 0200/15, 31 de março 2015)</p> |
| Weverton Rocha (PDT – MA). Discurso proferido no Plenário no dia 30/06/2015. | Contrário à PEC 171/93. | <p>[...] o Brasil tem o ECA, o Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA prevê punição de 12 a 17 anos. É bem verdade que ele precisa ser modificado e melhorado. [...] Não se pode mais permitir que uma punição seja no máximo de 3 anos. Não se pode mais permitir que uma punição para um menor infrator que cometeu um crime contra a vida fique no máximo até 21 anos. Para isso nós defendemos a proposta de, em vez de 3 anos, se ampliar para 8 anos a punição. Defendemos a proposta de, em vez de 21 anos, se ampliar para 26 anos.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 01 de julho de 2015, p. 128).</p> |
| Cabo Sabino (PR – CE). Discurso proferido no Plenário no dia 30/06/2015. | Favorável à PEC 171/93. | <p>Dizem alterar o ECA é a solução. Dizem que aumentar o período de internação, como quem descobriu a pólvora, vai resolver o problema da violência cometida por menores infratores. [...] Aumentar o período de internação no ECA, com esse sistema que nós temos hoje nessas casas de internação, é enxugar gelo. Nós precisamos reduzir a maioridade penal, sim. Ela é o início da mudança, é o que a população pede, é do que as ruas precisam.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 01 de julho de 2015, p. 215).</p> |
| Fausto Pinato (PP – SP). Discurso proferido em Plenário no dia 01/07/2015. | Favorável à PEC 171/93. | <p>[...] o ECA é uma lei que não deu certo. O ECA é uma lei que vem matando os jovens, o ECA é uma lei que, ao invés de corrigir, passa a mão na cabeça e diz: "Continua</p> |

| | | |
|---|-------------------------|---|
| | | <i>matando, continua roubando"</i> (Diário da Câmara dos Deputados, 02 de julho de 2015, p. 310). |
| André Moura (PSC – SE). Discurso proferido em Plenário no dia 19/08/2015. | Favorável à PEC 171/93. | Nós estamos tratando aqui, nesta noite, do jovem que comete crime hediondo, crime bárbaro, perigoso, aquele que oferece efetivamente perigo à sociedade e que não tem, no Estatuto da Criança e do Adolescente, um instrumento capaz de dar segurança à sociedade. (Diário da Câmara dos Deputados, 20 de agosto de 2015, p. 144). |

2.5.4. O SISTEMA PRISIONAL

Dentro deste tema a situação do sistema prisional brasileiro não é ignorada por quem defende a redução da maioridade penal. Em seus discursos é admitida a falência do sistema carcerário adulto brasileiro, contudo, os parlamentares apoiadores da medida sugerem a criação de um sistema diferenciado, separando os futuros apenados dos menores de dezesseis anos e dos maiores de dezoito anos.

Há também a questão da capacidade financeira do governo arcar com essa nova demanda de criação de novos presídios, o que trouxe outro ponto polêmico da pauta de segurança pública, que é a terceirização do sistema carcerário.

Os discursos contrários à redução refletem que o sistema carcerário está longe de oferecer uma alternativa de ressocialização para quem hoje ocupa. Estes enfatizam que as prisões brasileiras estão superlotadas, são ineficazes em suas propostas e estão dominadas pelo crime organizado.

Nas suas visões, a reincidência deixa isto claro⁸, com um percentual que cresce cada vez mais e, comparado a reincidência de quem cumpriu as medidas socioeducativas⁹, evidencia que, nos lugares onde foram implementados de maneira correta, o trabalho socioeducativo resulta na recuperação dos jovens em conflito com a

⁸ Em relação a reincidência é destacável uma imprecisão dos dados citados. Segundo o relatório de Reincidência Criminal no Brasil (2015) há uma deficiência de trabalhos sobre a reincidência no Brasil, o que favorece a repercussão de dados inexato por parte da imprensa e de gestores públicos. Lembrou ainda que o próprio Ministério da Justiça, através do Depen, apontava o indicador de reincidência criminal de difícil apuração.

⁹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/489058-TAXA-DE-REINCIDENCIA-ENTRE-INTERNOS-DA-FUNDACAO-CASA-E-DE-15.html>. Acesso em: 01 de maio de 2016.

lei. Deste modo, concluem que não é colocando os menores de dezoito anos no mesmo sistema prisional dos maiores que irá resolver os problemas de segurança pública do país, pelo contrário, a possibilidade do aumento da violência é iminente.

Quadro 4 – O sistema prisional

| Deputados | Posicionamento | Argumentos |
|---|-------------------------|---|
| Alessandro Molon (Rede - RJ). Discurso proferido na CCJC no dia 31/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | [...] no sentido de que a responsabilidade pelo sistema penitenciário dos Estados é dos Governadores. E aqui não há diferença deste ou daquele partido. É um problema grave no País. Há que se reconhecer isso. [...] nós estaremos tomando a decisão de mandar para um sistema falido, com altíssimas taxas de reincidência, adolescentes em conflito com a lei, que, supostamente, a sociedade quer recuperar. É um enorme contrassenso. (Câmara dos Deputados. Reunião Ordinária nº 0200/15, 31 de março 2015) |
| Maria do Rosário (PT – RS). Discurso proferido no Plenário no dia 30/06/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Defensores da PEC alegam que ela prevê que os adolescentes sejam presos separadamente dos adultos. Precisamos trabalhar essa questão com base em elementos trazidos pela realidade atual. Questiono, tal como vários Secretários de Segurança Pública e Governadores já o fizeram, se será possível construir presídios em separado para os adolescentes. Afinal, hoje temos um déficit de 250 mil vagas no sistema carcerário. Esse mesmo sistema que descumpre todos os dias a Lei de Execução Penal, que diz que os presos devem ficar separados de acordo com seu grau de periculosidade, dificilmente tratará os adolescentes de forma diferente. (Diário da Câmara dos Deputados, 01 de julho de 2015, p. 43). |
| Erika Kokay (PT – DF). Discurso proferido no Plenário no dia 03/07/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Vejam: 80% do sistema prisional brasileiro está inadequado. Aqui em Brasília, recentemente, havia mais de 2 mil presos em regime semiaberto, mas que estavam em regime trancado, fechado, em um flagrante |

| | | |
|--|-------------------------|--|
| | | <p>desrespeito à própria legislação. Aqui há presos provisórios que estão há 2 anos encarcerados. E 40% dos presos deste País são provisórios. Pode ser que recebam uma pena que seja inferior ao tempo em que eles ficaram na cadeia; pode ser que sejam inocentados. Mas o fato é que estão presos, esperando uma sentença. E, muitas vezes, estão como provisórios em uma unidade de presos sentenciados, ou que são sentenciados e estão numa unidade provisória.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 04 de julho de 2015, p. 12).</p> |
| Edinho Bez (PMDB –SC). Discurso proferido no Plenário no dia 16/04/2015. | Favorável à PEC 171/93. | <p>Precisamos exigir que o poder público melhore o sistema carcerário do nosso País e que os centros de reclusão funcionem como centros de recuperação do apenado, não como depósitos de detentos! Mas a precariedade do sistema carcerário não serve como desculpa para manter a inimputabilidade criminal dos adolescentes a partir de 16 anos. Temos que tomar providencias neste sentido. [...] Na hora em que mudarmos e diminuirmos a maioridade penal poderemos começar a cobrar mais políticas públicas, mais penitenciárias adequadas, mais ações de recuperação do apenado e uma reforma ampla do nosso falido sistema carcerário e do sistema de segurança pública. E não vamos esperar que primeiro se reforme o sistema para só então coibir a criminalidade a partir dos 16 anos.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 17 de abril de 2015, p. 32).</p> |
| Fausto Pinato (PP – SP). Discurso proferido no Plenário no dia 30/06/2015. | Favorável à PEC 171/93. | <p>Não basta só reduzir a maioridade penal para ter efetividade. Esse é o primeiro passo. Temos que fazer um sistema carcerário terceirizado, porque o Governo não dá conta de cuidar dos presos.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 01 de julho de 2015, p. 196).</p> |

| | | |
|---|-------------------------|---|
| Rogério Rosso (PSD – DF). Discurso proferido no Plenário no dia 19/08/2015. | Favorável à PEC 171/93. | <p>Chegamos à conclusão de que é preciso fazer uma revolução no sistema prisional brasileiro. E, nesse sentido, apresentamos um projeto criando centros de ressocialização juvenil, para onde esses irão jovens-adultos que cometerem crimes hediondos, crimes contra a vida, lesão seguida de morte, conforme o texto da emenda aglutinativa que ora este Plenário aprecia. Além de terem disciplinas importantes de ressocialização, nesses centros, eles também poderão trabalhar, poderão utilizar o seu tempo para o trabalho, para resgatar aquilo que retiraram da sociedade.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 20 de agosto de 2015, p. 108).</p> |
|---|-------------------------|---|

2.5.5. APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS E DADOS ESTATÍSTICOS

Este enquadramento resume em analisar os trechos em que foram baseados em estudos, dados, etc para compor seus argumentos. Os discursos analisaram especialmente as estatísticas de atos praticados, o confronto entre a legislação brasileira com a de outros países e o clamor populacional. Contudo, apesar de ser mecanismos de extrema importância para o debate, é verificado uma ausência nos discursos que muitas vezes são substituídos por apelos populistas ou informações inverídicas.

Por exemplo, a comparação internacional sobre o parâmetro da maioridade penal é um ponto bastante empregado pelos parlamentares em seus discursos. Tanto argumentos contrários e favoráveis utilizam-se deste recurso para reforçar sua opinião. No entanto, é perceptível nos argumentos favoráveis uma confusão entre a idade de responsabilidade juvenil e a maioridade penal. Essa não distinção, pouco discutida no país, reforça a ideia de que o Brasil possui uma legislação branda para os jovens em contraste com outros países, visto que a confusão fortalece a convicção de justiça e segurança das outras nações para a nossa população.

Quadro 5 – Apresentação de estudos e dados estatísticos

| Deputado | Posicionamento | Argumentos |
|---|----------------------------|--|
| APELO POPULACIONAL | | |
| Ivan Valente (PSOL – SP). Discurso proferido na CCJC em 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | [...] nossa responsabilidade está em absorver a sensibilidade existente na população. Aqui todo mundo sabe que a maioria da população é a favor da redução da maioridade penal. Mas o fato de a maioria da população pensar assim não quer dizer que a redução da maioridade seja melhor para o Brasil e para o próprio povo brasileiro. A história já demonstrou isso em diversas ocasiões. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |
| Fausto Pinato (PP – SP). Discurso proferido no Plenário em 02/06/2015. | Favorável à PEC 171/93. | No Preâmbulo da Constituição, diz-se: " <i>Nós, representantes do povo</i> ". Como não fazermos a vontade de 87% da população, população que nós representamos? Isso, sim, é uma vergonha! E vergonha maior é uma demanda dessas ficar durante 22 anos nesta Casa! (Diário da Câmara dos Deputados, 03 de junho de 2015, p. 144). |
| COMPARAÇÃO INTERNACIONAL | | |
| Ivan Valente (PSOL – SP). Discurso proferido na CCJC em 30/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | [...] eu queria mostrar uma tendência mundial. A tendência mundial hoje - se pegarmos todos os países europeus - é de 18 anos para 21 anos, e não o contrário. No Japão, são 20 anos. Não existe tendência contrária. E, no país em que se levou para 10 anos, houve aumento da violência, que são os Estados Unidos da América. Então, quero tratar de argumentos. Eu quero tratar de estatísticas aqui no Brasil. (Câmara dos Deputados. Reunião Extraordinária nº 0196/15, 30 de março 2015) |

| | | |
|---|-------------------------|---|
| Carlos Manato (SD – ES). Discurso proferido no Plenário no dia 30/03/2015. | Favorável à PEC 171/93. | Em países europeus como França, Itália e Alemanha, a maioridade penal é de 14 anos. Na Inglaterra é 10 anos. Não vamos muito longe, Sr. Presidente: no nossos vizinhos, a Argentina e Chile, aos 16 anos o indivíduo já responde por seus atos criminosos. (Diário da Câmara dos Deputados, 31 de março de 2015, p. 32). |
| ESTATISTICAS CRIMINAIS | | |
| Luiz Couto (PT – PB). Discurso proferido na CCJC em 31/03/2015. | Contrário à PEC 171/93. | Segundo o Ministério da Justiça, estima-se que os menores de 16 a 18 anos, faixa etária que mais seria afetada por uma eventual redução da maioridade penal, são responsáveis por 0,9% do total de crimes praticados no Brasil. Se considerados apenas homicídios e tentativas de homicídio, o percentual cai para 0,5%, a despeito de serem os jovens a principal vítima da violência. [...] Crimes patrimoniais como furto e roubo representam 43,7% do total e envolvimento com tráfico de drogas, 26,6%, o que constitui a maioria dos delitos praticados pelos menores que se encontram em instituições assistenciais do Estado cumprindo medidas socioeducativas. Então, vejam que são os crimes contra o patrimônio e o tráfico de drogas que estão levando a nossa juventude a essa situação. Cerca de um décimos deles - 8,4% - se envolveu em crimes contra a vida, homicídios, e 1,9% em latrocínios, que ocorrem quando, além de roubar, o criminoso mata alguém. (Câmara dos Deputados. Reunião Ordinária nº 0200/15, 31 de março 2015) |
| Daniel Coelho (PSDB – PE). Discurso proferido no | Favorável à PEC 171/93. | Sabemos da argumentação de que apenas 1% dos crimes |

| | |
|-------------------------|---|
| Plenário em 02/06/2015. | <p>cometidos por jovens entre 16 e 18 anos são dessa espécie. A estatística de 1% pode ser considerada um número num papel, mas, quando aquele que foi morto é o seu filho, é o seu parente, é o seu amigo, é alguém amado, isso deixa de ser uma estatística para ser uma tragédia. E o Governo brasileiro, o Estado brasileiro não pode considerar a morte de um cidadão sequer como uma estatística. Nós precisamos ter a compreensão do sofrimento, dos efeitos que isso causa.</p> <p>(Diário da Câmara dos Deputados, 03 de junho de 2015, p. 142).</p> |
|-------------------------|---|

2.6. ANÁLISE DOS DISCURSOS

A escolha das categorias acima foram feitas de forma a especificar os argumentos que prevalecem sobre a redução da maioridade penal. O que se percebe, dos discursos favoráveis a redução da idade penal é que, muito deles, são esvaziados de coerência.

Não existe uma base sólida que garanta que tal medida trará benefícios à segurança pública, apenas uma aposta de que leis mais severas diminuem a criminalidade. Desta forma, os seus discursos incorporam apenas a lógica punitiva a posicionando-se como justicieros a serviço da população.

Em relação aos discursos contrários à proposta, seus argumentos procuram se embasar em estudos e pesquisas, apesar de alguns não fundamentar-se em dados e informações mais atuais, dando margem para se perderem no debate acalorado que o referido tema provoca. Contudo, quando comparado aos enunciados favoráveis, os argumentos se apresentam mais plausíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Situada em dilemas, a maioridade penal encontra-se cercada de argumentos contrários e favoráveis que buscam comprovar sobre seus prejuízos ou benefícios que a proposta traria em relação aos crimes cometidos por jovens. É incontestável o destaque que o debate sobre a redução da idade penal tem na agenda política, retomando a temática inúmeras vezes nas duas últimas décadas.

Como demonstrado no trabalho, a formação da agenda sofre influência de diversos fatores. A referência teórica utilizada nessa pesquisa, a de John Kingdon (2007), evidenciou capacidade explicativa para entender o processo de formulação. O mecanismo de ocorrência de eventos, crises e símbolos do primeiro fluxo - problemas (*problems*) – é um dos mais utilizados para reacender a discussão.

Utilizando esta linha de raciocínio é importante destacar o papel da mídia. Apesar de Kingdon (2007) não considerar a mídia um instrumento forte para a formulação da agenda, ele destaca o papel significativo dos veículos midiáticos. Segundo o autor, o foco em um assunto pela mídia pode auxiliar na condução da atenção dos atores visíveis e invisíveis para esta questão.

Além disso, o terceiro fluxo - políticas (*politics*) – também acrescenta na agenda sobre este tema. Tanto o primeiro elemento, o de “clima” ou “humor” nacional, com todo o clamor da sociedade por soluções contra a violência, como o terceiro elemento – mudanças no governo – afetaram o debate, principalmente em 2015 na 55^a Legislatura.

Os defensores da redução da maioridade contam com o apoio massivo da população brasileira. O que não podemos deixar de enxergar é que a segurança pública no Brasil vive uma crise, onde os índices de mortes violentas no país, apontados em relatórios nacionais e internacionais, encontra-se equiparados a países em zonas de conflito.

O anseio da população é a redução da violência, problema agravante e com números cada dia mais relevante. A sensação de medo vivida diariamente pela população torna a mobilização para um debate mais coerente difícil, o que acaba atropelando esta etapa em busca de uma solução mágica. Aos nossos parlamentares, cabe a sensibilidade de entender o pedido da redução da violência intrínseca na maioridade penal.

Dentre os demais argumentos justificados para a redução da maioridade penal, os defensores da proposição acreditam que o endurecimento das penas intimidariam os

adolescentes a cometer algum crime, sem correlacionar a taxa de crimes praticados pelos maiores de 18 anos. Se de fato acontecesse, o número de crimes sofreria uma significativa queda a partir dos 18 anos.

Quanto ao impacto da proposta inicial, a redução da maioridade penal teria um custo significativo aos cofres públicos, principalmente para os Estados, que são responsáveis pela maioria dos presídios. Segundo os dados já apresentados aqui, em 2013 o Brasil tinha 23.066 jovens cumprindo algum tipo de medida socioeducativa. Se separarmos a faixa etária entre 16 e 21 anos desse total, 16.395 seriam julgados e sentenciados como adultos.

Segundo o Ministério da Justiça, o custo médio para a construção de uma vaga no sistema prisional brasileiro é de R\$ 40 mil. Calculando o número de jovens que seriam encaixados nesse sistema diante deste custo por uma vaga, corresponderia ao valor de R\$ 655,8 milhões apenas para construção de novas celas¹⁰. Segundo o Depen, o custo médio mensal de um preso para o Estado varia de um lugar para outro, mas a média é de R\$ 2.000 por mês.

Os gastos aqui relatados podem ser considerados mínimos de um total incalculável e pouco debatido. Sem contar que o déficit de vagas no sistema prisional ultrapassa o expressivo número de 200 mil.

E mesmo a proposta em tramitação, separando os adolescentes de 16 e 17 anos em conflito com a lei (nos casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte) dos maiores de dezoito, demanda novos estabelecimentos e, reiterando, com despesas pouco examinadas. Aliás, o que a proposta determina, o próprio ECA estabelece em seu artigo 123, “a separação dos adolescentes internados por critério de idade, compleição física e gravidade da infração”.

Além disso, o problema da criminalidade é resultado de diversos fatores sociais. É preciso entender que as consequências de não assistir adequadamente as crianças e os adolescentes em sua formação, refletem diretamente em sua trajetória infracional. Portanto, é preciso firmar a responsabilidade do Estado, da família e da própria sociedade em garantir aos jovens a proteção integral e a prioridade absoluta no atendimento de seus direitos.

Diante disso, os legisladores devem assegurar o papel do Estado de provedor de políticas que garantam o desenvolvimento da população jovem. A discussão deve ir

¹⁰ Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/05/14/polemica-reducao-da-maioridade-penal-pode-custar-ate-r-6558-milhoes.htm>>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

muito mais além do que o discernimento dos jovens nos dias atuais. Pouco adiantará combater os efeitos de um Estado ausente, se o investimento em políticas públicas preventivas não forem trabalhadas primeiro.

Desta forma, avançar uma proposta sem discutir todos esses pontos elencados acima, mostra-se uma atitude precipitada, levada pela exaltação que o assunto traz a todo o momento em que é colocado em pauta.

Retornando ao debate, é preciso ampliar o cenário para compreender que a redução da maioridade penal por si só, não trará impactos positivos. A população carcerária no Brasil cresce em ritmo acelerado, concomitantemente a taxa de homicídios também. A maioria dos homicídios praticados por adulto, quando encaminhados a justiça levam em média mais de 7 anos para serem julgados¹¹. A resolução dos casos atinge a pífia média 5%, deixando o sentimento de impunidade a sociedade brasileira.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015, em 2013, 41% dos presos no país eram provisórios, ou seja, aguardavam uma decisão judicial definitiva para os seus casos.

Abrangendo dados ainda de 2013, o Mapa da Violência relata que, de um total de 8.153 mortes de adolescentes de 16 e 17 anos, cerca de 73,2% foram de causas externas e 26,8% por causas naturais. Das causas externas, o homicídio representou 46% do total de mortes nessa faixa etária. Isso demonstra que 10,3 de jovens de 16 e 17 anos foram assassinados por dia no Brasil naquele ano.

A realidade dos dados expostos coloca em evidência que é preciso colocar a política nacional do Sistema Socioeducativo em ação visto que, ainda, não chegou a ser implantado efetivamente no Brasil. Há uma necessidade imediata de contemplar as medidas socioeducativas mediante a adequação das unidades de internação e na criação de projetos pedagógicos.

Por fim, este trabalho serviu para relatar a dinâmica no Poder Legislativo baseada na formulação de uma política específica. Aqui, foram descritas a forma como este problema ganhou importância na agenda, principalmente no ano de 2015, revelando a ação dos atores envolvidos na resolução do problema. Conclui-se que antes de discutir a maioridade penal, é fundamental garantir a execução da legislação própria da criança e do adolescente.

¹¹ Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/brasil/casos-de-homicidios-no-brasil-levam-quase-oito-anos-para-serem-julgados-16335465.html>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Maurício Maia. **O Código de Mello Mattos e seus Reflexos na Legislação Posterior.** Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Brasília, 1990.

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

_____. **Código Criminal do Império do Brasil** de 1830.

_____. **Decreto nº 847**, de 11 de outubro de 1890.

_____. **Decreto nº 16.272**, de 20 de Dezembro de 1923.

_____. **Decreto nº 17.943-A**, de 12 de outubro de 1927.

_____. **Lei nº 6.697**, de 10 de outubro de 1979.

_____. **Decreto-Lei nº. 2.848**, de 07 de dezembro de 1940.

_____. **Decreto-Lei nº 3.799**, de 5 de Novembro de 1941.

_____. Câmara dos Deputados. **Câmara aprova em 2º turno redução da maioridade penal em crimes graves.** Brasília, 2015. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/494248->

CAMARA-APROVA-EM-2-TURNO-REDUCAO-DA-MAIORIDADE-PENAL-EM-CRIMES-GRAVES.html>. Acesso em: 28 de outubro 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_diario_basica.asp>. Acesso em: 09 de abril de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Reunião Extraordinária nº 0196/15**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0196/15>>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Reunião Ordinária nº 0200/15**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0200/15>>. Acesso em 16 de abril de 2016.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa 2013**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-2013>>. Acesso em: 10 de maio 2015.

CAPELLA, Ana C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo: UNESP, 2005.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Promulgação de emendas à Constituição: análise das divergências entre os textos aprovados em cada casa do Congresso Nacional**. Brasília, 2007.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado - Murillo José Digiácomo e Ildeara Amorim Digiácomo**. Curitiba. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013. 6ª Edição.

FALEIROS, V. P; FALEIROS, E. T. S. **Escola que protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes.** Brasília, 2008, p. 15-25.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança pública.** 9ª Edição. São Paulo, 2015.

HATHAWAY, Gisela S. A. **O Brasil no Regime Internacional dos Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens: comparação de parâmetros de justiça juvenil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 54-60.

HINTZE, Gisele. **Evolução da Legislação Voltada à criança e ao adolescente no Brasil.** Campo Belo do Sul: Universidade do Planalto Catarinense, 2007.

KINGDON, J. **Como chegar a hora de uma idéia?.** In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas – Coletânea Volume 1.** Brasília: ENAP, 2007, p. 219-245.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A Lenta construção dos direitos da criança brasileira no século XX.** Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI. Revista USP, São Paulo, n. 37, p. 46-57, março/abril/maio, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **Manual Noções Básicas sobre Processo Legislativo.** Brasília, 2011. Disponível em:<http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/ocb_congresso/nocoess_basicas.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

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

UNICEF. **Porque dizer não à redução da idade penal.** 2007. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/idade_penal/unicef_id_penal_nov2007_>

completo.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 79, n. 1, p. 38-54, jan./mar. 2013.

VOLPI, Mario (Org.). O Adolescente e o Ato Infracional. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2015: Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO, 2015.