

MITOS SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

Carolina D. Haber¹
Rodrigo B. Pacheco²

Faz parte de um projeto de política pública ser permeado por um extenso processo de análise, que vai da identificação do problema até a apresentação de propostas e soluções para seu enfrentamento, passando pela previsão das possíveis consequências de sua aplicação e dos efeitos sociais, políticos e econômicos que seriam capazes de produzir.

Tudo isso deve ser medido, avaliado e ponderado. Infelizmente, no Brasil, o processo legislativo está longe de ser visto como um espaço de discussão e elaboração inicial de políticas públicas; muitas vezes é justamente o contrário. Os projetos de lei são utilizados como respostas retóricas a problemas muito mais complexos, que exigiriam uma intervenção mais aprofundada por parte do poder público.

Isso é comum na esfera penal, especialmente na chamada “legislação penal de emergência”, ou seja, quando se utiliza do aumento de penas e da criminalização de novas condutas para solucionar situações de violência que se destacam na sociedade, especialmente retratadas pela mídia. Se, por um lado, o uso simbólico das leis faz parte do jogo político, por outro, o equilíbrio entre os diferentes poderes muitas vezes se encarrega de reafirmar os valores constitucionais.³

Entretanto, quando se cuida de discutir mudanças em relação ao tratamento conferido aos menores de 18 anos, o alerta para a importância da adoção de medidas que respeitem seus direitos e a sua condição especial de pessoa em desenvolvimento deve ser ativado. Nesse espaço, não é possível avançar sem um debate sério e qualificado, que apresente argumentos e dados e desmistifique as falsas impressões, que são muitas e de diversas ordens.

No que diz respeito à redução da imputabilidade, não há espaço para o “populismo penal”, fenômeno que leva o legislador a dar à sociedade uma resposta célere, irrefletida e simbólica a um caso de grande comoção social, sendo certo que esta resposta, normalmente, vem acompanhada de afronta às normas constitucionais e do desrespeito aos direitos e garantias fundamentais.

Para começar, é preciso entender a questão do ponto de vista histórico. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) surgiu em 1990, como instrumento complementar à Política de Proteção à Criança e ao Adolescente prevista na Constituição Federal de 1988, que atribui à família,

1. Doutora em direito pela Universidade de São Paulo (USP) e diretora de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

2. Segundo subdefensor público-geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

3. É o que aconteceu, por exemplo, em relação à Lei nº 8.072/90, que proibia a progressão de regime no caso de cumprimento da pena pelo cometimento de crimes hediondos. Apesar de terem sido previstos constitucionalmente, os crimes hediondos só foram regulamentados por esse diploma legal após a pressão exercida pela população através dos meios de comunicação, em razão de uma série de crimes de extorsão mediante sequestro que vitimizaram figuras importantes da elite brasileira. Da mesma forma, muitas das alterações subsequentes à Lei de Crimes Hediondos foram pautadas por eventos de grande clamor popular, como o homicídio de uma famosa atriz de televisão e o caso do anticoncepcional falsificado, dois fatos que levaram o homicídio qualificado e a adulteração de medicamentos ao *status* de crimes hediondos. Anos depois, em 2006, ao julgar o Habeas Corpus nº 82959, o Superior Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo por desrespeito ao princípio constitucional da individualização da pena, previsto no inciso XLVI do Art. 5º.

à sociedade e ao Estado o dever de assegurar-lhes, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Pelo texto constitucional, portanto, é possível perceber para onde o ordenamento jurídico deve apontar, consolidando a doutrina da proteção integral, em substituição ao paradigma anterior, da doutrina da situação irregular, oficializada pelo Código de Menores de 1979.

A mudança foi essencial e não pode ser ignorada. Compreender o menor de 18 anos como sujeito de direitos significa olhar para a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e lhe fornecer todo o suporte necessário para que cresça nas melhores condições possíveis e possa manter seus vínculos familiares.

A doutrina da proteção integral significa que a criação e a aplicação da lei e das normas que regulamentam o tema devem observar uma série de princípios. Para começar, há de se ter prioridade absoluta na formulação e na implementação de uma política pública. Assim, não há dúvidas sobre qual interesse deve ser observado em primeiro lugar. A Constituição Federal já deixou essa resposta clara. Tal primazia foi estabelecida com o intuito de facilitar a concretização dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Assim, observar o princípio da prioridade é garantir que qualquer dano que possa recair sobre a criança ou o adolescente seja evitado ou, ao menos, minimizado e, ao lado do princípio do melhor interesse, assegurar as melhores condições para o exercício de seus direitos.

Uma importante pergunta a ser feita é se a doutrina da proteção integral, prevista na Constituição e desenvolvida pelo ECA tem sido observada na prática. Na realidade, apesar de importantes avanços, ainda está longe de ser. Mais do que autora de atos infracionais, a criança e o adolescente são vítimas de atos de omissão no que diz respeito a garantir seu desenvolvimento em condições dignas.⁴

Apesar disso, o debate atual sobre o tema não diz respeito às dificuldades de implementação da política de atendimento prioritário às necessidades dos menores de 18 anos, mas sim à possibilidade de reduzir esse patamar de proteção para 16 anos.

Espelhando-se na mesma política de solução de problemas complexos – como a violência – com respostas simbólicas, é comum ver deputados e senadores apresentarem propostas de emenda à Constituição (PEC) com o intuito de alterar o limite da idade penal. Uma delas, entretanto, a PEC nº 171/1993^o, foi aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de julho de 2015 e seguiu para exame no Senado Federal.⁵

Na justificativa da PEC⁶ não há nenhuma referência aos avanços conquistados no âmbito da proteção da criança e do adolescente e nem da sua situação de vulnerabilidade. Curiosamente, o deputado Benedito Domingos, autor da proposta, menciona apenas como os meios de comunicação e a cibernética

4. De acordo com os dados do *Dossiê Criança 2012*, do Instituto de Segurança Pública (disponível em: <<http://goo.gl/zBaVmQ>>), mencionados por Rodrigo Pacheco e Eufrásia das Virgens no artigo *Onde está o problema*, publicado no Jornal O Globo de 2 de março de 2015, apenas no estado do Rio de Janeiro, 26.689 crianças e adolescentes foram vítimas de violência, enquanto 3.466 foram autoras de atos infracionais análogos a crime.

5. Apenas para ilustrar como são inúmeras as propostas sobre o tema, foram apensadas à PEC 171 mais de trinta propostas, conforme mencionado no relatório da CCJC, de 31 de março de 2015 (disponível em: <<http://goo.gl/GyKyNO>>).

6. Disponível em: <<http://goo.gl/SWZ3jw>>. Acesso em: 15 set. 2015.

fizeram com que o adolescente de hoje seja bem diferente daquele de 1940, data da edição do Código Penal que, segundo ele, inspirou a Constituição ao prever como penalmente imputáveis os maiores de 18 anos. Esse adolescente, portanto, seria, nos dias atuais, plenamente capaz de compreender o caráter ilícito do seu ato e de determinar-se de acordo com esse entendimento.

Mas não é disso que se trata. Não é possível comparar, como faz o deputado, as conquistas relacionadas aos direitos civis e políticos, como poder casar ou votar aos 16 anos, com a responsabilidade, infinitamente maior, de praticar um ato considerado criminoso. Essa é capaz de deixar marcas para sempre na vida de alguém que ainda está em processo de amadurecimento. Essa não permite que se volte atrás.

É por isso que o ECA prevê uma forma especial de responsabilizar esses adolescentes. Um dos mitos mencionados na PEC, portanto, não subsiste. Não há impunidade no que se refere à prática de ato infracional. Há, sim, um tratamento especial de responsabilização, destinado à pessoa que se encontra em processo de formação, que considera a internação pelo prazo de até três anos uma medida excepcional, a ser aplicada nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; por reiteração no cometimento de outras infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta (Art. 122), observando-se um processo de aprendizado que evite a prática de outras infrações no futuro.

E não é só a internação que serve para o tratamento do adolescente que comete ato infracional. Antes dela, estão previstas a liberdade assistida e a semiliberdade, ambas com prazo máximo de três anos. No limite, um adolescente pode ficar até nove anos cumprindo uma medida socioeducativa, em um sistema pensado de forma progressiva.

Considerando que os atos infracionais mais cometidos são o roubo e o tráfico de drogas (63,47% dos casos), conforme os dados do *Levantamento Anual dos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa* de 2013,⁷ um adolescente pode responder por mais tempo que um adulto, já que as penas mínimas destinadas a esses crimes no Código Penal são de quatro e cinco anos, respectivamente.

Outra questão importante que precisa ser analisada diz respeito ao lugar onde esse adolescente irá cumprir a sua pena, caso se aprove a redução. O superencarceramento é uma realidade e o sistema penitenciário brasileiro encontra-se em situação precaríssima.

Dados do Departamento Penitenciário Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), indicam que a população prisional brasileira chegou a 607.731 pessoas em 2014. O número de pessoas privadas de liberdade em 2014 é 6,7 vezes maior do que em 1990. Desde 2000, a população prisional cresceu, em média, 7% ao ano, totalizando um crescimento de 161%, valor dez vezes maior que o crescimento do total da população brasileira, o que levou o Brasil ao posto de 4ª população carcerária mundial, atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia.⁸

Escolher encaminhar um adolescente de 16 anos para um sistema que não consegue lidar com o seu público é ignorar completamente o fato de que em um ambiente insalubre, superlotado e sem as condições mínimas de higiene e saneamento básico, o adolescente só vai piorar, especialmente, diante do contato de presos mais experientes.

7. Disponível em: <<http://goo.gl/eWfpgz>>. Acesso em: 15 set. 2015.

8. Disponível em: <<http://goo.gl/fbXVPF>>. Acesso em: 15 set. 2015.

É preciso se perguntar o que esperamos do seu futuro ao oferecer essas condições para a sua formação quando deveríamos estar observando o mandamento constitucional e lhes garantir saúde, educação, lazer, cultura, esporte e convivência familiar.

Outro argumento que deve ser combatido é a afirmação de que a diminuição da maioria penal levaria à redução dos índices de criminalidade. Não há dados que comprovem que o maior rigor na punição faz com que as pessoas deixem de cometer crimes. Diversas leis foram aprovadas com essa intenção, mas não foram eficientes na sua proposta de redução da prática de determinadas condutas, pois a criminalidade diz respeito a uma realidade muito mais complexa, que vai além do mero cálculo da punição que irá receber por parte do agente infrator.⁹

Se os menores de 18 anos são utilizados para “movimentar assaltos”, como afirma o deputado autor da PEC nº 171, não é a redução da idade penal que será capaz de evitar que continuem sendo aliciados “porque não vão para a cadeia”; isso só irá diminuir ainda mais a idade dos que são vítimas desses recrutamentos. Sendo essa a realidade dos que se envolvem em atos infracionais, já há tipos penais, como o de corrupção de menores (Art. 244-B, ECA), previstos em lei para responsabilizar os adultos que se valem desses adolescentes para o cometimento de crimes. O poder público não pode responder a essa situação de vitimização do adolescente com mais violência, mas sim fortalecendo políticas públicas que a evitem.

Percebe-se, portanto, que há mais mitos do que verdades no debate público que permeia a redução da maioria penal. A doutrina de proteção integral não pode ser ignorada nessa discussão. E mais do que isso, não é possível esquecer que, para além de um conjunto de princípios, trata-se de um sistema voltado à efetivação de políticas públicas que sequer foram implementadas conforme previstas em lei. Nesse sentido, o poder público falhou. E vai continuar falhando se aprovar a redução da maioria penal. Antes, é preciso fazer valer os direitos das crianças e dos adolescentes, para então avaliar o que deu errado e o que é preciso mudar.

9. Em 2005, o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud) realizou um estudo sobre a produção de efeitos concretos da Lei dos Crimes Hediondos na redução ou estabilidade da criminalidade, a partir dos dados criminais estatísticos e dos índices de encarceramento dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, considerando cinco dos tipos penais abrangidos pela lei (extorsão mediante sequestro, latrocínio, estupro, atentado violento ao pudor e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins), no período compreendido entre 1984 e 2003. A conclusão é que a análise dos gráficos construídos a partir de estatísticas criminais demonstra que não se verifica, na maioria dos crimes, redução nos índices após a edição da lei, mas sim o agravamento do problema de superpopulação prisional.