

ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

ANA CLAUDIA CIFALI

AS DISPUTAS PELA DEFINIÇÃO DA JUSTIÇA JUVENIL NO BRASIL: atores,
representações sociais e racionalidades

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ANA CLAUDIA CIFALI

As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil: atores, racionalidades e representações sociais

Tese de Doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (Mestrado e Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciências Criminais.

Área de Concentração: Sistema Penal e Violência

Linha de Pesquisa: Violência, Crime e Segurança Pública

Orientador: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Co-orientador PDSE: Máximo Sozzo

Porto Alegre, 2019.

Ficha Catalográfica

C569d Cifali, Ana Claudia

As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil : atores, racionalidades e representações sociais / Ana Claudia Cifali . – 2019. 229.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

Co-orientador: Prof. Dr. Máximo Sozzo.

1. Justiça juvenil. 2. Penalidade. 3. Estatuto da Criança e do Adolescente. 4. Reformas legislativas. 5. Política criminal. I. Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de. II. Sozzo, Máximo. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram de diversas maneiras para o desenvolvimento do presente trabalho e os agradecimentos aqui expostos não são suficientes para expressar minha gratidão e quão privilegiada me sinto por ter cruzado com elas em meu caminho. Preferia entregar-lhes um abraço apertado, com todo meu respeito e admiração.

Ao ingressar na Especialização em Ciências Penais da PUCRS, conheci meu orientador, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, o qual, desde a primeira aula, despertou em mim a vontade de conhecer e ingressar em um até então desconhecido “mundo da pesquisa acadêmica”. Sua contribuição para a minha trajetória e para a finalização de mais esta etapa é enorme. Sou muito grata por compartilhares comigo teu conhecimento e tua experiência. Agradeço imensamente pela confiança, pela escuta atenta e paciente, pelo incentivo e pelo exemplo de pessoa e profissional que és.

Ao professor Máximo Sozzo, pela acolhida em Santa Fé no período do Doutorado Sanduíche. Obrigada pelo incentivo, pelos questionamentos e por compartilhar seu conhecimento comigo. Sinto-me privilegiada por poder ter acompanhado suas aulas, sempre instigantes e inspiradoras, e agradeço pelas imensas contribuições para a minha formação, contribuições que conduziram esta pesquisa ao seu formato atual. Um agradecimento especial, também, a toda a equipe do Programa Delito y Sociedad, do qual, além de grandes aprendizados, levo amizades para toda a vida.

À professora Ana Paula Motta Costa por todo o incentivo, pela confiança, pelas conversas, pela escuta, por compartilhar comigo seu conhecimento e suas experiências. É um prazer e um privilégio conviver e aprender contigo. Espero que ainda possamos ser companheiras em muitos projetos e viagens.

Aos professores Fernanda Bittencourt Ribeiro e Augusto Jobim pelas conversas nos momentos de dúvida e insegurança, e pelas contribuições no momento da qualificação, as quais foram extremamente importantes para o desenvolvimento do presente trabalho.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), pelos questionamentos, troca de experiências, de angústias compartilhadas e debates enriquecedores.

À amiga Mariana Chies, a quem, felizmente, a vida insistiu em colocar no meu caminho por acaso. Mari, sou muito grata pelo incentivo, pela atenção, pelos conselhos, pelas revisões, pelas sugestões, por ser a primeira pessoa com quem compartilho minhas angustias e novidades acadêmicas e pessoais, por ser um exemplo de profissional e de militante corajosa pelos direitos

humanos. Sou eternamente grata por me levares ao SAJU e espero que nossa parceria se prolongue por muito tempo.

Aos colegas do PIPA e do G10, por me acolherem e por serem exemplo de força crítica. Por me fazerem ver que através de um “trabalho de formiguinha”, podemos fazer a diferença na vida de algumas pessoas ou, pelo menos, que podemos incomodar outras. Obrigada às pessoas que ganhei nessa caminhada, os quais tenho muito orgulho de chamar de amigos, em especial, à Daniela Eilberg, à Luiza Cabistani, à Betina Barros, à Carlos Augusto Becker, à Sofia Safi, à Karine Szuchman, à Roberta Pamplona e à Alex Vidal. Obrigada pelas conversas, pelas risadas, pelas revisões e sugestões a esse trabalho. Espero que a vida ainda nos reserve muitos projetos em conjunto.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior pela bolsa de estudos concedida, sem a qual não teria sido possível cursar o doutorado em Ciências Criminais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Também agradeço por todo o apoio prestado pela Secretaria do Programa de Pós-Graduação. Márcia, obrigada por todo auxílio, pelo carinho de sempre e pelas conversas de incentivo.

Agradeço especialmente aos meus irmãos, à minha querida mãe e aos meus amigos de toda a vida, pelo apoio e incentivo de sempre, por compreenderem a minha ausência durante o desenvolvimento da pesquisa, pelos momentos de diversão e alegria compartilhados, por serem meu porto seguro e por estarem ao meu lado e me darem carinho sempre.

Por fim, dedico este trabalho à memória de Claudio Adriano Cifali, meu amado gordo, que muito cedo deixou esse mundo e não pôde assistir à conclusão desta etapa, da qual, tenho certeza, estaria extremamente orgulhoso, como sempre. Pai, obrigada por me permitir ser livre, por me permitir escolher meus caminhos, por possibilitar que eu chegasse até aqui, por sempre acreditar em mim. Obrigada por ser meu exemplo de profissional, de amigo, de solidariedade, honestidade e ética. Estarás para sempre vivo dentro de mim, na alegria que me ensinou para encarar a vida, mesmo diante das dificuldades. Vamos para a próxima etapa, com força, garra e determinação, sem medo, como tu me ensinou.

RESUMO

Na presente investigação, buscamos analisar um processo concreto: as disputas travadas na arena política em torno da definição da justiça juvenil no Brasil desde o final dos anos 1980 até o ano de 2016. Nosso objetivo foi responder a dois questionamentos. O primeiro relativo a verificar se a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 constitui uma ruptura em relação ao modelo anterior, previsto nos Códigos de Menores de 1927 e 1979. E o segundo para verificar se o chamado “giro punitivo” no âmbito do controle do crime, teria invadido a justiça juvenil no período recente. Isso por que, na literatura especializada no campo da justiça juvenil geralmente retrata o ECA como uma “revolução”, uma “mudança de paradigma” em relação ao modelo anterior, ou seja, enquanto expressão de ruptura com o momento precedente, representada como positiva. Logo, a partir da discussão, sobre propostas de reformas legais tendentes a alterar o “estado das coisas” da justiça juvenil –caracterizadas, entre outras, pelos projetos de lei que buscam a redução da maioridade penal e o aumento do tempo de internação–, tem-se apontado que o aumento da penalidade observado no campo do controle do delito teria invadido a justiça juvenil. Assim, questionamos se estaríamos a observar uma nova ruptura em relação ao momento estabelecido pelo ECA. Para isso, optamos por uma recuperação histórica desses momentos, buscando captar os modos de pensar sobre a justiça juvenil, as representações sociais sobre jovens autores de delitos e os atores envolvidos nesse processo. Com isso, concluímos que o ECA é resultado das disputas travadas no momento de sua elaboração e que, apesar de trazer inovações no sentido de impor limitações à intervenção estatal, apresenta continuidades com relação ao modelo anterior. Além disso, no momento mais recente identificamos o avanço de uma racionalidade conservadora no Congresso Nacional, que trouxe consigo o questionamento dos pressupostos baseados nos direitos humanos que haviam predominado no momento anterior, marcando um momento de possíveis reformas no sentido de recrudescimento da intervenção estatal sobre jovens autores de delitos.

Palavras-chave: Justiça juvenil. Penalidade. Estatuto da Criança e do Adolescente. Reformas legislativas. Política criminal.

RESUMEN

En la presente investigación, buscamos analizar un proceso concreto: las disputas desarrolladas en la arena política alrededor de la definición de la justicia juvenil en Brasil desde el final de los años 1980 hasta el año de 2016. Nuestro objetivo fue responder a dos cuestionamientos. El primero relativo a verificar si la aprobación del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) en 1990 constituye una ruptura con respecto al modelo anterior, previsto en los Códigos de Menores de 1927 y 1979. Y el segundo para verificar si el llamado “giro punitivo” en el ámbito del control del crimen, habría invadido la justicia juvenil en el período reciente. La literatura especializada en el campo de la justicia juvenil generalmente retrata al ECA como una “revolución”, un “cambio de paradigma” en relación al modelo anterior, o sea, como expresión de ruptura con el momento precedente, representada como positiva. Por otro lado, a partir de la discusión sobre propuestas de reformas legales tendentes a alterar el “estado de las cosas” de la justicia juvenil, caracterizadas, entre otras, por los proyectos de ley que buscan la baja de la edad penal y el aumento del tiempo de privación de libertad - se ha señalado que el aumento de la penalidad observado en el campo del control del delito habría invadido la justicia juvenil. Así, cuestionamos si estaríamos observando una nueva ruptura en relación al momento establecido por el ECA. Para responder a nuestros cuestionamientos, optamos por una recuperación histórica de esos momentos, buscando captar los modos de pensar sobre la justicia juvenil, las representaciones sociales sobre jóvenes autores de delitos y los actores involucrados en ese proceso. Con ello, concluimos que el ECA es el resultado de las disputas trabadas en el momento de su elaboración y que, a pesar de traer innovaciones en el sentido de imponer limitaciones a la intervención estatal, presenta continuidades con relación al modelo anterior. Además, en el momento más reciente identificamos el avance de una racionalidad conservadora en el Congreso Nacional, que trajo consigo el cuestionamiento de los presupuestos basados en los derechos humanos que habían predominado en el momento anterior, marcando un momento de posibles reformas en el sentido de recrudescimiento de la intervención estatal sobre jóvenes autores de delitos.

Palabras-clave: Justicia juvenil. Penalidad. Estatuto da Criança e do Adolescente. Cambios legislativos. Política criminal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 FERRAMENTAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	15
2.1 Como explicar as mudanças no âmbito da penalidade?	16
2.1.1 Grandes narrativas: amplitude e generalização.....	17
2.1.2 Análises focalizadas: estudos de casos concretos	35
2.2 Justiça Juvenil, Juventude e Criminalidade	47
2.2.1 Racionalidades na justiça juvenil.....	47
2.2.2 Representações sociais sobre a intersecção entre criminalidade e juventude	62
3 CÓDIGOS DE MENORES: OS MODELOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL PRECEDENTES AO ECA	70
3.1 O Código de Menores de 1927.....	71
3.2 O Código de Menores de 1979.....	82
4 AS DISPUTAS EM TORNO DA DEFINIÇÃO DO MODELO DE JUSTIÇA JUVENIL DO ECA	98
4.1 As estratégias dos movimentos sociais.....	99
4.2 Como pensar a justiça juvenil? O conflito entre as racionalidades “garantista” e “menorista”	121
4.3 A aprovação do ECA	136
5 AS DISPUTAS PELA DEFINIÇÃO DO MODELO DE JUSTIÇA JUVENIL POS- ECA	141
5.1 A vigência do discurso pela “implementação” do ECA	141
5.2 A racionalidade conservadora invade a justiça juvenil	162
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS	190
ANEXO A – PROJETOS DE LEI E PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	211

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do ensino jurídico não é comum a preocupação em relação à elaboração das leis. Aprende-se a aplicar a lei e a interpretá-la como se fosse algo dado, como se surgisse de uma entidade superior, sempre imparcial e alinhada ao mundo jurídico e às normas constitucionais. Expressões como “a vontade do legislador” ou a “vontade da lei”, são utilizadas como lugar comum que servem para embaçar disputas travadas na arena política da atividade legislativa. O legislador é colocado como essa entidade superior, restando aos operadores do direito aplicar o que foi determinado por essa autoridade que assume uma característica quase divina.

Ferreira (2017), também destaca que o processo legislativo é seriamente negligenciado no campo jurídico brasileiro. E foi assim por muito tempo. Porém, essa tendência passou a ser revertida, especialmente a partir de trabalhos ligados à sociologia jurídica e à ciência política. Azevedo (2017), por exemplo, aponta que no campo dos estudos criminológicos houve um aumento da compreensão de que a criminalização primária, ou seja, a produção de normas penais, é um mecanismo chave para a produção de resultados em termos de maior ou menor encarceramento.

Ripollés (2005) chama atenção para a escassa atenção que é dada à teoria e à técnica das legislações penais. O autor aponta que a preocupação exclusiva com a garantia de uma aplicação racional das leis vigentes deixou em segundo plano o processo de criação da lei penal, atividade que é seu pressuposto e condição prévia. Assim, o campo da criação das leis, conforme destaca, fica em mãos da improvisação e do oportunismo social e político. Segundo o autor, a ausência de reflexão sobre esse âmbito, permitiu a consolidação de uma legislação conjuntural e oportunista, desenvolvida em razão de interesses políticos e eleitorais particulares (RIPOLLÉS, 2005).

Esta tese busca analisar, portanto, o âmbito da elaboração legislativa, isto é, a arena política/parlamentar. Contudo, não por compreendermos que a lei é um elemento fundamental para alteração das práticas e da realidade, mas por percebê-la enquanto resultado de disputas em torno da definição das políticas a serem implementadas em determinado campo. Assim, tomamos o processo de elaboração legislativa como um registro histórico das concepções em jogo sobre determinado tema, das racionalidades e representações sociais que incidiram e incidem para a determinação, no caso do presente trabalho, dos desenvolvimentos normativos referentes ao modelo, em vigor, da justiça juvenil no Brasil.

Por isso, no capítulo que inaugura a presente tese, buscamos expor nossas ferramentas teóricas e metodológicas, as quais nos auxiliaram a compreender as normas legais enquanto um reflexo de disputas ao redor dos temas legislados, dos diálogos e dos embates entre diversos atores e grupos, mediados por interesses e recursos de diversos tipos, pelo contexto em que se desenvolvem e pelas condições de possibilidade que permitem que tal lei seja aprovada de uma maneira, e não de outra. A lei dificilmente será uma expressão pura dos desejos ou da vontade de apenas um ator ou movimento, será a expressão do possível em determinado contexto, para determinado assunto, mediado por certos atores e racionalidades. Será, por fim, a expressão das disputas travadas ao redor da definição do problema e de seus protagonistas e das soluções desenvolvidas a partir de tais concepções (LOADER; SPARKS, 2004; O'MALLEY, 2006; GOODMAN et al., 2015).

Por tais motivos, a partir desta investigação empírica, buscamos analisar um processo concreto, qual seja: o desenvolvimento dos debates na arena política sobre a justiça juvenil no Brasil em determinado período, entendendo que elementos como as racionalidades e as representações sociais podem ser identificados a partir dos discursos mobilizados por atores políticos e profissionais sobre o tema. Nosso recorte temporal abrange o período de aprovação do ECA, no final dos anos 1980, até o que poderia ser classificado como “os dias atuais”, estabelecendo como marco final o ano de 2016, momento no qual propostas como a redução da maioria penal e o aumento do tempo de internação possuíam grande destaque midiático e ocupavam um lugar importante nos debates realizados no Congresso Nacional.

Assim, buscamos analisar as disputas travadas na arena política em torno da definição da justiça juvenil no Brasil desde o final dos anos 1980 até o ano de 2016, com a finalidade de responder à duas perguntas:

- 1) A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 constitui uma ruptura em relação ao modelo anterior, previsto nos Códigos de Menores de 1927 e 1979?
- 2) O chamado “giro punitivo” no âmbito do controle do crime, teria invadido a justiça juvenil no período recente?

A literatura especializada no campo da justiça juvenil geralmente retrata o ECA como uma “revolução”, uma “mudança de paradigma” em relação ao modelo anterior, ou seja, enquanto expressão de ruptura com o momento precedente, representada como positiva. Ainda, o ECA é descrito na bibliografia sobre o tema como uma “legislação modelo”, profundamente relacionado às normativas internacionais de direitos humanos, e aponta-se que, recentemente, suas premissas e seus princípios basilares passaram a sofrer ataques advindos de uma

racionalidade autoritária, conservadora e punitiva. Assim, primeiramente, buscamos interrogar a validade da tese de que o ECA foi uma grande “revolução”, uma ruptura com o momento anterior, marcando uma nova era, em que se afirmava que os direitos das crianças e adolescentes seriam respeitados. Para isso, entendemos ser necessário conhecer o modelo anterior ao ECA, previsto nos Códigos de Menores de 1927 e 1979. Essa é a temática que será abordada no terceiro capítulo da presente tese.

A partir da discussão, especialmente no ano de 2015¹, sobre propostas de reformas legais tendentes a alterar o “estado das coisas” da justiça juvenil –caracterizadas, entre outras, pelos projetos de lei que buscam a redução da maioridade penal e o aumento do tempo de internação–, tem-se apontado que o chamado “giro punitivo” observado no campo do controle do crime, o aumento da punitividade observado no campo do controle do delito por autores como Garland (2005), incidiria também na justiça juvenil (MUNCIE, 2008), que estaria sendo “invadida ou colonizada pelo sistema de pensamento da justiça criminal dos adultos” (PIRES, 2006, p. 623). Nesse sentido, a intervenção estatal sobre os jovens acusados do cometimento de delitos teria se afastado da ideia de reabilitação e inclusão social, prevalecendo a ideia de exclusão, a partir da percepção dos adolescentes como inimigos da sociedade (CORNELLIUS, 2018). Assim, questionamos se estaríamos a observar uma nova ruptura em relação ao momento estabelecido pelo ECA.

Vale ressaltar que a justiça juvenil não diz respeito apenas ao direito penal, sendo uma justiça especializada diante de suas interfaces, por exemplo, com a educação e a assistência social. Em todo caso, envolve intervenções estatais direcionadas a condutas criminalizadas. Assim, ao formular respostas para o cometimento de delitos, incluindo a privação de liberdade, entendemos que os estudos sobre as transformações no âmbito da penalidade, especialmente o arsenal teórico da criminologia contemporânea e da sociologia da punição, nos ajudam a pensar nas dinâmicas políticas e sociais que impulsionam e influenciam o desenvolvimento de transformações no âmbito da penalidade juvenil.

Buscamos responder as nossas perguntas a partir da análise histórica e sociológica das disputas em torno da definição da justiça juvenil no Brasil no período entre o final dos anos 1980 e 2016, as quais expomos no quarto e no quinto capítulos desta tese. Alguns autores, empregando distintos conceitos, analisam os discursos dos atores envolvidos nas disputas pela definição da penalidade no campo do controle do crime, reconhecendo a influência das

¹ Sabe-se, contudo, que muitos projetos e propostas de alteração da legislação infraconstitucional e constitucional, começaram a ser apresentados já no início dos anos de 1990, ou seja, pouco tempo depois da publicação do ECA (lei federal 8.069/1990), como ressaltaremos adiante.

categorias por eles mobilizadas na definição do próprio problema a ser enfrentado. O'Malley (2006) emprega o termo “racionalidades governamentais”; Garland (2005) utiliza o termo “mentalidades”; Loader e Sparks (2004) falam sobre o significado político e cultural do conhecimento criminológico, de “estilos de raciocínio” e “visões de mundo”; Goodman, Page e Phelps (2015) falam em termos de “visões particulares”; e Savelsberg (1994) sobre “sistema de crenças”. Entendemos que cada conceito adotado por esses autores apresenta suas particularidades. Contudo, os termos indicam a relevância de uma abordagem que busque captar os modos de pensar sobre o delito, sobre o sujeito que comete o delito e sobre as funções atribuídas à intervenção estatal no âmbito da penalidade.

Ainda, tais autores nos auxiliaram a perceber a relevância das representações sociais sobre categorias como “crime” e “criminoso” para a determinação de respostas no campo do controle do crime. Dessa forma, as racionalidades sobre a justiça juvenil relacionam-se com formas particulares de perceber a intersecção entre juventude e criminalidade, podendo gerar diferentes estratégias de intervenção estatal para enfrentar o “problema” identificado a partir de tais elementos. Acreditamos que há uma relação de interdependência e retroalimentação entre as racionalidades e as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade. Combinados, esses elementos vão embasar as respostas ou estratégias de intervenção. Como mostramos adiante, diferentes representações sociais sobre o problema da criminalidade juvenil foram elaboradas ao longo do tempo, indicando formas um tanto quanto diversas de lidar com a questão. Por isso, ressaltamos as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade que identificamos nos debates sobre o tema.

No que se refere ao processo de produção de políticas públicas, as mesmas são “entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes também construídos ativamente por atores” (MARQUES, 2013, p. 24). No âmbito da ciência política e dos estudos legislativos, as visões de mundo e as ideias sobre os problemas e sobre as próprias políticas tornaram-se cada vez mais importantes, de forma a incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos, seus conflitos e estratégias, assim como suas relações.

Em resumo, são esses os elementos que serviram de base para a construção do nosso objeto de pesquisa e de suporte para a análise de nosso material empírico:

- 1) considerando a importância das lutas políticas entre agentes (atores, grupos e organizações) para compreender e explicar as mudanças no campo da penalidade, buscamos

resgatar as disputas travadas na arena política/parlamentar ao redor da definição do modelo de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos e os atores envolvidos nesse processo;

2) considerando a importância das representações sociais sobre o “sujeito criminoso” ou, melhor, sobre o alvo da intervenção estatal na determinação das “soluções” e medidas de intervenção propostas, buscamos apreender esse elemento no que diz respeito às representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade mobilizadas nos debates políticos/parlamentares;

3) considerando a importância das “visões de mundo”, das “formas de pensar” e das “racionalidades” que sustentam as propostas de intervenção estatal no âmbito da penalidade, buscamos identificar as diferentes formas de pensar o modelo de intervenção estatal aplicável a jovens autores de delitos presentes nos debates travados na arena política/parlamentar.

Acreditamos que o conhecimento se expande a partir do trabalho empírico, pois possibilita a constatação e a ampliação do trabalho teórico. Por isso, além de pesquisa bibliográfica, especialmente para compreender os desenvolvimentos dos debates sobre os modelos de intervenção sobre jovens autores de delitos no Brasil, realizamos uma pesquisa empírica que utilizou técnicas de coleta de dados quantitativos e qualitativos.

Buscamos descrever o processo de construção legislativa e os debates políticos sobre a intersecção entre juventude e criminalidade travados na Câmara dos Deputados entre esses dois períodos, procurando analisar discursos parlamentares em plenário para identificar os atores, as racionalidades sobre a justiça juvenil e as representações sociais sobre a relação entre juventude e criminalidade em disputa desde o final dos anos 1980 até o momento mais recente (2016). Para apreender esses elementos, também foram realizadas entrevistas² com roteiro semiestruturado com atores que participaram e participam dessa longa disputa.

Por um lado, buscou-se sistematizar as propostas de alteração legislativa em tramitação no Congresso Nacional desde o ano de 1991, um ano depois da aprovação do ECA, até o ano 2016, tendo-se alcançado a sistematização de 93 propostas de alteração legislativa em tramitação, por meio do sistema de buscas do site da Câmara de Deputados, no âmbito das proposições legislativas, utilizando as palavras-chave “maioridade” e “adolescente” e “infracional”.

² Alexandre Onzi Pacheco (2016), Emilio Garcia Méndez (2017), Edson Seda (2017), Mary Beloff (2018) e Karyna Sposato (2018).

As propostas foram elencadas em uma planilha do Excel, onde foram organizadas por data de apresentação, número da proposta, autor da proposta e partido, texto original e proposta de alteração. A partir desses dados, foi possível realizar análises qualitativas e quantitativas, observando o conteúdo das propostas, os parlamentares mais atuantes nas questões envolvendo o tema e as datas com maior incidência de proposições. Diante do grande número de propostas encontradas, entendemos por não analisá-las individualmente, apontando os elementos que nos pareceram mais relevante dentro dos resultados encontrados.

Os discursos parlamentares também foram buscados no site da Câmara dos Deputados, na página de buscas avançadas do setor de Discursos e Notas Taquigráficas, com data inicial em 01 de janeiro de 1989 e data final em 31 de dezembro de 1990, tendo sido encontrados 17 documentos no ano de 1989 e 22 documentos para o ano de 1990 indexados pelas palavras chave: “estatuto da criança e do adolescente”. De 1991 até 2016, foram encontrados 35 documentos com tais termos indexados, selecionando o tipo de intervenção “Grande Expediente”, momento destinado aos pronunciamentos parlamentares de até vinte e cinco minutos para cada orador, incluídos eventuais apartes concedidos a outros parlamentares. Isso porque, diante do longo período pesquisado, foi necessário criar um limite em nosso campo de busca. Sem tal restrição a pesquisa levava a um resultado de 896 discursos vinculados ao termo, o que não seria viável ou produtivo analisar. Ao final, acreditamos que com nosso *corpus* de análise foi possível identificar as tendências discursivas representativas de cada momento analisado.

Por fim, elaboramos um quadro para a sistematização dos elementos considerados relevantes para abordar nosso tema de pesquisa. E, após uma nova reflexão sobre nossas categorias, percebemos que estávamos abordando três dimensões do processo de elaboração legislativa, que podemos resumir da seguinte maneira:

- 1) Quem? – quais são os atores que participam dos debates travados na arena política sobre as estratégias de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos?;
- 2) O quê? – a partir de quais representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade os parlamentares constroem o “problema” a ser resolvido por meio da elaboração legislativa?
- 3) Como? – quais as estratégias de intervenção estatal consideradas necessárias para dar conta do problema construído?

Tabela 1. Categorias de análise:

DIMENSAO	CATEGORIA
<i>Quem?</i>	Atores
<i>O quê?</i>	Representações sociais
<i>Como?</i>	Estratégias de intervenção

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, buscamos identificar as regularidades e diferenças da produção discursiva sobre a justiça juvenil e sobre jovens autores de delitos na arena política/parlamentar brasileira; narrando uma história de disputas em que se apresentam diferentes formas de pensar sobre esses jovens e sobre a intervenção estatal destinada a eles. Assim, realizamos um registro histórico do desenvolvimento da justiça juvenil nesse contexto, o que, esperamos, contribua para a compreensão desse campo e de suas transformações e continuidades ao longo do tempo. Seguramente, muito ainda poderia ser “descoberto” sobre esse processo, motivo pelo qual pretendemos seguir trabalhando para complementar essa rica e complexa história.

Diante de inúmeras pesquisas que apontam os aspectos negativos da privação de liberdade (BARATTA, 1999; THOMPSON, 2000; MATTHEWS, 2003; GOFFMAN, 2003); considerando-se o aumento progressivo³ do número de adolescentes privados de liberdade no Brasil e a superlotação de diversas unidades de atendimento socioeducativo (CNMP, 2011; FBSP; 2015; BRASIL, 2016); bem como considerando a prioridade pelo encarceramento na

³ O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015), apresenta dados sobre o número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação, internação provisória e semiliberdade no período de 1996 a 2013. Em números absolutos, passamos de um total de 4.245 adolescentes submetidos a estas medidas em 1996 a um total de 23.066 adolescentes em 2013, crescimento da ordem de 443,36%, que demonstra o aumento da utilização pelo sistema de justiça juvenil de medidas restritivas de liberdade ao longo deste período. O Levantamento Anual do SINASE de 2016, último levantamento disponível, publicado em 2018, dá conta de que esse número chegava a 26.450 em novembro de 2016. Ou seja, o número de adolescentes privados de liberdade continua sendo incrementado (BRASIL, 2016).

cultura contemporânea (GARLAND, 2005); e a chegada de uma racionalidade conservadora no âmbito parlamentar brasileiro que tem como uma de suas pautas o recrudescimento da intervenção estatal sobre jovens autores de delitos, interessa-nos resgatar o processo que levou à adoção de um sistema de justiça juvenil no Brasil, suas premissas, fundamentos e discussões que envolveram sua elaboração.

Além disso, buscamos retratar as dinâmicas políticas que influenciam os rumos das políticas públicas brasileiras, para além das discussões técnicas e teóricas sobre o tema em pauta. Com isso, salientamos que nem sempre as decisões políticas dizem respeito tão somente ao objeto em análise – lutas ao redor da definição da justiça juvenil –, sendo também frutos, resultados ou reflexos de embates mais amplos travados no campo político. Com isso, espera-se contribuir para qualificar o debate sobre a responsabilização de jovens autores de delitos, produzindo informações que possam embasar tomadas de decisão responsáveis e que impeçam retrocessos e violações de direitos dessa parcela da população.

2 FERRAMENTAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Neste capítulo que inaugura a presente tese de doutorado, buscamos expor o conjunto de ferramentas teóricas e metodológicas com as quais construímos e pretendemos abordar o foco de nossa pesquisa, qual seja, as disputas travadas na arena legislativa em torno da definição da justiça juvenil no Brasil do final dos anos 1980 a 2016.

Assim, iniciamos este trabalho no terreno do embasamento teórico-metodológico de nossa pesquisa. Entendemos que a forma de compreender e explicar as mudanças no âmbito da penalidade guarda relação com nosso arsenal teórico, que também oferece caminhos metodológicos para alcançar os objetivos da presente pesquisa. Buscamos esclarecer nossa compreensão sobre esses instrumentos de análise, imaginados enquanto pontos de partida para a construção de nosso problema de pesquisa, das nossas escolhas metodológicas e da análise dos resultados obtidos.

Assim, a teoria é compreendida como uma espécie de lente por meio da qual olhamos e “enquadramos” a interpretação da realidade. A teoria, então, orienta nosso olhar sobre o problema em pauta e sua análise. Porém, nenhuma teoria, por mais bem elaborada que seja, dá conta de explicar todos os fenômenos ou processos sociais. A realidade é sempre mais rica e complexa que nosso limitado olhar e nosso restrito saber. Ainda, a eficácia da prática científica está, justamente, em não perguntar sobre tudo, mas recortar determinado aspecto significativo da realidade, observá-lo, compreendê-lo e, a partir dele, buscar suas interconexões com o contexto mais amplo.

Para Foucault, por exemplo, entender a teoria como uma caixa de ferramentas quer dizer construir um instrumento, uma lógica própria às relações de poder e às lutas em torno delas. E, para essa busca na construção do conhecimento seria necessário, conforme o autor, um exercício de reflexão, necessariamente histórico em algumas de suas dimensões (FOUCAULT, 1985).

Além disso, entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem de nosso objeto. A metodologia inclui, simultaneamente, a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, capacidade crítica e sensibilidade). A metodologia, assim, é muito mais que o conjunto de técnicas, incluindo as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com as reflexões sobre tal realidade. Enquanto abrangência de concepções teóricas de abordagem, teoria e a metodologia caminham juntas (MINAYO et al., 2016).

Ao longo da tese, empregamos um conjunto de ferramentas teóricas com as quais pretendemos dialogar e abordar a questão das disputas travadas na arena legislativa em torno da definição da justiça juvenil no Brasil, é o que expomos neste capítulo.

2.1 Como explicar as mudanças no âmbito da penalidade?

Como analisar as transformações no âmbito da penalidade? De que maneira explicar o “como” ocorreram essas mudanças? Entendemos que as respostas a essas perguntas dependem do enfoque teórico e metodológico adotado, não havendo apenas uma resposta correta para tais perguntas. Por isso, nesse capítulo apresentamos duas grandes vertentes analíticas que abordam o tema das transformações no âmbito da penalidade, as quais foram fundamentais para a construção do problema e definição dos caminhos percorridos ao longo dessa pesquisa.

O ponto de partida deste capítulo é a constatação de que nas últimas décadas, produziu-se um crescimento extraordinário do encarceramento em diversos países ocidentais, entre eles Brasil, Argentina, Estados Unidos e Inglaterra, com algumas variações nos contextos nacionais, mas, em todos os casos, apresentando essa mesma tendência (SOZZO, 2017). Autores como Lóïc Wacquant, David Garland, Malcon Feeley, Jonathan Simon, John Pratt, Pat O’Malley, Maximo Sozzo, Ian Loader, Richard Sparks, John Muncie, Joshua Page, Michelle Phelps e Philip Goodman abordam essa temática e oferecem distintas explicações para compreender tal fenômeno, as quais são abordadas neste subcapítulo.

Esses estudos baseiam-se nos seguintes questionamentos: ocorreram transformações no âmbito da penalidade⁴ nesse período? Quais foram essas transformações? A partir dessas perguntas, os autores chegam à conclusão de que ocorreram transformações importantes em estratégias e práticas no campo do controle do delito, especialmente a partir do final dos anos 1970, as quais geraram impactos mais claros a partir dos anos 1990. Contudo, esses mesmos autores não chegam a um consenso no tocante às causas dessas transformações e nem mesmo com sua dimensão. Como destacamos adiante, enquanto para alguns autores as mudanças dizem respeito a uma grande ruptura em relação ao passado e refletem transformações estruturais nas sociedades contemporâneas; para outros as mudanças no campo do controle do crime são fruto da combinação de fatores muito específicos e localizados. Ou seja, ainda que concordem que

⁴ Seguindo Garland (2005), por penalidade, nos referimos às práticas, leis, discursos e representações sociais que constituem o sistema penal oficial.

transformações no âmbito da penalidade possam ser observadas, as raízes dessas transformações ou como e por que essas transformações ocorreram, não são objeto de concordância entre eles. Por isso, nesta parte do trabalho, buscaremos dar conta de tais debates, os quais foram essenciais para a definição do problema e do embasamento teórico e metodológico de nossa pesquisa.

Assim, dentro dos debates teóricos que nos auxiliam a pensar as relações entre política e penalidade, destacamos duas formas de abordagens distintas, mas não excludentes, que estão presentes no campo da sociologia do castigo e da criminologia contemporânea. Não é nosso objetivo fazer uma abordagem exaustiva dos trabalhos desses autores, mas destacar em que medida tais pesquisas ajudam a pensar sobre as transformações observadas na penalidade a partir do final do século XX.

A primeira linha de abordagem diz respeito às grandes narrativas, ou seja, trabalhos teóricos de caráter amplo, generalizante e com pretensões de alcance global (ocidental⁵). Essas teorias nos ajudam a pensar sobre as transformações que ocorreram na penalidade contemporânea e sobre as relações entre sistema econômico, cultura, política e penalidade. São trabalhos que analisam transformações sociais e estruturais, e buscam identificar seus reflexos no âmbito da penalidade.

Por outro lado, a segunda linha de abordagem diz respeito ao peso das configurações institucionais para explicar a penalidade e a estudos de caso que buscam, a partir do trabalho empírico, a generalização. É uma perspectiva que apresenta um receio em relação às grandes teorias que buscam explicar fenômenos de forma mais ampla. Em tais trabalhos, as mudanças estruturais e sociais são deixadas em segundo plano, optando-se pela análise de contextos e processos de mudança específicos e localizados.

Não defendemos que uma ou outra abordagem seja a correta. Pelo contrário, acreditamos que se complementam, na medida em que ambas tentam dar conta dos processos, seja no âmbito micro ou macro, que influenciaram e influenciam a configuração atual do campo da penalidade. Buscamos utilizar o que ambas as linhas de abordagem podem ensinar para, a partir delas, construir nosso próprio caminho de investigação.

2.1.1 Grandes narrativas: amplitude e generalização

⁵ Esses trabalhos buscam dar conta das mudanças no âmbito da política criminal em países ocidentais, especialmente os localizados na Europa e na América do Norte, e não buscam, dessa forma, dar conta de transformações em outras localidades.

Sozzo (2017) alerta que, recorrentemente, na literatura sobre o tema, o “giro punitivo” é associado à ascensão do neoliberalismo como um projeto político transnacional, produzido em diferentes momentos nos distintos contextos nacionais. Essa interpretação baseia-se, fundamentalmente, na apropriação dos argumentos de Wacquant (2001), que identifica o desenvolvimento de uma penalidade neoliberal, denunciando uma “ditadura sobre os pobres”, a expansão do Estado sob um viés penal e a redução de sua dimensão social.

Dessa forma, o trabalho de Wacquant (2001) enfatiza a falência do Estado de bem-estar social e a emergência de um Estado mais punitivo como mecanismo de regulação dos efeitos negativos do neoliberalismo, como a precarização das relações de trabalho, o enfraquecimento de laços sociais e o aumento da criminalidade. Como consequência desse processo, relaciona o aumento da punição e o maior recurso ao encarceramento ao que denominou de “criminalização da miséria”. O autor afirma que as políticas penais das sociedades ocidentais se tornaram cada vez mais duras, mais abrangentes e mais voltadas à defesa social. Com isso, a reinserção social foi, aos poucos, deixada de lado, ao mesmo tempo que os programas sociais foram reorganizados e restringidos. Conforme o autor:

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário e ‘menos Estado’ econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro e do Segundo Mundo. Ela reafirma a onipotência do Leviatã no domínio restrito da manutenção da ordem pública – simbolizada pela luta contra a delinquência de rua – no momento em que este afirma-se e verifica-se incapaz de conter a decomposição do trabalho assalariado e de refrear a hiper mobilidade do capital, as quais, capturando-a como tenazes, desestabilizam a sociedade inteira. (WACQUANT, 2001, p. 7-8)

A fragilidade da segurança observada e sentida em amplos aspectos da vida em sociedade, como no tocante ao trabalho e à saúde, ganha vasão e é resumida à dimensão criminal. De acordo com Wacquant (2001), isso ocorre especialmente em países como o Brasil, que são “ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições e de oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os choques causados pela mutação do trabalho” (WACQUANT, 2001, P. 4-5). Combinadas, tais circunstâncias alimentam o crescimento da violência criminal e propagam o medo do crime pelo espaço público (WACQUANT, 2001). Nesse contexto, questões sociais são desconsideradas em favor de políticas públicas associadas à disciplina, ao controle e à contenção.

Ainda, a diminuição de políticas sociais e o aumento da exclusão e da marginalização, por sua vez, influenciaria nos níveis de violência urbana. E tais efeitos criam uma sensação de medo e insegurança na população em geral. Para apaziguar tais sentimentos, é cobrada do

Estado a ampliação da legislação penal e uma punição severa aos que cometem crimes. Nesse contexto, o direito penal passa a assumir uma função essencialmente simbólica, como forma de tranquilizar a opinião pública.

A “origem” do punitivismo é um debate delicado e controverso. Autores como Wacquant (2001) apontam que o público se tornou claramente mais punitivista, tanto diante da invasão de notícias sobre criminalidade na mídia, como pelo medo de ser vítima de delitos. Autores como Sozzo (2000) e Matthews (2005) questionam tal interpretação.

Isso porque entendem que as demandas populares são conhecidas e discutidas no debate público e político por intermédio da voz de atores como os meios de comunicação e os políticos. Sozzo (2000) refere que no momento em que tais demandas começaram a dar sinais de existência, no início da década de 1990, realizou-se uma pesquisa empírica em países da América Latina questionando o que os cidadãos opinavam e desejavam em relação ao enfrentamento da criminalidade. Segundo o autor, geralmente foram encontrados resultados muito ambíguos e as respostas dependiam da maneira em que a pergunta era formulada. Por exemplo, ao perguntar diretamente sobre a necessidade da pena de morte, uma grande maioria respondia que era favorável à sua aplicação. Porém, ao serem questionados sobre qual o melhor método para controlar o delito, apareciam respostas que se referiam ao melhoramento dos serviços públicos, à necessidade de reduzir a desigualdade social e etc., ao passo que as medidas relacionadas ao recrudescimento penal eram menos mencionadas.

Por sua vez, Matthews (2005, p. 15) sustenta que “expressões de retribucionismo coexistem junto com apoio para a reabilitação, assim como para outras opções de sentenças. Os cidadãos defendem uma abordagem mais equilibrada para o crime, que envolveria uma mistura de punição, reabilitação e proteção pública”. Assim, o que a opinião pública parece querer, mais do que uma punição severa, é um serviço eficiente, que aumente a segurança pessoal e diminua as chances de vitimização. Em geral, percebe-se que a opinião pública deseja que objetivos como a redução da criminalidade e a criação de uma comunidade mais segura sejam atingidos. Todavia, não está vinculada a medidas ou estratégias como maior punição para atingir tais objetivos. É dizer, as pessoas demonstram o desejo por fins, mas não revelam uma grande articulação sobre quais meios devem ser utilizados para atingi-los. Ao fim, esse é o papel da política criminal, já que os governos devem elaborar os meios para alcançar os fins desejados pela população.

Entretanto, o público é uma categoria que não permite distinção entre as diversas opiniões de diversas pessoas, com faixas etárias, gênero, classes sociais e localidades distintas, que opinam de forma também distinta sobre vários pontos relacionados ao controle do delito.

Assim como existem racionalidades mais punitivas e conservadoras, também existem opiniões de viés progressista em todos os setores da sociedade. Entretanto, a falta de apreciação da diversidade de percepções presentes no espaço público e o foco nos elementos punitivos dos ânimos sociais faz com que a opinião pública seja interpretada apenas parcialmente pelas autoridades e líderes políticos. A homogeneização das demandas populares acaba por sedimentar a ideia de que toda a opinião pública pensa de maneira uniforme em um único sentido: a necessidade de maior repressão à criminalidade. Nesse contexto, Matthews (2005, p. 16) argumenta que:

Uma vez construída, realidades sociais são difíceis de desconstruir. Nos Estados Unidos, a visão dominante de que o público é exclusivamente punitivo tem o potencial de constranger a busca de políticas progressistas alternativas em muitas jurisdições. Políticos e demais elaboradores de políticas públicas interpretam mal, de maneira desafortunada e persistente, as visões públicas sobre o controle do crime.

Geralmente, a narrativa que sustenta a expansão da penalidade é acompanhada de uma justificativa: responder ao sentimento de insegurança da população. Nesse contexto, o componente objetivo (as taxas de vitimização e registro de delitos) do medo do crime tem sido acompanhado também de um componente “subjetivo”, o chamado “sentimento de insegurança”, que traduz uma virada nas expectativas e sentimentos dos moradores das grandes e médias cidades no que diz respeito à possibilidade de ser vítima de um delito.

Nesse sentido, Soares et al. (2005, p. 180) apontam que “mesmo quando a percepção popular não corresponde à dinâmica dos fatos, ela tem a sua razão de ser e não merece ver-se desprezada como se fosse mera ilusão”. Inclusive porque, ainda que sua percepção não seja condizente à realidade, ela produz efeitos, muitas vezes legitimadores de discursos punitivos. Comumente, em momentos de comoção social, em virtude de um crime violento, são levantados debates em relação à pena de morte, à redução da maioria penal, à supressão de direitos dos apenados e à aplicação de penas exemplares como formas de enfrentar a criminalidade⁶ (AZEVEDO; VASCONCELLOS, 2012).

O aumento da sensação de insegurança da população pode ser relacionado a alguns fatores como: o aumento da quantidade de crimes violentos, a estabilização em patamares elevados dos números relativos à violência e, principalmente, pelo fato de que, ainda que o número de crimes não tenha se elevado, o número de vítimas segue incrementando-se (SOARES et al., 2005). Isso por que as vítimas relatam a experiência vivida aos seus conhecidos, os quais, por sua vez, transmitem o ocorrido para outras pessoas, difundindo-se a

⁶ Em seu trabalho, Campos, Salla e Alvarez (2015) por exemplo, relacionam a divulgação midiática de crimes cometidos por adolescentes a propostas de reformas legais tendentes a aumentar a repressão sobre esses jovens.

percepção da escalada da violência urbana e amplificando sentimentos de medo e insegurança. É o que Caldeira (2011) denomina de “fala do crime”, ou seja, narrativas, comentários e até mesmo piadas e brincadeiras que têm o crime como tema, as quais se contrapõem ao medo e, ao mesmo tempo, fazem-no proliferar. Segundo Caldeira (2011), as “falas do crime” também auxiliam na propagação de preconceitos e naturalizam a percepção de certos grupos como perigosos, dividindo o mundo, de maneira dicotômica, entre o bem e o mal.

Por isso, reduzir a insegurança não diz respeito apenas à diminuição do risco de ser alvo de um delito (problema objetivo), mas também é reduzir a sensação pessoal e coletiva de temor em ser vitimizado (problema subjetivo). A dimensão subjetiva da insegurança é extremamente importante, já que numa ordem social precária, na qual as pessoas sentem-se cotidianamente com medo do devir e vulneráveis, não só em relação ao delito, mas em diversas esferas da vida, a subjetividade vem a advertir sobre a possibilidade de risco em qualquer situação, seja ele real ou imaginário. Assim, constitui-se uma identidade geral baseada na noção de risco, nas experiências subjetivas da insegurança e uma sociedade que se une por meio do medo. Como a experiência com o crime é narrada e transmitida cotidianamente, a experiência individual é transformada e converte-se em uma definição coletiva: todos são vítimas em potencial (SOZZO, 2000).

Em 2016, o Relatório do Latinobarômetro apontou a violência, as desigualdades e a corrupção como as principais preocupações dos latino-americanos. Na pergunta aberta sobre o problema mais importante observado no Brasil, a principal resposta foi a delinquência. O relatório indica que 68% dos brasileiros afirma sentir medo “todo o tempo”, enquanto apenas 8% afirma “nunca” sentir temor (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2016). Ainda, o Brasil possui o menor índice de confiança interpessoal da América Latina, o que tem uma relação muito particular com o medo e a insegurança, que acabam por debilitar as relações sociais. Ao responderem à pergunta “você pode confiar na maioria das pessoas?”, apenas 3% dos entrevistados responderam que “pode confiar na maioria das pessoas.” (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2016, p. 32).

Nesse contexto de diminuição da coesão social, o grau de confiança das pessoas nas instituições do Estado também é reduzido, o que se reflete no desenvolvimento de dinâmicas de segregação urbana. A proliferação de comunidades fechadas, vigiadas e/ou rodeadas por muros em alguns países da América Latina, incluído o Brasil, corresponde à percepção dos membros dessas comunidades de que se sentem ameaçados. Ainda que essa percepção não seja proporcional à dimensão objetiva da insegurança, o certo é que a dimensão subjetiva tem consequências muito reais nas dinâmicas de convivência social da região, já que esse

desconforto comunica-se com a realização de inúmeros comportamentos de autoproteção e evitamento, que têm um forte impacto sobre o desenvolvimento da vida cotidiana e passam a constituir um novo componente objetivo da crise de insegurança (CALDEIRA, 2011).

Dessa forma, mais do que afirmar que o punitivismo vem “de cima”, do campo político, midiático ou profissional do sistema de justiça, ou “de baixo”, fruto de uma opinião pública majoritariamente punitivista, consideramos haver uma retroalimentação entre sentimentos de medo, demandas por mais segurança e discursos punitivos. Não é o mesmo dizer que temos uma parcela da sociedade que expressa sentimentos punitivistas e dizer que a opinião pública é punitivista. Ao fazer isso, apenas auxiliamos a enraizar tal percepção, o que dificulta, inclusive, a proposição de alternativas ao encarceramento. Intentamos, assim, alertar para a necessidade de complexificar o debate em relação à opinião pública, evitando a tentação de afirmar que temos um público essencialmente punitivista, e que esse elemento seria a resposta para nossas dúvidas em relação ao recrudescimento penal e às altas taxas de encarceramento.

A aproximação ao marco teórico desenvolvido e utilizado por Garland (2005) foi fundamental para a construção de nosso problema de pesquisa, especialmente a partir de seus apontamentos em “Cultura do Controle” e textos subsequentes. Tomamos do autor a noção de “giro punitivo” para referir-nos a um suposto aumento da punitividade no final do século XX. Apesar do trabalho de Garland (2005) ter uma amplitude que não pretendemos alcançar, já que observa mudanças no campo do controle criminal de forma ampla, seu trabalho nos permite pensar em como essas amplas mudanças impactam na dinâmica legislativa, foco do presente trabalho (GARLAND, 2005).

De acordo como o autor, o surgimento de políticas e práticas muito diferentes aos pressupostos do século XX em matéria de política penal sugere que novas forças sociais estariam operando, distintas das que operavam previamente. Em seu trabalho, Garland (2005) busca identificar as estruturas, as mentalidades dominantes e as estratégias que caracterizam o campo do controle do delito em sua configuração contemporânea, analisando as mudanças desde uma perspectiva histórica, especialmente no que se refere aos valores dominantes e modos de pensar.

Assim, na obra “Cultura do Controle”, Garland (2005) oferece não apenas uma visão das transformações do campo do controle do crime, mas também uma série de estratégias metodológicas para alcançar seus resultados. Já no prefácio, aponta, por exemplo, a tensão entre as “amplas generalizações” e a “especificidade das particularidades empíricas”, tensão que descreve como inescapável para qualquer autor. A solução, ou o conselho que traz, é que seria

preciso mover-se entre o particular e o geral, entre o panorama global e o detalhe local, até se encontrar um nível de análise que possa oferecer uma perspectiva adequada.

Garland (2005) argumenta que decidiu por analisar todo o conjunto de respostas sociais ao delito por considerar que a análise da questão do delito a partir desse plano seria importante para identificar alguns dos princípios organizadores que estruturam as formas de pensar e agir no campo do controle do crime no presente. Ainda, admite que os altos níveis de abstração são riscos a serem assumidos e que trazem efeitos óbvios, como a simplificação excessiva e a falsa generalização. Porém, aponta que tal perspectiva também traz benefícios, particularmente a capacidade de observar e apontar as características estruturais do campo e as dinâmicas sociais e culturais que a produzem.

Dessa forma, o seu objetivo é apontar as condições culturais e sociais que estruturam as decisões políticas e fazem com que certos esquemas sociais pareçam possíveis e desejáveis. Afirma que observar o campo desde uma perspectiva histórica permite pensar o presente como um quebra-cabeças histórico e sociológico, e abre a possibilidade de generalização (GARLAND, 2005). A exploração do passado operada por Garland (2005) parte da perspectiva de uma “história do presente”, expressão utilizada por Foucault para descrever seus trabalhos genealógicos, uma perspectiva que parte da noção de que o presente é resultado de uma combinação entre o legado do passado e inovações mais recentes, o que significa observar as bases históricas sob qual o presente emerge. O autor constrói uma explicação sobre como desenvolver uma “história do presente” no campo do controle do crime. Garland utiliza, assim, o termo “história do presente” para estabelecer uma distinção entre seu projeto e as convenções da história narrativa. Seu propósito, diz, é mais analítico do que “arquivístico”, com o objetivo de compreender as condições históricas de existência de práticas contemporâneas. Ou seja, não é um objetivo histórico de compreender o passado, mas uma preocupação crítica de chegar a um acordo e fazer as pazes com o presente, em uma aproximação genealógica que busca traçar as forças que deram luz às práticas do presente e identificar as condições históricas e sociais das quais elas ainda dependem. Não se trata, portanto, de pensar historicamente sobre o passado, mas usar a história para (re)pensar o presente.

De acordo com Garland (2005), qualquer um que assume a perspectiva de uma “história do presente” deve resistir à tentação de ver descontinuidades em todo lugar, ou assumir que o presente é o começo de uma nova era. Apesar disso, Sparks e Loader (2004, P. 63) afirmam que o próprio Garland caiu na tentação ao afirmar que os anos 70 foram o “marco zero de um novo campo do controle do crime”. É possível observar que Garland (2005, p. 16) fala, mais de uma vez, em um “novo mundo do controle do delito”, e afirma que as estruturas da

justiça penal se transformaram de uma maneira transcendental, por exemplo. Diversas críticas realizadas ao trabalho de Garland partem desses apontamentos, já que o autor enfatiza muito mais as mudanças do que as continuidades no campo do controle do crime.

Na busca por revelar os discursos e estratégias que deram forma ao campo do controle do crime, Garland propõe fazer com que os valores, sensibilidades e mentalidades dos atores que participam do campo tomem um lugar central nas análises. Assim, elabora o que chama de teoria da mudança histórica (*theory of historical change*) centrada em atores e resolução de problemas, em que o foco é compreender as transformações estruturais como “propriedades emergentes” que resultam de recorrentes práticas de resolução de problemas de atores situados (GARLAND, 2005, p. 77). É uma visão que envolve lidar com ideias e com discursos –nesse caso, especialmente aqueles relacionados ao direito penal, à criminologia e à política social.

Segundo o autor, sua análise sugere que ainda que as estruturas da justiça penal tenham sido modificadas de maneira transcendental, as mudanças mais importantes foram produzidas nos pressupostos culturais que as impulsionaram, especialmente no que se refere ao lugar do delito na vida cotidiana e na imaginação cultural. Nesse ponto, acreditamos que o que é visto nos resultados de nossa pesquisa empírica tem muita relação ao apontado por Garland (2005). Mais do que apenas mudanças nas formas de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos, o que vemos é uma mudança na própria forma em que os atores analisados percebem essa juventude e estimulam formas de lidar com ela.

Assim, a explicação para as transformações que Garland (2005) aponta reside tanto em mudanças estruturais, como nas respostas de vários atores a essas mudanças. Segundo o autor, isso se dá a partir de uma série de mudanças na natureza das relações econômicas, sociais e culturais, trazidas pela chamada “modernidade tardia”, processo que alterou os modos de relações entre os sujeitos, o que implicou em mudanças que relacionam-se, por exemplo, com o impacto das mídias de massa e também com uma disposição mais cética no que diz respeito a especialistas e autoridades, desenvolvimentos que impulsionaram demandas que sobrecarregaram as instituições do Estado de bem-estar no contexto dos EUA e Reino Unido. Ou, pelo menos, essa era a alegação da Nova Direita, a ascensão de uma nova força hegemônica que forma parte da corrente explicativa de Garland (LOADER; SPARKS, 2013). Essencialmente, Garland (2005) defende que a “modernidade tardia” trouxe consigo um padrão distinto de relações sociais, econômicas e culturais, transformando, também, a experiência em relação ao delito, à insegurança e à ordem social.

Para o autor, a normalidade percebida nas altas taxas de crime, aliada às reconhecidas limitações das agências de administração da justiça criminal, começaram a erodir um dos mitos

fundacionais das sociedades modernas, qual seja, o mito de que o Estado soberano é capaz de garantir a segurança de seus cidadãos em seus limites territoriais. O autor busca analisar como os atores estatais responderam a esse novo fato social e aos problemas que lhe acarretam, partindo da análise do que chama de “crise no campo do controle do crime”. Partindo do pressuposto de que forças sociais e culturais mais amplas desempenham um papel central na modelagem do “problema” e sua “percepção”, Garland analisa como as agências de controle e autoridades percebem o problema da criminalidade e como tais percepções e estratégias mudaram ao longo do tempo, especialmente no final do século XX (GARLAND, 2012, p. 56-57).

Garland (2012) aponta que até meados dos anos 1970, não pairava qualquer dúvida sobre a capacidade dos agentes estatais em lidar com o problema da criminalidade. Como causas do fracasso das ações em torno ao problema do crime, apontava-se a ausência de recursos, conhecimento e métodos, assim como falhas na implementação dos programas. A mensagem implícita era de que o Estado venceria a chamada “guerra contra o crime” atacando os problemas sociais que sustentavam a escalada das taxas de criminalidade no período pós-guerra. Segundo o autor, o objetivo de vencer a “guerra contra o crime” vai sendo paulatinamente substituído pelo discurso de melhor administração de riscos e redução dos gastos da justiça criminal, redução do medo no espaço público e maior apoio às vítimas, que passam a ser apresentadas como representantes do interesse público.

Há uma emergente distinção entre a punição do crime, que permanece uma função do Estado e se mantém como poderoso símbolo do poder estatal, e o controle do crime, que é cada vez mais considerado uma responsabilidade difusa, para além do Estado, devolvendo parte da responsabilidade aos cidadãos. Com essa crise do ideal de reabilitação, com a naturalização das altas taxas de criminalidade e de um reconhecimento prático dos limites da justiça criminal para lidar com esse cenário, surgiu, segundo Garland (2012), uma “cultura do controle”, caracterizada por novas funções, bem como por justificativas para a manutenção de antigas práticas penais.

O autor destaca que, em grande medida, as autoridades prisionais admitem suas limitações em relação a objetivos ressocializadores, limitando-se em assegurar a manutenção dos ofensores sob custódia, desse modo, incapacitando-os. Essa é sua contribuição para o controle criminal, manter afastadas da sociedade pessoas consideradas perigosas. O encarceramento é crescentemente representado como um mero meio de incapacitação e retribuição. As limitações das estratégias penais para controlar o delito tornaram-se cada vez mais aparentes e passam a ser abertamente reconhecidas pelos discursos oficiais, que apontam

que as agências governamentais não poderiam, por si próprias, resolver e controlar o complexo problema da criminalidade. Em resumo, aponta que a cultura do bem-estar penal, aquela embasada no ideal da ressocialização para que ofensores retornassem à cidadania, foi eclipsada (GARLAND, 2005).

Ao mesmo tempo que a máquina administrativa do Estado tem imaginado estratégias para se adaptar às suas limitações em relação ao controle do crime e, assim, lidar com as desconfortáveis críticas, o braço político do Estado tende a adotar uma postura punitiva de lei e ordem. De acordo com Garland (2012, p. 76): “essas políticas de lei e ordem frequentemente envolvem uma manipulação consciente e cínica dos símbolos do poder estatal e das emoções de medo e insegurança que dão a esses símbolos sua potência”. Uma demonstração de força punitiva contra indivíduos é utilizada para reprimir qualquer reconhecimento da inabilidade estatal em controlar o crime em níveis aceitáveis. Dessa forma, o ânimo de condenar de forma severa os infratores compensaria o fracasso de prover segurança para a população como um todo.

Para o autor, a criminologia oficial é crescentemente dualística, polarizada e ambivalente. Há uma criminologia do si, que caracteriza o infrator como um consumidor e oportunista racional, pouco diferente das vítimas; e há uma criminologia do outro, do pária ameaçador, do estranho alarmante, do excluído e amargurado, muito diferente de “nós”, vítimas em potencial. Uma é invocada para tornar o crime rotineiro, acalmar medos desproporcionais e promover a ação preventiva. A outra está preocupada em demonizar o criminoso, provocar medos e hostilidades populares, promover o apoio para a punição estatal e reforçar o mito do poder soberano, jogando com imagens, arquétipos e ansiedades, mais do que com análises empíricas, marcada por um discurso impregnado por valores religiosos, familiares e tradicionalistas. Para Garland:

Nessa retórica, em seus efeitos políticos, os infratores são tratados como uma espécie diferente de indivíduos ameaçadores, violentos, por quem não podemos ter compaixão e para quem não há ajuda efetiva. A única resposta prática e racional para esses tipos é tê-los retirado de circulação para a proteção do público (GARLAND, 2012, p. 78)

A narrativa que chama de “criminologia do bem-estar”, que representava o criminoso como desamparado ou deficientemente socializado, em parte responsabilizando o Estado em suas funções econômicas e sociais, não prevalece sobre essa nova criminologia oficial, na qual a insegurança generalizada e a exclusão forçada impõem-se sobre a cidadania social (GARLAND, 2012, p. 78). De modo diferente da estratégia penal do bem-estar, que estava vinculada a uma política de mudança social e a certa visão de justiça social, as novas políticas

penais não têm nenhuma agenda mais ampla, nenhuma estratégia de mudança social progressiva e nenhuma preocupação com as desigualdades sociais. Refere-se, nesse sentido, o abandono de um “projeto de solidariedade” (GARLAND, 2012, p. 85).

Um dos aspectos mais relevantes da perspectiva proposta por Garland é o reconhecimento de que a política criminal não é necessariamente racional e consistente em suas estratégias de controle do crime. Como qualquer decisão estatal, é suscetível a dilemas e conflitos de interesses políticos. E esse é um dos motivos pelos quais a descrição das recentes transformações no controle do crime e na penalidade envolve uma variedade de estratégias e práticas, muitas apontando o caráter volátil e ambíguo das estratégias atuais. Analisando a política criminal brasileira, Fonseca (2012, p. 325) observa que esta também parece estar seguindo direções aparentemente contraditórias:

Por um lado, há uma adoção desproporcional de penalidades duras para infrações consideradas socialmente disruptivas, enquanto, por outro, estabelece-se uma ampla rede de controle social para ofensas menos graves. No primeiro caso, a punição é dura e os infratores estão sujeitos a períodos mais longos de prisão. No segundo, encontra-se um grupo de indivíduos que não estão sujeitos à prisão, mas que recaem sob uma vigilância estatal e comunitária. Ambas as classificações estão diretamente relacionadas à gerência e análises de perfis de risco mais do que à avaliação da responsabilidade individual, ao mesmo tempo que essas medidas também mantêm respostas simbólicas às demandas da opinião pública.

Assim, mais do que apontar uma unidade ou padrões de atuação estatal, buscaremos ressaltar as disputas nas quais estão em jogo diferentes formas de pensar sobre os jovens e sobre a justiça juvenil, e as estratégias de intervenção estatal delas decorrentes. Isso porque defendemos que precisamos entender quais são as mentalidades –para utilizar uma expressão utilizada por Garland (2005) – que sustentam a formulação das políticas e das formas de intervenção estatal sobre a vida de jovens autores de delitos.

Para além da obra de Garland, é fundamental mencionar o trabalho de Feeley e Simon (2012) que, a partir de pesquisas realizadas no cenário estadunidense, compartilham algumas leituras com Garland (2005). Exemplo disso é quando afirmam que mudanças estruturais mais amplas, como as trazidas pela pós-modernidade, trouxeram consigo novas estratégias e tecnologias penais aliadas a novos discursos e práticas. Os autores também percebem o desenvolvimento de grandes transformações, chegando a apontar o surgimento de uma “Nova Penologia”. Essas mudanças estariam refletidas, especialmente, na gestão de populações consideradas perigosas, no lugar do foco no indivíduo e na culpabilidade em relação a um fato concreto, em uma ênfase sobre a gestão de riscos e foco no controle, mais do que na retribuição ou na prevenção.

Enquanto a velha penologia prometia a redução do crime e a ressocialização dos apenados, a nova penologia não se compromete com esses objetivos, mas com uma gestão eficiente. Ela seria mais pragmática, baseada em termos de produtividade e eficiência. De acordo com os autores, essa nova forma de controle do crime tem como característica um massivo incremento nos níveis de encarceramento. Apesar de acreditarem que o surgimento dessa nova penologia tenha ajudado no crescimento das taxas de encarceramento, reconhecem que ela é tanto causa como efeito desse fenômeno (FEELEY; SIMON, 2012).

Feeley e Simon (2012) também destacam mudanças ocorridas a partir dos anos 1970, afirmando que as mesmas têm origens múltiplas e independentes. Apesar de suas diferentes origens, os elementos dessa nova concepção emergente – discursos, objetivos e práticas –, uniram-se para formar aquilo que entendem como uma “nova formação estratégica do campo penal”, a qual denominam “nova penologia” (FEELEY; SIMON, 2012, p. 19). Os autores destacam a emergência de novos discursos, especialmente ligados à adoção de uma linguagem da probabilidade e do risco, que cada vez mais substitui os antigos discursos acerca do diagnóstico clínico e do julgamento retributivo. Em seguida, apontam para a formação de novos objetivos para o sistema penal, que passam a ser intrassistêmicos, ou seja, é dada primazia para o controle eficiente de processos internos do sistema. Os autores explicam que metas intrassistêmicas sempre foram internamente planejadas, porém, no contexto contemporâneo, “a sensação de que algum referente social externo seja almejado tem se atenuado” (FEELEY; SIMON, 2012, p. 20), como, por exemplo, os objetivos tradicionais de controle do crime e de reabilitação. Por fim, ressaltam a utilização de novas técnicas que percebem os infratores como um agregado, substituindo as técnicas tradicionais que buscavam individualizá-los.

Ainda, verificam que não se fala mais em indivíduos enfermos que necessitam de tratamento, ou de pessoas moralmente irresponsáveis que precisam ser responsabilizadas por seus atos. De maneira diversa, perseguindo-se uma racionalização e uma eficiência do sistema de justiça penal, busca-se separar os indivíduos considerados menos perigosos daqueles considerados mais perigosos. As ferramentas para esse empreendimento são “indicadores”, tabelas de previsão, projeções da população etc. (FEELEY; SIMON, 2012).

Com base em tais métodos e nos prognósticos oferecidos por eles, a atenção individualizada é substituída por sistemas de classificação que se coadunam com propósitos de vigilância, confinamento e controle. O objetivo, então, não é eliminar o crime, mas torná-lo tolerável por meio de uma coordenação sistêmica, algo que se assemelha à explicação de Garland, no que se refere à admissão por parte do Estado de que não pode resolver o problema de criminalidade. Assim, a “nova penologia” preocupa-se fundamentalmente com o

desenvolvimento de técnicas para identificar, classificar ou gerenciar coletivos definidos por sua periculosidade. Nesse sentido, a tarefa não é transformativa, mas gerencial (FEELEY; SIMON, 2012).

Talvez o mais claro exemplo do método da “nova penologia” seja a teoria da incapacitação, a qual se tornou o modelo de punição predominante. A incapacitação promete reduzir os efeitos do delito na sociedade não por meio da transformação do sujeito identificado como criminoso ou do contexto social, mas de uma reorganização da distribuição daqueles considerados delinquentes na sociedade. Se a prisão não pode fazer mais nada em termos de ressocialização, poderá ao menos deter o delinquente por algum tempo e assim retardar seu retorno à atividade criminal. De acordo com essa teoria, se esses atrasos forem prolongados por tempo suficiente e em relação a um número suficiente de sujeitos, efeitos significativos no crime podem ser produzidos (FEELEY; SIMON, 2012).

Em um extremo, a prisão oferece segurança máxima a um custo elevado para aqueles que representam os maiores riscos, e, no outro, a suspensão condicional da pena oferece vigilância de baixo custo para infratores que representam níveis de risco mais baixos. No meio, concentra-se um conjunto progressivo de técnicas intermediárias de supervisão e vigilância. Dessa forma, além do aumento do número de pessoas presas, os autores apontam para o aumento proporcional ou até superior do número de penas alternativas e de liberdade condicional (FEELEY; SIMON, 2012).

Segundo Feeley e Simon (2012), importante ressaltar, a nova penologia encontra-se entre os operadores do sistema de justiça criminal e a comunidade científica. Contudo, ela ainda não emergiu como estratégia hegemônica no que se refere à política criminal. Como exemplo, esses autores afirmam que ela contrasta de várias formas com a retórica do “pegar pesado com o crime”, que prevalece na arena política. Porém, a noção de que há um grupo de indivíduos perigosos que devem ser controlados transita entre os espaços públicos e entre os profissionais, motivo pelo qual consideramos importante resgatar o seu trabalho, com a finalidade de observar se é possível vislumbrar a mobilização de tais discursos no âmbito das disputas em torno da definição da justiça juvenil na arena política brasileira.

Além disso, eles apontam que a “nova penologia” também se vincula ao surgimento de uma nova compreensão sobre a pobreza nos Estados Unidos. O termo “subclasse” seria usado nesse contexto para caracterizar um segmento da sociedade que é visto como permanentemente excluído da mobilidade social e da integração econômica. Em contraste com grupos cujos membros são considerados empregáveis, a “nova penologia” considera a existência de uma “subclasse”, entendida como uma população marginal, sem alfabetização,

sem habilidades especiais e sem esperança, um segmento da sociedade que não é integrável ao todo. Concebida dessa forma, a “subclasse” é também uma classe perigosa, não apenas pelo que qualquer membro particular possa ou não fazer, mas, mais genericamente, pelo seu potencial coletivo de mau comportamento. É tratado como um grupo de alto risco que deve ser gerenciado para a proteção do restante da sociedade. Assim como apontado por Garland (2005), Feeley e Simon (2012) destacam uma visão menos esperançosa no que diz respeito ao objetivo de se alcançar a igualdade social.

Em uma perspectiva que busca afastar-se de leituras estruturais, como as que expusemos acima, O’Malley (2006) é um autor que também se preocupa com as mudanças das políticas e práticas penais, mas não observa grandes transformações ou rupturas de época, quer dizer, aquelas impulsionadas por mudanças estruturais que marcariam uma nova forma de relações sociais, culturais e econômicas, e que constituiriam um novo momento no sistema penal. Em grande medida, O’Malley (2006; 2012) critica os trabalhos com o viés analítico das mudanças “epocais”, e oferece outras formas de ler as mudanças no campo do controle do crime.

Para o autor, as transformações percebidas no campo do controle do crime não são resultado das transformações trazidas pelo capitalismo, pela modernidade tardia ou pela pós-modernidade, afastando-se das grandes tipologias explicativas, as quais chama de “leituras da catástrofe” por trazerem observações que colocam a contemporaneidade em uma posição obscura em relação ao passado, proclamam a “morte do social” e deixam a impressão de que as políticas do passado seriam menos punitivas. Dessa forma, O’Malley (2006) não nega que algumas mudanças possam ser realmente catastróficas. Porém, não acredita que isso seja uma tendência ou que isso caracterize uma nova época. O autor busca basear-se em processos concretos e localizados, em que a heterogeneidade dos desenvolvimentos contemporâneos é enfatizada, assim como a dificuldade de compreendê-los a partir de argumentos teóricos gerais (O’MALLEY, 2006).

O autor defende uma visão situada que relacione as alegadas mudanças com sujeitos concretos, contextos e racionalidades⁷. O’Malley (2006) destaca que as mudanças no sistema penal são resultado de uma agenda, e que cada processo terá seus atores, protagonistas e antagonistas. Isso não quer dizer que tudo seja contingente, mas serve para alertar que, ainda

⁷ Para O’Malley (2006, p. 21), racionalidades políticas são “as concepções, planos e programas daqueles que pretendem governar”.

que possamos identificar tendências no controle do crime contemporâneo, o futuro não está dado e não apresenta apenas uma direção.

O'Malley (2006) aponta que o campo penal não é homogêneo e uniforme, eis que as técnicas e formas de castigar são informadas por distintas racionalidades. Isso significa dizer que não há apenas uma lógica em funcionamento. Além disso, afirma que a incoerência e ambiguidade dos desenvolvimentos penais, como observado por Garland, demonstra a “natureza altamente política de seu terreno” (O'MALLEY, 2006, p. 236). O'Malley coloca ênfase, assim, nas lutas ao redor da definição das políticas, afirmando que as leituras que apontam a relação direta entre mudanças estruturais e penalidade deixam pouco espaço para os conflitos e para a resistência. Como exemplo, afirma que, na Nova Zelândia, os modelos de ressocialização nunca foram seriamente desafiados, encontrando uma resistência por parte do poder judiciário e de profissionais do sistema de justiça, apesar de o país ter passado por uma “profunda neoliberalização” (O'MALLEY, 2006, p. 248).

Por isso, o primeiro desafio que sempre devemos nos colocar é o seguinte: como compatibilizar esses estudos com a realidade brasileira? Uma realidade que guarda pouca relação com os contextos de língua inglesa. Sozzo (2017), por exemplo, alerta sobre os cuidados que se deve ter ao utilizar tais interpretações para compreender os contextos latino-americanos e, inclusive, interroga a validade de teses como a de Wacquant (2001) para explicar esses cenários.

Além disso, como afirmar que os efeitos do capitalismo, do pós-fordismo ou da modernidade tardia foram os mesmos em todo o mundo? O mundo capitalista, apesar dos componentes da globalização, está longe de ser algo homogêneo, e não acreditamos que seja produtivo pensar em qualquer conexão de causas e efeitos diretos entre sistema econômico e sistema penal. O que podemos observar e descrever são diferentes tipos de capitalismo, com efeitos diferentes e distintos tipos de penalidade que são influenciados não apenas pelo sistema econômico, mas também, e especialmente, pelos aspectos históricos, culturais e políticos de cada contexto específico.

Importante ressaltar que não buscamos negar o impacto do sistema econômico no sistema penal, porém, como pretendemos demonstrar, diversos elementos se reúnem para que mudanças na penalidade sejam produzidas e, talvez, nesse sentido, a economia não seja o fator central. Com isso, buscamos inserir a necessidade de analisar contextos específicos com detalhes empíricos nas leituras relacionadas à questão da penalidade. E, para isso, sustentamos que é essencial analisar as lutas em torno da definição das políticas para compreender as mudanças relativas ao controle do crime, conforme abordamos na próxima seção.

De acordo com O'Malley (2006), as mudanças residem nas racionalidades e nos programas governamentais. As racionalidades, como distintas maneiras de pensar, vão orientar as políticas penais, informando as estratégias e colocando-as a funcionar de forma diferente. Por exemplo, da categoria risco podem resultar distintos resultados, a depender da racionalidade que informa tal tecnologia. No caso do uso de drogas, o risco pode ser pensado tanto em conjunto com a redução de danos como no que se refere à incapacitação ou ao tratamento compulsório. Para O'Malley (2006), não existe técnica sem racionalidade. Mais detidamente, explora a união entre racionalidades neoliberais e neoconservadoras, destacando que apresentam diferenças, mas também pontos em comum, como a hostilidade em relação às políticas sociais.

De acordo com o autor, as políticas penais das últimas décadas têm sido formuladas por governos que amalgamam e combinam racionalidades “um tanto contraditórias”, apesar de ser possível encontrar valores compartilhados entre elas, o que explicaria a ambivalência encontrada por Garland (2005). Para O'Malley (2006), a aliança entre as duas racionalidades explicaria o “padrão bipolar” responsável pela expansão da diversidade e do alcance do controle e das sanções punitivas. Por um lado, o neoconservadorismo seria responsável pela ênfase na ordem e na disciplina, bem como por revitalizar penalidades e orientações penais ligadas à retribuição, à disciplina rígida, à pena de morte etc. Daí viria a nostalgia apontada por Garland (2012). Por outro lado, a racionalidade neoliberal seria responsável por iniciativas mais inovadoras, como os modelos de prisioneiros empreendedores, bem como mudanças de caráter gerencial e administrativo, como as “oportunidades” de transação penal. Assim, dentro de um repertório relacionado à essa “nova direita”, o alcance das sanções disponíveis acaba expandindo-se em direções opostas, entre práticas inovadoras e nostálgicas, influenciadas por racionalidades diferentes, neoliberal e neoconservadora. Ao centro, é possível encontrar pontos de união e consenso entre ambas racionalidades, como, por exemplo, o emprego do encarceramento justificado a partir da dissuasão.

Dessa maneira, a enérgica restrição ao crime pode ser identificada com o neoconservadorismo, enquanto o momento em que o Estado transfere a responsabilidade para a comunidade seria uma consequência de racionalidades neoliberais. Na prática, não resulta uma tarefa fácil distinguir entre os dois polos, pois neoliberais e neoconservadores parecem apoiar a expansão do regime prisional. Porém, o fazem, cada qual, a partir de seus próprios fundamentos. Assim, a volatilidade encontrada por Garland “pode refletir contingências políticas diante de uma aliança convenientemente heterogênea de racionalidades políticas.” (O'MALLEY, 2012, p. 121). Mais do que estar vinculado a “qualquer coisa tão catastrófica

como a emergência da pós-modernidade ou, talvez, o alcance dos limites do Estado soberano”, O’Malley (2012, p. 123) crê que tais ambiguidades se relacionam a mudanças de paradigma de governo, ou seja, novas configurações institucionais, destacando a atenção aos atores políticos, às formas de se “fazer política” e governar.

Assim, O’Malley (2006) dialoga com Foucault apoiando-se no conceito de governamentalidade, termo que une as ideias de governo e mentalidade, e faz referência à imbricação entre governo e pensamento/saber. O autor deixa claro que não fala em termos de substituição de uma forma de governo por outra, mas de uma complexificação das formas de governo e de uma união entre várias estratégias governamentais. A atividade de governar – no sentido foucaultiano, de técnicas e procedimentos destinados a dirigir a conduta dos homens, estruturando seu campo de ações possíveis –, é compreendida, assim, como uma atividade em que estão envolvidos o pensamento e o saber. Dessa forma, a atividade de governar implica uma certa forma de exercício da razão (SOZZO, 2015).

O’Malley (2006) não busca por significados ocultos nos discursos políticos e documentos analisados, assim como não busca demonstrar como os governos “realmente” operam. As perguntas sobre porque o neoliberalismo ganhou forma é de menor interesse para o autor do que as perguntas relacionadas com quais são as implicações do neoliberalismo na estruturação da vida social. Isso porque o próprio enfoque dos estudos governamentais, do qual o autor parte, não se ocupa nem pretende revelar as grandes mudanças nas estruturas sociais. De acordo com o autor, essas implicações não são reveladas por qualquer teoria, mas aparecem na superfície do discurso político, nas palavras utilizadas para descrever os problemas e nas categorias utilizadas para explicar as políticas e caracterizar os sujeitos. Por isso, uma das técnicas de pesquisa adotada pelo autor consiste em analisar documentos e discursos políticos. Isso significa dizer que o que importa, em resumo, é analisar como os atores representam o mundo e elaboram estratégias para transformá-lo.

O autor destaca que os estudos sobre a governamentalidade não se confundem com as análises de discurso. As mentalidades governamentais são governamentais justamente porque buscam moldar a conduta daquelas coisas, eventos e sujeitos que pretendem governar. São, nesse sentido, intensamente práticas e, já que imaginam o mundo como governável, os problemas são construídos de maneiras que possam estar sujeitos a soluções. Assim, essas mentalidades ou “racionalidades de governo” são um conjunto mais ou menos coerente de problemas, objetivos, categorias, subjetividades etc., os quais estão vinculados a tecnologias para solucionar os problemas que vislumbram (O’MALLEY, 2006).

Dessa forma, percebemos a relevância de compreender as representações sociais que os atores constroem em torno das categorias “crime” e “criminoso”, e como constroem o problema a ser alvo da intervenção estatal. De acordo com o autor, as transformações penais são resultado da união de materiais, ideias, práticas e outros elementos disponíveis no momento, como resposta a uma compreensão específica da natureza dos problemas a serem resolvidos, ou seja, de interpretações de “como as coisas são” (O’MALLEY, 2006, p. 27). Dessa forma, o autor nos fornece importantes direções metodológicas, destacando a relevância dos discursos políticos, das categorias e representações sociais neles mobilizados.

Consideramos importante o alerta de O’Malley (2006) de que são atores concretos que assumem e representam essas racionalidades em contextos específicos em determinado momento da história. Isso não significa ignorar ou abolir as grandes narrativas, mas implica em uma utilização cautelosa de tais leituras, posição com a qual concordamos, inclusive para evitar a “importação” acrítica de trabalhos pensados para o norte global. Isso não significa que não iremos dialogar com as grandes narrativas, como a de Garland (2005). Significa que em um primeiro momento analisaremos as especificidades de nosso contexto, ou seja, as representações sociais sobre juventude e criminalidade, as formas de pensar a justiça juvenil e os atores envolvidos nas disputas em torno da definição do modelo de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos no Brasil, para, em um segundo momento, identificar o que pode ser compartilhado entre o que observamos do contexto brasileiro ao observado por Garland, por exemplo.

Garland (2005) e O’Malley (2006) também apresentam similaridades, eis que compartilham o interesse por uma análise genealógica, ou seja, defendem que o presente é o resultado de contingências passadas. Assim como Garland (2005), O’Malley (2006) também realiza uma análise do campo do controle do crime como um todo, enfatizando como o desenvolvimento do neoliberalismo e das técnicas de governo baseadas no risco uniram-se para moldar as instituições e as práticas da justiça penal, da polícia e da atividade policial, da prevenção do delito, dos tribunais e do conjunto de práticas e instituições penais. O autor também trabalha com uma teoria ampla, que alcança diversos aspectos do campo do controle do crime. Acreditamos que o trabalho de O’Malley (2006) encontra-se no limite entre as grandes narrativas e as análises focalizadas, eis que apresenta uma teoria ampla e generalizável, ao mesmo tempo em que defende o foco em lutas e batalhas específicas pela definição da política penal, analisadas em seus trabalhos.

As leituras apresentadas nesta seção dialogam com o chamado “giro punitivo” no campo do controle do crime, vinculadas a uma perspectiva de grandes narrativas. Esses

trabalhos destacam o peso do ideal de reabilitação na determinação de políticas penais, como um princípio organizativo do sistema penal até os anos 1970. Diante das críticas à prisão, vindas tanto da direita quanto da esquerda do espectro político, tanto por demandar gastos elevados ou por violar direitos humanos, abriu-se um vácuo ideológico no centro da política criminal, que passou a ser disputado na arena política e profissional do campo do controle do crime. A partir dessa reconfiguração, políticas penais muito diversas e, inclusive, contraditórias começam a aparecer, acompanhadas do aumento da população selecionada pelo sistema penal.

Os autores aqui mencionados dialogam e concordam com tal descrição. Porém, não há qualquer consenso sobre como se deu esse “giro punitivo”. Wacquant (2001) aponta a emergência de um Estado Penal como uma consequência do neoliberalismo; Garland (2005) aponta para as transformações advindas da modernidade tardia e para um novo lugar que o crime assumiu na cultura contemporânea; e Feeley e Simon (2012) afirmam que a pós-modernidade trouxe consigo novas práticas e desenvolvimentos penais vinculados à gestão do risco. Independentemente da explicação adotada, tais leituras descrevem uma ruptura com o modelo precedente de intervenção estatal sobre o delito que levou à uma maior intervenção estatal sobre a vida dos sujeitos selecionados pelo sistema penal.

2.1.2 Análises focalizadas: estudos de casos concretos

Nesse momento, entramos no segundo viés teórico e metodológico relacionado às mudanças no campo da penalidade, uma perspectiva baseada em pesquisas empíricas e análise de processos concretos e localizados. Os autores relacionados à perspectiva de análises focalizadas não negam a influência de transformações estruturais no desenvolvimento de mudanças no sistema penal. Porém, enfatizam que as mudanças decorrem, especialmente, em razão de arranjos políticos e institucionais específicos. É uma forma de abordagem que diz respeito ao peso das configurações institucionais e das lutas políticas no desenvolvimento das mudanças penais, a partir de estudos de caso que buscam, desde o trabalho empírico, possibilidades de generalização, o que, segundo defendem, poderia ser alcançado especialmente com o auxílio de análises comparativas.

Nesse sentido, em 1994, Savelsberg, publicou o trabalho “*Knowledge, Domination and Punishment*”, comparando os contextos da Alemanha e dos Estados Unidos. Savelsberg (1994) introduz em sua análise a influência de duas questões, as quais chama de 1) mecanismos institucionais de produção de crenças sobre a pena e o sistema penal e 2) mecanismos institucionais de tomada de decisões. O autor buscava analisar, a partir desses vetores, como

era possível que, naquela época, a Alemanha apresentasse taxas de declínio do encarceramento, enquanto havia uma tendência de expansão do sistema penal nos Estados Unidos, embora ambos apresentassem sistemas econômicos similares.

Parte daí uma crítica ao pensamento estrutural-funcionalista, em que o autor sugere a necessidade de uma visão alternativa e de uma teoria mais complexa para dar conta de explicar decisões políticas e legislativas. Para o autor, os resultados da tomada de decisão política não podem ser explicados como um reflexo direto de mudanças na estrutura econômica e social. Savelsberg (1994) não toma a estrutura como irrelevante, mas acredita que são apenas parte da história, e que as análises devem ser complementadas por outros fatores, como as formas de produção de conhecimento e o que chama de dominação, entendida como a tomada de decisões políticas e legais em cada país. Nesse sentido, defende que as forças intervenientes na produção do conhecimento e na tomada de decisões institucionais devem ser levadas em conta ao se analisar as mudanças no âmbito da penalidade. O foco de sua análise está nas condições institucionais de um sistema político, buscando verificar o quanto aqueles que tomam as decisões são permeáveis às crenças do público e como essas crenças são construídas.

O autor apontou que EUA e Alemanha eram dois países ocidentais, industrializados, com economias capitalistas e governos democráticos, apresentando tendências diferentes no controle penal, diferindo em termos de institucionalização da dominação e da produção do conhecimento. De acordo com Savelsberg (1994), um dos problemas do debate sociológico sobre penalidade seria a focalização no contexto dos EUA. Assim, buscava oferecer uma abordagem que implicava em olhar para outros contextos, para comparar nações que apresentavam padrões distintos de transformações no campo penal.

De acordo com o autor, para entender o desenvolvimento diferencial do encarceramento nos dois países, seria necessário compreender, em um primeiro momento, a forma de produção do conhecimento. Savelsberg (1994) parte do pressuposto de que decisões políticas são associadas e legitimadas por conhecimentos. E o conhecimento é entendido pelo autor como as premissas das pessoas ou instituições sobre o mundo. Nesse sentido, não se confunde com métodos científicos de produção do conhecimento. Para Savelsberg (1994), os conhecimentos sobre crime e punição são mantidos e desenvolvidos em diferentes setores da sociedade – pelo público em geral, pela mídia, por grupos de juristas, políticos e acadêmicos de diferentes disciplinas – e na vida cotidiana. Isso consiste em numerosos, complexos e geralmente contraditórios pressupostos analíticos e normativos sobre vários aspectos da sociedade. Quando fala em produção de conhecimento, no que diz respeito ao campo penal e criminológico, o autor se refere à produção de crenças sobre o delito e a pena, que reuniriam

um conjunto de pressupostos sobre a natureza dos ofensores e das causas do crime. E, na construção de crenças sobre o delito e a pena, refere-se ao papel do mundo acadêmico e dos meios de comunicação (SAVELSBERG, 1994).

Savelsberg destaca que indivíduos e grupos possuem crenças diversas sobre o funcionamento e a justificativa que embasam as diferentes estratégias com as quais Estado e sociedade respondem ao crime. O autor exemplifica que algumas filosofias retributivas, acreditam que o mal deve ser respondido com o mal, independentemente dos efeitos do encarceramento; enquanto outros acreditam na função dissuasiva da punição. Ou seja, acreditam que se a punição é suficientemente severa e certa, o crime renderia mais custos do que benefícios, e haveria menos probabilidade de acontecer.

Sobre a maneira em que essas crenças circulavam na sociedade americana, Savelsberg (1994) aponta que nos EUA os mecanismos de comunicação estavam totalmente mercantilizados, de forma que o delito havia se tornado um tema central na mídia, diante do interesse do público em notícias sobre criminalidade. A mídia nos EUA seria mais sensacionalista do que na Alemanha, e visaria mais ao lucro. Nessa lógica de produção de notícias, o incremento da punitividade teria mais probabilidade de se instalar, pois a sensação de insegurança seria mais forte e as crenças punitivas sobre o crime e a punição teriam mais espaço na sociedade.

Na Alemanha, os níveis de mercantilização dos meios de comunicação seriam mais estritos. O autor verificou que as formas de produção de notícias eram mais estáveis e menos sensacionalistas, devido a um maior controle estatal sobre os meios de comunicação na época. Mais do que programas sensacionalistas com jornalistas opinando sobre crime e punição, os meios de comunicação mostravam especialistas debatendo sobre tais temas. Ou seja, somente algumas pessoas estavam autorizadas e legitimadas a falar sobre delito e pena (SAVELSBERG, 1994).

As características institucionais dos meios de comunicação jogam um papel importante na propagação de crenças sobre o delito. E essas crenças eram construídas de maneira muito diferente nos EUA e na Alemanha, já que os próprios mecanismos institucionais de produção de crenças eram diferentes. Isso também teria reflexos nas pesquisas de opinião pública sobre a criminalidade, em que na Alemanha eram observadas respostas mais moderadas, e nos EUA eram observadas respostas mais punitivas. Pesquisas de opinião sobre criminalidade também eram mais escassas na Alemanha, devido a compreensão de que especialistas seriam a fonte de conhecimento legitimada para intervir nas decisões. Já nos EUA,

há até hoje um grande mercado de pesquisas de opinião. Assim, o próprio problema do delito ocupava um lugar diferente no sistema de crenças de cada contexto (SAVELSBERG, 1994).

Quanto ao mundo acadêmico, Savelsberg (1994) apontava que nos EUA a academia era mais permeável por influências externas, já que as universidades eram em grande medida mercantilizadas e privadas, conduzidas por lógicas empresariais, motivo pelo qual haveria maior necessidade de conexão com o mundo da política e o mundo empresarial, especialmente para obtenção de fundos de incentivo à pesquisa. Dessa forma, as demandas do mundo da política e da economia seriam resgatadas pelas universidades e os imperativos de fora teriam um peso maior dentro das universidades. Savelsberg (1994) explica que, em 1994, a criminologia estava sendo cada vez mais institucionalizada nas universidades americanas, não apenas porque o mundo acadêmico interessava-se pelo assunto, mas também para atender uma demanda de fora, de empresas, do âmbito político e da própria sociedade, pois o tema do delito ocupava um lugar importante no sistema de crenças dos americanos.

Já na Alemanha, os acadêmicos eram profissionais de carreira, professores e investigadores do setor público que teriam mais independência em relação à política e à economia, pois não precisariam mobilizar esforços para arrecadar fundos, já que as universidades alemãs financiavam suas pesquisas. Isso ajudaria a explicar uma produção de conhecimento sobre o delito mais modesta do que nos EUA. Isso não quer dizer que conhecimentos sobre o sistema penal não fossem produzidos, mas que seriam produzidos em menor medida, já que o tema do delito não era tão central no sistema de crenças alemão (SAVELSBERG, 1994).

Tais fatores também gerariam diferenças qualitativas, eis que uma produção de conhecimento seria permeada pelas demandas de fora, enquanto a outra seria mais endógena, mais ditada pelo mundo científico. Ou seja, as academias de cada país apresentavam condições institucionais radicalmente distintas na formulação de crenças e de conhecimento. E, para Savelsberg (1994), essas duas dimensões são cruciais para entender a política penal: a forma de produção de conhecimento e o sistema de crenças.

Quanto ao segundo componente, os mecanismos institucionais de tomada de decisões políticas e jurídicas, Savelsberg (1994) indica que se referem à probabilidade de um comando específico ser obedecido por um dado grupo de pessoas. De acordo com o autor, as formas em que a dominação é institucionalizada têm implicações em como e em que grau diferentes tipos de conhecimento influenciam na tomada de decisões políticas. Para Salvesberg (1994), EUA e Alemanha possuíam mecanismos diferentes, e a diferença residiria em um maior ou menor controle por parte do eleitorado nas decisões políticas. Com maior controle imediato por parte

do eleitorado, haveria maiores possibilidades de que as crenças do público fossem traduzidas nessas decisões, e quanto menor o controle do público, as decisões seriam menos permeáveis pela opinião pública.

Nos EUA, o público teria uma forte capacidade de incidir na tomada de decisões de caráter político e legal, especialmente por meio de mecanismos de votação, em um contexto no qual a política estrutura-se com um baixo nível de burocratização, com menos foco na fidelidade partidária e em uma forma de fazer política mais individualizada, com líderes pessoalizados e independentes de seus partidos. Essa representação política mais personalista, em que o líder depende diretamente do eleitorado, o torna mais influenciável e, assim, as decisões seriam mais permeáveis pela opinião do público (SAVELSBERG, 1994).

Já na Alemanha, os partidos políticos teriam plataformas e agendas determinadas. Desta forma, os partidos políticos colocariam maiores limites para a atuação dos líderes políticos. Os mecanismos de tomada de decisões seriam, assim, menos permeáveis pela opinião do público. A política, na Alemanha, teria maior independência em relação aos humores do público, não sofrendo tanta influência dos grupos de pressão e organizações de vítimas, por exemplo, enquanto nos EUA isso ocorreria em maior medida (SAVELSBERG, 1994).

Questões como essas são importantes para explicar o fato de que nos EUA havia um maior encarceramento do que na Alemanha, segundo Savelsberg (1994). Não seriam as taxas⁸ de cometimento de delitos e nem o sistema econômico e laboral, como nas análises que traçam relações entre desemprego e encarceramento, que influenciariam diretamente as tendências penais, mas os sistemas de produção de crenças e de tomada de decisões. O que tomamos do trabalho desse autor é que a política, na dimensão de maior ou menor permeabilidade aos sentimentos e opiniões do público, e os sistemas de crenças, no que diz respeito às percepções sobre o delito, a pena e o ofensor, jogam um papel central na definição de políticas penais.

Em uma abordagem que também destaca o peso da arena política e da apropriação de conhecimentos sobre crime e punição por atores relevantes do processo de tomada de decisões referentes à política criminal e à segurança pública, o artigo publicado em 2004 por Loader e Sparks, intitulado “*For an Historical Sociology of Crime Policy in England and Wales since 1968*”, coloca o embate político no centro das mudanças do campo penal. Os autores ressaltam a necessidade de se pensar em perspectivas em que o debate político não seja apenas um fenômeno secundário, mas que esteja no centro das análises sobre mudanças na vida social, e

⁸ O autor expõe a evolução das taxas de encarceramento e de delitos registrados nos EUA e na Alemanha nas décadas de 1960, 1970 e 1980, as quais não demonstram uma relação direta entre aumento ou diminuição de delitos registrados e taxas de encarceramento (SAVELSBERG, 1994).

avaliam em que medida devemos tomar a política para proferir uma adequada leitura do presente.

Assim, propõem um viés analítico para compreender as mudanças nas respostas políticas ao crime na Inglaterra e no País de Gales no final do século XX e sua intersecção com as mudanças no conhecimento criminológico do mesmo período. Para os autores, explorar a associação entre ambas dimensões a partir da pesquisa empírica seria capaz de trazer uma compreensão histórico-sociológica que não é comumente realizada nos estudos da área (LOADER; SPARKS, 2004).

Loader e Sparks (2004, p. 6) dialogam com a noção de “história do presente”, mas defendem o que chamam de “hermenêutica historicamente situada”, uma proposta que estaria mais atenta às batalhas políticas e intelectuais que influenciaram o desenvolvimento de mudanças no campo do controle do crime. Tal proposta envolve duas linhas de pesquisa e reflexão. Em primeiro lugar, requer uma tentativa de recuperar e compreender as principais mudanças referentes ao controle do crime, incluindo mudanças no campo do conhecimento, das sensibilidades e das técnicas, assim como dos atores, movimentos e disputas travadas na arena política e profissional que ajudaram a moldar as respostas governamentais ao crime.

Os autores associam o tipo de resposta penal a um quadro mais amplo de imperativos e ideologias políticas, em sua relação com visões distintas do que seria considerado uma sociedade ideal ou uma “boa sociedade” (*good society*). Ou seja, para realizar uma aproximação das mudanças no campo da penalidade e da justiça criminal, defendem que seria melhor analisá-las como um caso especial de uma pesquisa histórica na política.

Em segundo lugar, afirmam, tal enfoque requer uma investigação sobre as relações entre as respostas políticas ao crime e o conhecimento criminológico. Essa análise dependeria de uma compreensão sobre as trajetórias da criminologia que possa situar o desenvolvimento intelectual no contexto de arranjos institucionais, dentro dos quais formas particulares de criminologia têm lugar. Ainda, seria necessário considerar o contexto social, cultural e político em que tal conhecimento é forjado, além de uma avaliação sobre como essas formas particulares de conhecimento criminológico foram apropriadas e utilizadas por atores políticos, como foram inscritas no discurso político e na prática profissional, e como imbricaram-se nas lutas políticas e culturais sobre a definição dos modelos de intervenção estatal no âmbito da segurança (LOADER; SPARKS, 2004).

Ao tratar do conhecimento criminológico e de sua apropriação pelos atores do campo político e profissional, os autores ampliam o próprio significado de conhecimento criminológico, apontando que não está em questão a influência da criminologia na tomada de

decisões, mas do significado político e cultural do conhecimento criminológico. Com isso, os autores enfatizam a maneira como os conhecimentos criminológicos são apreendidos pelos atores e mobilizados nas lutas políticas (LOADER; SPARKS, 2004).

Loader e Sparks (2004) consideram que Garland (2005) oferece uma perspectiva teoricamente poderosa para o estudo do controle do crime, mas apontam lacunas e deficiências no método utilizado pelo autor. Com isso, indicam os princípios metodológicos que informam seu trabalho por uma sociologia histórica das intersecções entre controle do crime, criminologia e cultura política, buscando reduzir tais lacunas.

Primeiramente, afirmam que uma narrativa histórica e sociológica adequada sobre a recente trajetória do controle do crime deveria buscar, pelo menos em parte, compreender as “categorias” e “estilos de raciocínio” dos atores que fazem parte do campo. Assim como O’Malley (2006), não defendem que se busque por significados ocultos nos discursos dos atores que disputam para moldar o campo do delito. O que se deveria buscar, segundo os autores, é compreender o que tais pessoas acreditavam estar fazendo, o que sentiam ao escrever ou agir de tal maneira. E explicam que, metodologicamente, isso traz consequências nas estratégias de pesquisa. Destacam que isso poderia ser feito, por exemplo, por meio da leitura de textos relevantes – discursos políticos, jornais, legislação, relatórios de pesquisa etc. –, e, principalmente, por meio de entrevistas, buscando investigar o que as pessoas lembravam das intenções e dos contextos em que se encontravam agindo. O impulso por trás desse esforço seria de “recuperação histórica”, buscando explorar as ideias e significados que os atores mobilizam para significar eventos importantes – escândalos midiáticos e controvérsias –, e “nomear” a resposta considerada adequada (LOADER; SPARKS, 2004, p. 12). Os autores reconhecem que a história oral possui limitações como um meio de recuperar o passado, mas acreditam que oferece vantagens particulares para o tipo de sociologia histórica que defendem. Ainda, ressaltam a necessidade de relacionar o discurso ao contexto em que se insere, já que a maneira como os atores se orientam e operam dentro do contexto depende de sua interpretação desses contextos, ou seja, da avaliação que fazem deles.

Em relação às respostas políticas ao crime, a sociologia histórica deveria analisar: 1) como atores relevantes interpretam as configurações políticas e institucionais em que se encontram operando (suas possibilidades, limitações e relações); 2) os significados que se encontram em disputa sobre categorias criminológicas/penais/legais/políticas, tais como crime, causa, punição, reabilitação, justiça, ordem, liberdade, autoridade, legitimidade, direitos; e 3) as interconexões entre as demandas relacionadas ao crime, racionalidades e programas de governo e o mais amplo campo das ideias políticas (LOADER; SPARKS, 2004).

Assim como O'Malley (2012), Loader e Sparks (2004) também tecem críticas a uma visão idealizada do passado, ao se colocar o presente como mais punitivo. Afirmam que, além de trazerem oposições binárias, essas narrativas correm o risco de subestimar as tensões e os conflitos do passado. Loader e Sparks (2004), por sua vez, apontam que se deve tomar cuidado para não reproduzir uma visão da história recente das políticas como uma sucessão de períodos definidos claramente, cada um marcado por apenas um *ethos* ou racionalidade dominante. Assim, destacam que não devemos perder de vista as disputas envolvidas na definição das políticas, as quais muitas vezes permanecem sendo travadas, apesar da aparente dominância de certo *ethos* ou racionalidade.

Ao defender o foco nas batalhas e disputas localizadas, os autores criticam a distinção entre perspectivas que buscam discernir padrões estruturais e estudos locais de instituições particulares ou políticas específicas. Para os autores, os padrões estruturais se tornam visíveis em estudos de caso localizados. A proposta de análise situada da relação entre política e controle do crime oferecida por Loader e Sparks (2004) busca não apenas agregar detalhes locais ou revisar os limites da avaliação estrutural, mas reside em uma visão diferentes sobre o que significa investigar acontecimentos políticos e sociais no tempo.

A alternativa proposta pelos autores busca reinserir na narrativa mais ampla sobre a história recente do controle do crime um maior senso de contestação e resistência, em claro diálogo e concordância com os postulados de O'Malley (2006), e tratar os conflitos entre significados culturais e ideias políticas como centrais para compreender as trajetórias de transformações no campo do controle do crime. Isso não significa sugerir que tudo depende da vontade de certos atores políticos. O que os autores defendem, e insistem, é em um método que veja os embates políticos como centrais na determinação das características do controle do crime, mais do que um epifenômeno dos padrões de mudanças estruturais.

Compartilham, assim, muitas perspectivas com os postulados de O'Malley (2006), no que se refere à tentativa de desenvolver uma narrativa politicamente situada para explicar as trajetórias e transformações recentes no campo do controle do crime, buscando afastar-se de categorias explicativas como a pós-modernidade, a sociedade do risco e a morte do social. Buscam, assim, explorar e compreender as dinâmicas do crime e do controle do crime de maneira a trazer a política para o debate.

A principal crítica ao trabalho de Garland (2005) reside no fato de que os contornos da política criminal descritos por ele parecem estar muito mais ancorados nos efeitos da ascendência do neoliberalismo do que em governos ou atores específicos, o que levaria a uma imediata correlação entre neoliberalismo e um tipo específico de política criminal (LOADER;

SPARKS, 2004). Acreditamos, como Loader e Sparks (2004), que não é assim. Isso porque, ao considerar que o neoliberalismo traria consigo uma cultura de controle do crime, acaba-se por não se dar a devida importância às batalhas políticas que são constantemente travadas nesse campo, especialmente no âmbito local em que essas disputas tomam lugar e onde o global é moldado. Certamente transformações no sistema econômico e social geram impactos e transformam a forma como se dão essas batalhas, mas não definem os resultados dos embates pela definição das políticas (LOADER; SPARKS, 2004).

Ainda, os autores apontam que a compreensão das mudanças na penalidade demanda uma atenção às formas em que o crime é situado na cultura política. Por cultura política podemos entender algo muito semelhante ao que Garland (2005) chama de “sensibilidades e mentalidades”, em um nível tanto instrumental como emocional, e ao que Savelsberg (1994) denominou “sistemas de crenças”. Requer que atentemos para crenças, valores, sentimentos e representações sociais em competição, as quais rodeiam a questão da juventude em sua intersecção com a criminalidade, por exemplo, e o papel dessas ideias nas disputas para determinar o “problema” e determinar as respostas a ele. Segundo os autores, isso significa buscar as maneiras em que certos temas-chave do discurso político – ordem, autoridade, liberdade, justiça – são mobilizados nessas lutas e com quais efeitos, considerando como as disputas sobre a política criminal trazem consigo a “miniatura” de uma disputa maior entre tradições de ideias políticas e suas próprias visões de como uma sociedade deve ser organizada e governada (LOADER; SPARKS, 2004). Ou, diferentes racionalidades políticas, como apontado por O’Malley (2006).

Por fim, afirmam que é importante analisar o desenvolvimento da criminologia e mapear a posição que os intelectuais ocupam no campo político como conselheiros, fornecedores de dados, ativistas de movimentos sociais, assessores parlamentares, etc. Fazer isso é considerar esses atores como jogadores da disputa pública por nomear os problemas do crime e moldar as respostas governamentais. Buscar, assim, identificar as diferentes maneiras em que os discursos criminológicos podem ser utilizados nas instâncias políticas. Dessa maneira, a criminologia é entendida como um campo no qual diversas opções teóricas competem no jogo político para moldar os significados sociais e respostas ao crime (LOADER; SPARKS, 2004).

No trabalho de Goodman, Page e Phelps (2015) também é destacada a importância das disputas em torno da definição da política criminal. Os autores também apontam a necessidade de conhecer e estudar as políticas penais em contextos concretos, compartilhando uma insatisfação em relação a alguns marcos teóricos da sociologia do castigo. Para os autores, é

importante abordar as grandes narrativas, mas adotam uma perspectiva que coloca as disputas pela definição das políticas no centro do debate sobre a política penal. E, assim como Savelsberg (1994), Loader e Sparks (2004) e O'Malley (2006), compreendem que a política penal não é o resultado da modernidade tardia, do capitalismo pós-fordista ou do neoliberalismo, mas um produto de todos esses fatores, e como esses elementos se traduzem em decisões e ações concretas. E essa tradução é sempre um processo de conflito entre atores concretos, que conseguem, por diversas razões – por ter mais visibilidade, mais recursos etc. –, impor determinadas decisões, as quais produzem resultados. Segundo os autores, a reconstrução dessas “longas lutas”, é a única maneira para compreender como ocorreram as transformações penais (GOODMAN et al., 2015). E, em relação ao nosso objeto de pesquisa, buscamos reconstruir essas “longas lutas” pela definição da justiça juvenil no Brasil, conforme narramos de maneira mais detalhada nos próximos capítulos.

Para os autores, as análises macro teóricas e das grandes narrativas são insuficientes para capturar as nuances e a complexidade das disputas em torno da punição no campo (*on the ground*). Partindo da constatação de que, geralmente, os dois campos majoritários de estudos sobre as mudanças penais não dialogam entre si, quais sejam os campos das análises macroteóricas e dos estudos de caso empíricos, e que as descobertas dos estudos de caso são insuficientemente integradas às análises macro, os autores buscam unir ambas perspectivas a partir do que chamam de perspectiva agonista⁹. Dessa maneira, apresentam uma perspectiva intermediária das mudanças penais nos EUA, chamando atenção para as lutas (*struggles*) como um mecanismo central que intensifica a natureza variada das políticas penais (GOODMAN et al., 2015).

Goodman e outros explicam que, assim como placas tectônicas, o atrito entre esses atores com participação no campo penal¹⁰ periodicamente leva a eventos sísmicos e mudanças de longo prazo nas orientações penais, impulsionando uma ou outra perspectiva. Esses conflitos não ocorrem no vazio; tendências na economia, na política, nos sentimentos sociais e na criminalidade afetam, mas não determinam completamente as lutas em torno da penalidade (GOODMAN et al., 2015).

Os autores fazem três afirmações compatíveis ao que observamos sobre o desenvolvimento da justiça juvenil no Brasil, e que buscamos pontuar nos capítulos

⁹ Agonista porque olha diretamente para a competição, para as lutas e as disputas entre atores, percebendo o conflito como algo endêmico à vida social (GOODMAN et al., 2015).

¹⁰ Por campo penal entendem o espaço social onde agentes (pessoas, grupos e organizações) batalham para determinar a política penal e suas prioridades (GOODMAN et al., 2015).

subsequentes: 1) as transformações penais são resultado da competição entre atores ou “agonistas” com diferentes visões sobre como prevenir e punir o crime, e essa luta permanente por vezes eclode e os conflitos intensificam-se; 2) enquanto alguns períodos podem passar a ideia de estabilidade e de consenso, significam apenas que se caracterizam por conflitos mais silenciosos, nunca a ausência deles. Ainda, as reformas nunca são implementadas como planejado ou de acordo com a intenção de apenas um grupo. Ao contrário, representam a união entre várias, e geralmente contraditórias, racionalidades penais. Essa luta permanente produz confusão no terreno, e senta as bases para a próxima transformação penal; 3) a luta ocorre dentro de condições sociais mais amplas, que influenciam, mas não determinam por si só, a natureza e os resultados do conflito (GOODMAN et al., 2015).

Goodman, Page e Phelps (2015) também concordam com muitos pontos do trabalho de Garland (2005) sobre a “cultura do controle”, incluindo a importância dada às mudanças estruturais de larga escala e as novas formas de pensar sobre o crime e os criminosos no período da modernidade tardia. O que questionam, assim como O’Malley (2006), Loader e Sparks (2004), é a identificação de uma grande “ruptura” entre o ideal reabilitador e a atual “cultura do controle”. Apesar de apresentar uma visão provocadora desses eventos, apontam que Garland (2005) acaba perdendo de vista as variações e as continuidades nas práticas penais ao longo desse período (GOODMAN et al., 2015). Nesse sentido, depois de analisar as críticas a seu trabalho, o próprio Garland (2004) reconheceu que seu método de análise não prestava suficiente atenção ao lugar dos conflitos permanentes e das contestações, e que tendeu a subestimar a influência de atores cujas políticas perderam espaço na arena política, mas que continuavam presentes no campo do controle fazendo pressão por mudanças e pela prevalência de suas posições.

Goodman e outros (2015) buscam construir uma perspectiva teórica para compreender porque e como ocorreram as mudanças no campo penal da Califórnia entre os anos 1960 e 1970, momento que marca o chamado “giro punitivo”. Para isso, desenvolvem três pressupostos:

1) assumem que os atores competem para acumular e empregar recursos para alavancar suas visões particulares sobre justiça, punição e, mais amplamente, sobre como as coisas deveriam ser. Assim, o “jogo” penal é inclinado àqueles que possuem mais recursos e que desejam manter o *status quo*, e mais distante daqueles com menos recursos e que desejam reformar ou alterar radicalmente as práticas existentes;

2) consideram que a divergência sobre como e quem punir é constante e consensos sobre orientações penais são ilusórios. Como referido, existe uma tendência de retratar as mudanças penais como rupturas no campo da penalidade, levando a acreditar que em algum

momento houve um consenso sobre determinada forma de punição. Ao contrário dessas narrativas, os autores percebem a eclosão de conflitos como parte de uma longa e permanente disputa. Ainda que não seja de conhecimento público e divulgação midiática, os conflitos seguem ocorrendo, em um nível menos chamativo, os quais são de extrema importância para sentar as bases de futuras mudanças penais. Ou seja, a mudança penal não emerge pronta, sendo construída ao longo do tempo pelos conflitos que se dão permanentemente entre os atores no campo. Assim, as transformações penais são tanto produto de um conjunto imediato de catalisadores, como as lutas contemporâneas, como produto de lutas com longas raízes históricas.

3) o último pressuposto relaciona-se às teorias macro sobre tendências nacionais e internacionais que moldam a penalidade. Tendências de larga escala – criminais, econômicas, políticas, da opinião pública e demográficas – afetam, mas não determinam as batalhas sobre punição e seus resultados locais. Garland e outros autores vinculados a uma perspectiva das grandes narrativas podem delinear fatores que contribuem para as tendências atuais em penalidade, mas, segundo Goodman, Page, Phelps (2015), tais tendências são filtradas pelos campos nacional, estadual ou local, e também por organizações ou instituições.

Assim, compreendemos que não é possível analisar o chamado “giro punitivo” ou rupturas no âmbito da penalidade sem uma visão ampla e longa dos conflitos permanentes ao redor da definição da penalidade, em especial, neste trabalho, entre atores que participam dos debates na arena política brasileira o modelo de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos.

Os trabalhos citados nesta primeira parte da tese nos auxiliam a embasar a opção por resgatar a história de um processo concreto, buscando analisar as disputas em torno da definição das políticas relativas à intersecção entre juventude e criminalidade no Brasil a partir do final dos anos 1980. Por isso, buscamos identificar os atores, as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade, bem como as racionalidades ou formas de pensar a justiça juvenil envolvidas nessa longa disputa. Isso significa optar por um olhar que enfoque as disputas e conflitos entre diferentes atores no âmbito da arena política e legislativa. Ao escolher esse tipo de aproximação, favorecemos o olhar para as disputas em torno da definição de uma penalidade juvenil e, a partir disso, buscar possíveis pontos de conexão com os trabalhos vinculados às perspectivas de análise macro, como as oferecidas por Garland (2005) e por Feeley e Simon (2012).

2.2 Justiça Juvenil, Juventude e Criminalidade

Como vimos, diversos autores, empregando distintos conceitos, analisam os discursos dos atores envolvidos nas disputas pela definição da penalidade no campo do controle do crime, reconhecendo a influência das categorias por eles mobilizadas na definição do próprio problema a ser enfrentado. O'Malley (2006) emprega o termo “racionalidades governamentais”; Garland (2005) utiliza o termo “mentalidades”; Loader e Sparks (2004) falam sobre o significado político e cultural do conhecimento criminológico, de “estilos de raciocínio” e “visões de mundo”; Goodman, Page e Phelps (2015) falam em termos de “visões particulares”; e Savelsberg (1994) sobre “sistema de crenças”. Entendemos que cada conceito adotado por esses autores apresenta suas particularidades. Contudo, indicam a relevância de uma abordagem que busque captar os modos de pensar sobre o delito, sobre o sujeito que comete o delito e sobre as funções atribuídas à intervenção estatal no âmbito da penalidade.

Compreendemos, a partir disso, que as racionalidades se associam intimamente com as representações sociais e, conseqüentemente, às respostas aos problemas identificados no plano político e social. Diferentes racionalidades observam e definem o problema da criminalidade de maneira distinta e, geralmente, oferecem respostas distintas ao problema observado. Por isso, na segunda etapa de nossa pesquisa, buscamos aproximar-nos a esses dois elementos e sua expressão no âmbito dos debates sobre a intersecção entre juventude e criminalidade.

2.2.1 Racionalidades na justiça juvenil

Como destacado anteriormente, para O'Malley (2006; 2012), racionalidades políticas são as concepções, planos e programas daqueles que pretendem governar. Portanto, as racionalidades, como maneiras de pensar, informam as tecnologias e colocam-nas a funcionar. Desta maneira, as racionalidades abrigam um viés prático e não são equivalentes a doutrinas filosóficas ou políticas (SOZZO, 2015).

Nesta parte do capítulo, portanto, buscaremos descrever as diferentes racionalidades no tocante aos objetivos, funções ou formatos da justiça juvenil, baseando-nos principalmente no trabalho de Muncie (2004) sobre o que chama de “estratégias na justiça juvenil”. Entendemos que tais estratégias representam diferentes formas de pensar a própria justiça juvenil, baseadas em formas de pensar sobre o delito, o “jovem criminoso” e o papel da intervenção estatal, que sustentam formas diversas de lidar com a questão. Muncie dialoga com

o trabalho de O'Malley (2006), associando as racionalidades às formas de pensar a justiça juvenil, destacando, basicamente, quatro tipos de estratégias na justiça juvenil: 1) estratégias baseadas no bem-estar; 2) estratégias baseadas na justiça; 3) intervenções de gerenciamento de riscos; e 4) intervenções autoritárias. Além disso, Muncie apresenta algumas variações vinculadas às racionalidades governamentais, como as estratégias baseadas na justiça liberal, intervenções conservadoras autoritárias e moralizantes e responsabilização neoliberal.

Em seu trabalho, Muncie (2004) observou a influência de múltiplas racionalidades no desenvolvimento da justiça juvenil no contexto do Reino Unido, sendo possível estabelecer alguns pontos de contato com as racionalidades que influenciaram e ainda influenciam o sistema de justiça juvenil brasileiro. Por tal motivo, consideramos o trabalho do autor relevante para o desenvolvimento da presente pesquisa, na medida em que nos ajuda a refletir sobre as formas de pensar a justiça juvenil, em seus objetivos e configurações.

Ainda que em seu trabalho desenvolva algo parecido a uma história cronológica, o autor busca mostrar como essas estratégias, em grande medida, sempre coexistiram e continuam a coexistir. Desenvolve, assim, um resgate histórico do debate político e profissional sobre a justiça juvenil, em que transitam discursos diferentes sobre categorias como bem-estar, justiça, gerenciamento de risco e punição, os quais competem por espaço para determinar a intervenção estatal no campo da justiça juvenil, percebendo que categorias como ressocialização, punição, responsabilização, reintegração e direitos humanos são mobilizadas de forma diferente de acordo com a perspectiva adotada pelos atores do campo da justiça juvenil (MUNCIE, 2004).

Em uma análise que busca enfatizar os conflitos pela determinação dos objetivos e estratégias da justiça juvenil, Muncie (2004) também destaca que, qualquer que seja a retórica governamental, a história da justiça juvenil também é a história da resistência de grupos de pressão (sociedade civil) e da magistratura, da polícia e dos demais atores da justiça juvenil. Para o autor, a tradução da política na prática depende da visão daqueles que a colocam para funcionar.

Acreditamos que, além disso, essas disputas e resistências também se fazem visíveis no campo da arena política e legislativa brasileira, onde esses atores interagem com os parlamentares na tentativa de fazer prevalecer suas posições, especialmente por intermédio de mobilizações coletivas, audiências públicas e pareceres técnicos.

De acordo com Muncie (2004), seria possível esperar por uma similaridade entre modelos de justiça juvenil no mundo, especialmente no ocidente, influenciados por uma racionalidade neoliberal. Porém, aponta que o contexto global apresenta muito mais diversidades do que similaridades. Destaca, especialmente, as diferenças entre as intervenções

estatais em países da União Europeia, tão próximos geograficamente e com sistemas de justiça juvenil muito distintos. A resposta para tais diferenças reside, o autor afirma, em parte na cultura, em parte na política. Muncie também se vincula à perspectiva de investigações comparativas, tendo realizado esforços para unir trabalhos sobre o tema da justiça juvenil em diferentes países como Canadá, França, Estados Unidos, Finlândia, Austrália e Japão (MUNCIE; GOLDSOHN, 2006).

Ainda que nem todos países tenham passado por esse movimento, identifica um “giro punitivo” na justiça juvenil em países como os EUA, Inglaterra, Itália, Alemanha e países escandinavos. Observa que, desde o início dos anos 1990, há mais adolescentes privados de liberdade nesses países, ainda que as taxas de criminalidade juvenil estejam diminuindo. Ou seja, assim como Savelsberg (1994), Muncie (2004) não verifica uma correlação direta entre taxas de delitos e taxas de encarceramento. Segundo o autor, o aumento do encarceramento juvenil é influenciado por outros elementos, não apenas pela criminalidade cometida por jovens. E aponta que o emprego do encarceramento parece inspirado politicamente, tendo em vista que a prisão funciona em um nível político e simbólico, ainda quando demonstrada sua ineficácia na prevenção ou dissuasão da criminalidade.

Muncie (2004) aponta que o aumento de intervenções mais duras nesses contextos pode ser explicado, em parte, devido à ascensão de governos e políticos vinculados ao ideário político da direita. Contudo, destaca que tais movimentos não são operados apenas por governos vinculados à direita do espectro político, e que governos socialdemocratas também apostaram em estratégias punitivas como forma de aumentar suas chances de apoio do eleitorado, o que se coaduna com o aumento do intervencionismo e do autoritarismo operado na Inglaterra pelo governo do New Labor, foco da pesquisa do autor. Ainda, afirma que o aumento do medo do crime e da insegurança, mudanças no mercado de trabalho e a migração em massa para alguns desses países são fatores que adicionaram combustível ao retributivismo e o intervencionismo na justiça juvenil.

Dessa forma, afirma que as reformas na justiça juvenil refletem a volátil e sutil mudança de ânimos políticos, em que ganhos políticos de curto prazo e a necessidade do Estado em afirmar-se como garantidor da segurança podem se sobrepor a outras preocupações. Por isso, o estudo sobre as disputas em torno da definição da justiça juvenil fala muito sobre a tomada de decisões políticas, mais do que sobre a natureza da criminalidade juvenil e as melhores formas de responder a ela.

Ao abordar a descrição das diferentes racionalidades na justiça juvenil, Muncie (2004) demonstra que desde o início do século XIX as legislações sobre jovens em conflito com a lei

foram promovidas e instituídas sob o fundamento de que jovens devem ser protegidos do “peso” da lei penal, pois seriam incapazes e não poderiam suportar totalmente a responsabilidade por seus atos. Durante o início do século XX a justiça juvenil foi marcada por iniciativas filantrópicas e, nesse período, acreditava-se que crianças e adolescentes necessitavam de um tratamento com programas de educação moral, desenvolvidos tanto para deter como para prevenir a criminalidade. A intervenção era baseada em uma linguagem de tratamento e cuidado não apenas para aqueles que praticavam algum ato ilícito, como para aqueles considerados potenciais infratores. A estratégia emergente era a de tratamento dentro de instituições fechadas. Quando o primeiro centro de detenção especializado em menores foi criado na Inglaterra, em 1908, foi considerado um avanço liberal. O mesmo aconteceu nos demais países em que se operou a separação entre jovens e adultos.

A partir da crítica à prática de julgar e encarcerar menores e adultos da mesma maneira e nos mesmos locais, criticando também a formalidade e a inflexibilidade da lei penal, que obrigava a respeitar determinados princípios, como a legalidade e a proporcionalidade entre delito e pena, a política indicada era a supressão de garantias e a alteração das funções do juiz, com a finalidade de alcançar a proteção/repressão considerada adequada aos jovens. O caráter tutelar foi o resultado dessas ideias e, assim, lançados os fundamentos da doutrina da situação irregular. No lugar das garantias, surgia a figura de um juiz com amplos poderes decisórios, considerando que a justiça de menores deveria possuir um caráter familiar, e que o juiz de menores deveria ser como um pai. A partir das premissas dos Congressos Internacionais, foram sendo estabelecidos os fundamentos de uma legislação especializada para crianças e adolescentes, com o abandono do chamado caráter penal indiferenciado e a adoção de uma perspectiva tutelar (MUNCIE, 2014; PIPA, 2014).

Muncie descreve que, já no final do século XX, as instituições passaram a ser duramente criticadas pela estigmatização que provocavam e seus tratamentos eram apontados como desumanos e brutais, antes que reabilitadores. Dessa forma, a intervenção passou a basear-se na linguagem do bem-estar (*welfare*), mais do que na correção. Entre as premissas que servem de base para uma racionalidade vinculada ao bem-estar (ou tutelar) na justiça juvenil, o autor destaca:

- 1) crianças e adolescentes que cometem delitos e/ou que estão em situação de vulnerabilidade são produtos de um ambiente adverso caracterizado por múltiplas privações, entre desvantagens sociais, econômicas e psíquicas, incluindo uma omissão de cuidado parental;

- 2) considera-se a delinquência enquanto uma condição patológica, a apresentação de um sintoma de algum desajuste profundo, que foge do controle do indivíduo;
- 3) como consequência do ponto anterior, já que não tem controle sobre os múltiplos fatores que ditam sua delinquência, crianças e adolescentes não podem ser considerados responsáveis pelas suas ações ou responsabilizados por elas. Considerações sobre culpa e inocência são, portanto, irrelevantes e a punição é inapropriada;
- 4) todas as crianças com problemas (havendo ou não cometido um delito) são basicamente iguais e podem ser efetivamente tratadas por meio de um sistema unificado desenhado para identificar suas necessidades;
- 5) as necessidades ou desordens subjacentes, das quais a delinquência é um sintoma, podem ser identificadas e, conseqüentemente, podem ser prevenidas, tratadas e controladas;
- 6) a informalidade é necessária se as necessidades dos jovens devem ser determinadas e seu melhor interesse levado em consideração. Regras e procedimentos estritos ou padrões de provas não apenas dificultam a identificação das necessidades como são desnecessários em procedimentos conduzidos pelo melhor interesse do jovem;
- 7) na medida em que as necessidades são altamente individualizadas, a flexibilização da resposta estatal é vital. Uma ampla discricionariedade é necessária na determinação e na variação das medidas, assim como na amplitude do tratamento;
- 8) o tratamento voluntário é possível e não significa punição. Tratamento não apresenta efeitos prejudiciais;
- 9) o bem-estar dos jovens é primordial, apesar das considerações sobre a segurança pública serem importantes. Em qualquer evento, um sistema desenhado para encontrar as necessidades do jovem vai, por sua vez, proteger a comunidade e servir ao melhor interesse da sociedade;
- 10) prevenir a negligência e reduzir as desvantagens econômica e sociais dos jovens podem levar à prevenção da delinquência.

Assim, a perspectiva do bem-estar assume que toda a intervenção deveria ser direcionada para encontrar e suprir as necessidades dos jovens, mais do que consistir em uma resposta aos seus atos. Historicamente, essa racionalidade tende a ver pouca diferença entre os jovens que cometeram delitos e jovens em situação de vulnerabilidade, pois ambos seriam sintomas de uma privação maior, seja material, moral ou emocional. Como resultado dessa visão, a tradução dessa racionalidade em estratégias de intervenção é capaz de abarcar um

número maior de jovens, mais do que se fosse simplesmente preocupado com questões de culpa ou inocência (MUNCIE, 2014).

As críticas à racionalidade de bem-estar apontam que a retórica da benevolência e do humanitarismo geralmente blindam uma mais ampla negação de direitos legais, permitem a discricionariedade e os procedimentos extraoficiais, e garantem a possibilidade da imposição de uma intervenção maior do que seria determinada a partir da conduta individual. Essas críticas tomaram forma a partir de diferentes racionalidades. Desde setores relacionados à direita do espectro político, bem-estar e reabilitação eram categorias que demonstravam que o sistema de justiça havia se tornado demasiadamente leve. Para trabalhadores sociais vinculados a uma perspectiva de esquerda, a necessidade de tratamento seria uma justificativa para restringir a liberdade de jovens, desproporcionais em relação à seriedade das ofensas cometidas ou de sua vulnerabilidade. Por sua vez, advogados liberais sustentavam que o bem-estar negava aos jovens a garantia integral de direitos, e que o devido processo legal deveria ser implementado no sistema de justiça juvenil (MUNCIE, 2014).

Dessa forma, durante os anos 1970, a crença na habilidade do trabalho social em diagnosticar as causas da delinquência e de tratá-las começou a ser cada vez mais questionada, tendência também observada no campo do controle do crime, como destacado anteriormente. O julgamento discricionário com procedimentos informais passou a ser visto como uma forma de poder arbitrário. Diante disso, uma perspectiva baseada na justiça sustentava a necessidade de noções como o devido processo legal e a proporcionalidade. Advogados liberais e organizações da sociedade civil sustentavam que o modelo *welfare*, mais do que ser benevolente, era insidioso em sua forma de controle, e que os jovens deveriam ser protegidos não apenas contra o punitivismo, mas também da benevolência do modelo de bem-estar (MUNCIE, 2014).

Segundo aqueles que defendiam o modelo da justiça, este deveria ter como base a proporcionalidade entre crime e punição. Ainda, defendiam o fim das sentenças indeterminadas e da discricionariedade judicial e profissional. Os atores vinculados ao modelo da justiça criticavam a disparidade entre sentenças e pediam por equidade e proteção aos direitos por meio do devido processo legal (MUNCIE, 2014).

Os defensores desse modelo sustentavam que a determinação da sentença de acordo com a seriedade da ofensa seria uma alteração que até mesmo os jovens veriam como mais justa. Ainda, condenavam o fato de que o destino dos jovens era ditado pelos poderes discricionários e arbitrários dos profissionais do serviço social e por magistrados (MUNCIE, 2014).

Em certos aspectos, esses argumentos marcam um retorno aos princípios do início do século XIX, quando os jovens eram percebidos como “pequenos” adultos. Em vez de perceberem as reformas *welfaristas* como progressistas, argumentavam que elas tinham servido para deteriorar os direitos das crianças e adolescentes. Muncie (2014) resume as premissas do modelo da justiça da seguinte forma:

- 1) delinquência é uma questão de oportunidade e escolha. Outros fatores podem ser combinados para levar um jovem a cometer um delito, mas ao menos que se tenha evidência em contrário, o ato é uma manifestação de uma decisão racional;
- 2) na medida em que as pessoas são responsáveis por suas ações, devem ser responsabilizadas por elas;
- 3) a prova do cometimento de um delito deve ser a única justificativa para intervenção e a única base para a punição;
- 4) sanções e controles são respostas válidas para comportamentos desviantes como expressão da desaprovação da sociedade e como dissuasão individual e geral, para futuros comportamentos similares;
- 5) comportamentos que gerem intervenções e sanções devem ser especificados por lei para evitar incerteza e insegurança jurídica;
- 6) o poder de interferir na liberdade de uma pessoa e, mais ainda quando se trata de um jovem, deve estar sujeito a um exame de provas rigoroso, operado por uma corte judicial. Os direitos individuais são mais salvaguardados com um processo judicial;
- 7) deveria haver igualdade perante a lei, casos parecidos deveriam ser tratados de maneira semelhante;
- 8) deveria haver proporcionalidade entre a seriedade do delito e a resposta social a esse comportamento, proporcionalidade entre o delito e a pena.

Porém, o modelo baseado na justiça também atraiu críticas. No Reino Unido, tais ideias passaram a ser apropriadas por políticos vinculados à direita do espectro político, que já sustentavam críticas ao modelo *welfare*, levando a que a habilidade política do movimento vinculado ao modelo da justiça passasse a ser questionada. Além disso, as críticas giravam em torno da crença em um modelo sistema de justiça igualitário, apontando-se a seletividade do sistema de justiça. Apontava-se para as diferenças entre condenações de brancos e negros, afirmando que a justiça era permeada por injustiças institucionais, não sendo imune a resultados discriminatórios, os quais permaneciam escondidos pelo discurso liberal de igualdade perante a lei (MUNCIE, 2014).

De acordo com o autor, o debate bem-estar *versus* justiça pode parecer moribundo atualmente, mas esse debate ainda permanece vigente no Reino Unido. No Brasil, como veremos, esse debate se reflete nas posições defendidas por aqueles identificados no Brasil como “menoristas” e “garantistas”. Para Muncie (2014), a justiça juvenil no Reino Unido evoluiu para um complexo *patchwork* que une as racionalidades *welfare* e de justiça liberal. O que teria mudado, ao longo do tempo, seria o peso da presença de cada um dos modelos de acordo com prioridades políticas, iniciativas localizadas e perspectivas administrativas e judiciais.

O resultado prático do modelo de justiça nos anos 1980 foi complexo e contraditório. Por um lado, parecia jogar com o discurso retributivista que buscava fazer todos os ofensores responsáveis por seus atos e buscando a medida certa da punição. Por outro, abriu as portas para os debates sobre uma intervenção mínima e sobre o devido processo legal, inserindo a ideia de que era necessário lidar mais com as ofensas do que com os ofensores, e que a justiça juvenil deveria ser reduzida.

Muncie (2014) destaca o “Caso Bulger” como um elemento que favoreceu outro ponto de inflexão na justiça juvenil do Reino Unido, momento em que a atenção da mídia e da classe política se voltou para a justiça juvenil. Em 1993, o assassinado de James Bulger, de 3 anos, por duas crianças de 10 anos, chocou a Inglaterra, e inflamou os debates sobre o tema. Loader e Sparks (2004) também citam o “Caso Bulger” como um “momento exemplar” ou uma “crise”, que trouxe à tona discussões e embates para definir o “problema” da criminalidade juvenil e definir as respostas a ele. Ainda assim, alertam que ainda há muito o que ser compreendido sobre esses momentos exemplares e seus efeitos.

Muncie (2014) descreve que, nesse período, ainda se discutia sobre os modelos justiça *versus* bem-estar, mas, geralmente, eram submergidos pela demanda menos filosófica da prevenção por qualquer meio pragmático possível. No lugar do paradigma do pessimista de que “nada funciona”, havia a crença de que algumas intervenções podiam funcionar. O debate sobre os objetivos da intervenção foi deixado de lado na busca pelo custo-benefício e resultados mensuráveis. A criminalidade juvenil passou a ser outro risco a ser gerenciado.

Alguns autores começaram a argumentar que fazia pouco sentido falar de justiça juvenil em termos de bem-estar e/ou justiça. Pratt (1989), por exemplo, percebeu o desenvolvimento de uma nova estratégia que se apartava das discussões filosóficas sobre punição, bem-estar ou justiça. Isso foi caracterizado pela tomada de decisões administrativas, centralização das políticas e aumento do envolvimento de agências não judiciais. O autor também destacava que o foco estava em buscar maneiras mais custo-efetivas de gerenciar

populações delinquentes. A questão começou a ser debatida em termos técnicos e científicos, e os debates políticos e morais sobre as causas do delito e os fins da intervenção estatal foram deixados de lado. Ainda que os níveis de encarceramento continuassem altos, havia o desejo/esperança de que os magistrados optassem por intervenções não custodiais, mas rigorosas suficientes para que optassem por elas, tendo em vista os custos elevados da privação de liberdade.

Nos anos 1990, tais intervenções faziam parte de uma tendência observada em outros campos do setor público, em uma redefinição de questões políticas, sociais e econômicas como problemas a serem gerenciados, mais do que resolvidos. Economia, eficiência e efetividade deveriam imperar em todos os aspectos das questões públicas. Resultado e produtividade eram noções que dominavam o setor público (MUNCIE, 2014). Como apontado por Feeley e Simon (2012), o ideal de reabilitação e os objetivos penais seriam substituídos pelo cálculo atuarial, de avaliação e classificação de risco. Desta forma, o gerencialismo representou uma significativa redução das expectativas em termos do que se pode esperar do sistema de justiça.

Na Inglaterra, foram criadas equipes multidisciplinares (*Youth Offending Team*), agregando profissionais de múltiplas agências, como sistema educacional, de saúde, da polícia e do serviço social, os quais deveriam trabalhar em conjunto para a prevenção da criminalidade juvenil e para que aqueles que cometessem delitos “encarassem as consequências de seus atos” (MUNCIE, 2014).

Segundo o autor, os principais objetivos desse gerencialismo na justiça juvenil eram:

- 1) identificar condições de risco mais do que causas do delito;
- 2) estabelecer limites de tempo entre custódia e sentença;
- 3) estabelecer metas de performance;
- 4) descobrir “o que funciona” a partir de pesquisas e evidências empíricas;
- 5) estabelecer um comitê central nacional envolvendo múltiplas agências;
- 6) estabelecer comitês locais com múltiplas agências;
- 7) estabelecer obrigações para as autoridades locais no sentido de prevenção;
- 8) estabelecer meios de padronização das avaliações de riscos;
- 9) disseminar práticas consideradas eficientes.

Porém, Muncie (2014) destaca que, apesar dos ideais dos modelos de justiça, bem-estar e gerencialismo, a justiça juvenil sempre foi alvo de impulsos autoritários e punitivos. E mesmo naqueles momentos em que eram impulsionadas alternativas para o encarceramento, a privação de liberdade sempre serviu de referência para medir e avaliar as intervenções no

sistema juvenil. Muncie (2014) também aponta a existência de um intenso *lobby* que percebe a criminalidade juvenil como resultado da maldade de alguns jovens e que a intervenção deve envolver a privação de liberdade. Como resultado, toda reforma que busca a redução da privação de liberdade é seguida de alguma reação. Segundo o autor, ao que parece, os governos só estão preparados para aprovar opções não custodiais se as medidas privativas de liberdade forem mantidas para alguns grupos particulares.

Experiências relacionadas à disciplina e ao respeito à autoridade são exemplos de programas implementados no Reino Unido associados à racionalidade autoritária, especialmente os chamados campos de treinamento. Ainda que diante de evidências empíricas e pesquisas de avaliação que traziam questionamentos aos métodos disciplinares e rígidos do modelo de campo de treinamento, a retórica política pareceu ter precedência diante das avaliações e experiências práticas. Nesses casos, a demanda por políticas repressivas encobriu argumentos técnicos (MUNCIE, 2014).

As medidas em meio aberto executadas na comunidade também foram modificadas para abarcarem trabalhos comunitários considerados pesados. Altas taxas de privação de liberdade provisória também seriam um resultado dessa racionalidade autoritária. Ao final dos anos 1990, a privação de liberdade tinha destaque entre as estratégias adotadas no Reino Unido para lidar com a questão da intersecção entre juventude e criminalidade, colocando-se menos ênfase no contexto social e mais prescrições de responsabilidade individual e familiar, devolvendo a responsabilidade para os indivíduos, tendência também observada por Garland (2005).

Em suma, Muncie (2014) destaca que a racionalidade autoritária pode apresentar componentes moralizantes e conservadores, destacando os seguintes elementos caracterizadores:

- 1) a juventude é percebida como perigosa ou imoral;
- 2) lógicas que apontam a proteção do público como primordial;
- 3) utilizar medidas abertamente punitivas, considerando as percepções de que o público é punitivo;
- 4) resultados políticos de curto prazo e ganho eleitoral.

Analisando o contexto latino-americano, Beloff (2016) destaca a existência de um consenso, qual seja, que a resposta estatal aos jovens a quem se imputa o cometimento de um delito é inadequada. Porém, não há qualquer consenso no que diz respeito às causas ou motivos dessa inadequação e dos meios necessários para transformá-la. A autora questiona: como

deveria uma sociedade justa tratar a seus membros mais jovens quando violam a lei penal? (BELOFF, 2016, p. 10). E, a partir disso, aponta a relevância de compreender as maneiras em que essa discussão é colocada em debate. Em seu trabalho, Beloff (2016) busca destacar as inconsistências e contradições presentes nos debates sobre a redução da maioridade penal, destacando as maneiras de pensar a justiça juvenil em disputa, especialmente na Argentina.

Primeiramente, Beloff (2016) destaca os enfoques repressivos que clamam abertamente pelo endurecimento do sistema penal adulto, sustentando o viés dissuasivo da intervenção estatal punitiva. As medidas comumente propostas giram em torno do aumento de penas e da criminalização de novas condutas. E, no âmbito de delitos cometidos por jovens, a redução da maioridade penal é o maior exemplo desse enfoque. Porém, destaca que, nos últimos anos, essa resposta ao problema da criminalidade juvenil tornou-se mais complexa, agregando entre seus defensores aqueles que se colocam na arena pública como não conservadores ou não repressivos em matéria de política criminal. Nesse sentido, destaca posições ou racionalidades que se identificam como garantistas, ao defender que a redução da maioridade penal poderia dotar os procedimentos envolvendo adolescentes de garantias processuais.

Por outro lado, analisando o contexto brasileiro, especialmente na ocasião dos debates sobre a redução da maioridade penal travados no Congresso Nacional, Cappi (2017) destaca a existência de diferentes maneiras de pensar a resposta estatal a condutas ilícitas imputadas a jovens. Em seu trabalho, o autor buscou analisar como os parlamentares brasileiros, entendidos como atores do campo político, elaboram suas argumentações, favoráveis ou desfavoráveis, em relação à redução da maioridade penal, buscando apreender as racionalidades manifestadas em tais discursos. Segundo o autor, a partir desse movimento, faz-se possível compreender como os diferentes discursos articulam maneiras de pensar a intervenção estatal no âmbito da criminalidade juvenil e as maneiras de ver o problema da insegurança e seus protagonistas.

A partir da análise das exposições de motivos das propostas de emenda à constituição relativas à redução da maioridade penal e dos debates parlamentares a elas dedicados, Cappi (2017) identifica quatro estruturas discursivas, duas para cada posição, contra e a favor da redução da maioridade penal, as quais denomina de: 1) discurso da punição; 2) discurso da punição garantista; 3) discurso da proteção; e 4) discurso radical. Para cada discurso-tipo identificado, o autor estabelece suas relações com a “representação do problema”, a “percepção dos jovens delinquentes” e a “concepção da intervenção” também manifesta no mesmo material empírico. Segundo o autor, trata-se de “deixar falar os discursos, para que eles nos revelem seus sentidos” (CAPPI, 2017, p. 25). Ou seja, traça um caminho metodológico que parte da

observação do material empírico coletado para em seguida construir categorias sobre as maneiras de pensar o controle social de jovens inscritas nos discursos analisados.

Assim, quanto ao discurso da punição, favorável à redução da maioria penal, aponta que tal discurso se baseia em uma percepção da juventude como tendo um papel central no agravamento do sentimento de insegurança da população, destacando-se, com frequência, casos exemplares e de ampla divulgação midiática. Ainda, destaca uma decodificação simplista e emocional dos fatos, em que o discurso científico, em geral, é desvalorizado e pouco mobilizado na explicação do problema, que gira em torno, sobretudo, da percepção de uma “degradação moral generalizada” (CAPPI, 2017, p. 184). Nesse sentido, a finalidade da intervenção seria retributiva e dissuasiva, despontando argumentos que evocam a necessidade de adoção de medidas neutralizantes, tais como a privação de liberdade de longa duração e, inclusive, a pena de morte.

Quanto ao discurso da punição garantista, vinculado àqueles parlamentares que também defendem a redução da maioria penal, destaca que esse se apresenta como menos emocional que o primeiro e com menos referências a casos midiáticos. Ainda assim, nesses discursos, relaciona-se o sentimento de insegurança a crimes cometidos por jovens. Entretanto, apesar da redução da maioria penal ser indicada como o meio adequado para lidar com a questão, são apresentadas medidas complementares como políticas preventivas e de assistência social. Aqui, a ideia da responsabilização é mobilizada para indicar que os jovens devem ser punidos como os adultos. E as funções dissuasiva e retributiva da pena aparecem associadas ao objetivo terapêutico e educacional (CAPPI, 2017).

Quanto ao discurso da proteção, contrário à redução da maioria penal, vincula-se a uma perspectiva de manutenção do sistema de justiça juvenil estabelecido pelo ECA. A partir de uma leitura do contexto social que coloca ênfase nos mecanismos de exclusão e na ausência e/ou deficiência de políticas voltadas para a juventude, defende-se a abordagem da proteção integral, princípio base do ECA e das normativas internacionais sobre o tema. Também aqui é defendida a adoção de medidas preventivas e de assistência para enfrentar o problema da insegurança. Capi (2017) destaca que a abordagem punitiva não está ausente nesse discurso, especialmente no que se refere a sua dimensão dissuasiva, afirmando-se também a necessidade de responsabilização, tanto da família e do Estado como do próprio adolescente em relação a sua conduta.

Já o discurso radical vincula-se a uma leitura mais ampla da violência e da insegurança, entendidas como manifestações de violência estrutural, o que demandaria “transformações radicais no plano político, capazes de deter as desigualdades e as dinâmicas de exclusão”

(CAPPI, 2017, 187). Os adolescentes são percebidos como vítimas de dinâmicas sociais excludentes, por não poderem gozar de seus direitos. Aposta-se, aqui, na potencialidade do jovem, considerado como o “futuro do país”. Apresenta-se uma crítica à perspectiva punitiva, rechaçando-se a privação de liberdade. A ideia da educação é vista como alternativa à punição, e não seu complemento, como defendido no discurso anterior. De acordo com Cappi (2017), essa abordagem parece aberta a modos de intervenção relacionados à justiça restaurativa.

Por fim, consideramos relevante destacar que, “ao longo da história da justiça juvenil, tanto no Brasil como em outros contextos, a ambivalência da finalidade da intervenção estatal, punitiva e educativa, constituem uma de suas tensões centrais” (CORNELLIUS, 2018, p. 66). No Brasil, especialmente, não contamos com uma doutrina hegemônica que estabeleça as diretrizes do modelo de justiça juvenil adotado a partir do ECA. No âmbito jurídico, alguns autores defendem uma aproximação da justiça juvenil à justiça de adultos, o que, de acordo com os defensores de tal posição, dotaria o processo de apuração de ato infracional de mais garantias. Por outro lado, outros apontam que tal equiparação levaria para o âmbito da justiça juvenil as conhecidas violações de direitos e demais mazelas da justiça penal adulta (CORNELLIUS, 2018).

O modelo de justiça juvenil adotado na América Latina incorporou os direitos fundamentais previstos nas Constituições Federais e nos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, na perspectiva do reconhecimento dos adolescentes como sujeitos de direitos. No Brasil, apesar de o ECA trazer em seu bojo a doutrina da proteção integral, o diploma não instrumentalizou de forma suficiente a efetiva aplicação dessa nova concepção. Uma vez que existem diversas lacunas no ECA, a hermenêutica que busca supri-las, mostra-se de uma ampla diversidade, refletindo diferentes concepções do que consiste, afinal, essa “proteção integral”. Isso evidencia as diferentes concepções dos operadores do sistema de justiça e, de modo especial, a presença ainda marcante da doutrina da situação irregular como fonte de compreensão da intervenção judicial. Nesse sentido, observa-se três linhas de pensamento que se apresentam no debate sobre a justiça juvenil no Brasil, as quais buscam firmar entendimentos sobre o modelo de justiça juvenil brasileiro, quais sejam: 1) a racionalidade menorista; 2) a racionalidade garantista; e 3) a racionalidade abolicionista/crítica (COMISSAO ORGANIZADORA DO II COLOQUIO INTERNACIONAL DE JUSTIÇA JUVENIL NA CONTEMPORANEIDADE, 2018).

Os embates entre as vertentes menorista e garantista, como expomos adiante, advém desde a concepção do ECA; enquanto a primeira defendia a consolidação de um direito juvenil com margens de discricionariedade para que em todo o processo fosse analisado o caso concreto

e se procedesse a uma individualização da medida; a segunda defendia a tese de um direito penal juvenil, partindo do entendimento de que a privação de liberdade no âmbito do sistema socioeducativo é uma pena, devendo, então, o processo judicial ser regido por regras claras e objetivas que teriam por finalidade limitar a atuação discricionária do magistrado. Para os defensores do Direito Penal Juvenil, a negação do caráter penal da justiça juvenil impede que se rompa com o modelo tutelar, em que a intervenção estatal era percebida como benéfica ao jovem, não necessitando de limitações.¹¹

De acordo com a racionalidade garantista, a ausência de critérios definidos possibilita a violação de direitos e, na prática, a ampla discricionariedade sempre joga contra o/a adolescente, possibilitando decisões baseadas em critérios assistencialistas e paternalistas, mais do que no ato infracional praticado, defendendo a aplicação do princípio da proporcionalidade no processo de apuração do ato infracional. Ainda, há aqueles que reconhecem o caráter aflitivo das medidas socioeducativas e defendem o respeito às garantias processuais, mas não acreditam que a aproximação entre justiça juvenil e direito penal possa trazer maior observância de direitos ao primeiro.¹² Por outro lado, para a vertente “menorista”, a discricionariedade permitiria que um adolescente recebesse uma medida em meio aberto quando, com critérios rígidos como os do sistema penal, receberia uma medida em meio fechado. É o argumento que justifica a manutenção de elementos como o tempo indeterminado da medida socioeducativa, por exemplo (COMISSÃO ORGANIZADORA DO II COLOQUIO INTERNACIONAL DE JUSTIÇA JUVENIL NA CONTEMPORANEIDADE, 2018).

Mais recentemente, temos o fortalecimento de uma terceira racionalidade, associada ao abolicionismo penal e à criminologia crítica, corrente que também apresenta críticas ao modelo menorista, defendendo que os amplos espaços de discricionariedade, pensados para atender às demandas complexas da juventude, ensejam práticas perversas. Porém, não defendem, tal como a vertente garantista, que é por intermédio de um Direito Penal Juvenil que se deve buscar a superação das práticas menoristas e o reconhecimento de garantias penais e processuais. Levando em consideração que o sistema penal nunca é capaz de cumprir o que promete, e que seu traslado à justiça juvenil seria apenas legitimar a criminalização dos jovens, oficializando a estigmatização e o controle dessa parcela da população, a racionalidade abolicionista se coloca em uma posição de renúncia a qualquer sanção, apostando no

¹¹ Entre os autores que defendem a definição de um Direito Penal Juvenil, destacamos os trabalhos de Karyna Sposato, Antônio Fernando do Amaral e Silva e João Batista da Costa Saraiva.

¹² Neste viés, apontamos trabalhos de autores como Carlos Nicodemos, Paulo Afonso Garrido de Paula e Alexandre Moraes da Rosa, o qual defende o que chama de “Direito Infracional”.

minimalismo e na defesa da brevidade e excepcionalidade da medida de privação de liberdade. Aqui também se inserem muitos dos trabalhos vinculados à justiça restaurativa como meio de resolução de conflitos e transformação do paradigma punitivo na justiça juvenil (COMISSAO ORGANIZADORA DO II COLOQUIO INTERNACIONAL DE JUSTIÇA JUVENIL NA CONTEMPORANEIDADE, 2018).

Não se pretende aqui defender um outro modo de pensar a justiça juvenil, apenas deixar registrado quais são os debates travados na seara doutrinária brasileira e apontar para as divergências que se colocam no campo da justiça juvenil e que fazem com que tenhamos práticas e decisões judiciais nem sempre uniformes. Nesse contexto, consideramos que os debates sobre as formas de pensar a justiça juvenil são fundamentais para a consolidação de práticas alinhadas ao Estado Democrático de Direitos. E, nessa esteira, “até que ponto a efetivação dos direitos fundamentais dos e das adolescentes em conflito com a lei não passa pela consolidação de uma doutrina sobre o tema?” (COMISSAO ORGANIZADORA DO II COLOQUIO INTERNACIONAL DE JUSTIÇA JUVENIL NA CONTEMPORANEIDADE, 2018, p. 12).¹³

Analisando a forma como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decide quando diante da possibilidade de ampliar ou restringir o controle de adolescentes e de ampliar ou restringir a proteção processual a que esses têm direito de acordo com o ECA, buscando verificar como o tribunal justifica suas decisões, Cornelli (2018) identificou que o STJ decide majoritariamente no sentido da restrição dos direitos processuais. O autor verificou que o tribunal costuma decidir a favor da acusação, ainda quando o ECA prevê uma solução favorável à defesa. Entretanto, destaca que tal diagnóstico varia de acordo com a gravidade dos casos, ou seja, do ato infracional cometido. De acordo com o autor, nos casos graves, o STJ restringe a proteção processual mesmo em contrariedade ao ECA. Por outro lado, nos casos considerados leves, o STJ amplia a proteção processual, mesmo em contrariedade ao ECA. Quanto ao controle, a importância do argumento da gravidade do crime também foi observada, apontando-se para uma diferenciação nas respostas estatais de acordo com categorias ou grupos de adolescentes: os que cometem delitos graves e são reincidentes devem ser punidos com mais intensidade, pois os adolescentes seriam “estruturados no crime”, e os que cometem delitos leves devem ser punidos com menos rigor, eis que “recuperáveis” (CORNELLIUS, 2018, p. 231).

¹³ Não é nossa intenção, analisar, nesse trabalho, as discussões doutrinárias sobre a justiça juvenil brasileira, mas acreditamos que seja importante destacar que, nem mesmo na seara acadêmica/jurídica existe um consenso sobre o modelo de justiça juvenil a ser adotado.

Ainda, o autor aponta que o STJ comunica uma relação ambígua com o direito penal adulto, não se posicionando de maneira definitiva sobre a tensão entre justiça juvenil e justiça criminal. Por vezes, a comparação à lei adulta foi utilizada para aproximar a justiça juvenil à justiça criminal, em outros casos, para afastá-la. Assim, o modo de pensar a justiça juvenil expresso nas decisões do tribunal são, também, ambivalentes. Quanto à finalidade da medida socioeducativa apresentadas pelos magistrados, a ambivalência, da mesma forma, se faz presente. De acordo com o que o tribunal comunica em suas decisões, Cornelli (2018, p. 233) percebe que:

[...] há uma justaposição de modelos “ideias” de justiça, cuja relação é aditiva: é legítimo punir e educar; é legítimo o afastamento da lei adulta e sua aproximação; é legítimo focalizar a gravidade do ato cometido e as características pessoais do adolescente, é legítimo proteger o adolescente e a sociedade. [...] Vocabulários que acompanham a criação da justiça juvenil e os que predominam no funcionamento da atual justiça criminal adulta convivem, mas essa ligação entre eles não é explicitada.

Importante destacar que, embora a Lei n. 12.594 (Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE) tenha representado um avanço, na medida em que definiu como objetivos das medidas socioeducativas a responsabilização, a integração social e a reprovação da conduta do adolescente em conflito com a lei, auxiliando na compreensão da natureza das medidas socioeducativas, cabe ressaltar que a determinação do que significam tais conceitos são sempre fruto de uma construção social, podendo assumir diferentes conteúdos a depender da abordagem teórica a ser tomada como base e, nesse contexto, ainda há muito o que ser desenvolvido no âmbito doutrinário.¹⁴

Dessa forma, é possível observar que múltiplas formas de pensar a justiça juvenil se fazem presentes na arena política e profissional para definir os objetivos e estratégias desse campo. Assim, interessa-nos analisar como essas diferentes racionalidades que informam e ajudam a construir as políticas relativas à intersecção entre juventude e criminalidade se manifestam na arena política das disputas pela definição da justiça juvenil brasileira.

2.2.2 Representações sociais sobre a intersecção entre criminalidade e juventude

Nas seções anteriores, foi possível perceber a relevância das representações sociais sobre categorias como “crime” e “criminoso” para a determinação de respostas no campo do

¹⁴ Ainda, mais do que se constituir enquanto uma legislação que busca trazer significados às práticas do sistema socioeducativo e sentar as bases de alguns parâmetros de entendimento, a lei do SINASE reúne esforços para determinar parâmetros de gestão da execução das medidas socioeducativas.

controle do crime. Como vimos, as racionalidades sobre a justiça juvenil relacionam-se a formas particulares de perceber a intersecção entre juventude e criminalidade, podendo gerar diferentes estratégias de intervenção estatal para enfrentar o “problema” identificado a partir de tais elementos. Por tais motivos, consideramos importante abordar o conceito de representações sociais que adotamos para nos referir a essas diferentes percepções sobre a intersecção entre juventude e criminalidade. Na seção anterior, foi possível observar que a criminalidade juvenil pode ser percebida tanto como expressão da maldade dos jovens, de uma deficiência de valores, ou como um efeito das desigualdades sociais, por exemplo.

Acreditamos que há uma relação de interdependência e retroalimentação entre as racionalidades, ou modos de pensar sobre a justiça juvenil, e as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade. Combinados, esses elementos vão embasar as respostas ou estratégias de intervenção.

No âmbito do estudo das políticas públicas com foco em seus processos de elaboração e implementação a partir da psicologia social o estudo das representações sociais tornou-se “um aliado fundamental quando se trata de compreender as versões sociais em circulação” (SPINK, 2013, p. 166). Nesse sentido, utilizar o aporte teórico da teoria das representações sociais nos auxiliou no momento de refletir sobre as manifestações discursivas dos atores envolvidos nas disputas em torno da definição da justiça juvenil na arena política brasileira, buscando apreender de que forma eles dão significado à intersecção entre juventude e criminalidade. As categorias e vocabulários utilizados para descrever a questão, ou o “problema”, são elementos fundamentais para compreender a definição das ações estatais consideradas necessárias para lidar com a questão. A partir das representações sociais, crenças e valores podem ser apreendidos em seu caráter (ou função) pragmático de orientadores de condutas, tanto individuais como de grupos ou instituições, um dos elementos relacionados às racionalidades que pretendemos observar.

Segundo Guareschi (2000), as representações sociais apresentam-se por meio de diferentes modos e meios. Por um lado, o modo diz respeito à forma, modelo, maneira ou formato em que uma representação social se apresenta, entre eles os hábitos ou costumes, a comunicação formal ou informal. Os meios, por sua vez, são os canais ou veículos pelos quais a representação é levada aos ouvintes ou receptores, como som, imagem e texto.

No caso da presente pesquisa, trabalharemos com as representações sociais configuradas na comunicação formal, acreditando ser possível apreender as representações sociais sobre a intersecção entre adolescência e criminalidade que permeiam os debates na Câmara dos Deputados. Ou seja, busca-se compreender os imaginários construídos na arena

política sobre a relação entre juventude e criminalidade. Para isso, buscamos as desgravações de discursos em plenário e debates em comissões especiais sobre o tema, buscando observar as diferentes posições manifestadas na arena política em momentos de debates e discussões sobre o tema na Câmara dos Deputados.

A partir dos aportes de Van Dijk (2000a, 2000b), consideramos que as pessoas levam a cabo ações de índole política e participam da interação social quando utilizam textos ou falam, tendo em vista que o discurso é, também, um fenômeno prático, social e cultural. Mais do que comunicar algo em determinado contexto, os discursos também são partes inerentes de práticas discursivas e sociais mais amplas e complexas. Segundo o autor, representações sociais organizam e supervisionam as crenças, além das práticas sociais e discursos. Para Van Dijk (2000b), é essa integração entre as dimensões cognitivas e sociais que possibilita a compreensão das relações entre discurso e sociedade. Nessa mesma linha, Porto (2014, p. 69) afirma que:

Ação social e representação social, sem serem sinônimos ou equivalente, são fenômenos solidários: as subjetividades presentes nas representações sociais interferem, direta ou indiretamente, nos processos de organização das ações e relações sociais, ou seja, nos espaços nos quais o social se produz e reproduz como espaço de interação.

Guareschi (2000) aponta para os processos dinâmicos de construção das representações sociais, afirmando que podem ser modificadas e transformadas nos processos cotidianos dos indivíduos, mas que isso não significa que não possuam aspectos mais ou menos duradouros e certo grau de consensualidade. De acordo com o autor: “há sempre um nível de realidade compartilhada, dentro de uma sociedade, que permite o conhecimento e o reconhecimento, a fim de que possa existir uma fala possível de ser falada e para que o debate e a argumentação possam acontecer” (Guareschi, 2000, p. 251). Porto (2014), por sua vez, destaca que indivíduo e sociedade configuram uma relação de mútua interdependência, longe de ser um mero suporte de estruturas, o indivíduo deve ser considerado um agente ou ator, capaz de escolher e tomar decisões, assim procedendo por meio de representações sociais.

Nesse contexto, a elaboração de certas políticas públicas em detrimento de outras ou a opção por defender determinadas reformas legais em detrimento de outras, também são efeitos de determinadas representações sociais. Por isso, consideramos relevante compreender as representações sociais que permeiam os discursos na arena política sobre a intersecção entre juventude e criminalidade e suas relações com as formas de intervenção estatal consideradas adequadas pelos atores envolvidos nesse debate.

Segundo Porto (2014), ainda que resultado de experiências individuais, as representações sociais são condicionadas pelo tipo de inserção social dos indivíduos que as

produzem e expressam visões de mundo para explicar e dar sentido aos fenômenos de que se ocupam, ao mesmo tempo em que participam da constituição desses mesmos fenômenos. Assim, as representações sociais são condicionadas pelos contextos, em uma influência mútua e contínua. De acordo com Porto (2014, p. 69): “Afirma-se a relevância de centrar o foco da compreensão no indivíduo, sem desconhecer que eles não pairam no ar: movem-se e movem suas práticas sociais em contextos específicos”.

As representações que pretendemos apreender estão situadas em um *locus* específico, na arena política do debate sobre a justiça juvenil no Brasil. Entre outros atores, os parlamentares estão inseridos em um contexto no qual precisam lidar com múltiplos fatores, como a opinião pública, os interesses partidários e do setor privado e internacional.

As práticas discursivas, para além do nível comunicacional, geram efeitos práticos como, por exemplo, no caso do parlamento, concretamente, legitimar a aprovação de leis que vão gerar efeitos nas vidas de outras pessoas e, em um nível mais abstrato, por exemplo, a propagação de representações sociais preconceituosas e estigmas pela sociedade, eis que emitidos em um contexto oficial repleto de visibilidade e capaz de gerar repercussões sociais e midiáticas. Com efeito, os parlamentares têm acesso a um poder de fala, um acesso especial a um recurso simbólico de influenciar outros membros do parlamento e outras pessoas com seus argumentos, por exemplo, por meio de canais institucionais de comunicação. Esse é um recurso a ser observado, entre aqueles recursos utilizados pelos atores do campo do crime e da justiça juvenil para fazer prevalecer suas visões particulares ou suas formas de pensar.

Van Dijk et al. (2000) nos oferecem algumas pistas de como detectar representações sociais preconceituosas, por exemplo, mediante estratégias discursivas, como enfatizar a polarização “nós” e “eles”, destacando os aspectos negativos dos “outros”, minimizando os “nossos” aspectos negativos e ressaltando os aspectos positivos desse mesmo grupo. Assim, o “nós” sempre apresentaria uma autorepresentação positiva.

O autor também destaca a exemplificação de casos como uma estratégia argumentativa persuasiva, eis que tem um impacto emocional e um efeito na memória mais permanente do que argumentos abstratos. Van Dijk (2005) destaca o que chama de estratégia populista, afirmando que esta é uma das estratégias dominantes em uma fala conservadora, que pode apresentar diversas variantes. Uma das mais comuns seria apontar as necessidades do “povo” e da “população”, por exemplo, quando os parlamentares afirmam que a população sofre com a insegurança e precisa de “respostas”, apontando o recrudescimento da lei como resposta primordial.

Dessa forma, os estudos do discurso como ação também podem adotar uma perspectiva mais ampla e colocar em evidência funções ou consequências sociais, políticas ou culturais do discurso dentro das instituições, grupos, sociedades e da cultura em geral. Ou seja, é possível compreender como os discursos contribuem para a produção e reprodução de determinadas representações sociais, ou até como as desafiam. Para Budó e Cappi (2018, p. 21):

Trata-se de uma leitura que entende o discurso como forma de publicização do que é pensado a respeito dos problemas sociais – selecionando-os e constituindo-os – em relação aos quais se deve agir. Daí a importância de estudar o discurso, de desenvolver investigações compreensivas daquilo que reside na materialidade encontrada que permite entender como se constitui o saber que orienta e emana as práticas do controle social.

Dessa maneira, os autores concordam que as representações do problema e de seus protagonistas, nesse caso, os jovens, orientam a elaboração de estratégias políticas para lidar com ele, destacando o conflito entre diferentes formas de perceber a realidade social, elemento que torna o resultado da disputa incerto. Em sua obra, analisam as representações sociais relativas aos adolescentes no âmbito do discurso parlamentar, bem como as representações manifestadas nos discursos midiáticos (BUDÓ; CAPPI, 2018).

Em relação às representações sociais apreendidas a partir das justificativas de 44 projetos de lei vinculados ao aumento do tempo de internação, propostos entre 2003 e 2012, Cappi (2017) destaca três noções: 1) o adolescente vítima; 2) o adolescente bandido; e 3) o adolescente criminoso. Vale ressaltar que em tais discursos o autor não verificou a presença de representações do adolescente como sujeitos de direitos, perspectiva adotada pelo ECA.

O “adolescente como vítima” refere-se a uma percepção do adolescente vinculada à ausência de boas condições sociais, acesso à educação e demais direitos sociais, motivo pelo qual teriam ingressado no chamado “mundo do crime”. Ainda, abarca aquele adolescente considerado ingênuo e, por isso, aliciado por adultos para a prática de atos infracionais. Nesse viés, o adolescente seria uma vítima da sociedade ou dos adultos. Quando assim representado, a privação de liberdade é percebida como um bem para o adolescente, que é percebido como recuperável (CAPPI, 2017).

Já o “adolescente bandido” é aquele racional, consciente das consequências de seus atos, que, conhecendo a lei, utiliza-la como um escudo para permanecer impune, geralmente de crimes hediondos e violentos. De forma geral, é considerado recuperável, desde que passe um longo período privado de liberdade no sistema socioeducativo, trabalhando e estudando. Esse adolescente é considerado capaz de realizar um cálculo de custo-benefício antes de agir,

apontando-se para a função dissuasória da medida aplicada. Ainda, aponta-se o disciplinamento por meio da institucionalização, a retribuição por meio da proporcionalidade entre a medida em relação à gravidade do ato e, também, a prevenção geral positiva, eis que a privação de liberdade do adolescente serviria para que a sociedade mantivesse a crença na validade da norma (CAPPI, 2017).

Por sua vez, o “adolescente perigoso” é construído a partir da gravidade das condutas praticadas e/ou de sua trajetória de vida, percebido como alguém incapaz de conviver em sociedade. Aqui, há a mobilização da noção de periculosidade vinculada a questões de saúde mental, sendo o adolescente descrito como irrecuperável ou, ainda, apontando a necessidade de tratamento até a “cessação” de sua periculosidade. Dessa forma, neutralização e tratamento são combinados como forma de resposta adequada (CAPPI, 2017).

Por fim, acreditamos ser relevante destacar a pesquisa de Budó e Cappi (2018) sobre as representações sociais de adolescentes acusados do cometimento de atos infracionais no âmbito da mídia, analisando matérias jornalísticas dos periódicos O Globo, Folha de São Paulo e Veja. A partir de tal análise, que envolve a observação das pautas selecionadas, das fotografias utilizadas, da escolha das fontes das notícias e dos enquadramentos e palavras utilizadas, é possível narrar uma história. E, de acordo com os autores:

[...] a reprodução cotidiana de estereótipos através dos meios de comunicação, de fácil reconstrução através de análises dos produtos de diferentes veículos, cada um com suas próprias características, somam à bagagem estruturalmente montada de preconceitos e opressões que operam em um processo de legitimação de extermínio de alvos bem recortados (BUDÓ; CAPPI, 2018, p. 99-100).

Nesse sentido, Reguillo (2007) também destaca que o tratamento conferido aos jovens nos meios de comunicação está coberto de estigmas que fomentam uma opinião pública que tende a justificar a violência contra os jovens e a violação de direitos. A autora afirma que após um período sendo identificados como a “esperança das nações”, os jovens se transformaram em destinatários de um autoritarismo que tende a identificá-los “de maneira obsessiva” com medos e inseguranças. Assim, é reforçado um imaginário que atribui ao jovem o papel de “inimigo da sociedade”. Porém, claramente, não todo o jovem, mas aqueles de bairros periféricos, onde o “ser jovem” se traduz em “ser violento”, “ser drogado”, “ser ladrão” e “ser assassino”, seja real ou potencialmente. Dessa forma, ao tratar a violência e a insegurança a partir de narrativas simplificadas e sem contextualização sociopolítica, cria-se uma conexão direta entre criminalidade e jovens de setores marginalizados, que acabam sendo representados como responsáveis pela insegurança nas cidades, favorecendo um clima de repressão e

legitimando a adoção de medidas legais e, inclusive, ilegais contra esses jovens (REGUILLO, 2007, p. 156-157).

Por tais motivos, os discursos midiáticos não se afastam do discurso político, tendo em vista que os parlamentares são, também, consumidores dos jornais, além de fontes. Sendo assim, os autores também observam a presença das figuras relacionadas ao adolescente vítima, bandido e perigoso, identificadas por Cappi (2017) nos discursos parlamentares (BUDÓ; CAPPI, 2018). A representação do adolescente vítima é aquela identificada com uma narrativa que remonta ao menorismo, associando pobreza e infração e culpabilizando as famílias dos adolescentes, especialmente as mães. Já o adolescente bandido é representado a partir das noções de racionalidade, frieza, ausência de limites e impulsividade. Logo, surgem as noções de periculosidade e perversidade, apontando-se a necessidade de tratamento psíquico daqueles identificados como “assassinos” e “cruéis”, os perigosos, “inimigos da sociedade”. Muitas vezes, esses últimos são, também, tidos como “incuráveis”. Assim, é possível perceber representações que identificam os adolescentes com o tipo de crime cometido. Crimes contra o patrimônio são associados a adolescentes vulneráveis, mas quando envolvem violência física é possível perceber o afastamento de tal elemento, apontando-se para a escolha racional do adolescente. Por outro lado, quando o delito em tela é contra a vida, o viés psiquiátrico é ativado para representar os adolescentes. De qualquer forma, a identidade do adolescente resume-se ao delito cometido, sendo representado a partir de apenas um fragmento de sua trajetória de vida. Por outro lado, Budó e Cappi (2018, p. 137) destacam que o “adolescente sujeito de direitos” “simplesmente não existe no cotidiano da cobertura jornalística sobre o ato infracional”.

Há uma tendência em noticiar-se crimes que envolvem violência contra a pessoa, como homicídios e latrocínio. Ainda, Budó e Cappi (2018) apontam a naturalização da percepção de que criminosos são negros e pobres, percebida a partir de matérias em que o autor foge de tal estereótipo, momento em que é dado destaque ao fato de os adolescentes pertencerem à classe alta. Nesses casos, em vez das categorias “pivete” ou “menor infrator”, comumente utilizadas para fazer referência aos adolescentes tradicionalmente selecionados pelo sistema de justiça juvenil, são utilizados os termos “jovens”, referindo-se a seus atos como “brincadeiras de mau gosto”, como no caso de três adolescentes acusados de furto e depredação de uma estátua no Rio de Janeiro. Em nenhum momento o ato foi identificado como violência, crime ou ato infracional.

Como reiterado anteriormente, acreditamos que as formas pelas quais os adolescentes são representados nos discursos são fundamentais para a construção e justificação de respostas ao problema da criminalidade juvenil. As formas como os adolescentes são representados, as

maneiras como os atores envolvidos na arena política se expressam, as categorias que utilizam e o que selecionam para narrar aos ouvintes constitui uma interpretação da realidade, a qual serve como base para os seus posicionamentos sobre a o modelo de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos. Ainda, dada a força simbólica do contexto em que estão inseridos os discursos analisados, o que é comunicado pelos atores envolvidos na disputa pela definição do modelo de justiça juvenil é importante.

Por tais motivos, pretende-se, em um primeiro momento, mapear a teia discursiva que nos trouxe ao atual estado de coisas do debate legislativo sobre o sistema de justiça juvenil, identificando as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade que permearam e ainda permeiam os debates travados na Câmara dos Deputados, bem como as formas de intervenção estatal consideradas adequadas pelos atores que participam dessa “longa luta” pela definição de tal política pública. A partir desses movimentos, pretende-se observar em que medida tais representações se relacionam com determinadas racionalidades ou modos de pensar a justiça juvenil.

3 CÓDIGOS DE MENORES: OS MODELOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL PRECEDENTES AO ECA

No presente capítulo, iniciamos a resgatar o percurso histórico da construção do modelo de intervenção estatal brasileiro para lidar com a questão da criminalidade juvenil. Longe de pretender uma revisão historiográfica exaustiva, o objetivo deste capítulo, com o auxílio de produções das áreas do direito, da história e das ciências sociais, é incluir uma perspectiva de longa duração que nos permita revisar as formas de intervenção estatal sobre a intersecção entre juventude¹⁵ e criminalidade presentes ao longo do século XX no Brasil, enfatizando a definição de tais políticas, os conceitos utilizados e as representações sociais sobre juventude e criminalidade que permearam os debates sobre o tema. Em resumo, conhecer as formas de pensar os modelos de intervenção estatal sobre as questões envolvendo juventude e criminalidade e as leituras feitas sobre tais modelos. Como vemos adiante, a questão da criminalidade nem sempre foi o tema central do debate que nos trouxe ao atual “estado de coisas” da justiça juvenil brasileira, mas tampouco deixou de fazer-se presente ao longo dessa história.

Para que seja possível questionar a tese de que o ECA constitui uma “revolução” e uma ruptura de paradigmas em relação ao modelo de intervenção estatal anterior, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o que, geralmente, é indicado como o primeiro momento em que se institucionaliza um modelo de intervenção sobre a juventude no Brasil. Ao longo da pesquisa, percebemos que também era importante realizar uma exposição das diferentes leituras que se fazem desse momento.

Acreditamos que uma análise aprofundada desses dois momentos, um associado ao Código de Menores e outro ao ECA, seja capaz de proporcionar uma leitura ampla e menos dicotômica entre eles, destacando as transformações, mas também as continuidades e as

¹⁵ O Estatuto da Juventude, instituído pela Lei n. 12.852 de 2013, aponta que são consideradas jovens pessoas de 15 a 29 anos. Para o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069 de 1990, a adolescência compreende o período entre 12 e 18 anos. Porém, neste trabalho, optou-se por utilizar os termos jovem/juventude e adolescente/adolescência como sinônimos, ignorando as definições estanque. Coimbra, Bocco e Nascimento (2005), ao analisarem a construção social do conceito de adolescência, indicam sua utilização como mecanismo de homogeneização e padronização das práticas sociais e dos modos de existência. Cassab (2011) também problematiza os conceitos de jovem e juventude, sinalizando que são carregadas de sentidos que denotam momentos históricos e culturais específicos. Segundo Groppo (2004), o direito, especialmente, opera com determinações objetivas, via delimitação de faixas etárias, de maneira que, do ponto de vista legal, ainda deixa de lado muito da complexidade e diversidade assumida pela condição juvenil. Em seu trabalho, o autor também aborda a construção histórica e social do conceito de juventude, apontando para a existência de grupos juvenis múltiplos e diversos, não uma juventude concreta, ainda que seja possível falar de uma “condição juvenil”, mais ou menos geral que informa e resulta da criação desses grupos, ou seja, dessas juventudes. No presente trabalho, abordamos, então, uma juventude em particular, aquela em situação de vulnerabilidade econômica e social, parcela da população recorrentemente selecionada pelo sistema de justiça juvenil.

ambiguidades presentes no próprio poder público, enquanto ente abstrato composto por atores que podem apresentar, e frequentemente apresentam, racionalidades distintas.

Cabe ressaltar que alguns momentos da história da intervenção estatal sobre a juventude no Brasil ainda está por ser escrita. Existe uma produção bibliográfica mais extensa sobre a emergência do Código de Menores de 1927, com investigações que exploram o período entre o final do século XIX até a década de 1940, com o surgimento do Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Após esse período, e especialmente no que tange ao período marcado pela ditadura militar, há uma escassez de produções até se chegar ao debate sobre o ECA.

Abordamos o percurso histórico da justiça juvenil brasileira, buscando não apenas situar o leitor nesse contexto, mas destacar as racionalidades (como formas de pensar) sobre a justiça juvenil e as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade que acompanharam o desenvolvimento da justiça juvenil no Brasil. Isso porque acreditamos não ser possível abordar o caso da construção do ECA sem antes trazer algumas considerações sobre o momento anterior, o qual, como identificamos adiante, os atores que defendiam a aprovação do ECA buscavam superar.

3.1 O Código de Menores de 1927

No Brasil, a justiça juvenil veio a constituir-se enquanto um mecanismo de intervenção estatal e a ser institucionalizado no início do século XX, emergindo em um contexto de agitação social advinda de grandes transformações na sociedade brasileira, como a proclamação da República, a abolição da escravatura e a migração do campo para a cidade, fatos que marcaram a virada do século XIX para o XX no país.

Geralmente, a partir da literatura jurídica, nos deparamos com descrições que colocam em evidência o entendimento de que a justiça juvenil faz parte de um mecanismo central de uma política de controle social da juventude em situação de vulnerabilidade, parcela da população selecionada pelo sistema de justiça juvenil desde o seu surgimento (ALVAREZ, 2004). Essa literatura também coloca o Código de Menores de 1927 como o marco da institucionalização da intervenção estatal sobre a infância e adolescência no Brasil. Por muito tempo, amparados pela bibliografia advinda da área jurídica, adotamos tal entendimento, tomando o Código de Menores como marco legislativo para analisar o início da intervenção estatal sobre a infância e adolescência no Brasil, inaugurando novas práticas. Porém, ao longo da presente pesquisa, percebemos que o Código de Menores pode ser entendido mais como uma

continuidade do que como uma inauguração de algo completamente novo na institucionalidade brasileira.

Enquanto os estudos jurídicos tendem a apresentar o Código de Menores de 1927 como um marco legislativo da fase conhecida como de caráter tutelar¹⁶, os estudos históricos nos auxiliam a perceber o Código de Menores como uma “modernização” das ideias já plasmadas em legislação anterior e, também, como um desenvolvimento legislativo a partir de práticas já instituídas na sociedade brasileira por instituições filantrópicas e de caridade, como o abrigo de jovens órfãos e abandonados e uma justiça especializada, já instaurada com os Tribunais de Menores desde 1923. Destacamos, nesse sentido, disposição legislativa anterior ao Código de Menores que já buscava dar conta da questão dos jovens considerados “abandonados e delinquentes”, o Decreto n. 16.272 de 1923 (BRASIL, 1923)¹⁷. Analisando a legislação, percebe-se que esse decreto já vem a assentar as bases para o modelo descrito, anos depois, pelo Código de Menores de 1927.

Vale destacar que esse processo de criação de um modelo de intervenção estatal sobre a juventude não é uma característica exclusiva do cenário brasileiro. No âmbito internacional, o início do século XX foi marcado por uma série de movimentos que lutavam pelo reconhecimento da condição distinta da criança e do adolescente em relação ao mundo adulto. Surgiam demandas relativas às crianças e adolescentes em diversos âmbitos, desde a proteção contra maus tratos dentro da própria família (a partir do Caso Mary Ellen¹⁸) até as denúncias de exploração do trabalho infantil. O fato de jovens serem mantidos junto com os adultos em instituições corretivas foi um fator que influenciou a percepção da necessidade de se pensar regras e criar locais separados para os jovens. Muitas vezes, os abusos que as crianças e adolescentes sofriam nas casas de correção eram divulgados e causavam grande comoção

¹⁶ Méndez (2000) define três momentos da intervenção estatal sobre a juventude. A primeira correspondente ao caráter indiferenciado em relação aos adultos. A segunda referente ao modelo tutelar, marcado pela Doutrina da Situação Irregular. E o terceiro o caráter que identifica a responsabilização penal de adolescentes, marcado pela Doutrina da Proteção Integral. No âmbito jurídico, geralmente, parte-se da sistematização proposta pelo autor, que se refere aos modelos predominantes no mundo ocidental. Talvez por isso, elementos particulares do contexto brasileiro, por vezes, não são explorados e tenhamos mais presente a perspectiva de grandes rupturas, mais do que de continuidades entre os diferentes modelos normativos.

¹⁷ Rizzini e Rizzini (2004) apontam que essa teria sido a primeira legislação voltada para a área da infância e adolescência no Brasil.

¹⁸ O caso Mary Ellen gerou grande comoção social, diante da denúncia de violências contra uma criança. Nesse momento, a criança era considerada propriedade de seus pais e/ou tutores, motivo pelo qual era extremamente difícil realizar denúncias de abusos no âmbito familiar. Nesse momento, com o auxílio de um advogado da causa animal (Henry Bergh, da Sociedade Americana para a Prevenção da Crueldade contra Animais), passou-se a defender que, como os animais, as crianças também mereceriam atenção para que não fossem vítimas de maus tratos. Defende-se que, como integrantes do reino animal, as crianças também deveriam ser protegidas e atendidas. Surge, assim, em 1875, a primeira organização para prevenir a crueldade contra crianças, a NYSPCC (NYSPCC, [20--]).

social. Ou seja, a preocupação com as questões relativas à infância adquiria grande dimensão política (SARAIVA, 2005; OLIVEIRA, 2005).

Outros três episódios foram fundamentais para a afirmação do direito das crianças e adolescentes, no início do século XX. O primeiro foi a realização do Congresso Internacional de Menores em Paris no ano de 1911. Entre as pautas do Congresso, estava a indagação sobre a necessidade de uma jurisdição especial para os jovens, o debate sobre os princípios e diretrizes sobre os quais deveriam se basear os tribunais especializados e sobre a atuação das instituições de caridade nesse contexto. No evento, participaram juristas que influenciaram diretamente a criação dos juízos de menores pela Europa e na América Latina, assentando os princípios do chamado “novo direito”.

O segundo marco relevante foi a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, adotada pela Liga das Nações em 1924, constituindo-se no primeiro instrumento internacional amplo e genérico a reconhecer a ideia de proteção à infância. Nesse momento, a criança ainda era tomada como objeto de intervenção estatal, situação que somente vai ser alterada, no âmbito internacional, em 1959 com a Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente, primeiro instrumento internacional a considerar a criança e adolescente enquanto sujeitos de direitos (SARAIVA, 2005).

A partir da crítica à prática de julgar e encarcerar menores e adultos da mesma maneira e nos mesmos locais, criticando também a formalidade e a inflexibilidade da lei penal, que obrigava a respeitar determinados princípios, como a legalidade, a política indicada era a supressão de garantias e a alteração das funções do juiz, com a finalidade de alcançar uma proteção/repressão considerada mais adequada aos jovens. O caráter tutelar foi o resultado dessas modificações e, assim, lançados os fundamentos da doutrina da situação irregular. No lugar das garantias, surgia a figura de um juiz com amplos poderes decisórios, considerando que a justiça de menores deveria possuir um caráter familiar, e que o juiz de menores deveria ser como um pai (SARAIVA, 2005).

Ao redor do mundo, começaram a surgir os tribunais de menores, na Inglaterra em 1905, na Alemanha em 1908, em Portugal e na Hungria em 1911, na França em 1912, na Argentina em 1921, no Japão em 1922 e no Brasil em 1923, no Rio de Janeiro. Paralelamente, foi sendo desenvolvida a doutrina do direito do menor (SARAIVA, 2005).

Assim, desde o início do século XX, marcado pelo surgimento dos grandes aglomerados urbanos, do crescimento da população nas cidades e da presença de jovens nas ruas, com ideias baseadas na perspectiva de higienização e assistência social, bem como a partir das premissas dos congressos internacionais, foram sendo estabelecidos os fundamentos da

legislação especializada para crianças e adolescentes no Brasil, com o abandono do chamado caráter penal indiferenciado e a adoção de uma perspectiva assistencialista e tutelar, modelo vinculado a uma estratégia de bem-estar, como descrita por Muncie (2004).

Saraiva (2005) aponta que até o início do século XX, a preocupação estatal em relação aos jovens era mínima. Àquela época, não existia uma clara distinção jurídica entre os menores de idade e os adultos, nem instituições especiais destinadas a crianças e adolescentes acusadas de cometerem algum delito. O Código Criminal do Império de 1830 estabelecia que o menor de quatorze anos não era considerado criminoso, sendo sua “responsabilização” condicionada ao critério do discernimento¹⁹. Quando apreendidos, os jovens eram levados para as chamadas “casas de correção”, onde permaneciam juntamente com os adultos. Nesse período, a preocupação prioritária condizente à infância era em relação aos jovens órfãos ou crianças em situação de abandono, especialmente por intermédio da atuação de instituições religiosas e de caridade. Entre as formas mais importantes de institucionalização na época colonial estavam as “rodas de expostos”²⁰ (ALVAREZ, 1989; SARAIVA, 2005).

Nesse sentido, Groppo (2004) destaca que a preocupação com a juventude oriunda das classes trabalhadoras nas sociedades modernas e contemporâneas é uma “questão pública” enfatizada em determinados períodos, apontando para ciclos em que essa preocupação se torna mais evidente. Destaca que, conforme a industrialização e a urbanização se aprofundavam, e os efeitos sociais negativos do capitalismo industrial avançavam, o tema de uma juventude indisciplinada ganhou força no cenário global ocidental. Quanto à prática de delitos por essa parcela da população, o autor afirma que era ao mesmo tempo real e imaginária, mas necessária como contraponto para justificar a institucionalização.

Na virada do século XIX para o XX, grupos de imigrantes chegavam ao país, inúmeros negros escravizados foram libertados e as principais cidades contavam com uma população em crescimento. Como ressaltado por Alvarez (2002, p. 693), “o antigo medo das elites diante dos escravos será [foi] substituído pela grande inquietação em face da presença da pobreza urbana nas principais metrópoles do país”. Assim, para dar conta do novo “problema”, as atenções estatais voltavam-se para os hábitos, costumes, modos de pensar e relações interpessoais da

¹⁹ “Se se provar que os menores de quatorze anos, que tiverem cometido crimes obrarem com discernimento, deverão ser recolhidos às casas de correção, pelo tempo que ao juiz parecer, contanto que o recolhimento não exceda a idade de dezessete anos (...)”. O critério do discernimento também foi utilizado no Código Penal de 1890 e no Código Penal Militar de 1891 (ALVAREZ, 1989, p. 32).

²⁰ Presentes no Brasil aproximadamente desde 1700, as rodas de expostos somente desaparecem em 1950, ainda que o Código de Menores de 1927 tenha determinado a extinção dessa forma de institucionalização, a qual vinha sofrendo ataques de setores da medicina higienista, tendo em vista os elevados índices de mortalidade que atingiam as crianças e adolescentes abrigados em tais locais. “Exposto/a” era a criança abandonada na roda, dispositivo que permitia a entrega de crianças sem a identificação daquele que a entregava (ALVAREZ, 1989).

população. Segundo Alvarez, esse novo contexto “estimulará novos olhares na tentativa de localizar, identificar e individualizar determinados grupos sociais, visando diminuir as incertezas e instabilidades presentes nos grandes centros urbanos do país” (ALVAREZ, 2003, p. 61). Diante das mudanças no contexto político e social mencionadas, um grande número de pessoas não integradas ao novo mundo do trabalho assalariado dos centros urbanos passou a ser percebida pelas elites enquanto uma “classe perigosa”, tornando-se uma preocupação constante das autoridades públicas e policiais (ALVAREZ, 2003).

Adorno (1988) destaca que, nesse período, o papel dos redatores de jornais e acadêmicos foi de extrema importância para estabelecer a governança da população por meio da lei. Diversos assuntos relacionados à administração pública e à moralidade eram recorrentemente abordados. Nesse momento, começam as reclamações por cidades limpas e livres de figuras que comprometessem o suposto avanço civilizatório da nação. Ainda que os juristas e intelectuais da época associassem os ideais de igualdade política e social à construção da República brasileira, no cotidiano das cidades, as autoridades policiais encarregavam-se de manter a igualdade apenas no plano das ideias, predominando a discriminação e a marginalização, especialmente da população negra (ADORNO, 1988; RAUTER, 2003; NEDER, 2007; SCHWARCZ, 1993; WOLKMER, 2003; ALVAREZ, 2003). A juventude em situação de vulnerabilidade torna-se, então, um problema no Brasil:

Vemos pelas ruas mais centrais da cidade inúmeras crianças vagando à toa, mendigando aos transeuntes, crianças, aliás, dotadas de robustez física, indicada por sinais que revelam uma boa constituição psicológica, mas que, entretanto, colocadas em um meio deletério, habituadas à vida minguada da terra donde partiram, acreditando que neste país a vida absolutamente nada custa, vivem à toa, à procura de seu destino, como se neste como em todos os países fosse possível a conquista da vida por outra lei que não a lei do trabalho (SÃO PAULO, 1893 apud ALVAREZ, 2003, p. 64).

Segundo De Giorgi (2006, p. 86), a aquisição histórica da consciência de poder influir, mediante estratégias de governo, sobre as populações, determina a constituição de novos “regimes de práticas”, nos quais, dentre outros, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade consolidaram-se como objetos de governo. Além da pura repressão, a confluência dos saberes políticos e das ciências sociais e biológicas possibilitaram o desenvolvimento da ideia do Estado como “motor dos processos, como sujeito ativo de transformação da realidade” (De Giorgi, 2006, p. 86). Nesse sentido, Lopes Trovão, ao discursar no Senado Federal, afirmava:

Temos uma pátria a reconstruir, uma nação para firmar, um povo a fazer... e para empreender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância? [...] São chegados os tempos de prepararmos na infância a célula de uma

mocidade melhor, a gênese de uma humanidade mais perfeita (TROVAO, 1896 apud RIZZINI, 2007, p. 31).

Alvarez (2003) afirma que, nesse momento, as novas ideias penais advindas da Escola Positiva passaram a ser divulgadas para um público diversificado, e seus desdobramentos não se limitaram à mera discussão teórica das doutrinas jurídicas, sendo utilizadas para fundamentar e justificar propostas de amplas reformas legais e institucionais. Dessa maneira, a partir da incorporação da criminologia no interior do saber jurídico nacional, determinados segmentos da população urbana passaram a ser percebidos enquanto objetos de conhecimento e alvos de intervenção do Estado. De acordo com Rizzini (2007), o Estado descobre a possibilidade de moldar novos cidadãos e, em se tratando da infância vulnerável, o objetivo era educar para moldar para a submissão. No lugar de investir em uma política nacional de educação de qualidade para todos, optou-se por investir em uma política tutelar predominantemente jurídico-assistencialista para a juventude em situação de vulnerabilidade econômica e social (RIZZINI, 2007).

Os estudos jurídicos tendem a enfatizar a influência da escola da criminologia positivista no Brasil, enquanto conhecimento voltado para a compreensão do sujeito criminoso e para o estabelecimento de uma política dita científica de combate à criminalidade. Destaca-se, assim, que a criminologia constituiu um instrumento fundamental para a viabilização do modelo de intervenção estatal entendido como necessário à contenção da criminalidade local e ao controle de parcelas da população percebidas como ameaçadoras e potencialmente perigosas (ALVAREZ, 2003).

Nesse sentido, Rauter (2003) aponta que a criminologia positivista inaugurou a noção de que as penas devem ser úteis, eficazes. Por tais motivos, justificava-se a necessidade de leis especiais para pessoas especiais, atentando-se para as condições morais e biológicas daquele que cometia delitos. As considerações sobre os modos de correção de uma suposta anormalidade ganharam cada vez mais espaço, tanto no que tange às formas de punição consideradas adequadas às características do sujeito quanto a maneiras de defender preventivamente a sociedade contra os novos inimigos indesejáveis.

Ainda, em seu trabalho, Alvarez (2003) identificou que os juristas da escola positivista, com forte influência das ideias de Lombroso, o qual considerava que toda a criança já trazia consigo o germe da loucura moral e da delinquência, realizaram grandes esforços para impulsionar reformas que aumentassem a intervenção estatal na sociedade, ampliando a intervenção estatal sobre “aqueles que não se enquadravam plenamente na nova ordem

contratual e que necessitariam de um tratamento jurídico diferenciado” (ALVAREZ, 2002, p. 696), como as mulheres, crianças e adolescentes e as pessoas com questões de saúde mental. Dessa forma, deu-se início a uma classificação da população, ao seu estudo e ao desenvolvimento de tecnologias próprias para intervir em cada um dos segmentos.

Além disso, segundo o autor, que utiliza o referencial teórico de Foucault em seu trabalho²¹, surgem instituições que buscam não apenas dar abrigo aos jovens abandonados, mas também têm como objetivo produzir cidadãos disciplinados, aptos para o trabalho e em conformidade com a moralidade dominante. Surge, nesse sentido, uma nova forma de pensar o papel do Estado em relação a um determinado grupo de jovens. Junto a esse modelo, passaram a emergir de forma mais robusta debates a respeito de jovens “delinquentes, pequenos mendigos, vadios, viciosos, abandonados”, levantando-se a necessidade de mudanças legislativas e institucionais para dar conta da questão da “menoridade” (ALVAREZ, 1989, p. 50). A “menoridade”, então, havia se tornado efetivamente uma questão, um “problema social” que legitimava uma intervenção estatal. De acordo com o autor, tais preocupações e discussões irão culminar, entre outras disposições, no Código de Menores de 1927 (ALVAREZ, 2003).

Nesse período, a medicina social também é destacada como uma disciplina que ganha espaço no cenário brasileiro, mostrando-se ao Estado como fundamento de uma política social racional e orientada tecnicamente. Além da higiene por meio de programas de saúde, a medicina social também prescrevia hábitos considerados civilizados e prometia combater a desordem, relacionando-a com a enfermidade.

No trabalho de Alvarez (2003), em que discute o saber jurídico e a nova escola penal no Brasil, é possível perceber que diversos intelectuais, como Cândido Mota, Viveiros de Castro e Noé Azevedo, destacaram que a defesa social, conceito central dessa corrente teórica, impõe ao Estado novas atribuições na manutenção da ordem social, propondo novas formas de intervenção do Estado na sociedade. Essas noções permitiram que fossem defendidas medidas como a criação de instituições estatais para jovens “abandonados e delinquentes”, consideradas necessárias para a prevenção da criminalidade infantil, que seria realizada por meio de uma educação moral. Alvarez aponta que essas transformações mais amplas nas práticas discursivas levaram a uma reorganização das formas de pensar os modelos de intervenção estatal na sociedade (ALVAREZ, 2003).

Considerando a manutenção da ordem social uma atribuição do Estado, este deveria agir de maneira não apenas repressiva, mas também preventiva. Risco e prevenção passaram a

²¹ Especialmente o referencial advindo da obra *Vigiar e Punir*.

figurar como conceitos fundamentais nesse novo modelo baseado na desigualdade, no preconceito e no etiquetamento dos sujeitos considerados perigosos e propensos a cometerem crimes, que deveriam ser conduzidos a um tratamento tutelar. A criminologia positivista vem, nesse contexto, fornecer bases teóricas e ditas científicas para a legitimação dos preconceitos e desigualdades presentes na sociedade brasileira, colaborando para a manutenção de uma ordem hierárquica desigual (ALVAREZ, 2003).

Já em 1923, por meio do Decreto n. 16.272, são criadas normas de assistência social visando “proteger os menores abandonados e delinquentes” (BRASIL, 1923). A lei destaca, em primeiro lugar, a situação de abandono, de vivência nas ruas, maus tratos e prostituição. Na segunda parte, trata dos chamados “menores delinquentes”, destinando a eles medidas como os institutos de educação e a destituição do poder familiar. Como referido, os estudos jurídicos geralmente apontam o Código de Menores de 1927 como um marco na criação de uma institucionalidade voltada para a infância e a adolescência no Brasil. Porém, anos antes já se tinha uma legislação que buscava determinar as formas de intervenção sobre a juventude “abandonada e delinvente”, apontando, entre as medidas destinadas a esse público, a institucionalização. Assim, percebemos que o Código de Menores de 1927 tampouco vem a inaugurar algo totalmente novo na realidade brasileira, constituindo-se enquanto um aperfeiçoamento ou atualização da legislação relacionada à estratégia adotada pelo decreto de 1923.

Por sua vez, os estudos que tomam uma perspectiva histórica, como os elaborados por Rizzini, nos ajudam a perceber uma maior ambivalência em relação aos discursos e modelos de intervenção estatal da época. A autora destaca a ambiguidade entre a proteção dos jovens e a proteção da sociedade. “Ser em perigo” *versus* “ser perigoso” seria a questão forjada como um “problema social gravíssimo” a demandar uma ação estatal. Havia uma representação social da juventude como em situação de vulnerabilidade, que demandava uma atenção especializada. Como veremos, essa representação da juventude “em perigo”, que, como consequência de tal situação, poderia tornar-se “perigosa”, acompanhou a racionalidade sobre as intervenções sobre a infância e a adolescência até o período de aprovação do ECA. Além disso, de acordo com Rizzini (2007, p. 43):

O interesse pela infância caracterizada como abandonada e delinvente refletia a preocupação existente com o futuro do país. São inúmeras as referências encontradas na literatura sobre “a magna causa da infância” e sobre a “cruzada pela infância”. Afirmava-se que “salvar a criança era salvar o país”. Ela era, portanto, vista como “chave para o futuro” da nação.

Essa percepção da juventude como “esperança”, como “futuro da nação”, e que, por isso, deveria ser alvo de atenção estatal, foi transformada ao longo do tempo, como abordamos no próximo capítulo (RIZZINI, 2007, p. 27). Ainda, a categoria “menor” construída especialmente a partir do referencial jurídico, passou a simbolizar a juventude pobre e potencialmente perigosa ou simplesmente indesejável, sendo o “menor” o objeto paradigmático de um discurso que unia controle e proteção social. Segundo a autora, o complexo que se formou para dar conta dessa juventude em particular teve suas metas definidas pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão. Grande parte dos juristas defendia que as crianças e adolescentes em estado de abandono ou sem a formação moral considerada adequada ou, ainda, sem condições econômicas de subsistência, poderiam tornar-se criminosos, representando um perigo para a sociedade, que desde logo deveria se defender. A autora destaca que o resultado desse movimento, que contou com o apoio de educadores, médicos e outros profissionais, foi a aprovação, em 1927, do primeiro Código de Menores do país (RIZZINI, 2007; ALVAREZ, 2003).

O Código de Menores de 1927 reconhecia como objetivos principais a proteção e a assistência, conforme disposto no artigo 1º de tal diploma legal (BRASIL, 1927). Por um lado, foram criados dispositivos inovadores na área da infância, estabelecendo a proibição do trabalho dos menores de 12 anos, bem como a proibição do trabalho infantil noturno (BRASIL, 1927). Por outro lado, por meio do Código de Menores foram criados artefatos legais voltados para aqueles que vivam em situação de vulnerabilidade econômica, estabelecendo, assim, um tratamento jurídico-penal especial para essa parcela da população jovem. Assim, por mais que houvesse o discurso de proteção da infância, os discursos higienistas influenciados pelas correntes positivistas continuavam operando para indicar a juventude pobre como um problema social que requeria uma intervenção estatal, baseada em ideias de tratamento, prevenção, caridade e repressão (PIPA, 2014; OLIVEIRA, 2005).

O Código previa que a autoridade competente deveria informar-se a respeito do estado psíquico, mental e moral do jovem, além da situação social, moral e econômica dos pais, tutores ou pessoas incumbidas de sua guarda. A legislação abarcava o jovem abandonado, o pervertido ou em perigo de tornar-se pervertido, que poderiam ser internados nas chamadas escolas de reforma. Ou seja, não havia uma diferenciação entre jovens que eram acusados de haver cometido atos contrários à lei e aqueles em situação de abandono. Além disso, nos casos envolvendo infrações penais, ainda que o jovem fosse absolvido, poderia ser encaminhado a uma instituição ou ser submetido à liberdade vigiada (BRASIL, 1927). O delito não era tão preponderante como a situação econômica e social do jovem e de sua família.

Dessa forma, a tarefa do juiz de menores voltava-se para a avaliação sobre se aquele jovem estava vivendo em um contexto moralmente repreensível e se receberia a educação julgada adequada, em uma avaliação sobre o ambiente social em que a criança ou adolescente vivia. Os pais, assim como os jovens, eram repreendidos por viverem em condições miseráveis, isolando-se o jovem em instituições estatais precárias sob o argumento de que era para o seu próprio bem (PIPA, 2014).

Moreira (2011) também destaca que a intenção do Código não se concentrava apenas na repressão aos adolescentes, mas também na disciplina, a partir da perspectiva da ressocialização, da reabilitação, da assistência e também do que consideravam ser uma estratégia de prevenção. Para a autora, o enfoque principal da doutrina da situação irregular estava em legitimar uma atuação judicial indiscriminada sobre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Para Saraiva (2005), definindo-se o foco no menor em situação irregular, as deficiências das políticas sociais não eram consideradas, optando-se por soluções individuais, que primavam pela institucionalização. Em nome dessa compreensão determinista e individualizada, o magistrado aplicava a lei de menores transitando entre um discurso assistencialista/protecionista e uma necessidade de controle social. Já Oliveira (2005) observa uma intervenção baseada no binômio compaixão-repressão, afirmando que, a partir de técnicas de controle, produzia-se e reproduzia-se o etiquetamento e o estigma. Percebemos, assim, a ambivalência dos discursos da época, que transitavam entre ideias ora assistencialistas ora repressivas.

Segundo Alvarez (2003), no Brasil²², especialmente a partir da segunda década do século XX, a criminologia de viés lombrosiano passou a ser cada vez mais criticada. Ainda assim, em grande medida, a antropologia criminal foi capaz de consolidar a visão do criminoso como um ser anormal. Mesmo que essa anormalidade depois tenha passado a ser vista também como fruto de condições sociais, essa ideia se instalou na tradição penal brasileira, passando do plano físico, etiológico, para o plano mental, psicológico, tendo a psiquiatria e a psicologia assumido a função de avaliar as anomalias individuais dos sujeitos considerados desviantes e/ou perigosos (ALVAREZ, 2003; RIZZINI, 2007). Dessa maneira, as causas morais, como os “maus costumes” e o “enfraquecimento da autoridade familiar”, passaram a existir em conjunto com causas como os “distúrbios físicos e psíquicos e a hereditariedade” (RIZZINI, 1993, p. 86).

²² Na Europa as críticas já eram realizadas há mais tempo e a criminologia positiva já estava em decadência desde sua chegada no Brasil, o que não foi empecilho para os entusiastas brasileiros, que conheciam tais críticas e, ainda assim, defendiam as teorias da escola positiva. Como explica Alvarez (2003) no capítulo 5 da obra “Bacharéis, Criminologistas e Juristas”.

Em meados da década de 1930, a criação do Laboratório de Biologia Infantil, que passou a subsidiar as decisões do judiciário a respeito do destino dos jovens selecionados pelo sistema justiça juvenil, consolidou a utilização das ciências médicas e do comportamento na tentativa de compreender o objeto da ação do juízo de menores: o “menor”. O laboratório realizava exames físicos, mentais e sociais, com o objetivo de investigar “as causas que levam a criança ao vício e ao crime, apurando a influência do meio e das taras hereditárias” (RIZZINI, 1993, p. 86). Em sua pesquisa, os autores perceberam uma diferença entre os diagnósticos realizados na década de 1920 e os realizados ao final da década de 1930, observando uma maior utilização de termos psiquiátricos e uma maior preocupação com a saúde mental, fato que pode ser compreendido, segundo Pilotti e Rizzini (1993), em razão da influência exercida pela psiquiatria nesse período, que passa a ser muito divulgada com a criação da Liga Brasileira de Higiene Mental, em 1926.

Já o Código Penal de 1940, em sua exposição de motivos, declarava que: “não cuida o projeto dos imaturos (menores de 18 anos) senão para declará-los inteira e irrestritamente fora do direito penal, sujeitos apenas à pedagogia corretiva da legislação especial”, o Código de Menores (BRASIL, 1940). Ou seja, optava-se por manter a intervenção estatal sobre os menores de 18 anos em um âmbito especializado. Em seguida, em 1942, foi criado o SAM (Serviço de Assistência aos Menores), órgão que atuaria como um equivalente ao sistema penitenciário para a população adolescente, tendo surgido diante do aumento da população juvenil institucionalizada (SARAIVA, 2005; RIZZINI, 2007).

Earp (1993) destaca a predominância de um modelo que percebia a criança e o adolescente como objeto de favor e caridade, mas que ao mesmo tempo tinha como objetivo a criação de “indivíduos úteis”. Dentro das instituições do SAM, crianças e adolescentes seriam, supostamente, profissionalizados para que pudessem trabalhar e, assim, adquirir o estatuto de cidadãos. Porém, ao longo do tempo, o SAM passou a ser duramente criticado por ex-diretores, políticos e juristas, tanto pelas práticas de violência quanto pela precariedade de suas instalações.

Tomando como base o período de 1923 a 1941, da criação do juizado de menores à instituição do SAM, Rizzini (1993) analisa as concepções dicotômicas de “menor” e “criança” que se consolidaram na prática jurídica no referido período. Por fim, conclui que a grande influência dos saberes considerados científicos sobre a prática jurídica serviu para justificar a privação de liberdade do jovem que se enquadrasse na categoria “menor”, reforçando uma prática discriminadora e excludente – a reclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade econômica e social sem direito à defesa.

Voltando ao contexto internacional, em 1948, foi promulgada a Declaração de Direitos Humanos e, em 1959, a Declaração de Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU). Tais instrumentos foram decisivos para a consolidação de uma nova concepção jurídica de infância, que veio a influenciar a formulação da doutrina da proteção integral. Ainda que impregnada pela cultura tutelar, a normativa internacional deu início a um novo caminho, que, posteriormente, iria retirar a criança da condição de objeto da norma para passá-la a ser o sujeito titular de direitos e obrigações próprias, condizentes com sua etapa de vida, a chamada “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (SARAIVA, 2005).

Por meio desse percurso, é possível perceber que o poder público brasileiro, em vez de garantir direitos e cidadania para todos os jovens, investiu em política específica para a juventude pobre. Conforme apontado por Adorno, como parte da mentalidade republicana liberal, a igualdade sempre foi deixada em segundo plano. Com o aporte da criminologia de viés positivista, das ideias higienistas, psiquiátricas, combinado com uma tradição de caridade e filantropia das igrejas, aliado ao racismo profundo presente na sociedade brasileira recém-saída da escravidão, criou-se uma base discursiva legitimadora para a institucionalização dessa parcela da população.

3.2 O Código de Menores de 1979

Ao longo do tempo, o Código de Menores passou a ser alvo de diversas críticas, todavia, a ruptura institucional de 1964 obstaculizou os movimentos que requeriam mudanças na perspectiva adotada pela legislação menorista (OLIVEIRA, 2005). Por meio da Lei n. 4.513 de 1964, estabeleceu-se a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, criando-se “uma gestão centralizadora e vertical, baseada em padrões uniformes de atenção direta implementados por órgãos executores inteiramente uniformes em termos de conteúdo, método e gestão” (SARAIVA, 2005, p. 47). O órgão nacional gestor dessa política passa a ser a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e, no âmbito estadual, as FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor).

O período marcado pelo regime militar pode ser considerado um marco na utilização dos saberes “psi” no interior das estratégias de intervenção sobre a infância e a juventude em situação de vulnerabilidade. Ainda que já houvessem se consolidado anteriormente, nessa fase é possível perceber uma maior utilização dos recursos discursivos dos saberes “psi” e, especialmente, uma maior utilização de avaliações sobre a periculosidade dos jovens selecionados pelo sistema de justiça juvenil.

A atuação da FUNABEM organizava-se, ao menos oficialmente, em torno de dois eixos básicos: a correção e a prevenção das causas do “desajustamento do menor”. Tratava-se de diagnosticar para, então, tratar comportamentos “anormais”, sintomas ou expressões de desequilíbrios e doenças. Como referido, os conceitos mais utilizados no período são marginalidade e periculosidade, elementos que deveriam ser avaliados por técnicos, sendo o adolescente liberado apenas quando verificada a “cessação da periculosidade”²³. Como seria atestada essa cessação da periculosidade, não é indicado na legislação, mas provavelmente por meio de laudos técnicos assinados por especialistas das áreas “psi”. A vinculação da questão do “menor” ao campo psicossocial fica explícita no discurso de Altenfelder (1977 apud BECHER, 2011, p. 11):

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, atuando numa área importante do campo psicossocial, reconduzindo menores marginalizados e prevenindo a marginalização de outros, contribui, significativamente, para o estabelecimento de condições reais de bem-estar social, variável representativa para a consecução dos nossos Objetivos Nacionais Permanentes.

A percepção de que “o mal estaria localizado no indivíduo, geralmente definido como fenômeno endógeno ou mesmo hereditário”, percepção que, segundo Earp (1993, p. 76), passava a ser veiculada como uma ideologia do governo, contando com extraordinários recursos para Relações Públicas e Desenvolvimento de Pessoal. Por meio do Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pessoal (CEDEP), com sede no Rio de Janeiro, e que tinha como docentes membros da Escola Superior de Guerra (ESG), eram formados os profissionais que atuavam como técnicos, dirigentes e estagiários nas FEBEM de todo o país. O aporte conceitual e teórico dava conta de que “a sociedade é boa, o homem (ou a criança) marginal é que está doente” (EARP, 1993, p. 78).

Com a Revista da FUNABEM, passa-se a coordenar a disseminação de um “saber oficial” centralizado, sistematizado e considerado científico sobre o “problema dos menores”. Earp (1993) também destaca que, para lograr o controle social dessa parcela da população vista

²³ Art. 2º: São as seguintes as medidas aplicáveis aos menores de 14 a 18 anos: I - se os motivos e as circunstâncias do fato e as condições do menor não evidenciam periculosidade, o Juiz poderá deixá-lo com o pai ou responsável, confiá-lo a tutor ou a quem assuma a sua guarda, ou mandar interná-lo em estabelecimento de reeducação ou profissional e, a qualquer tempo, revogar ou modificar a decisão; II - se os elementos referidos no item anterior evidenciam periculosidade, o menor será internado em estabelecimento adequado, até que, mediante parecer do respectivo diretor ou do órgão administrativo competente e do Ministério Público, o Juiz declare a cessação da periculosidade. § 1º Completada a maioria sem que haja sido declarada a cessação da periculosidade, observar-se-ão os §§ 2º e 3º do art. 7º do Decreto-lei número 3.914, de 9 de dezembro de 1941. § 2º O Juiz poderá sujeitar o menor desligado em virtude de cessação de periculosidade à vigilância, nas condições e pelo prazo que fixar, e cassar o desligamento no caso de inobservância das condições, ou de nova revelação de periculosidade (BRASIL, 1968).

como ameaçadora ou indesejável, a FUNABEM criou e desenvolveu uma metodologia, um vocabulário e um sistema de classificação percebido enquanto científico.

De acordo com Cavalieri (1986), o clima estabelecido pela FUNABEM propiciou a fundação da Associação Brasileira dos Juizes de Menores, o restabelecimento dos Congressos de Juizes de Menores, além da implantação da cadeira de direito do menor nas faculdades de direito e o aparecimento de uma literatura especializada, com a multiplicação de simpósios, seminários e congressos, criação de juizados especializados e a valorização dos técnicos, assistentes sociais e demais atores do sistema de justiça em vigor. Destacamos essa afirmação mais adiante, mas, já vemos aqui, uma vinculação dos juizes de menores ao modelo de intervenção positivado pelo Código de Menores e à visão de cientificista, vinculada aos saberes “psi”. A Revista Brasil Jovem, publicada pela FUNABEM, era considerada um repositório de “ciência menorista”. E, em 1985, a Universidade Gama Filho e a OAB, a partir da seccional do Rio de Janeiro, patrocinaram o I Encontro Brasileiro de Professores de Direito do Menor, para a comemoração dos 10 anos de implantação da cadeira naquela universidade. Foram aprovadas algumas recomendações, entre elas, que não deveriam ser propostas alterações ao Código de Menores, sem que antes fossem sedimentados o conhecimento e a aplicação do chamado direito do menor.

Para Barcellos e Fonseca (2009), apesar de todo o desenvolvimento anterior da justiça juvenil e das teorias que a embasavam, foi especialmente após o golpe militar que a questão específica da delinquência juvenil ganhou maior atenção no plano nacional. Anteriormente, como visto, o debate centrava-se sobre os jovens órfãos, abandonados e/ou em situação de rua, sendo a delinquência considerada uma consequência dessa situação anterior.

Em seu trabalho, Becher (2011) verifica as relações teóricas e práticas entre o sistema de justiça juvenil instituído pelo PNBEM e a Doutrina da Segurança Nacional, especialmente no que se refere à estratégia psicossocial de coerção e controle da população. Passetti (1991) também aponta relações entre a política de intervenção sobre a juventude desenvolvida no período militar e a política geral de desenvolvimento perpetrada pela ESG Ainda, Becher (2011) destaca que a criação da Fundação era recorrentemente reivindicada como um produto do “processo revolucionário” de 1964, vinculando-se aos objetivos civil-militares de construção do “homem do amanhã”. De acordo com Altenfelder (1977 apud BECHER, 2011, p. 11), médico e presidente da FUNABEM:

E foi uma vitória da Revolução de 31 de Março. Não fosse essa Revolução, acredito que nunca poderia ter feito tal obra em nosso País, porque há mais de quarenta anos as pessoas de bem clamavam por providências dessa profundidade, sem que ela fosse concretizada. Eram as repartições que Ministros do Supremo Tribunal chamaram de

“nódoas”, “universidades do crime”, “fábrica de bandidos”? Foi a Revolução de 31 de Março que acabou com isso, elevando o tratamento do menor ao nível de problema do campo psicossocial, que merece estudos da Escola Superior de Guerra e dos excelentes cursos das Associações de Diplomados da Escola Superior de Guerra. Proclamava-se que, nessa área, o Brasil inteiro caminha certo. Em qualquer Estado se encontra uma mentalidade diferente. Uma Revolução pode não derramar sangue, mas tem de derramar idéias, tem de mudar rotinas, quebrar mentalidades retrógradas que impedem o progresso e não permitem que o desenvolvimento social se estabeleça. E isso a Revolução fez e está fazendo em diversos setores, inclusive no campo do menor.

No plano discursivo, diante das críticas ao SAM, a criação de uma nova institucionalidade parecia ser a solução para a situação denunciada anteriormente. Não foi o que aconteceu, segundo os registros históricos e jurídicos e relatos sobre o período. De fato, a institucionalidade criada pela FUNABEM parece ter aprofundado as mazelas do modelo de intervenção anterior, definitivamente não se tratando de uma ruptura nesse caso, mas de uma marcada continuidade.

Becher (2011) conclui que a disciplina dentro das instituições juvenis foi militarizada e que, a partir de então, as instituições da justiça juvenil cerraram definitivamente suas portas para a sociedade (já que, anteriormente, atuavam em conjunto com associações filantrópicas e de caridade). Valores relacionados à preservação da família, ao trabalho e ao saneamento moral eram apontados como fundamentais para a manutenção de uma sociedade democrática. Nesse momento, para o discurso oficial, a principal responsável pela situação dos jovens selecionados pelo sistema de justiça era a sua própria família, cabendo ao Estado assumir um papel tutelar (BARCELLOS; FONSECA, 2009).

Migliari (1993), Earp (1993) e Becher (2011) apontam para a utilização de argumentos baseados no trinômio “pátria, fé e família” para explicar a atuação estatal sobre os jovens em situação de vulnerabilidade. Enquanto as famílias eram culpabilizadas pela situação dos jovens, os objetivos da intervenção estatal dessa parcela da população eram colocados em termos messiânicos e salvacionistas, como forma de proteger a nação e moldar as crianças como cidadãos do futuro. “Missão”, “redenção”, “cruzada” e “salvação” da “criança brasileira” são conceitos que aparecem com frequência nos discursos oficiais. Ou seja, percebe-se que aqui, ainda, havia uma representação social da juventude que a identificava com o futuro da nação e com uma esperança em relação à juventude. Ainda, nada muito distinto do discurso assistencialista e salvacionista anterior, agora em termos um pouco distintos, com o tom grandioso e moralista do discurso autoritário conservador.

Internar para tratar e internar para prevenir, a institucionalização era a medida central dessa forma de intervenção, que assumia um caráter repressivo de contenção e exclusão social desses jovens selecionados pelo sistema de justiça. Identificando o jovem em situação de

vulnerabilidade como possível transgressor ou “criminoso em potencial”, a institucionalização era a medida considerada necessária para evitar que o jovem cumprisse a previsão de seu destino, marcado pelo preconceito e pelo estigma. Migliari (1993, p. 300) destaca um trecho da Revista da FUNABEM, Brasil Jovem, em que tal exercício de “futuurologia” é exemplificado:

Outro fato que nos tem chamado atenção e tornou-se rotina em certos locais da cidade, crianças com paninhos fingindo limpar para-brisas solicitando trocados. Que acontece? Os piegas cidadãos intitulados de honorabilidade, responsáveis, vão alimentando tal vício, distribuindo fartamente o dinheiro. O negócio está pegando, cada dia mais garotos nas vias públicas. Não seriam os marginais de amanhã? [...] Pivetes serão arrombadores de amanhã e por que não prendê-los em boa hora?

Segundo depoimentos de técnicos que atuaram nas FEBEM, em muitas instituições as crianças e adolescentes eram chamados por números, ao invés de seus próprios nomes (EARP, p. 1993). Diante de características como a vida rotinizada e a ênfase na higiene e na disciplina, as FEBEM são instituições que frequentemente são identificadas como instituições totais²⁴ na definição de Goffman (2003), ainda que também seja possível continuar estabelecendo relações entre o conceito e as instituições atuais de atendimento socioeducativo.

Diante das denúncias relacionadas às violências cometidas dentro das FEBEM, bem como diante da proeminência que o discurso dos direitos humanos ganhava, impulsionado pelas normativas internacionais, já era defendida uma alteração legislativa do Código de Menores no sentido de conferir maiores direitos aos jovens. Ao final dos anos 1970, um amplo movimento começou a organizar-se com a finalidade de garantir os direitos das crianças e adolescentes no Brasil, denunciando a perversidade do aprisionamento de jovens em instituições estatais – em um período no qual também começaram a despontar estudos que verificavam os efeitos perversos da institucionalização – e, também, indignando-se com o tratamento dispensado aos “meninos de rua”, apontando os altos índices de violência contra os jovens em situação de vulnerabilidade dentro e fora das instituições estatais e, especialmente, a ação de grupos de extermínio para eliminar essa parcela da população.

²⁴ As instituições totais são aquelas que regem todos os aspectos da vida de um sujeito ou de uma coletividade, os quais são mantidos afastados do restante da sociedade. Para o autor, tais instituições organizam-se seguindo as mesmas regras: isolamento em relação ao mundo exterior, programação do conjunto da vida cotidiana, observação de um único regimento e ruptura total entre governantes e governados. O autor define instituição total como “um local de residência e/ou trabalho onde um grande número de indivíduos em situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por um considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada” (GOFFMAN, 2003, p. 24). Ainda, de acordo com Goffman (2003), o caráter total da instituição penitenciária atua sobre o recluso de forma em que seu “eu” passa por transformações dramáticas do ponto de vista pessoal e de seu papel social. A concepção do autor sobre os mecanismos de mortificação do “eu” por meio da instituição penitenciária é extremamente importante, pois, a partir daí, decorrem diversos danos que atingem os apenados, tais como a sensação de fracasso, de tempo perdido e de angústia.

Nesse período, o problema conhecido como “menor abandonado” volta a ser alvo de crescente atenção. Havia, por parte daqueles que trabalhavam com jovens, a necessidade de tornar públicas as situações de violência e negligência que presenciavam nas instituições de internamento. Por outro lado, o tema, antes caracterizado pela escassez de dados e ausência de pesquisas que dimensionassem o problema, torna-se um objeto de estudo cada vez mais abordado. De acordo com Rizzini e Rizzini (1996), houve uma vasta produção acadêmica na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, reafirmando a importância que o tema adquiriu, havendo um aumento superior a 300% na produção na década de 1980 em relação ao período entre 1975 a 1979.²⁵ Partindo da premissa de que era fundamental conhecer a origem do problema para pensar em soluções.

Diante da relevância que o tema começou a ganhar nas discussões públicas, entre junho de 1975 a abril de 1976, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) “destinada a investigar o problema da criança e do menor carentes do Brasil”, a qual passou a ser denominada “CPI do Menor Abandonado” ou “CPI do Menor”. A CPI era apontada como um laboratório de pesquisas e de busca por soluções para “um doloroso amontoado de problemas que chocam e deprimem a consciência nacional” (BRASIL, 1976, p. 3). O objetivo da CPI era analisar as causas e os efeitos da marginalização social, entendendo os chamados “menores” enquanto vítimas, “em face da extrema vulnerabilidade características das famílias de baixos níveis de renda e das camadas mais pobres da população” (BRASIL, 1976, p. 3). Apontava-se que o “menor” seria uma consequência da marginalização e que a “realidade brasileira do menor” assumia “proporções de calamidade social” (BRASIL, 1976, p. 3).

A categoria “menor”, construída legalmente desde o início do século, era a maneira de se referir a uma juventude específica, crianças e adolescentes pobres. Como abordamos adiante, até meados dos anos 1990 a criminalidade juvenil aparece frequentemente associada à situação de vulnerabilidade social, em uma compreensão consequencialista de que a “marginalização” seria um fator determinante para o envolvimento de jovens em práticas delitivas. A chamada “marginalização do menor” era descrita como um fenômeno recente, construído no contexto de uma sociedade de massas, que acabava por gerar um “choque de valores”, conflitos advindos do enfraquecimento dos laços sociais, em que as famílias eram as mais prejudicadas diante de

²⁵ O banco de dados da CAPES nos oferece informações a partir de 1987, motivo pelo qual não logramos confirmar os dados acima destacados. Porém, a partir de 1987 há um crescimento exponencial do número de trabalhos acadêmicos que abordam a temática da “criança e adolescente”. Em 1987 são catalogados 4439 trabalhos, enquanto em 1990, ano de aprovação do ECA, esse número já subia para 20114, chegando a 80492 no ano de 2016. Esse aumento no número da produção acadêmica sobre o tema revela a importância que o tema passa a ter enquanto objeto de investigações e pesquisas. Busca realizada em 05 de nov. de 2018 (BRASIL, 2018a).

problemas como o “crescimento demográfico acelerado, êxodo rural, deficiências médico-sanitárias, analfabetismo, desqualificação de mão de obra e pobreza” (BRASIL, 1976, p. 4). Assim, o “problema do menor” era lido como uma responsabilidade da família, influenciada pelo meio em que estava inserida e pelas profundas transformações sociais que atingiam a sociedade brasileira. A “marginalização do menor” era retratada como um processo social que apresentaria diversos níveis, destacando-se que “inicia-se como menor em via de marginalização social e culmina com o menor infrator, considerando-se a criminalidade o grau máximo da marginalização social” (BRASIL, 1976, p. 4). Conforme relatório da CPI, a miséria seria a “origem de todos os males e a causa mediata ou imediata da delinquência infanto-juvenil” (BRASIL, 1976, p. 7).

O relatório, resultado da CPI, citava a Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pela ONU em 1959, incorporando o entendimento de que o “menor”, por tratar-se de pessoa em desenvolvimento, “requer cuidados e atenções especiais no atendimento de suas necessidades” (BRASIL, 1976, p. 5). Destacava-se que as Nações Unidas ressaltavam a importância do atendimento da criança como “recurso humano indispensável ao desenvolvimento nacional” e também citava a UNICEF: “não se pode esperar uma mudança radical no panorama latino-americano, a menos que se iniciem políticas e planos que tenham como objetivo atender às necessidades da infância e juventude” (BRASIL, 1976, p. 5).

Ainda, afirmava-se que, segundo autoridades consultadas pela CPI, a criminalidade juvenil estava aumentando. Com isso, alertava-se: “se não forem tomadas urgentes medidas preventivas e de recuperação dos menores infratores, a vida se tornará insuportável para todos nas grandes cidades brasileiras” (BRASIL, 1976, p. 6). E, ainda, que “o atendimento do menor, merece, por parte do Estado, caráter prioritário. Um país com 1/3 de sua população infanto-juvenil marginalizada enfrentará, no futuro, os maiores problemas sociais do mundo, inclusive no tocante à criminalidade” (BRASIL, 1976, p. 6).

Já em 1989, em meio aos debates parlamentares sobre o ECA, Nelson Aguiar, parlamentar que, como vemos adiante, configurou-se como um ator-chave no processo de aprovação do Estatuto, lembrou da CPI, apontando:

Há exatamente 14 anos, houve a CPI do Menor, que constatou e quantificou a trágica realidade de sofrimento, abandono e denegação de direitos da maioria das nossas crianças e dos jovens de então. As conclusões dessa Comissão apontavam para a necessidade de mudanças estruturais profundas no sistema de atendimento, o que demandava uma ampla reformulação legal, se a Nação quisesse enfrentar adequadamente esse que era já considerado o maior dos desafios ao seu desenvolvimento (AGUIAR, 1989^a, p. 10794).

Segundo Marco Antônio da Silva, coordenador geral em São Bernardo do Campo e Guarulhos e conselheiro do Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, o principal impacto da CPI foi o aumento da pressão para mudanças na legislação e o desenvolvimento de novos instrumentos para enfrentar a situação das crianças e adolescentes das camadas populares, assim como a violência contra elas (CASTELFRANCHI, 2005).

Esse processo contribuiu para que em outubro de 1979, um novo Código de Menores fosse aprovado, tendo sido elaborado, a pedido do Senado, por um grupo de juízes e juristas, tendo, ainda, a participação de um médico para sua formulação. O projeto era conhecido como “Substitutivo Paulista”, devido à influência de juízes paulistas na elaboração do texto. O projeto era chamado de “substitutivo”, pois, meses antes, um projeto de lei sobre o tema havia sido desarquivado e, no Congresso Nacional, foram recebidas inúmeras sugestões para complementar o texto, advindas de Universidades, Tribunais e entidades ligadas ao direito. Porém, os parlamentares entenderam que deveriam partir de um projeto novo, tendo convocado os magistrados para elaborarem um novo texto, desconsiderando as sugestões recebidas (FERREIRA; NORONHA, 1993).

Segundo Cavallieri (1986, p. 39), juiz de menores que participou desse processo, “buscava inscrever a Declaração dos Direitos da Criança no texto do código e dividia os menores em dois grupos: menores com grave carência de atendimento em suas necessidades básicas, em razão da ausência ou omissão de pais ou responsável; e menores autores de infração penal”. Dessa forma, já percebemos uma divisão que logo será adotada pelo ECA. De acordo com Ferreira e Noronha (1993), alguns juristas, ainda, requeriam a inclusão de ações a serem exercidas no âmbito social, político e econômico para minimizar as dificuldades pelas quais passavam os jovens em situação de vulnerabilidade, mas o Código aprovado não se ocupou de tais preocupações.

A crítica mais ampla que se fez ao “Substitutivo Paulista” foi a de que um Código de Menores que atribuía a um juiz resolver problemas de saúde, educação, profissionalização, recreação e segurança garantia ao juiz de menores poderes de “superministro” (CAVALLIERI, 1986). Interessante notar que, durante o processo legislativo que levou à aprovação do ECA, Nelson Aguiar mencionava essa representação social dos juízes com “superpoderes”:

Para que não reste dúvida alguma no espírito de ninguém sobre a natureza aberrantemente antijurídica e agora claramente inconstitucionalmente desses poderes, eis uma descrição do Código de Menores atual, feita pelo ex-Juiz de Menores de Niterói, no Rio de Janeiro, e ex-presidente da Associação Brasileira de Juízes e Curadores de Menores, Dr. Jorge Uchôa de Mendonça, que tão bem conhece essa lei de exceção e no entanto ainda luta por sua manutenção em pleno estado de Direito. Eis o que diz o ilustre magistrado: "O que é o instrumento de trabalho de um juiz de menores? Uma lei estranha, extravagante, que aparece no cenário jurídico nacional

espanando princípios, abandonando regras fundamentais, princípios fundamentais do direito, fixando que a iniciativa é informal, a presença do advogado é necessária só em grau de recurso, se a medida adequada ao caso não estiver prevista em lei o juiz decide livremente... Fica inserido no contexto do Poder Judiciário um homem com um superpoder, tendo que se autopolicar para aplicá-lo com justiça, equilíbrio e equidade (AGUIAR, 1989a, p. 10796).

Para Cavallieri (1986, p. 41), a maior alteração introduzida pelos juízes de menores no anteprojeto de Código de Menores, já com a reformulação dos juristas paulistas, foi, “inegavelmente, aquela que implantou a doutrina da situação irregular. A partir daí, fixou-se a destinação do Código e lastreou-se o fundamento do Direito do Menor”. Essa era a principal característica da posição defendida pelos “juristas menoristas”, a necessidade de elaboração de um campo do conhecimento específico, especializado. Os “menoristas” defendiam que o “problema” da intervenção estatal estava no âmbito da execução das determinações judiciais, e não na lei.

Defendiam, na linha do que era realizado a partir da FUNABEM, uma visão dita “científica”, em que eram unidas as ciências jurídicas e as “psi”. Nos trechos da obra de Cavallieri (1986, p. 147) podemos verificar o chamado direito do menor era considerado “um conjunto de normas jurídicas dirigidas à definição (diagnóstico), tratamento (terapia) e prevenção (profilaxia) da situação irregular (estado de patologia social) do menor, tem-se que as instituições se adaptam aos objetivos da ciência jurídica”. Ainda, segundo o autor:

O historiador do futuro dividirá a proteção do menor no Brasil em duas épocas, antes e depois da FUNABEM. Esquecendo-se do equivocado período em que uma indicação política interrompeu a científica e adequada direção da FUNABEM começada por Mario Altenfelder. (...) Além de resultar na extinção do SAM, que se deteriorara apesar dos esforços de seus dirigentes e funcionários, devido à sua colocação burocrática no Ministério da Justiça, a FUNABEM permitiu a elaboração de uma filosofia em que a ciência foi inserida no contexto de sua operatividade (CAVALLIERI, 1986, p. 151).

Ainda, a ONU elegeu 1979 como o Ano Internacional da Criança, com objetivo de sensibilizar o mundo para os problemas que afetavam a infância. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ampliou sua atuação no Brasil²⁶, focando e fortalecendo os grupos que começaram a problematizar a situação dos “menores” e a própria PNBEM (UNICEF, [20--]). Nesse sentido, já havia uma pressão internacional para que o Brasil reformasse seu modelo de intervenção sobre a infância e a juventude. Como abordamos adiante, a UNICEF forneceu um apoio técnico e financeiro fundamental aos movimentos sociais nacionais, além de ter participado do processo de debate, redação e aprovação do ECA.

²⁶ A UNICEF já atuava no Brasil desde a década de 50 (UNICEF, [20--]).

Nesse período, também surgiram experiências pastorais e populares importantes dentro da Igreja Católica, em defesa das crianças: o Movimento República do Pequeno Vendedor, na década de 1970, a Pastoral do Menor, em 1977, e o Movimento de Defesa do Menor em São Paulo, constituído por políticos e profissionais liberais (advogados, jornalistas, assistentes sociais, psicólogos), visando a denúncia e o questionamento da violência praticada no interior da FEBEM e, nas ruas, pela polícia, contra crianças e adolescentes. Em seu trabalho, Paula (2011), relata a influência das pastorais e da Igreja Católica na formulação e execução do atendimento em meio aberto de crianças e adolescentes, trabalhando entre a filantropia e a política.

Porém, a reforma não trouxe alterações significativas em relação ao modelo anterior. A legislação continuava sendo destinada aos jovens considerados em situação de vulnerabilidade, agora oficializada no artigo 2º como “situação irregular”, abarcando tanto aqueles considerados infratores como aqueles em situação de vulnerabilidade econômica e social. Considerava-se em situação irregular as crianças e adolescentes: 1) privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsável ou da manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; 2) vítimas de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; 3) em perigo moral, devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes e em exploração de atividade contrária aos bons costumes; 4) órfãos ou em situação de abandono; 5) considerados com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; e, por fim, 6) os considerados autores de infração penal (BRASIL, 1979).

Em definitivo, as condições pessoais, familiares e sociais era o que continuava determinando a situação da criança ou adolescente, em mais uma reafirmação da prática de uma cultura jurídica e institucional que já atendia às disposições reformadas do Código de Menores. Conforme destacado por Saraiva (2005), o “novo” Código de Menores incluía praticamente 70% da população infanto-juvenil brasileira, permitindo que mais tarde se afirmasse que quem estava em situação irregular era o Estado brasileiro. Ainda, o autor aponta que 80% dos jovens privados de liberdade não haviam cometido qualquer infração (SARAIVA, 2005). Ou seja, situações atípicas, em que adultos dificilmente seriam condenados, para crianças e adolescentes, resultavam em privação de liberdade. De acordo com Earp (1993), ainda que o Código previsse medidas em meio aberto, como a liberdade assistida, a internação foi a medida historicamente escolhida pelos juízes brasileiros para encaminhar a assistência e a repressão da juventude em situação de vulnerabilidade no Brasil.

Sobre o processo de redação de tal reforma, em discurso no plenário da Câmara dos Deputados em 1989, Nelson Aguiar também apontou que, ignorando os resultados da CPI, a reforma do Código de Menores representaria “apenas a reforma cosmética de um velho Código”, saído das “entranhas da ditadura”. O parlamentar criticava o fato de a reforma haver sido redigida por juízes, técnicos e curadores de menores, associando a ausência de participação à ditadura militar, como no trecho abaixo. Como abordamos adiante, esse embate entre juízes que defendiam o Código de Menores e aqueles que defendiam sua revogação é uma disputa central no processo de elaboração do ECA.

O Congresso aprovou "sem uma vírgula sequer" um substitutivo gerado fora de seus muros. Escrito por juízes que deviam aplicar a lei, sem audiência alguma dos destinatários e da sociedade por suas entidades representativas, e entregue, não diretamente como sugestão ao Parlamento, o que seria compreensível, mas ao cerne do Regime discricionário da ditadura para daí ser passado a um Congresso mutilado em suas prerrogativas e submetido ao rígido controle do superpoderoso e hipertrofiado Poder Executivo. Foi essa a razão por que o Código de Cavalieri foi aprovado no Congresso sem que se tenha colocado uma vírgula. O Código de Menores ainda em vigor coloca nas mãos do Estado-Juiz os mesmos poderes discricionários que o AI-5 colocava nas mãos dos ditadores. Hoje, o Estado-Juiz, pode fazer o que bem entender com as crianças: prendê-las, confiná-los ou dá-las à adoção (AGUIAR, 1989a, p. 10796).

Com a reforma de 1979, ocorre uma readequação dos conceitos utilizados de acordo com a racionalidade e os saberes dominantes no momento. Diante da pressão internacional e nacional por reformas na legislação, o Estado brasileiro responde a esse apelo, mas sem qualquer modificação do conteúdo e das diretrizes do modelo anterior. Os juízes seguiram imbuídos de amplos poderes na tomada de decisões sobre a vida de crianças e adolescentes, especialmente a partir da perspectiva de que o magistrado não deveria se ocupar apenas das questões tipicamente jurídicas, mas também deveria ser capaz de suprir as deficiências impostas pela ausência de políticas públicas adequadas.

Nesse sentido, Alexandre Onzi Pacheco, assistente social da FASE-RS, destaca o conceito de completude institucional que acompanhava tal modelo de intervenção, em que as instituições como a FEBEM deveriam dar conta de “toda a problemática do menor” (PACHECO, 2016). Na prática, isso significava que a instituição era responsável por todas as áreas da vida do jovem, como saúde, educação e assistência. Todo o atendimento era centralizado e realizado dentro da instituição, sem relações com outras políticas públicas. Esse conceito de “completude institucional” autorizava a retirada de jovens do convívio social para que suas demandas fossem, supostamente, atendidas dentro da instituição. O jovem passava fome? Internado na instituição ele seria alimentado. O jovem usava drogas? Dentro da

instituição ele seria “tratado”. Para Pachecho (2016), esse modelo centrava-se na exclusão dos jovens da sociedade. De acordo com o entrevistado:

Esse conceito mostra pra ti que este sujeito era apartado da sociedade e trazido pra dentro de um universo institucional onde se misturava tudo, quem era infrator e quem era abrigado no mesmo lugar. E, ali, quem sabia o que era bom para aquela criança era quem? Era a criança? Tu achas que era a criança nesse modelo? Quem é que sabia? Eram os técnicos, diretores, os agentes, alguém do mundo adulto. O mundo adulto que dizia qual era a necessidade e qual era a solução [...] O modelo FEBEM é o modelo da completude institucional, o modelo do apartheid social, um modelo higienista e um modelo do controle. A finalidade não é a cidadania, não é atender aquele sujeito. Portanto não tem Plano Individual de Atendimento, tem PAC, Plano Coletivo, mistura tudo, uniforme em todo mundo, corta o cabelo igual e anda na linha amarela. Inclusive eu vi guri andando na linha amarela no antigo ICM. Linha amarela mesmo, no chão, de braço cruzado com a Brigada Militar em cima. Quer dizer, o conceito FEBEM é este conceito (PACHECO, 2016)

Assim, a medida adotada tanto para jovens considerados infratores como para vítimas ou “protegidos” será a privação de liberdade por tempo indeterminado. Enquanto os adultos dispunham de garantias processuais, aos adolescentes era imposto um sistema que previa faculdades quase que ilimitadas para a intervenção estatal, com um amplo poder discricionário. O ato infracional cometido continua em segundo plano, dando-se ênfase ao contexto social, econômico e familiar do jovem (SARAIVA, 2005). Para Earp (1993), embora consideradas instituições educacionais e profissionalizantes, não se encontra qualquer dimensão educativa nas práticas institucionais do período, que se perde no emaranhado cruel e burocrático em que o jovem nunca é considerado, social ou individualmente. A rígida disciplina acaba tornando-se mecanismo de exclusão social.

A lógica da inimputabilidade do adolescente permanecia centrada em sua suposta incapacidade de entendimento, percepção superada a partir da reforma penal de 1984 por meio da Lei n. 7.209. A opção pela manutenção da inimputabilidade penal aos 18 anos tratou-se de uma opção baseada em critérios de política criminal. Considerou-se o critério desenvolvimentista de que a criança e o adolescente eram seres em formação, ainda não socializados e instruídos, indicando que a educação deveria ser o caminho adotado para sua formação, e não a criminalização. Indicava-se que os jovens não deveriam ser submetidos ao tratamento dispendido aos adultos, em razão da possível contaminação por valores e condutas inapropriadas. Entretanto, ainda era indicado o afastamento do “jovem delinquente” do convívio social, que deveria ser confinado em instituições muito semelhantes às carceragens de adultos. Como referido, a diferença era que os adultos contavam com garantias processuais. E, mais uma vez, a aposta era na institucionalização (SARAIVA, 2005; PIPA, 2014).

No Rio Grande do Sul, em conversa com uma funcionária da FASE a mesma afirmou que, nessa época, as instituições eram “uma casa de horrores”. As crianças e jovens estavam sujeitos à disciplina constante e castigos físicos e psicológicos intensos. “Nem faz bem lembrar”, afirma a funcionária (Informação verbal)²⁷. Nesse período, intensificou-se a repressão sobre os jovens selecionados pelo sistema de justiça, aprofundando o estigma dessa parcela da população, especialmente por meio dos recursos discursivos dos saberes “psi”, os quais passaram a fornecer as bases legitimadoras do processo de exclusão de jovens em situação de vulnerabilidade e selecionados pelo sistema de justiça juvenil.

Porém, ainda que não se tenha levado em consideração suas demandas ao momento da reforma legal, o movimento de profissionais seguiu fortalecendo-se. Com a força do discurso dos direitos humanos no período de transição democrática, bem como a partir das diretrizes internacionais emanadas por organismos como a ONU e a OEA, foi importante, nesse contexto, a consolidação da percepção desenvolvimentista de que essa parcela da população mereceria atendimento especializado em razão de sua condição especial de pessoa em desenvolvimento, perspectiva adotada pelo Brasil e pelos principais organismos internacionais de direitos humanos, os quais recomendavam – e seguem recomendando – a existência de um sistema de justiça especializado para processar, julgar e responsabilizar jovens autores de delitos²⁸. Especialmente a partir de 1985, com as Regras de Beijing, são traçadas as principais características de um modelo de justiça juvenil baseado nos direitos humanos considerado adequado pela comunidade internacional e adotado por diversos países, o Brasil entre eles.

Por fim, destacamos que tanto as produções de historiadores como de juristas sustentam uma perspectiva baseada na noção de controle social de uma parcela da população. É dizer, identificam e descrevem o modelo desenvolvido como uma estratégia de controle destinada a identificar e marginalizar determinado coletivo social, a juventude pobre. Apesar de o modelo de intervenção adotado pelo Estado brasileiro ser claramente voltado para um

²⁷ Depoimento realizado em conversa em outubro de 2016, na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul.

²⁸ O Brasil é signatário de diversos instrumentos de proteção que indicam o proceder estatal nesse sentido, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude, conhecida como regras de Beijing (ONU, 1985), da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, Diretrizes de Riad (ONU, 1990). A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança – ratificada internamente pelo Decreto 99.710/90 – estabelece que *criança* é o sujeito de até 18 anos de idade. Conforme tal convenção e, também, de acordo com as Regras de Beijing e as Diretrizes de Riad, existe uma divisão entre a fase adulta e a fase infanto-juvenil, bem como tais documentos distinguem os tratamentos estatais perante as práticas delituosas.

público específico e baseado em preconceitos sociais, não podemos afirmar a existência de um projeto político unívoco e homogêneo de atenção à juventude.

Nesse contexto, Roigé (2010) aponta que a configuração estatal e institucional dos países latino-americanos leva a uma incapacidade desses Estados para criar um sistema de leis e normas consistentes capazes de controlar de maneira efetiva o comportamento social. O que se percebe, geralmente, são as dissonâncias entre as diretrizes das leis e as práticas, apontando para os efeitos não previstos ou não desejados das reformas legais, que, por sua vez, indicam certa ineficiência ou incapacidade do funcionamento institucional em seguir as diretrizes estatais.

Baseando-se nas alterações legislativas, as tensões e disputas presentes nesse processo tendem a perder-se e, da mesma forma, tende-se a considerar os marcos legais como determinantes para a criação de novos modelos. Por outro lado, uma perspectiva de longa duração coloca em evidência um sentido de progressividade da política e da institucionalidade menorista ao longo do século XX, alinhado às práticas sociais já estabelecidas, que só vão ser questionadas no final do século (ROIGE, 2010).

Esses aspectos costumam ficar de fora, ou opacos, na maioria das produções advindas da área do direito, cuja ênfase se coloca na vocação disciplinadora do Estado, baseadas nos estudos foucaultianos. Conseqüentemente, prevalece nessas leituras um conjunto de críticas inspiradas nos ideais do presente, considerando-se o passado em oposição direta ao presente, enfatizando-se uma dicotomia entre, por exemplo, a ausência de garantias processuais no Código de Menores e a existência de garantias processuais introduzidas pelo ECA. Referimo-nos, especialmente, a todo o processo de construção em matéria de direitos humanos, mas também ao processo de criação de conhecimento relativo à infância e à adolescência, e de transformações nas representações sociais e nas pautas ligadas à educação dos jovens. Há, em todo esse período, uma crescente preocupação em relação à juventude e sua proteção.

O que se conhece usualmente como o estudo da minoridade no nosso país foi um campo no qual predominaram as discussões normativo-jurídicas. O próprio conceito de minoridade responde a uma definição normativa do objeto de estudo. Desde essa perspectiva, a fratura infância/minoridade seria o resultado de uma forma específica e especializada de intervenção sobre o social que toma como objeto certos setores da população. Algumas crianças e adolescentes deixariam de ser apenas crianças e adolescentes no momento em que são selecionados pelas instituições filantrópicas e pelo Estado.

O que o olhar jurídico atual postula é que a emergência dessa legislação implicou em uma legitimação da criminalização da infância pobre, no sentido de conferir à justiça um amplo

poder de intervenção sobre os jovens, incluindo o poder de dispor destes por meio da internação e da separação familiar, com a perda do poder familiar. A criação dessa institucionalidade jurídico-legal será compreendida como o marco inicial de uma cultura de judicialização das políticas sociais, ou seja, a tentativa de resolver por meio de normas jurídicas as deficiências das políticas sociais básicas (MÉNDEZ, 2000). A intervenção judicial se diferencia do agir das políticas sociais nessas análises, em geral, por seu poder coercitivo sobre as pessoas, pelo grau de intromissão que confere ao Estado e a perda de liberdades individuais que o acompanham.

Um primeiro contraponto a esses olhares nos oferece Rizzini (2007), cuja perspectiva relativiza a emergência legislativa como ponto determinante para analisar o tema. As leituras advindas da história tendem a analisar um prolongado processo prévio que se inicia com a emergência de atores e instituições ligadas ao cuidado e à atenção da infância órfã e abandonada, como expressões de um processo de sensibilização crescente pela questão da juventude, inicialmente centrada em garantir sua sobrevivência, diante dos altos níveis de natalidade e mortalidade e da prática de abandono que muitas vezes culminava na morte de crianças. O resultado disso teria sido, como explica Alvarez (1989; 2003), a criação de instituições como as rodas de expostos.

Há uma crescente problematização da questão da infância por parte da sociedade e do Estado, ao mesmo tempo que a indiscriminação em relação aos adultos e a desumanização que os jovens sofriam em seu tratamento penal eram criticadas e denunciadas. Assim, nesse contexto, é possível afirmar certo caráter progressista da nova institucionalidade que foi sendo desenvolvida no início do século XX, na medida em que buscava dar atenção a jovens em situação de vulnerabilidade social.

Dentro desse processo, surgiu a necessidade de contar com leis especiais que ampliaram e legitimaram juridicamente esse conjunto de práticas, as quais iam adquirindo maiores componentes de cientificidade – de acordo com os parâmetros da época. O que identificamos é resultado de uma confluência entre a filantropia assistencial, o higienismo, a criminologia, o direito e a educação. Trata-se de uma série de concepções que penetram na vida social e nas práticas institucionais da época. Entre elas, uma nova concepção do delito e da pena. Enquanto o delito passa a ser entendido como uma doença tratável, as formas de castigo passam a ser entendidas enquanto formas de defesa social e prevenção, dentro das quais adquiriam especial importância a ideia de correção dos jovens. Roigé (2010) aponta que, desde o discurso pedagógico, aparecia a ideia de que, para ser educado, o jovem precisa ter algumas condições, ou seja, que nem todo jovem era educável e, para isso, haveria a necessidade de ser corrigido antes de ser educado.

Normalmente, quando pensamos no modelo tutelar, pensamos nas violações de direitos que ocorriam nas instituições de internação, pensamos nos modelos da FEBEM, na indiferenciação entre abandono e delinquência, e na conseqüente criminalização da pobreza construída sobre as bases de tal modelo. Porém, sem negar esses fatos e conseqüências negativas, gostaríamos de introduzir a importância de tal modelo para a construção de um modelo de justiça especializado para a juventude. Ao analisarmos os discursos da época, por mais que os resultados práticos nos demonstrem imensas divergências entre o postulado e a prática, como costuma ocorrer no âmbito da elaboração legislativa e aplicação do direito, não se pode negar que o modelo tutelar traz a perspectiva de separação entre um sistema exclusivo para adultos e um sistema exclusivo para jovens, que mereceriam uma intervenção estatal distinta. Ainda que seja possível perceber diversas referências e associações entre juventude e criminalidade nos discursos da época, também se destaca a vontade de despenalizar o tratamento ao jovem, afastando-se do âmbito do direito penal. Nesse sentido, postula-se um modelo que substitua o sistema penal por formas menos repressivas de intervenção.

Assim, a emergência do Código de Menores de 1927 não marcaria uma mudança drástica nas práticas relacionadas aos jovens, mas veio para legitimar um modelo preexistente, no qual foram introduzidos componentes vinculados às formas de pensar da época. É dizer, a prática da internação de jovens aparece como prévia à sanção da lei do Código de Menores. Diferentemente dos estudos jurídicos, que identificam a construção de uma técnica de controle e criminalização, os estudos historiográficos destacam o caráter modernizador e de especialização que o Código de Menores imprimiu nas formas de intervenção sobre a infância e adolescência, com a retirada dos jovens dos círculos policiais e penitenciários e a institucionalização de uma política estatal que, ainda que tivesse na privação de liberdade sua centralidade, tomava o jovem como objeto de proteção. Assim, esses elementos complexificam a leitura sobre o período tutelar, geralmente lido de forma negativa a partir do referencial dos direitos humanos.

Ressaltamos que os diferentes modelos apresentados não representam categorias estanque, ou seja, não são simplesmente sucessivos ou lineares, mas concomitantes na medida em que se agregam e se transformam, adquirindo novas faces com o passar do tempo, mas mantendo diversos aspectos do modelo anterior. No próximo capítulo, buscamos ressaltar as disputas em torno da elaboração do ECA, bem como as diferenças e continuidades relacionadas ao momento anterior, buscando evitar uma leitura dicotômica entre os dois períodos.

4 AS DISPUTAS EM TORNO DA DEFINIÇÃO DO MODELO DE JUSTIÇA JUVENIL DO ECA

Em junho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi aprovado na Câmara dos Deputados. Nos debates que seguiram no parlamento, o texto da lei foi exaltado como uma revolução, como expomos adiante. Da mesma forma, muitas das obras que abordam o desenvolvimento da justiça juvenil no Brasil utilizam tal expressão, apontando o ECA como uma ruptura de paradigmas do ponto de vista do modelo de justiça adotado anteriormente, bem como ressaltando a intensa participação da sociedade civil em tal processo. Porém, de que forma esse movimento foi articulado e ganhou relevância a ponto de alcançar a aprovação do ECA são fatores não suficientemente explicados. Dessa forma, o ECA parece, muitas vezes, haver sido fruto de um consenso entre todos os atores envolvidos no processo de sua elaboração e aprovação o que, como identificamos, não foi dessa maneira. Por isso, interessava-nos compreender como o tema entrou na agenda pública e parlamentar e quais as disputas em termos de racionalidades, como formas de pensar a justiça juvenil, e representações sociais sobre juventude e criminalidade que permearam esse processo. Por tais motivos, buscamos resgatar esse percurso, fundamental para compreender como chegamos à atual configuração do modelo atual de justiça juvenil no Brasil.

No contexto de críticas contra o regime autoritário, de mobilização dos movimentos sociais, com a influência de organismos internacionais e com a hegemonia dos discursos centrados em direitos humanos, os chamados “meninos e meninas de rua” surgem como uma figura emblemática da situação da infância e adolescência no país. Por meio do debate sobre esses jovens, discutia-se sobre as periferias urbanas, bem-estar e dignidade.

Nesse momento, o movimento pela democratização do país ganhava impulso, mobilizando a população pelas eleições diretas. Movimentos e partidos políticos com raízes populares e com programas partidários progressistas ganharam nova expressão. Segundo Faria (1996, p. 216), no decorrer da década de 1980, a definição do complexo institucional a cargo da formulação, implementação e avaliação da política social foi permeada por uma discussão “que muitas vezes colocou o Estado e a sociedade em polos antagônicos, seja quanto ao nível de responsabilidade, seja quanto ao caráter e oportunidade da atuação desses foi atores”. Por muitas décadas, a atuação da sociedade foi predominantemente filantrópica e voluntária; mas naquele momento passava a ser comunitária e participativa.

Vale destacar que não encontramos muitos aportes sobre o momento específico de elaboração do ECA, sendo mais comum a afirmação genérica de que o Estatuto foi construído

com o apoio de movimentos sociais, especialmente aquele vinculado aos meninos e meninas de rua, e de trabalhadores da institucionalidade construída ao redor da FEBEM, e que a aprovação da nova legislação representaria uma grande ruptura em relação ao momento anterior.

4.1 As estratégias dos movimentos sociais

Já no fim da década de 1970, inicia-se a abertura política, abrindo caminho para a legalização dos partidos políticos que atuavam na clandestinidade. Ainda, iniciou-se a reorganização e institucionalização das organizações sindicais, a ampliação das associações de classe, e a ampliação dos movimentos sociais que, rearticulados, saíram da clandestinidade para lutar por direitos básicos. Assim, constituiu-se uma vasta agenda de questões envolvendo as políticas de educação, saúde, habitação e saneamento básico, previdência social etc. Dessa forma, as dinâmicas observadas no âmbito da infância e da adolescência fazem parte de um processo mais amplo de questionamentos que foram ganhando força à medida que a luta pela redemocratização se consolidava, chegando ao momento da Constituinte, momento em que importantes reformas legais e simbólicas foram elaboradas, como no caso dos direitos da criança e do adolescente (FARIA, 1996).

No Brasil, os debates sobre os direitos da criança e do adolescente eram vinculados aos jovens em situação de rua. Nesse momento, havia uma proliferação de estudos que tinham como objetivo conhecer e caracterizar esse grupo ainda pouco conhecido, destacando suas características, origens, atividades e inserção familiar. A primeira fase de produção acadêmica sobre o tema em várias cidades do país, demonstravam a extensão e a gravidade do problema, que passou a ser reconhecido em âmbito nacional. O extermínio de jovens por parte de grupos organizados foi um fenômeno que ganhou destaque, especialmente ao longo dos anos 1980, levando à produção de estudos com caráter de denúncia.

Dessa forma, passou-se a ter acesso a um conjunto de informações que não estava antes sistematizada. Esse conjunto de informações repercutia na sociedade, traduzindo em números “uma problemática cujas evidências não se podia mais subestimar” (RIZZINI; RIZZINI, 1996, p. 70). As estratégias de sobrevivência da “criança pobre” era o tema de diversas pesquisas e estudos de campo que tinham como objetivo corrigir e ampliar o conhecimento existente sobre as condições de vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Segundo Rizzini e Rizzini (1996), esse aumento de produções científicas sobre o tema provocou o rompimento de uma série de mitos até então sustentados. Segundo as autoras,

merecem destaque duas revelações, em virtude do impacto que causaram na sociedade. A primeira diz respeito à constatação de que os chamados “menores abandonados” não eram realmente abandonados, possuíam família. Alguns viviam nas ruas, mas outros passavam somente os dias nela. Suas famílias eram, certamente, pobres, mas não necessariamente “desestruturadas”²⁹, ao contrário do que se afirmava na época.

Os anos 1980 vieram a comprovar que essa parcela da população vivia em sua maioria em famílias nucleares e que muitas crianças se encontravam imbuídas da responsabilidade de participar do orçamento familiar. As pesquisas retratavam as estratégias de sobrevivência dos jovens responsáveis por garantir seu sustento, destacando a importância do fator “ter de gerar renda” para eles, destacando os meios utilizados para tanto, os quais incluíam uma série de atividades, inclusive ilegais. O trabalho infantil e a situação de rua passavam a ser tratados em conjunto. Além disso, alertava-se para o fato de que o chamado “menor carente” não constituía uma minoria no país, já que mais da metade da população de 0 a 17 anos (57,1% em 1981) poderia ser assim classificada, por pertencer a unidades domésticas economicamente vulneráveis (RIZZINI; RIZZINI, 1996).

A partir do questionamento desses mitos, muito se avançou em termos de conhecimento sobre as condições de vida da população juvenil. De menores abandonados que necessitavam de caridade ou da intervenção assistencial do Estado, reconhecia-se que havia milhões de crianças atingidas pelas mazelas da pobreza e pelas deficiências das políticas públicas básicas. Rizzini e Rizzini (1996) destacam que essa compreensão possibilitou uma mudança radical de perspectiva e abriu espaço para o surgimento de novas propostas de intervenção sobre essa realidade. Houve uma conscientização crescente por parte da sociedade em relação à situação dessa parcela da população juvenil, que passou a ser percebida como parte de uma conjuntura política marcada pela desigualdade social. De acordo com Rizzini e Rizzini (1996, p. 87):

²⁹ O conceito de famílias desestruturadas era comum à época. A partir de tais estudos e debates críticos, passam a surgir críticas a categorias que tomam como padrão dominante de família um modelo que não corresponde à realidade de vida das camadas mais pobres, marcadas pela ausência paterna, por exemplo. Nesse sentido, de acordo com Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária: “A desnaturalização do conceito de família, a desmistificação de uma estrutura que se colocaria como ideal e, ainda, o deslocamento da ênfase da importância da estrutura familiar para a importância das funções familiares de cuidado e socialização, questionam a antiga concepção de “desestruturação familiar” quando abordamos famílias em seus diferentes arranjos cotidianos. Vimos, agora, surgir a imperiosa necessidade de reconhecimento do direito à diferença, desde que respeitado o referencial dos direitos de cidadania. Ou seja, a família nuclear tradicional, herança da família patriarcal brasileira, deixa de ser o modelo hegemônico e outras formas de organização familiar, inclusive com expressão histórica, passam a ser reconhecidas, evidenciando que a família não é estática e que suas funções de proteção e socialização podem ser exercidas nos mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais, refutando-se, assim, qualquer idéia preconcebida de modelo familiar ‘normal’” (BRASIL, 2006, p. 29).

É preciso que se diga com todas as letras, e temos base científica para o fazer, que ao contrário do que convenientemente se manteve por muito tempo, essas crianças não são órfãs, abandonadas ou perigosas. São, antes, vítimas de um sistema injusto, que lhes nega o básico e lhes condena ao descaso, ao abandono e à orfandade de sua cidadania.

Nesse momento, já começam a aparecer perspectivas críticas ao termo “menor”, percebido como discriminatório e estigmatizante. Naquele momento:

Era preciso aprender a olhar aqueles meninos sem as categorias estigmatizantes do Código de Menores e da PNBEM”. Chamá-los de menores era enquadrá-los nas categorias inscritas nas leis de controle social da infância e da juventude que, só então, nos espíritos mais críticos, começavam a ser percebidas como parte do entulho autoritário que a reconstrução democrática da vida nacional, um dia, haveria de banir do panorama legal brasileiro. (COSTA et al., 1996, p. 9)

Com esses desenvolvimentos, o tema dos jovens institucionalizados, cujo universo era até então desconhecido, passou a ser igualmente focalizado pelos pesquisadores. Os problemas de pesquisa diziam respeito às características comuns às crianças internadas, os motivos para sua internação, os efeitos da internação e as representações sociais sobre os jovens privados de liberdade. Além disso, buscavam traçar o “perfil” do jovem institucionalizado, geralmente chegando à conclusão de que eram, em sua maioria, negros e advindos de áreas periféricas das grandes cidades (RIZZINI; RIZZINI, 1996).

A pobreza aparecia como fator determinante para entender porque os jovens eram privados de liberdade. Uma das causas apontadas era também a dificuldade das famílias em lidarem com a conduta dos adolescentes. Há relatos de que as próprias famílias procuravam as instituições de internação ou os juizados de menores para auxiliá-las a “disciplinar seus filhos” (RIZZINI; RIZZINI, 1996, p. 72). Em sua pesquisa, Fonseca (1987) analisou dinâmicas familiares de famílias de um “território pobre” de Porto Alegre, identificando casos em que famílias entregavam seus filhos para serem cuidados pela FEBEM, diante de diversos fatores, como impossibilidade de sustentar o jovem ou em razão de novos arranjos familiares. A autora destaca o conceito de “circulação de crianças” na comunidade, já que a criação dos jovens passaria por mais de um adulto de referência, como avós, tios e vizinhos (FONSECA, 1987).

Até então eram escassas as pesquisas que trabalhavam com a intersecção entre juventude e criminalidade. Em princípio, as práticas infracionais apareciam mais como uma forma de “fazer um extra” (RIZZINI; RIZZINI, 1996, p. 83). Sobre a ausência de estudos sobre a prática de delitos por jovens, Rizzini e Rizzini (1996, p. 83-86) apontavam que se constituía em uma enorme lacuna, e que pouco se sabia sobre a vinculação de jovens com a criminalidade:

Podemos dizer que o mito de que toda criança que vemos perambulando pelas ruas é “pivete” ou “trombadinha” não caiu por terra. No entanto, há dados surpreendentes

que sugerem que a parcela de menores infratores é pouco significativa. O estudo precário do tema dos bandos ou gangues parece indicar à primeira vista que não existem esses grupos organizados na rua, mas outra possível explicação para essa lacuna refere-se ao fato de não se tratar de um fenômeno muito visível nas cidades brasileiras. [...] Os resultados das pesquisas sobre o grupo de meninos de rua que se envolve em atividades marginais mostram que esse número é menor se comparado ao universo daqueles que trabalham. No entanto, não se conhece a dimensão e as particularidades do problema, o qual é muito ampliado, sobretudo pela forma como a sociedade se sente ameaçada com a sua presença e pela forma com que muitas vezes é abordado pela imprensa. Torna-se imperativo que as pesquisas focalizem o tema para que seus resultados possam subsidiar novas propostas de trabalho que atendam de maneira mais adequada as dificuldades apresentadas por esse grupo.

Desobediência, perambulância, furto, roubo, vadiagem, fuga de casa e consumo de drogas eram termos que apareciam como causas que frequentemente levavam os jovens às instituições privativas de liberdade. Sobre os efeitos da internação, percebia-se que as instituições se situavam em locais distantes das comunidades de origem dos jovens, levando ao enfraquecimento de vínculos familiares. Passa-se a articular a crítica de que a internação causa mais danos do que benefícios. Aduzia-se que, principalmente por longos períodos, a internação seria prejudicial em vários aspectos, em especial no processo de formação da identidade, na escolarização e no desenvolvimento das relações sociais. A questão da formação da identidade da criança e do adolescente internado é alvo de preocupação especialmente por parte de autores com formação em psicologia, surgindo trabalhos alinhados com a teoria do etiquetamento (*labelling approach*), perspectiva que concentra sua atenção sobre os aspectos que definem a conduta humana, substituindo o paradigma da escola positivista pelo paradigma do controle social, deslocando, assim, o foco dos estudos sobre as causas da criminalidade para os processos de criminalização (RIZZINI; RIZZINI, 1996). Ainda, percebe-se a influência da obra “Vigiar e Punir”, de Foucault (1977), na qual desenvolve sua teoria sobre o poder disciplinar nas sociedades modernas; bem como do trabalho sobre as instituições totais desenvolvido por Goffman (2003).

Nesse sentido, em 1984, Queiroz abordava a saída do menor da instituição, mostrando que a marca da FEBEM e da polícia dá certeza de que ele é intrinsecamente criminoso, sendo estigmatizado diante da sociedade, tendo em vista que a FUNABEM era retratada como uma “fábrica de marginais” (QUEIROZ, 1984). No mesmo ano, Campos (1984) aborda a mesma questão, mostrando que a instituição impõe ao jovem uma identidade idealizada de “recuperado”, mas tratando-o de acordo com a identidade atribuída de “infrator”. Campos (1984) também destaca o preconceito da sociedade para com os chamados “menores”, que depois da institucionalização enfrentariam problemas para inserir-se novamente na sociedade. Violante apontava que o jovem acabaria por cumprir a carreira que a instituição lhe traçava,

adquirindo a identidade que lhe era atribuída e distanciando-se cada vez mais do modelo de identidade dos considerados “normais”. Para Altoé (1990), a internação era baseada no silêncio, na submissão e no atendimento violento, não havendo lugar para diferenciação, elemento que dificultaria a formação de indivíduos autônomos. Ainda, tais autores mostram que as representações que os jovens têm de si mesmos são influenciadas pela imagem negativa e preconceituosa que a instituição e a sociedade têm deles.

As pesquisas ajudaram a provocar uma acirrada discussão sobre os efeitos da institucionalização na trajetória de vida dos jovens, contribuindo para a fundamentação das denúncias que se seguiram contra uma prática assistencial caracterizada como discriminatória, violenta e estigmatizante. Segundo Rizzini e Rizzini (1996, p. 86): “as práticas de atendimento dirigidas aos menores infratores são as mesmas que costumavam ser adotadas no século passado para os menores criminosos ou viciosos e não vão muito além do encarceramento de jovens quando detidos pela polícia”. Ressaltava-se a necessidade de novas formas de intervenção sobre a vida desses jovens, menos repressivas.

Assim, a década de 1980 foi decisiva no processo de desenvolvimento de um olhar crítico em relação ao modelo de intervenção estatal sobre a juventude pobre que vinha sendo operado, aprofundando-se o debate sobre novas práticas que possibilitassem uma intervenção menos repressiva, especialmente no condizente à realidade dos jovens que tinham a rua como espaço de moradia e de luta pela sobrevivência.

A obra “O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80”, publicação realizada com o apoio da UNICEF e da FLACSO Brasil, aborda essa vinculação, e traz uma riqueza de detalhes ao descrever o momento de organização dos movimentos sociais em torno dos jovens em situação de rua. No prefácio da obra, Antônio Carlos Gomes da Costa, então ex-presidente do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) que logo iria participar do processo de redação do ECA; Agop Kayayan, representante da UNICEF Brasil; e Ayrton Fausto, representante da FLACSO, afirmam que, naquele momento, não se tinha em vista o que viria pela frente, porém, “uma coisa, no entanto, era certa, era preciso começar a fazer alguma coisa” (COSTA et al., 1996, p. 10).

Defendia-se uma abordagem social e educativa junto aos “meninos e meninas de rua” por meio da prática e da perspectiva oferecida por alternativas comunitárias de atendimento, entendidos como “um caminho promissor” (COSTA et al., 1996, p. 10). Nesse momento de críticas à institucionalização, passou a ser defendido um atendimento realizado no âmbito comunitário.

Essa percepção da necessidade de implementação de práticas comunitárias levou um grupo de técnicos do UNICEF, da FUNABEM e da Secretaria de Ação Social (SAS) – vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) – a darem início ao Projeto de Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, com base em um termo de acordo técnico-financeiro celebrado entre dirigentes das três instituições. A FLACSO integrou-se ao processo mediante convênios com o MPAS, iniciando com a SAS a avaliação e o acompanhamento de vários programas, com o objetivo de localizar e identificar as organizações e programas não institucionalizantes e comunitários, baseados na educação social de rua, iniciativas divergentes da política então em vigor (COSTA et al., 1996).

Constituída a equipe de trabalho, o primeiro passo foi “aprender a fazer com quem estava fazendo” (COSTA et al., 1996, p. 10). Assim, teve início o processo de identificação, registro e divulgação de experiências bem-sucedidas de atendimento a meninos e meninas de rua. De acordo com a publicação, um clima de criatividade institucional marcou aquele período e, nesse contexto, foi desenvolvida uma técnica de aprendizagem/ensino chamada de “semitágio”, termo resultante da fusão entre seminário e estágio, o qual tinha como objetivo proporcionar uma reflexão conjunta e aprofundada sobre a experiência na qual o grupo tinha oportunidade de imergir. Os encontros duravam uma semana, possibilitando, além da troca de conhecimentos e discussões sobre ideias, o estreitamento de vínculos entre os participantes. Oficinas, reuniões, encontros, produção de cartilhas e vídeos constituíram-se canais de socialização do conhecimento produzido nos chamados “semitágios” (COSTA et al., 1996).

Aponta-se que, a partir de tal processo, emergiram dois resultados fundamentais para a construção de um movimento nacional pelos direitos das crianças e adolescentes. O primeiro diz respeito ao acúmulo de ideias e experiências capaz de ser usado para geração de programas de atendimento e para melhoria de programas existentes. O segundo refere-se à consolidação de um grupo de lideranças, conhecido e reconhecido em escala nacional, que representativo, segundo Costa e outros, “do que havia de melhor em termos de compromisso político e de competência real nas atividades junto a meninos de rua e em suas comunidades de origem” (COSTA et al., 1996, p. 10).

O evento que marcou essa fase foi o I Seminário Latino-americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília no mês de novembro de 1984. “Ali, o atendimento alternativo revelou-se perante a Nação com toda sua força e com todo seu frescor de planta nova emergindo com vigor na rica e diversificada floração do movimento social brasileiro naquele período” (COSTA et al., 1996, p. 10). A partir de tal evento, as alternativas comunitárias de atendimento impuseram-se com uma crítica ao

velho modelo assistencialista e correccional-repressivo da articulação entre o Código de Menores e a já desgastada PNBEM.

A partir do caminho traçado na fase anterior, o próximo passo foi organizar um movimento nacional amplo em favor dos jovens em situação de rua. Tratava-se, então, de conferir uma identidade política àqueles grupos de pessoas interessadas que, desde os níveis local, estadual e nacional, já se articulavam de maneira informal em torno do atendimento a essa parcela da população. Dessa forma, foram organizadas comissões locais, em seguida comissões estaduais e, em 1985, foi eleita a Coordenação Nacional do Movimento de Meninos e Meninas de Rua, que, segundo Costa e outros: “foi, sem dúvidas, o evento e a conquista mais importante deste período” (COSTA et al., 1996, p. 11). O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) é um dos protagonistas nesse momento histórico nacional. Em discurso proferido no ano de 1989, o deputado Ademir Andrade, do PCB-PA, cita a importância do movimento no desenvolvimento de uma nova racionalidade de intervenção:

É bem verdade que se começa a formar a forte consciência a respeito da extensão e gravidade do problema, conforme exemplifica o importante trabalho em defesa desses menores realizado pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, pelo qual pessoas e programas estão associados no propósito de se transformar a triste realidade, mediante alternativas não paternalistas ou meramente assistencialistas (ANDRADE, 1989, p. 9427).

O MNMMR era composto, majoritariamente, por profissionais que trabalhavam na atenção direta à população de crianças e adolescentes em situação de rua, em um momento no qual os próprios profissionais passaram a questionar as práticas direcionadas à população por eles atendidas³⁰. De acordo com publicação do próprio movimento, o mesmo surgiu em 1982, mas se constituiu como uma entidade civil independente em 1985, tendo, em 1988, sedes regionais em cinco capitais do país (São Paulo, Recife, Belém, Florianópolis e Brasília) (MNMMR, 1988).

O movimento não prestava atendimento direto aos jovens, mas buscava “mobilizar os próprios menores, os técnicos, os educadores de rua, os diretores, os funcionários de instituições, enfim todos os que estão envolvidos com este segmento da população brasileira”, especialmente para denunciar a repressão e a violência estatal contra jovens em situação de rua

³⁰ Esse movimento nos faz recordar o trabalho de Cohen (1988), em que descreve a tendência observada em torno dos anos 60, no Canadá, por uma revisão dos métodos de intervenção estatal que tinham como foco reduzir a institucionalização e ampliar a intervenção no âmbito comunitário. O autor destaca movimentos como a antipsiquiatria e os movimentos destinados a modificar ou abolir centros de privação de liberdade. Nesse contexto, toma força um discurso em defesa da reforma do sistema penal e das alternativas à prisão, em que os profissionais que trabalhavam nas instituições do sistema penal tiveram um papel central para que as antigas práticas fossem questionadas. Porém, segundo o autor, mais do que uma redução da intervenção estatal, uma consequência desse movimento foi a expansão da intervenção estatal para o meio aberto.

e dentro das instituições estatais, promovendo formas alternativas de atenção direta à juventude em situação de vulnerabilidade, baseada no trabalho de educadores sociais (MNMR, 1988). Dentro de sua perspectiva de mobilização, o movimento não estava atrelado à Igreja ou ao Estado, “tendo garantida sua independência financeira por subsídios de 3 entidades internacionais”, entre elas, a UNICEF (MNMMR, 1988). Em 1988, Reinaldo Bulgarelli, coordenador da Região Sudeste, apontava que:

Estamos conseguindo legitimar essa prática alternativa que até agora acontecia nos porões das instituições pertencentes ao Estado ou às entidades civis. Essa é uma tentativa significativa de superar a política do bem-estar do menor criada em 1964, mas que de 'bem-estar do menor' não tem nada (MNMMR, 1988).

O caráter de disputas e resistências ante esse modelo de intervenção que começa a ganhar força no cenário nacional fica explícito neste trecho da publicação do movimento:

Ao fortalecer as práticas alternativas que visam à mudança do trabalho institucional com os menores, cavamos brechas para justamente influenciar uma nova postura de trabalho. Às vezes, é uma posição de confronto que se torna inevitável nesta nossa proposta. Por exemplo, pode tornar-se difícil dialogar com a FEBEM e esta dificuldade não é a de falar com o presidente da entidade, mas porque a prática da instituição em si mesma já é uma violência, com contenção e repressão, e nada mais (MNMMR, 1988).

O MNMMR não pretendia apenas rever as práticas de atendimento da população jovem em situação de rua, mas também reunir os diferentes técnicos, educadores, diretores, funcionários etc. para discutir em conjunto suas práticas e organizarem-se para interferir na política nacional. Para tanto, entre as estratégias do movimento, estavam a promoção de encontros e eventos. Nesses encontros, a participação se dava em caráter pessoal, não em nome de instituições ou compromissos político-partidários. “Isso dá uma riqueza maior ao Movimento se todos estão comprometidos com os menores numa luta em conjunto”, afirmava-se (MNMMR, 1988). Ainda, o movimento buscava “conquistar um espaço de luta maior, organizando-se como um movimento popular e atuando junto com outros movimentos populares” (MNMMR, 1988). O movimento buscava uma articulação com outros setores da sociedade, afirmando que a questão dos jovens “menores” não era uma questão isolada de outras questões sociais, o que pode ser identificado à intersectorialidade que depois viria a ser adotada pelo ECA, em oposição à completude institucional pautada pela PNBEM. Por fim, ressaltava-se que o movimento era aberto à participação da população e que não possuía qualquer espécie de filiação dos seus participantes. A publicação também fazia parte da estratégia do movimento de difundir suas ações e conquistar mais apoiadores (MNMMR, 1988).

Nesse contexto de discussões sobre novas formas de intervenção e atendimento da juventude, em 1985 foi realizado em São Paulo o Encontro Nacional “Paulo Freire e os

Educadores Sociais”, destacando-se a produção teórica do autor que embasava as reflexões sobre os meninos e meninas de rua, a educação social e os educadores sociais de rua. Em obra publicada em 1989 pela UNICEF, “Paulo Freire e Educadores de Rua: uma abordagem crítica. Alternativas de Atendimento aos meninos de rua”, a apresentação do livro é assinada pelo Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua UNICEF/SAS/FUNABEM, destacando que diante das importantes reflexões e debates realizados na oportunidade do evento, a coordenação do Projeto decidiu organizar a publicação (UNICEF, 1989).

A introdução da obra revela que desde 1983 a UNICEF havia iniciado uma série de ações de apoio a governos, igrejas, instituições privadas e comunidades no sentido de defesa de jovens em situação de vulnerabilidade social na América Latina. Assim, verificamos que tais ações desenvolvidas e apoiadas no Brasil pela UNICEF faziam parte de uma ampla ação realizada na América Latina, a partir do Programa Regional do Menino Abandonado e de Rua, com a finalidade de chamar atenção para as situações de violência e negligência enfrentadas por esses jovens (UNICEF, 1989).

De acordo com a publicação, um dos objetivos do Programa Regional do Menino Abandonado e de Rua era “favorecer a difusão de informação e a divulgação de modelos de atenção não-convencionais” (UNICEF, 1989, p. 8). Lembrando que “convencional”, na época, era o modelo de institucionalização. Assim, o escritório regional tinha a responsabilidade de compilar experiências inovadoras nesse campo, além de produzir e distribuir materiais escritos e audiovisuais referentes a metodologias e modelos de atenção a jovens em situação de risco social. Dentre os princípios propostos pela UNICEF (1989), os quais se buscava difundir, estava a contrariedade à “institucionalização do menor” e a ampliação da participação da comunidade nos modelos de intervenção estatal. Dentro de tal modelo, tinha atenção especial a figura do educador de rua, aquele que forneceria a atenção ao jovem sem retirá-lo de seu ambiente comunitário, buscando fortalecer os vínculos familiares e comunitários, elemento que, anos depois, viria a integrar o ECA. Vale destacar que, em tal obra, também é possível perceber uma leitura da situação dos meninos e meninas de rua que identifica um sistema social responsável por sua situação de vulnerabilidade (UNICEF, 1989).

Nesse contexto, Brasil, México, Colômbia e Equador são destacados pelo órgão da ONU como sendo pioneiros nos esforços para colocar em prática projetos experimentais de atenção aos jovens em situação de rua. Assim, a organização tem um papel fundamental como propulsora de movimentos da sociedade civil pela infância e adolescência na região, tendo realizado um amplo trabalho de promoção de formas alternativas de intervenção e defesa dos

direitos humanos das crianças e adolescentes junto aos governos e instituições privadas (UNICEF, 1989).

Uma das ações mais relevantes nesse período, foi a realização do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em 1986, em Brasília. Esse evento colocou em evidência a natureza política e a identidade do MNMMR. Nos níveis local e estadual de debates, crianças e adolescentes participavam das discussões, de modo que sua apropriação sobre o tema surpreendeu parlamentares e observadores. Sobre essa participação dos jovens como protagonistas de sua própria luta, o MNMMR destacava:

Em 86, fizemos um encontro nacional de meninos de rua, em Brasília, que teve repercussão até internacional, para demonstrar como eles são capazes de estar fazendo suas reivindicações. De lá para cá, surgiram várias comissões de crianças. No Estado de São Paulo tem uma dessas comissões que se reúne para discutir a situação dos jovens, que vivem uma condição de marginalização quase total, e também para propor opções deles a nível local. Assim, eles começam a se organizar nas diversas regiões do País e nós vamos estar colaborando com eles. Inclusive, estamos atentos para que, através do diálogo e da troca de idéias, a nossa colaboração se efetive de forma que não seja imposto para eles um modelo de organização e de ação (MNMMR, 1988).

Entre os assuntos que surgiam a partir das falas dos jovens estavam a saúde, a família, o trabalho, a escola e a sexualidade. De acordo com Costa et al. (1996), em todos os grupos, porém, uma palavra eclodia com espantosa frequência e nitidez: violência. Os jovens denunciavam a constante violação de seus direitos, desde violência intrafamiliar, até a violência sofrida nas ruas, empregada pela polícia, bem como pela justiça e pelas instituições de internação. E mais, também denunciavam a violência da falta de terra, de salário digno para seus pais, de trabalho, de habitação, de escolas, de programas de capacitação para o trabalho, bem como apontavam a ausência de condições de cultura, lazer, esporte e recreação na sociedade brasileira (COSTA et al., 1996). Assim, os jovens apontavam que, de forma direta ou indireta, estavam em contato com alguma ou múltiplas formas de vitimização.

Esse nível de maturidade espantou muitas pessoas, as quais se convenceram, segundo Costa e outros (1996), de que “era chegada a hora de iniciar a luta das crianças e adolescentes no campo dos direitos” (COSTA et al., 1996, p. 11). Nesse contexto, havia o entendimento de que a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte configurava um momento e uma oportunidade únicos para “colocar o nascente Estado Democrático de Direito para funcionar em favor das crianças e adolescentes” (COSTA et al., 1996, p. 11). Aqueles envolvidos nessa luta entendiam que, para conseguir colocar os direitos das crianças e adolescentes na nova constituição, tornava-se necessário começar a trabalhar antes mesmo das eleições dos parlamentares constituintes, no sentido de fazer com que os candidatos a assumirem

compromissos públicos com a causa dos direitos da criança e da juventude (COSTA et al., 1996).

Logo, em setembro de 1986 foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte. Essa articulação do setor público federal envolvia os Ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, da Justiça, e do Trabalho e Planejamento. Em novembro do mesmo ano, o UNICEF assinou com o Ministério da Educação um termo de acordo de cooperação técnica e financeira, assegurando assim a sua efetiva participação no processo de mudanças no panorama legal que ocorreria nos próximos anos. Ainda em 1986, o UNICEF lançou a campanha Criança Constituinte e, segundo a entidade “o apelo era para que brasileiros votassem em candidatos comprometidos com as causas da infância no País” (UNICEF, [20--]).

A Comissão Nacional Criança e Constituinte realizou um amplo processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes. Foram realizados Encontros Nacionais, debates em diversos Estados, ampla difusão de mensagens nos meios de comunicação, eventos envolvendo centenas de crianças em frente ao Congresso Nacional, distribuição de panfletos e abordagem pessoal aos parlamentares, participação dos membros da Comissão em Audiências Públicas dos grupos de trabalho responsáveis pelas diversas áreas temáticas do texto constitucional, bem como foi elaborada uma carta de reivindicações contendo mais de 1,4 milhões de assinaturas de crianças e adolescentes, exigindo dos parlamentares a introdução de seus direitos na nova Constituição Federal (BRASIL, 2018b).

Segundo Costa e outros (1996), a iniciativa privada também participou deste esforço. As redes de televisão cederam espaços para divulgação de mensagens, assim como emissoras de rádio e jornais. Estima-se que, nesta fase, o aporte de cessão de espaço nos meios de comunicação superou a casa de US\$1,8 milhão, contando com a contribuição do Conselho Nacional de Propaganda – órgão do empresariado nesta área – no planejamento, na execução e na articulação de patrocínios para as atividades de comunicação e mobilização social desenvolvidas no período (COSTA et al., 1996).

Além disso, a Agência de Notícias de Direitos da Infância (ANDI, [2000])³¹, com atuação na América Latina, monitorava o que a imprensa dizia sobre a questão da criança, bem como pautava grandes acontecimentos na área da defesa dos direitos, tentando fornecer notícias

³¹ A ANDI é uma organização da sociedade civil que atua até hoje, e tem entre seus objetivos a promoção e o fortalecimento de um “diálogo profissional e ético entre as redações, as faculdades de comunicação e de outros campos do conhecimento, os poderes públicos e as entidades relacionadas à agenda do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos nos âmbitos nacional e global” (ANDI, [2000]).

e fontes alternativas à mídia tradicional (ANDI, [2000]). Com apoio financeiro a partir da cooperação internacional, dois jornalistas, Âmbar de Barros e Gilberto Dimenstein, deram origem à missão da organização, que buscava, naquele momento, chamar a atenção da mídia para a realidade dos jovens em situação de vulnerabilidade, diante de uma imprensa tradicional que reproduzia as representações sociais discriminatórias e estigmatizantes sobre aqueles jovens identificados como “menores”, “desatenta a essa mesma realidade, e com dificuldades em construir para si mesma uma cultura de investigação jornalística na qual os meninos e as meninas pudessem ser trazidos à agenda pública como sujeitos de direito” (ANDI, [2000]). Assim, a ANDI converteu-se em um dos principais mediadores entre a grande imprensa e os grupos sociais que defendiam os direitos das crianças e adolescentes.

Outro ator importante nesse momento foram as entidades ligadas ao Conselho Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), como as Pastorais do Menor³². A CNBB também era citada nos debates parlamentares como um ator a ser levado em consideração nesses debates³³. Essas entidades também foram citadas como atores importantes desse processo nas entrevistas realizadas com atores do debate e das disputas sobre a justiça juvenil, como Méndez (2017) e Sposato (2018).

Ainda durante o trabalho da Constituinte, as entidades não governamentais articularam-se em torno do Fórum DCA (Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente), que teve como primeira meta a sanção do ECA. A articulação do Fórum deu-se em torno de três princípios básicos: 1) respeito à identidade; 2) respeito à autonomia e, 3) respeito ao dinamismo de cada uma das entidades membro (BRASIL, [20--]).

Com o apoio e a pressão desses atores, duas emendas de iniciativa popular, perfazendo mais de 200 mil assinaturas de eleitores foram apresentadas à Assembleia Nacional

³² O objetivo da Pastoral do Menor “é estimular um processo que visa à sensibilização, à conscientização crítica, à organização e à mobilização da sociedade como um todo, na busca de uma resposta transformadora, global, unitária e integrada à situação da criança e do adolescente empobrecidos e em situação de risco, promovendo nos projetos de atendimento direto a participação das crianças e adolescentes como protagonista do mesmo processo”. (PASTORAL DO MENOR, [2000])

³³ Citamos dois exemplos de discursos nesse sentido: 1) “A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, criada ainda no governo do Presidente Castelo Branco, tornou-se virtualmente defasada, até porque esta instituição não veio adequar-se ao patamar das dificuldades sociais seriamente agravadas [...]. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil editou a Pastoral da Criança, baseada em estatutos alentados, a abrir perspectivas mais nobres e compreensíveis para o menor desajustado. Creio que o espírito desenvolvido da Pastoral da Criança deveria ser incorporado às diretrizes doutrinárias da FUNABEM porque, dessa forma, estaria plenamente reestruturada e em condições de arrostar este quadro crítico (MELO, 1989, p. 11854); 2) [...] um apelo dirigido ao Congresso Nacional pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. O que os bispos estão pedindo aos Congressistas? Que votemos aquelas leis complementares e ordinárias fundamentais para que a Constituição possa ser plenamente aplicada (SAMPAIO, 1989a, p. 6422).

Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional”. Seus textos foram fundidos e acabaram entrando no corpo da Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e 8 votos contra. Dessa forma, o caput do artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduz o enfoque básico da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, texto cujo projeto já era conhecido no Brasil quando da elaboração da Constituição Federal³⁴. Assim, em outubro de 1988 o Brasil incorporou em sua legislação os elementos essenciais dessa Convenção Internacional que só seria aprovada em novembro de 1989. Isso ocorreu em razão da força, da habilidade estratégica em comunicação e do compromisso do movimento social que se forjou em termos dos direitos da criança e do adolescente, que contou com o apoio fundamental da UNICEF.

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 determina como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos 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 colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Consolidando-se, assim, a doutrina da proteção integral, em oposição à doutrina da situação irregular manifestada no antigo Código de Menores. Tal norma da Constituição Federal é considerada a base normativa para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), já que seria preciso regulamentar a nova situação legal consolidada em âmbito constitucional.

Em que pese a existência de uma ampla articulação e mobilização nacional para a construção daquilo que viria a se tornar o ECA em 1990, o processo não foi isento de conflitos, como abordamos adiante. No processo legislativo que levou à aprovação do ECA, a incompatibilidade do Código de Menores com a nova Constituição Federal era ressaltada, como, por exemplo, nos seguintes discursos, do deputado Nelson Aguiar, do PDT-ES, e do deputado Octavio Elísio, do PSDB-MG, que cita uma fala de Antônio do Amaral e Silva, juiz de menores de Santa Catarina que participou do processo de redação do ECA:

Já tramita na Casa proposta que institui as Normas Gerais de Proteção à Infância e à Adolescência, visando à substituição do Código de Menores, que se acha ultrapassado no tempo e no espaço. No tempo, porque se tornou anacrônico, em função de seu caráter autoritário, e apenas processualístico; no espaço, porque, em razão da Nova Carta, há que ser revogado, por inconstitucional e inaplicável (AGUIAR, 1989b, p. 269).

³⁴ Muito embora os registros contem que a Convenção estava pronta para ser votada em 1979, para marcar ano internacional da criança na ONU, embates geopolíticos atravessaram as negociações e a publicação do instrumento internacional, sendo somente publicado, então, em 1989. A respeito das tensões e debates em torno da aprovação da Convenção, ver o trabalho de Rosemberg e Mariano (2010).

O atual Código de Menores é uma lei antijurídica, inconstitucional e ultrapassada, baseada na doutrina da situação irregular. Muito sedutor, é verdade, mas enganoso e repleto de mitos e eufemismos que o transformam na prática em um sistema de controle social da pobreza. Ele não tem nada de protetor, mas muito de repressivo e em alguns casos é mais violento que o próprio código penal." Estas são declarações do Dr. Antônio F. do Amaral e Silva, Juiz de Menores de Blumenau, Santa Catarina, um dos defensores do novo Estatuto da Criança e do Adolescente. Para ele o "Estatuto parte de outra doutrina: a de proteção total preconizada pelas Nações Unidas. Pelo atual código os menores só têm um direito: a educação religiosa." É muito pouco (ELÍSIO, 1989, p. 11775).

É possível perceber a articulação de três forças que se uniram em torno do ECA: 1) o mundo jurídico, representado por juízes, promotores, advogados e acadêmicos do direito; 2) o mundo das políticas públicas, representado por assessores da FUNABEM e por dirigentes e técnicos dos órgãos estaduais reunidos no FONACRIAD (Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e o Adolescente) e, 3) o movimento da sociedade civil, representado pelo Fórum DCA e por um grupo de entidades não-governamentais que lhe manifestavam apoio e incentivos durante a campanha pela aprovação do ECA, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e a Associação dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ), esta última representando o mundo empresarial.

Edson Seda, que foi advogado da FUNABEM e membro da comissão redatora do ECA, foi citado em nossas entrevistas como um ator fundamental no processo de elaboração do Estatuto e um “arquivo vivo”, o qual deveríamos aproveitar. Diante das dificuldades de um encontro presencial no Rio de Janeiro, passamos a nos corresponder por meio de e-mails, trocados em junho de 2017. Sobre sua trajetória profissional, contou que, anos antes, fora cedido pelo Instituto Latino-Americano de Criminologia à esfera federal (cedido oficialmente ao Ministério da Justiça), pois estudava a questão infantil-juvenil naquela organização que existia por um convênio entre a OEA e o Governo de São Paulo, e pretendia ampliar o foco de suas atividades.

De acordo com Seda (2017), as organizações da sociedade civil tomaram para si a iniciativa de fazer as proposições para o que, na época, era a proposta para “regulamentar os direitos da criança e do adolescente”. E, nesse contexto, passou a trabalhar no sentido de elaborar um projeto de regulamentação do art. 227 da Constituição Federal. Suas intenções, naquele momento, giravam em torno de “introduzir no ordenamento jurídico brasileiro, os princípios, os conceitos, os métodos de uma nova doutrina que substituísse a então vigente e auto-denominada doutrina da situação irregular” (SEDA, 2017). Conquistada a vitória no âmbito constitucional, faltava elaborar a lei ordinária que revogasse a antiga legislação. Porém, em uma primeira tentativa de levar seu projeto adiante, conta que o mesmo foi rejeitado:

Eu já havia sido perseguido pela ditadura por minhas posições em defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes (não fui e não sou militante ideológico) e fora ...reintegrado às minhas funções por decisão judicial. A contra-gosto dos burocratas da época, elaborei um projeto de regulamentação daqueles direitos constantes da Constituição recém promulgada e tal projeto foi REJEITADO oficialmente, por regular princípios OPOSTOS ao Código de Menores de 1979 produzido pelo regime militar da época (SEDA, 2017).

Logo, um grupo de representante de diversos setores foi reunido para elaborar o texto legal do que viria a se tornar o ECA, entre eles, representantes dos movimentos sociais (a partir do Fórum DCA), representantes da UNICEF e do sistema de justiça, como advogados, juízes e curadores de menores. Seda (2017) relatou que, em São Paulo, reuniam-se os propositores da nova regulamentação, “onde procurei expor minhas sugestões”. De acordo com Seda (2017), “havia harmonia entre os propositores, porque os princípios eram os constantes de nossa Constituição recém promulgada, os quais, por sua vez, já eram os que iriam ser promulgados na ONU para a Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989”. Apesar da referida harmonia entre os propositores, como referimos, o processo não foi isento de conflitos, como relata Seda (2017) sobre a resistência por parte dos chamados “menoristas” e sobre as ações de divulgação do ECA realizadas em todo o Brasil:

Daí o início da redação autônoma para a nova legislação brasileira, não burocrática, iniciou-se em um tripé: Meu projeto, o projeto do Ministério Público de São Paulo, e o projeto do Fórum DCA. Os chamados “menoristas” (nome adotado pelo hierarca maior do Código de Menores de 1979) reagiram como puderam. Nós organizamos seminários em todo o Brasil para a discussão do que seria a nova lei. O primeiro seminário foi organizado pessoalmente por mim, no Hotel Guanabara, ao lado da Candelária, no Rio de Janeiro.

Em discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados em fevereiro de 1989 e em agosto de 1990, após a aprovação do ECA, o deputado Nelson Aguiar cita os atores que participaram da elaboração da legislação, muitos dos quais também foram citados em nossas entrevistas como atores importantes nesse contexto:

Da elaboração da nova proposta participou uma equipe com a qual temos trabalhado com alegria e muita honra, composta das seguintes pessoas: Dr., Antônio Amaral, Juiz de Menores de Blumenau, Santa Catarina; Drs. Paulo Afonso Garrido de Paula e Munir Cury, curadores de menores de São Paulo; professor Deodato Rivera, técnico de alto nível e funcionário desta Casa; professor Benedito Rodrigues dos Santos; assistentes sociais Edneusa Gonçalves e Ruth Pistori; irmã Maria Rosário Cintra; Elizabeth Santos - Coordenadora do Centro de Defesa do Menor, de Belém - Pará; Dr. Arão Araújo, advogado; Antônio Carlos Gomes, Oficial de Projetos da Unicef; e a Deputada Benedita da Silva (AGUIAR, 1989b, p. 269).

Encerrando, como ainda não tive ocasião de expressar o meu recolhimento, faço-o agora, agradecendo à equipe de juristas e especialistas que comigo trabalhou na elaboração do projeto do Estatuto durante cinco meses. Com esta equipe fizemos reuniões de trabalho - duas no Espírito Santo; duas no Rio de Janeiro; uma em Santa Catarina; uma em Londrina, no Paraná; quatro em São Paulo e inúmeras outras reuniões aqui. Essa equipe é liderada pelo Fórum de Defesa da Criança e do

Adolescente, que tem no seu comando o Dr. Benedito Rodrigues. Faço também referência a quatro juristas: o Dr. Munir Cury, da Curadoria de Menores de São Paulo; o Dr. Antônio Amaral, Juiz da Infância e da Adolescência de Blumenau, em Santa Catarina; os Drs. Jurandir Marçura e Edson Sêda, da Funabem do Rio de Janeiro. Quero agradecer também a uma personalidade da Casa, o Dr. Deodato Rivera, cientista político obstinado e competente, que me assessorou diretamente no meu gabinete, dando uma extraordinária colaboração para que pudéssemos ter o Estatuto apreciado, votado e transformado na Lei n. 8.069, já sancionada pela Presidência da República (AGUIAR, 1990a, p. 8680).

O fato de haver sido escrito por juristas e técnicos também era ressaltado como ponto que conferia legitimidade ao projeto, apontando-se para o papel de protagonismo que detinham os “especialistas”. Técnica jurídica e apoio popular eram as bases legitimadoras do discurso a favor do ECA. Nesse contexto, o papel dos parlamentares era mais periférico do que de protagonismo. Os parlamentares apareciam mais como porta-vozes de demandas sociais, as quais seriam “traduzidas” em linguagem técnica pelos “especialistas”. Nesse sentido:

Confiamos em que seja este projeto o modesto primeiro passo para chegarmos a uma lei que, representando amplo consenso social e parlamentar, incorpore, simultaneamente, à luz da melhor doutrina, os recursos da melhor técnica jurídica e o rigor da análise científica, combinados com a verdade da prática social (AGUIAR, 1989c, p. 126).

Esposando a doutrina da proteção integral, por oposição à velha doutrina da situação irregular e da patologia social, o Estatuto passou por rigorosa revisão de conceitos e de forma, num esforço em que a Comissão trabalhou até quatorze horas por dia, assessorada por uma equipe de devotados especialistas nessa área do Direito (AGUIAR, 1990b, p. 8174).

Nesse momento, novamente foram realizados diversos congressos, seminários, reuniões, audiências públicas e jornadas em todo Brasil. A partir de tais encontros, centenas de manifestações contendo subsídios chegaram ao grupo de redação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O deputado Robson Marinho, do PSDB-SP, descrevia a intensa movimentação social em torno da aprovação da nova legislação:

Sr. Presidente, realiza-se, hoje, em todo o País o movimento nacional em favor do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em todas as capitais estão ocorrendo manifestações com a participação de crianças e jovens, pedindo a aprovação por esta Casa do referido Estatuto. Em Brasília, crianças e jovens assistidos por diversas instituições vieram ao Congresso Nacional apelar para nossa sensibilidade e pedir urgência na regulamentação dos direitos a eles conferidos na Constituição (MARINHO, 1989, p. 10179).

Durante o processo legislativo que levou à aprovação do ECA, identificamos ações de pressão sobre o Congresso realizadas por parte de entidades ligadas ao Fórum DCA. No Dossiê Digitalizado sobre o ECA, disponibilizado no site da Câmara dos Deputados, identificamos inúmeros telegramas enviados por entidades de atendimento e movimentos sociais pedindo e

demandando a aprovação do ECA. Os telegramas eram endereçados à parlamentares e foram anexados ao processo legislativo (BRASIL, 1989). Abaixo, trazemos alguns desses telegramas, percebidos como uma estratégia para pressionar nos deputados.

TELEGRAMA RÁPIDO E FIDELIDADE À SUA DISPOSIÇÃO

23812 X DFCD
21181 X RJDZ
29/1022
AEA00024 2905 0855
RIODEJANEIRO/RJ

COMISSÃO DE COMISSÕES PERMANENTES - 90

TELEGRAMA
EXMO SR. PRESIDENTE DA CAMARA DOS DEP.
PAES DE ANDRADE
BRASILIA/DF

GABINETE DO PRESIDENTE

ESPERAMOS QUE OS SENHORES DEPUTADOS HONREM COM O SEU COMPROMISSO COM O POVO E, EM ESPECIAL COM AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS, APROVANDO O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, PROJETO 1506, ENCAMINHADO PELO DEPUTADO NELSON AGULAR.

REMETENTE
PE ANGELO
PATRONATO NAZARE ANCHIETA
RIO/RJ

DO. TELEFONE PARA A
JE E PAGUE DEPOIS.

ECT

E CÔMODO. TEL
ECT HOJE E P

CÂMARA DOS DEPUTADOS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
DEP. PAES DE ANDRADE
MD. PRESIDENTE CAMARA FEDERAL
BRASILIA/DF

COMISSÃO DE COMISSÕES PERMANENTES - 90

FCBIA/MS

TLX. NR. 057/90 EM. 29/05/90

GABINETE DO PRESIDENTE

POR OCASIAO DA VOTAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PROXIMO MES DE JUNHO PO ESSA CASA DE LEIS, SOLICITAMOS DE VOSSA EXCELENCIA O HABITUAL INTERESSE PELO BEM ESTAR DE NOSSAS CRIANÇAS E JOVENS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO PESSOAL E SOCIAL.

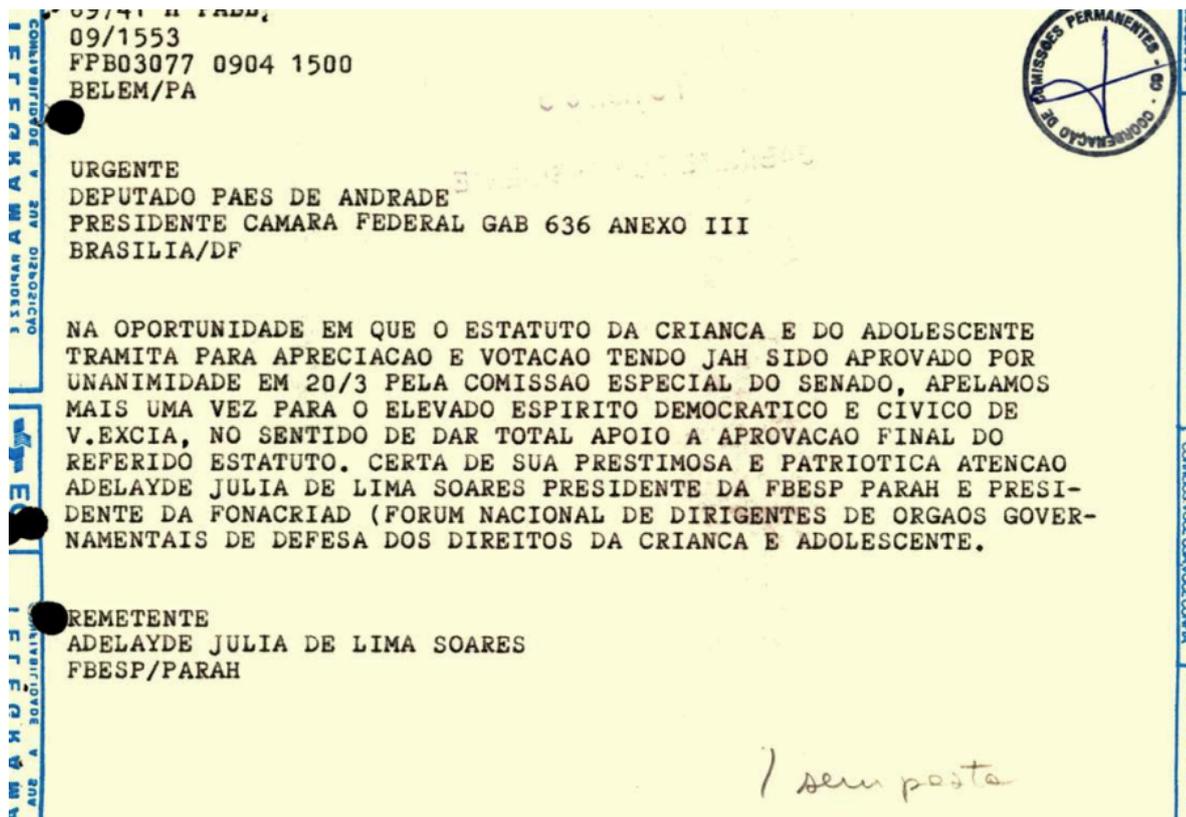
ATENCIOSAMENTE

SYLVIA ODINEI CESCO E FUNCIONARIOS DA
FUNDAÇÃO CENTRO BRASILEIRO PARA A INFANCIA E ADOLESCENCIA/MS

SDS/SYLVIA ODINEI CESCO - CHEFE DO ESUF/MS

T/WMA

671536FBEM BR*



Fonte: BRASIL, 1989.

O envolvimento de organizações da sociedade civil era frequentemente utilizado como argumento que legitimava o discurso a favor da aprovação da nova legislação. Os parlamentares destacavam os movimentos sociais citados anteriormente e, especialmente, a participação da sociedade civil na elaboração do texto legal:

É necessária uma legislação que complete a inovação constitucional e que pratique efetivamente os princípios e o espírito da Carta Magna. O caminho é o Projeto de Lei n. 1.506/89, do Estatuto da Criança e do Adolescente, concebido para substituir o atual Código de Menores, de 1979, e elaborado através de ampla discussão com a sociedade e congregando a participação de todos que lutam pelos direitos da criança e do adolescente. Tiveram papel preponderante a Pastoral do Menor da CNBB, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, Centro de Defesa do Menor, Federação das Associações Pestalozzi do Brasil, Associação Brasileira de Pediatria, Associação Brasileira de Prevenção à Negligência e Maltratos à Criança. Este processo participativo de elaboração do Estatuto é responsável pela garantia de sua dimensão democrática e inovadora. A luta agora é por sua aprovação. Para isto foi organizado o Fórum DCA - reunindo mais de 50 movimentos e entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (ELÍSIO, 1989, p. 11775).

Tratou-se, Sr. Presidente, Srs. Deputados, esse projeto, de marcante exemplo de legislação elaborada a partir de um amplo, intenso e longo debate com a comunidade, a ponto de contar o texto com o apoio de cerca de 140 entidades ligadas à criança e ao adolescente espalhadas por todo o território nacional. Participaram de sua feitura não apenas juízes, juristas e membros do Ministério Público, mas também movimentos e entidades que vêm desenvolvendo importante trabalho em prol dos direitos da criança e do adolescente desde os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (CAMATA, 1990, p. 8302).

Em fevereiro de 1989, o Deputado Nelson Aguiar, do PDT apresentou, junto com lideranças de outros partidos³⁵, o ECA como Projeto de Lei n. 5172/90 na Câmara dos Deputados. Vale destacar que os líderes são porta-vozes de sua bancada e, como tais, são os mediadores entre a bancada e os demais órgãos das Casas Legislativas e do Executivo. Os regimentos internos do Congresso Nacional consagram vastos poderes decisórios aos líderes partidários, motivo pelo qual exercem uma função preponderante na condução do processo legislativo, podendo solicitar o adiamento da discussão de determinada matéria e da votação de um projeto, bem como requerer o regime de prioridade e urgência para propostas e indicar candidatos para concorrer a cargos da Mesa Diretora (BRASIL, 2014). A união dos líderes partidários em torno do projeto do ECA indica um amplo consenso no âmbito político e parlamentar em torno da tramitação do mesmo.

No âmbito da Câmara dos Deputados, dentre os discursos que encontramos nos anos de 1989 e 1990, grande parte deles (9/39) foram proferidos por Nelson Aguiar. O parlamentar, jornalista e advogado, foi um dos membros fundadores do MDB, então PMDB. Entre 1985 e 1986, Nelson Aguiar havia sido presidente da FUNABEM³⁶, no Rio de Janeiro, sendo reconhecido como um especialista na matéria. Na ocasião da apresentação do projeto de lei, o parlamentar apresentou-se como representante e porta-voz do Fórum DCA, e destacou o caráter de continuidade do debate parlamentar desencadeado pela promulgação da Constituição Federal (AGUIAR, 1989c). O parlamentar, ainda, havia sido presidente da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso na Assembleia Nacional Constituinte. No âmbito da Câmara dos Deputados, Nelson Aguiar é citado, junto com Rita Camata, do PSDB/ES, como um ator que assumiu essa pauta e articulou sua tramitação no âmbito legislativo.

Para o deputado, havia urgência em substituir o anterior Código de Menores, considerado superado pela nova Constituição Federal e destacava o caráter de “penalização da pobreza” das intervenções realizadas sob a égide do Código de Menores e a partir de conceitos como o de “patologia social”. Ainda, o deputado apontava para a convergência de um movimento colocado acima de partidos políticos e ideologias. De acordo com o parlamentar:

³⁵ De acordo com o seguinte discurso: “Grande homenagem, também, que vou retribuir com muita luta e redobrado esforço, foi ter assinado o projeto como autor, ao lado de Benedita da Silva e dos Líderes Vivaldo Barbosa, Plínio Arruda Sampaio, Inocêncio Oliveira, Adolfo de Oliveira, Ibsen Pinheiro e Euclides Scalco” (AGUIAR, 1989b, p. 269).

³⁶ De acordo com o parlamentar: “Ao presidir a Funabem, dei-me conta de estar o Brasil diante de um problema tão complexo e tão grave, a produzir óbitos na dimensão de uma guerra civil total, brutal e fratricida, ante um modelo de desenvolvimento concebido, planejado e executado para ser exatamente o que é: perverso, injusto, corrupto, desigual, explorador e opressor, elitista e privilegiador, a tal ponto que nem as crianças poupa, naturalmente, os filhos e as filhas do operário e das classes populares” (AGUIAR, 1989d, p. 680).

Essa aspiração não é nova nem é apenas nossa. Vem de um pujante movimento de convergência social, acima de partidos e ideologias, interesse e convicções. Ela é a aspiração mais nobre, mais legítima, justa e democrática de centenas de milhares de cidadãos inconformados com o quadro vergonhoso de miséria, descaso, sofrimento e opressão em que vive a maior parte da nossa infância e juventude (AGUIAR, 1989c, p. 126).

E, no dia 28 de setembro do mesmo ano, a Frente Nacional Meninos e Meninas de Rua, na ocasião do II Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, levou ao Congresso Nacional crianças e adolescentes que, durante a sessão, ocuparam o plenário e fizeram uma votação simbólica aprovando o ECA. Os jovens, ainda, cantaram uma música, a qual, a pedido do deputado Firmo de Castro, do PMDB/CE, foi registrada nos anais da sessão. Eis a canção, “Menores Abandonados”:

Dizem que este País é feliz porque o povo ainda canta nas ruas
 Dizem que nossa nação não vai mal porque o povo ainda faz
 carnaval
 E eu queria somente lembrar que milhões de crianças sem lar
 Não partilham da mesma visão
 Há tristeza no seu coração

Menores abandonados
 Alguém os abandonou
 Pequenos e mal-amados o progresso não os adotou

Pelas esquinas e praças estão
 Desleixados e até maltrapilhos
 Frutos espúrios da nossa nação
 São rebentos, porém, não filhos
 E eu queria somente lembrar que milhões de crianças sem lar
 Compartilham do mesmo sofrer
 Já não sabem a quem recorrer

Menores abandonados
 Alguém os abandonou
 Pequenos e mal amados o progresso não os adotou (2 X)

Vivem à margem da nossa nação
 Assaltando e ferindo quem passa
 Tentam gritar do seu jeito infeliz
 Que o País os deixou na desgraça
 E eu queria somente lembrar que milhões de crianças sem lar
 São os frutos do mal que floriu num País que jamais repartiu

Menores abandonados
 Alguém os abandonou
 Pequenos e mal amados o progresso não os adotou (2X)
 Menores abandonados
 Alguém os abandonou (CASTRO, 1989, p. 10793).

E alguns registros fotográficos daquele momento podem ser encontrados no site da Câmara dos Deputados:



Fonte: BRASIL, 2018b.

Beloff (2018) relembrou esse momento em sua entrevista, afirmando que foi como fundacional para o que depois veio a ser a tradução latino-americana da Convenção dos Direitos

da Criança e do Adolescente. Segundo ela, o Encontro Nacional, da forma como foi difundido e apresentado para América Latina, “era a esperança de uma nova época na vida das crianças latino-americanas” (BELOFF, 2018, tradução nossa)³⁷. Em uma região que havia passado recentemente por governos autoritários, violentos e que buscava a democracia, “este modelo de crianças empoderadas e que pediam por sua lei foi muito inspirador” (BELOFF, 2018, tradução nossa)³⁸.

Nos discursos que se seguiram na Câmara dos Deputados, com as galerias do Congresso lotadas, os parlamentares realizaram diversos pronunciamentos, especialmente prestando homenagens às instituições e às crianças e adolescentes presentes, comprometendo-se com a aprovação do ECA. Plínio Arruda, do PT/SP, falando em nome do Partido dos Trabalhadores, por exemplo, dirigia-se às crianças:

O Partido dos Trabalhadores (Palmas), vem dizer às meninas e meninos de todo o Brasil, que vieram encher as galerias e trazer a esta Casa a presença da infância, que vai, juntamente com Deputados de outros partidos, fazer uma lei que impeça a injustiça praticada contra vocês e lhes traga a esperança (SAMPAIO, 1989b, 10801).

Os líderes do PCdoB e do PDT, Aldo Arantes e Vivaldo Barbosa, também afirmavam o compromisso de seus partidos com a aprovação do ECA (ARANTES, 1989; BARBOSA, 1989). Nesse momento, o projeto do ECA encontrava-se tramitando na Comissão de Constituição e Justiça e Redação, e os líderes partidários comprometiam-se com a criação de uma comissão para, em regime de urgência, discutir, realizar audiências públicas e deliberar sobre o ECA (MARINHO, 1989). Ao assinar a aprovação do projeto na comissão criada para emitir parecer sobre o ECA, a deputada Rita Camata, do PSDB/ES, relatora do parecer, afirmava o caráter revolucionário da nova legislação:

Nosso voto, quanto ao mérito, é pela aprovação do Projeto, na forma do Substitutivo apresentado, com a convicção de que estamos oferecendo ao Brasil uma legislação moderna, capaz de promover uma autêntica revolução no que concerne aos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1989).

Segundo Costa e outros (1996, p. 12), de todos os atores envolvidos no processo de aprovação do ECA, “sem sombra de dúvidas, o mais importante foi o movimento social”. Marco da Silva, do MNMMR também afirmava que “a escritura da lei foi gerida, negociada, produzida pela atuação dos movimentos populares” (CASTELFRANCHI, 2005). Foi a união de entidades da sociedade civil que convocou, liderou e uniu os demais atores em torno de sua

³⁷ “*era la esperanza de una nueva época en la vida de los niños latinoamericanos*” (BELOFF, 2018).

³⁸ “*este modelo de niños empoderados y que pedían por su ley, fue como muy inspirador*” (BELOFF, 2018).

estratégia de trabalho (COSTA et al., 1996). O contexto de mudanças advindo da aprovação da nova Constituição Federal de 1988, unido à experiência adquirida pelos movimentos sociais nesse processo, fez com que o debate sobre o ECA seguisse em clima de consenso entre os partidos na Câmara dos Deputados, o que facilitou sua rápida aprovação.

4.2 Como pensar a justiça juvenil? O conflito entre as racionalidades “garantista” e “menorista”

Diferentemente do Código de Menores que tinha seu conteúdo voltado para os chamados “menores em situação irregular”, a nova legislação se voltava para a infância e adolescência de maneira geral, sem qualquer tipo de discriminação. Entretanto, nos discursos sobre o tema, a discussão voltava-se para uma juventude específica, aquela em situação de vulnerabilidade. Como referido, as crianças e adolescentes em situação de rua eram o foco das discussões, e a criminalidade era compreendida como uma consequência da pobreza, do abandono e da negligência dos poderes públicos.

Estado, família e sociedade passam a ser considerados corresponsáveis pela situação da juventude em situação de vulnerabilidade. Além disso, o caráter excludente, de dominação e opressão do sistema capitalista, que teria como consequência a negação de direitos, também era mencionado como um fator explicativo para a relação entre juventude e criminalidade. Tais posicionamentos podem ser vistos nos discursos abaixo. Entre eles, um deputado comenta sobre uma proposta legislativa que buscava introduzir a pena de morte no caso de crimes cometidos por menores de 18 anos:

Criança e adolescente só chegam a ser caso de polícia e de justiça porque antes deixaram de ser caso de educação, de saúde, de proteção, de solicitude, de respeito, de moradia, de dignidade, de afeto e sobretudo de prioridades política, administrativa e social. [...] Com efeito, Srs. Deputados, uma Nação que de forma irresponsável e brutal primeiro abandona e depois escorraça, estigmatiza e com frequência aprisiona, julga e condena sem defesa a uma vida cruel crianças e adolescentes, sob a falsa e enganadora premissa da ação cautelar do Estado, jurisdicionada nos juizados de menores está fabricando a ignomínia, a violência e o crime. Tutelar é o direito da criança e do adolescente. Isto é incontroverso. Todavia, essa tutela não pode e não deve ser transferida à autoridade judiciária, com poderes absolutos e em demasia, como hoje se dá, sob os auspícios de um código decididamente incompatível com o novo direito da criança brasileira (AGUIAR, 1989c, p. 126).

[...] quero destacar a atualidade da discussão do problema do menor abandonado como uma ferida exposta, da maior gravidade, que caracteriza o sistema capitalista. É fácil medir o grau de desumanidade e de negação da condição humana praticados por esse sistema. A solução pressupõe mudanças integradas e globais em matéria de política econômica e social. É necessário denunciar e atacar não apenas as causas da mortalidade infantil, mas também as do abandono do menor e, principalmente, a relação de dominação e opressão que a sociedade estabelece com o menor, ao negar seus direitos (GENOÍNO, 1989, p. 682).

Vocês sabiam que um Deputado propôs a pena de morte para o pivete que cometesse um crime, mesmo sendo menor de 18 anos? Isso mostra a insensibilidade e a incompreensão para com 35 milhões de crianças abandonadas neste País. Se S. Ex' esqueceu que existe uma criança abandonada, carente - ele, que pede a pena de morte - também esqueceu que a pena máxima só pode ser pedida por uma sociedade totalmente inocente, sem nenhuma culpa pela situação em que vocês vivem. Este não é o caso da sociedade brasileira, porque todos nós, tutores, curadores, juízes, parlamentares, que lidamos com o problema das crianças, somos co-responsáveis quando elas cometem um crime, quando dormem debaixo de uma ponte, quando estão com fome ou despidas, tanto quanto aqueles que lidam diariamente com elas. Antes de pedir a pena de morte para um pivete que cometeu um crime é preciso lembrar a sociedade que vivemos é tão responsável quanto aquela criança que cometeu o crime (MACIEL, 1898, p. 10800)

A carta constitucional posta em vigor a 5 de outubro do ano passado mostra-se altamente generosa em relação ao menor, e determina medidas de fundo humanístico em favor dessa categoria de pequenos cidadãos. E se nos detivermos em uma reflexão mais profunda, entenderemos que largo percentual da infância desvalida escorregará para o abismo social do crime. E aí veremos novos delinquentes, configurados como vítimas modernas de uma civilização ímpia e desumana (MELO. 1989, p. 11584).

Sposato (2018) também apontou tal característica em sua entrevista, afirmando que no momento inicial de discussão do ECA, o tema do ato infracional não era central no debate como as questões relacionadas ao trabalho infantil, à vivência nas ruas e à situação dos abrigos. A ideia de prevenção aparecia mais frequentemente que a repressão. Ainda, destacou o envolvimento de atores ligados à igreja católica e às Pastorais do Menor, que levavam ao debate o viés de proteção ao jovem (SPOSATO, 2018). Nesse mesmo sentido, Ana Paula Motta Costa destacou que, ao princípio dos debates o discurso dava conta de se tratar de uma medida protetiva, com uma resistência a um conteúdo punitivo, especialmente por parte de ONGs, da Pastoral do Menor, e de outros setores da igreja (Informação verbal)³⁹.

No âmbito parlamentar, ainda, percebemos a influência das perspectivas de intervenção no âmbito comunitário, as quais eram defendidas pelos movimentos sociais e pela UNICEF, como referimos anteriormente. Nesse sentido, Seda (2017) relatou que, no escritório do UNICEF em Brasília operava o prof. Antônio Carlos Gomes da Costa, “que foi um dínamo em tudo isso, porque a chefia do escritório do UNICEF local acabou por se convencer que havia que trabalhar por um arcabouço legal que fosse compatível com as prioridades na novel Convenção de 1989”.

A deputada Rita Camata, por exemplo, destacava o princípio de municipalização do atendimento, como forma de aumentar a participação comunitária (CAMATA, 1990). Nesse sentido, o deputado Ademir Andrade, do PCB/BA, destacava, entre as mudanças trazidas pelo

³⁹ Depoimento em conversa na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, junho de 2018.

ECA, o fortalecimento de vínculos comunitários e familiares, bem como a inclusão de princípios pedagógicos. Sobre a internação, afirmava que era “sabidamente ineficaz e até prejudicial ao jovem” (ANDRADE, 1989, p. 9428), como destacado pelas pesquisas que vinham sendo desenvolvidas, apontando que a privação de liberdade deveria ser dirigida apenas a casos graves. Nesse sentido, o deputado Edme Tavares, do PFL/PB, também defendia o estabelecimento de regras “tendentes a proibir o encarceramento precoce” (TAVARES, 1989, p. 12722). Ainda, o deputado Nelson Gibson, do PMDB/PE, apontava que foram privilegiadas medidas que buscassem educar e profissionalizar os jovens, garantindo oportunidades de crescimento pessoal às crianças e adolescentes. O deputado também referia a fundamental participação, nessa nova dinâmica, de entidades sociais, da família e da comunidade. Segundo o parlamentar:

Retirou-se do ordenamento jurídico o enfoque policialesco emprestado à questão do menor infrator. Com efeito, ao prever legislação tutelar específica para tratar do problema da delinquência infanto-juvenil, estabeleceu a Constituição a garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infrator, a igualdade na relação processual e a defesa técnica por profissional habilitado, evitando que sejam os jovens e crianças abandonados à marginalidade tratados como delinqüentes comuns (GIBSON, 1990, p. 5361).

Ou seja, defendia-se a necessidade de imposição de limites à intervenção estatal e, especialmente, à intervenção do judiciário, no sentido de reduzir as possibilidades de privação de liberdade. Ressaltava-se, em conformidade com as normativas internacionais, a condição peculiar de desenvolvimento daquele público, elemento que justificava uma intervenção especializada, diferente daquela destinada aos adultos.

Nesse contexto, as críticas ao antigo Código de Menores e à atuação das FEBEM eram frequentes. Apontava-se para o caráter paternalista e assistencialista das políticas vigentes. E, entre os principais argumentos levantados pelos parlamentares estava a redução dos poderes do poder judiciário. A partir das críticas aos amplos poderes conferidos aos juízes de menores, ressaltamos um dos principais conflitos que permearam a criação do ECA. O mais evidente deles, e que até hoje é levantado nas discussões sobre o tema, diz respeito aos limites conferidos à atuação judicial. Nos seguintes trechos, é possível verificar tais críticas proferidas, especialmente, pelo deputado Nelson Aguiar:

A Constituição Federal, em seu art. 227, institui o princípio dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Por isso a nós, Parlamentares, não resta outra alternativa senão regulamentar o estatuto sugerido pelas próprias crianças brasileiras, no qual cada um de seus direitos se encontra especificado e conceituado, para que, no momento em que o juiz julgar o caso de uma criança, não o faça segundo sua vontade, mas com base em uma regra escrita. [...] Nossas crianças pobres não pertencem mais ao Estado-Juiz (AGUIAR, 1989a, p. 10794).

Inicia-se aqui, portanto, a última fase da mudança de uma das legislações mais autoritárias, inadequadas e espúrias que se conhecem. O Código de Menores que temos, e que esposa a doutrina da situação irregular, fundada na chamada patologia social da pobreza, é o único instrumento jurídico filho da ditadura militar e contemporâneo do AI-5 que ainda sobrevive à modernidade do Direito, graças à tenaz resistência de conservadorismo, equívoco em que ainda fazem escola uns poucos notáveis, a exemplo do espalhafatoso e autoritário Dr. Liborni Siqueira, que detém, não sei sob que favores, a titularidade do Juizado de Menores do Rio de Janeiro. Alguns expoentes dessa velha escola, que hoje são mais assistentes sociais do que juízes, a administrarem enormes e obsoletas estruturas de prédios, veículos, pessoal e maquinário e a choramingarem verbas orçamentárias nos corredores palacianos, perderam sua dignidade judicante e por isso mesmo já não são juízes, no estrito sentido do termo. O Código que defendem, e com o qual se defendem, outorga-lhes poderes tão absolutos que, sobre a criança, a quem ousam julgar em situação irregular, eles tudo podem: julgar sem defesa, prender sem tempo determinado, soltar se lhes convém e dá-la à adoção para estrangeiros, sem nenhum critério da lei a não ser aquele que resultar do seu próprio convencimento. Nada lhes impede, como não lhes têm impedido, que um processo de adoção por estrangeiros se inicie e se conclua em apenas quinze dias, e até menos [...] O Estatuto abole esses abusos, institui o direito, define as responsabilidades da sociedade e do governo e assenta os fundamentos de uma nova ordem, em que a dignidade da criança fala mais alto do que a autoridade do julgador (AGUIAR, 1990c, p. 4545).

A imposição de limites aos juízes de menores também foi citada por Méndez (2017) em sua entrevista. O entrevistado afirma não ser neutro nessa história, havendo chegado ao Brasil como consultor da UNICEF em março de 1990, quando o texto do ECA já estava tramitando no Congresso Nacional. Em sua entrevista, Méndez (2017) narrou o conflito entre os chamados “menoristas” e os “garantistas”, afirmando que houve um intenso processo de negociação entre as partes. O entrevistado destacou que a participação de alguns atores, no âmbito jurídico, foram fundamentais na elaboração do texto da lei, como o advogado Edson Seda, o juiz de menores Antônio do Amaral e Silva e o promotor de justiça Munir Cury. Em sua entrevista, Méndez (2017) também citou Alyrio Cavallieri, juiz de menores, como um importante ator identificado com a racionalidade “menorista”. Para Méndez, Cavallieri era, formalmente, “o grande inimigo do Estatuto” (MÉNDEZ, 2017, tradução nossa)⁴⁰, destacando que ambos participaram de diversos debates e que não concordavam em nada.

Assim, o conflito se dava, principalmente, fora da arena política parlamentar, entre juízes e promotores, geralmente chamados de “menoristas”, pois defendiam o modelo do antigo Código de Menores, e os citados como “garantistas”⁴¹ ou “especialistas”, defensores de uma

⁴⁰ “*el gran enemigo del Estatuto*” (MÉNDEZ, 2017).

⁴¹ Especificamente sobre o “garantismo”, importante ressaltar que, nesse momento, também ganha impulso no Brasil o chamado Movimento do Direito Alternativo. Se antes, na época do Código de Menores, o positivismo criminológico servia de base teórica para os juristas nas determinações e intervenções no âmbito da infância e da juventude, no momento de elaboração e aprovação do ECA, o garantismo fazia esse papel, informando parte do pensamento jurídico do período, especialmente a partir do embasamento teórico formulado por Luigi Ferrajoli, jurista italiano cujas ideias circulavam no contexto brasileiro. Sobre esse respeito, ver Berclaz (2015) e Carvalho e Carvalho (2004).

nova legislação que adotasse o modelo que chamavam de direito penal juvenil, alinhado à Convenção da ONU de 1989. É um embate semelhante ao observado por Muncie (2004), entre aqueles atores que defendiam uma atuação mais flexível por parte do poder judiciário (*welfare*) e os que defendiam a adoção de garantias processuais (*justice*).

Na obra “Direito do Menor”, Cavallieri (1986) explica em forma de perguntas e respostas o modelo de justiça e intervenção estatal considerado adequado por essa posição. Durante a pesquisa bibliográfica, foi possível perceber que tal obra era muito utilizada nas produções acadêmicas sobre o tema durante os anos 1980, sendo frequentemente citada. Como forma de compreender a racionalidade dos chamados “menoristas”, destacamos alguns pontos de sua obra que dizem respeito ao cometimento de delitos por parte de adolescentes⁴².

Cavallieri (1986) e os demais atores que defendiam essa posição, sustentavam a elaboração de uma doutrina especializada, considerando que o “problema” enfrentado no campo da intervenção sobre a juventude dizia respeito à aplicação da lei, e não ao modelo de justiça adotado. Apostava-se, assim, na construção de um saber especializado, em uma chamada doutrina do direito do menor.

Ainda, Cavallieri (1986, p. 90) afirmava: “é importante não confundir uma boa lei com sua eventual precária aplicação. Se a lei é boa e a sua execução é inadequada, conserve-se a lei e mude-se a execução”. Os chamados “menoristas” defendiam que se deveria confiar à jurisprudência, ou seja, aos juízes, o aprimoramento da intervenção estatal. Nesse sentido, o autor destacava a centralidade de uma intervenção por meio do judiciário, autoridade considerada competente para resolver os conflitos sociais, aos quais não caberiam soluções administrativas. Nesse sentido, as demais áreas do conhecimento contribuiriam na decisão, mas o centro seria o juiz, nesses termos:

O ato praticado pelo menor gera o conflito que só o juiz pode enfrentar, como centro da decisão. A seu lado, o fiscal da lei, o Curador de Menores; a decisão será baseada nas contribuições da Sociologia, da Psicologia, da Estatística, da Pedagogia, da Psiquiatria, do Serviço Social, da Administração, representada pelos estabelecimentos de tratamento de menores em todos os níveis. [...] A própria comunidade só se conforma com a solução determinada pelo magistrado. Quando se avolumaram os desvios de conduta, na década dos anos sessenta, embora a lei não desse aos juízes competência para se ocuparem deles, as famílias recorreram aos juizados de menores, ponto final para o restabelecimento da ordem social atingida (CAVALLIERI, 1986, p. 103-104).

Os críticos da racionalidade “menorista” apontavam para o corporativismo dos atores judiciais, especialmente juízes e promotores de justiça, acusando-os de defender tal posicionamento apenas para manterem ou ampliarem seus poderes. Em sua entrevista, Méndez

⁴² A obra também abordava outros temas como adoção e o poder familiar.

(2017) afirmou que o argumento central dos “menoristas” era a proteção dos jovens, mas que o que estava em jogo, naquele momento, era uma defesa corporativa. Em discurso proferido em 1989, o deputado Nelson Aguiar narra resistência oferecida por parte de alguns juízes à aprovação do ECA e critica seus amplos poderes:

Eis por que a resistência corporativa de alguns juízes de menores tem ultimamente chegado ao cúmulo das agressões verbais ao Poder Legislativo e a todos os que estão apoiando a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. É saudosismo do tempo em que juízes faziam leis e ministros ditavam ao Congresso como elas deviam ser aprovadas. Um desses interesses, nobres colegas, é exatamente a defesa do super poder atribuído pelo Código de Menores ao Estado-Juiz, compatível com o espírito antidemocrático da época em que foi aprovado "sem uma vírgula sequer" num Congresso diminuído de poderes (AGUIAR, 1989a, p. 10794).

Ainda para os “menoristas”, o “menor em situação irregular” seria quase sempre resultado de alguma ação ou omissão de seu responsável. Além disso, vinculavam-se às ideias de cientificidade do conhecimento e às ciências “psi”, defendendo que o chamado “exame da personalidade” deveria ser considerado mais importante do que o crime praticado pelo jovem, afastando-se do pensamento dos “garantistas”, que defendiam a proporcionalidade entre delito e pena. Ainda que o centro fosse o juiz, as ciências “psi”, com seus relatórios e exames de personalidade detinham um papel central no modelo defendido pelos “menoristas” (CAVALLIERI, 1986, p. 92).

Entre os juristas, o debate centrava-se no âmbito processual da nova lei. A presença do curador de menores era considerada fundamental para os “menoristas”, ao lado do juiz e do técnico. Sobre a influência do Ministério Público nesse processo, Méndez (2017) aponta que, no que se refere às disposições vinculadas ao “menorismo”, como a manutenção da indeterminação do tempo de privação de liberdade no texto do ECA, essas estariam vinculadas à pressão por parte de membros do judiciário e do Ministério Público, como os então curadores de menores Munir Cury e Paulo Afonso Garrido. Em sua entrevista, Méndez destacou a ampliação dos poderes conferidos a membros do Ministério Público e a influência fundamental de um ator vinculado à instituição no processo de elaboração do ECA:

Tudo o que há de miserável no Estatuto devemos a Munir Cury [...] Munir Cury o que fez foi colocar no Estatuto tudo o que se podia do tutelarismo [...] Munir Cury pensou que era o momento de substituir a corporação de juízes pela corporação de promotores (MÉNDEZ, 2017, tradução nossa)⁴³.

Em sua entrevista, Sposato (2018) também apontou a influência de membros do Ministério Público nesse processo, destacando que era possível perceber uma “presença forte”

⁴³ “*Todo lo que hay de miserable en el Estatuto se lo debemos a Munir Cury [...] Munir Cury lo que hizo fue ponerle al Estatuto todo lo que se podía del tutelarismo [...] Munir Cury pensó que era el momento de substituir la corporación de jueces de menores por la corporación de procuradores*” (MÉNDEZ, 2017).

da instituição. De acordo com a entrevistada, nesse âmbito, pouco se falava sobre a defesa técnica, sobre o contraditório e a ampla defesa. O Ministério Público deveria, ao mesmo tempo, zelar pelos direitos dos adolescentes e pela sociedade. Diante dessas características, apontava-se que a defesa técnica seria dispensável. Ainda sobre o conflito entre as racionalidades “menoristas” e “garantistas”, Sposato (2018) destaca:

[...] tudo isso começou a ampliar o debate em torno de se precisava ter as garantias, de ser um direito penal e acirrar um pouco esses ânimos, tanto que algumas pessoas foram muito contrárias a ideia de um direito penal juvenil, eu não sei se isso é uma coincidência, mas são do Ministério Público. Então eu lembro muito da presença do próprio Olímpio, aqui no Paraná, que teve uma influencia muito forte, o Murilo Digiacomo, que é outro promotor, e tem muita produção sobre isso, então, é, não sei se é uma coincidência institucional, mas muitos são promotores e rechaçam a ideia de um direito penal juvenil. Aí começou essa polarização, né?

Os “menoristas” defendiam um processo em que as decisões fossem tomadas em conjunto, sem embates entre as partes como ocorre no procedimento do âmbito do processo penal. Nas palavras de Cavallieri (1986, p. 140): “juiz, curador e técnico e, quando presente, advogado, formam um colegiado que se consulta, acerta decisões. Tem um alto valor educativo a presença de todos, na audiência, impressionando menores e responsáveis afirmando uma direção única para sua conduta”. A divergência de opiniões não era considerada educativa para o jovem, sobretudo no caso de adolescentes acusados do cometimento de algum delito. O objetivo final seria a “o melhor para o menor”, motivo pelo qual todos deveriam trabalhar em conjunto para chegar-se a uma decisão consensual. O advogado, quando presente, integraria o colegiado, mas, segundo o Cavallieri (1986, p. 142): “em se tratando de processos de menores infratores ou com desvio de conduta, seria intolerável transformar-se a audiência em batalha judicial”. Nesse sentido, o autor defende o afastamento do modelo da justiça de menores da justiça penal de adultos, e narra o processo de tomada de decisão considerado adequado:

Nada mais prejudicial ao menor, que com seu ato contestou padrões morais, insubordinou-se contra a disciplina social e familiar, que presenciar o desacerto entre os adultos que o julgam e que indicarão sua pauta de comportamento a seguir. Se para o promotor de Vara Criminal é um padrão de glória dizer, ao fim do ano, que recorreu tantas vezes das sentenças do juiz e tantas vezes a reformou, para o curador de menores o motivo de orgulho e realização profissional é constatar que não recorreu nem uma vez. Isto é possível, sem quebra de independência, mormente porque as questões são de valor moral. Se juiz e curador percebem que não estariam de acordo em determinada decisão (e elas se tomam, quase sempre, em audiência, com todos presentes), devem eles se afastar da audiência ou retirar o menor, discutirem entre si e, regressando, apresentarem um ponto de vista unânime. Em dez anos de magistratura de menores, assistimos consagradas vitórias de curadores de menores que divergiam de nós em questões doutrinárias, entretanto, jamais juiz e curador discordaram diante do menor, dando margem a uma interpretação negativa de que a autoridade não estivesse firme em sua posição, o que seria desastroso para a reeducação do menor que já ferira a disciplina e que assistiria ao espetáculo (CAVALLIERI, 1986, p. 141).

Ana Paula Motta Costa também destacou esse debate polarizado, afirmando que, especialmente os promotores, defendiam uma visão que pode ser considerada romântica, “mas o romântico nunca vinha” (Informação verbal)⁴⁴. Havia o discurso, por parte dos “menoristas”, de que a medida socioeducativa não podia abarcar um tempo determinado, pois não seria uma pena, eis que cada medida deveria ser decidida de acordo com o caso concreto e a situação do adolescente. Assim como no caso de internações psiquiátricas, os adolescentes deveriam ficar internados pelo tempo necessário para que passassem por um tratamento.

No que se refere ao termo “socioeducação”, Méndez (2017) destacou em sua entrevista que, em pouco tempo de trabalho, as tensões começaram a aparecer entre “garantistas” e “menoristas”. Ainda, Méndez (2017) relatou que defendia o modelo de intervenção identificado como direito penal juvenil, em que a privação de liberdade de adolescentes acusados da prática de atos ilícitos fosse reconhecida como uma pena. O conceito de medidas socioeducativas mostra uma das principais disputas em relação ao ECA. Mais do que uma resposta ao delito, o conceito de medida socioeducativa abarcaria uma espécie de política social. Ou seja, a intervenção estatal não diria respeito apenas ao delito cometido pelo adolescente, tampouco abarcaria a noção de proporcionalidade entre delito e pena, como defendido pelos “garantistas”.

Segundo Méndez (2017), os “garantistas” eram criticados, em um primeiro momento, inclusive pelos movimentos sociais, a partir de documentos publicados pelo Fórum DCA contrários ao conceito de direito penal juvenil. Nesses documentos destacava-se que os adolescentes não teriam “responsabilidade penal”, mas “responsabilidade social”. Porém, a responsabilidade social teria “consequências penais”, como a privação de liberdade, motivo pelo qual Méndez (2017) e outros “especialistas” defendiam o conceito de direito penal juvenil.

Sposato (2018) mencionou em sua entrevista que, ao longo do tempo, houve uma maior aceitação dos vínculos entre sistema penal e sistema socioeducativo e, nesse sentido, da ampliação da defesa das garantias processuais aos adolescentes. Afirmou, também, que foi realizado um “trabalho árduo”, para explicitar os termos da perspectiva de um direito penal juvenil, especialmente porque quando se falava em direito penal juvenil, tal perspectiva era associada à redução da maioria penal. Nesse sentido, o direito penal juvenil também pode ser associado a uma defesa da especialização dessa área de intervenção, rechaçando o julgamento de jovens pela justiça de adultos (SPOSATO, 2018).

Ainda, Sposato (2018) afirmou que, diante da percepção da necessidade de o adolescente contar com um defensor em todos os momentos do processo de apuração de ato

⁴⁴ Depoimento em conversa na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, junho de 2018.

infracional, muitos atores que, por exemplo, defendiam o contraditório, passam a filiar-se à ideia de um direito penal juvenil, defendida pelos chamados “garantistas”. Por outro lado, defensores da racionalidade “menorista” passaram a desenvolver novas categorias, afirmando que a intervenção estatal não consistiria em uma pena, mas em uma medida “socioinfracional” ou “socioindividual”, que não seria “nem penal nem civil” (SPOSATO, 2018).

Teixeira (2006), psicóloga que participou de grupos que discutiam as propostas encaminhadas ao Fórum DCA, e que auxiliaram na elaboração do ECA, lembra que nos discursos que permearam os debates legislativos para sua aprovação, as medidas socioeducativas eram retratadas como possuindo tanto um caráter educativo quanto punitivo, e buscariam a responsabilização do adolescente pelo ato praticado e assegurar, no cumprimento da medida, “condições que facilitem e promovam seu desenvolvimento como pessoa e cidadão” (TEIXEIRA, 2006, p. 433). O foco era colocado no aspecto educacional, não com a finalidade de moralização, mas como caminho para que o jovem buscasse sua inserção no mercado de trabalho e, assim, pudesse vislumbrar projetos de vida afastados da prática delitiva.

Nesse sentido, Costa (2006, p. 450), que também participou da redação legislativa, apontava que a natureza da ação socioeducativa seria a “preparação do jovem para o convívio social”, por meio da educação formal e profissional, práticas desportivas e atividades culturais. Para o autor, as ações no sistema socioeducativo deveriam subordinar-se a um propósito: “desenvolver seu potencial para ser e conviver, isto é, prepará-lo para relacionar-se consigo mesmo e com os outros, sem quebrar as normas de convívio social tipificadas pela Lei Penal como crime ou contravenção” (COSTA, 2006, p. 465). Em seu trabalho, o autor cita diversas vezes a educação do jovem para o trabalho, no trabalho e pelo trabalho.

Em sua tese, em que procura identificar como se deu a inserção do conceito de socioeducação no ECA, Raniere (2014) refere que, antes de 1990, não é possível encontrar qualquer referência ao termo em documentos oficiais. De acordo com o autor, o conceito de socioeducação, em sua origem, se relacionava com uma educação socialista ou educação para o socialismo, conceito cunhado pelo pedagogo ucraniano Anton Makarenko. Em seu trabalho, Raniere (2014) descobre que, ao ter contato com a obra de Makarenko, Costa “reinventa” tal conceito no contexto brasileiro. Para o autor, essa reinvenção do conceito foi marcada por uma pedagogia liberal, em que reforma do adolescente em conflito com a lei seguia sendo o objetivo da intervenção estatal, agora por meio do recurso discursivo da educação social. O conceito de “socioeducação” abarcava, assim, o caráter pedagógico das novas políticas direcionadas à intersecção entre juventude e criminalidade. De acordo com Raniere (2014, p. 103):

A entrada deste conceito no Estatuto da Criança e do Adolescente cria um novo possível em termos de reforma. O qual não está mais determinado pela administração do tempo, passando a ser agenciado, também, pela identidade do adolescente em conflito com a lei. Esta utopia correcional, longe de ter como modelo o homem socialista, apoia-se no mercado, no empreendedorismo, no protagonismo juvenil, na criação e conclusão de metas. Uma máquina de reformar infratores cujo funcionamento se dá pelo agenciamento da estranha adaptação de um conceito bolchevique com três grandes tecnologias do capitalismo mundial integrado: Responsabilidade, Identidade e Direitos Humanos.

Na avaliação de João Batista Saraiva, ator que também participou desses debates, em síntese, a grande conquista desse discurso do direito penal juvenil no ECA seria a conquista da superação do princípio da discricionariedade e da perspectiva de que a intervenção estatal era movida pelo “superior interesse da criança”, ou seja, a compreensão de que a justiça de menores “trabalhava em favor dos menores, para o bem deles” (Informação verbal)⁴⁵. De acordo com Saraiva, a partir da Convenção dos Direitos da Criança de 1989, essa intervenção passou a ser limitada: “o Estado não está mais legitimado para intervir no âmbito da liberdade individual desses atores com um poder discricionário, mas só pode fazê-lo nos limites próprios da cidadania” (Informação verbal)⁴⁶. E o que seriam os limites próprios da cidadania? No caso da responsabilização de jovens autores de delitos, Saraiva aponta que seria a partir do princípio da legalidade, ou seja, a partir da existência de um fato que descrito na lei seria proibido e aquele que comete um fato proibido poderá ser responsabilizado na medida de sua responsabilidade enquanto autor daquele fato. Nas palavras de Saraiva:

A grande conquista da existência de um direito penal para adolescentes, é a vigência, a obrigatoriedade, a necessidade de observância do princípio da legalidade, ou seja, o que não é proibido, está permitido. O trabalho da ideia de que o adolescente enquanto sujeito de direito ele terá que ser tratado, respeitada sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, mas ele só pode sofrer uma intervenção no âmbito de sua liberdade individual, se essa intervenção for permeada pelos limites da lei. Ou seja, pelo princípio da legalidade. É isso que falamos quando se fala de um direito penal para adolescentes, da existência de um direito penal para adolescentes, fundamentalmente o que nos estamos falando é da existência da vigência do princípio da legalidade. Evidentemente que não só ele, mas fundamentalmente a partir dele. Ou seja, a existência de um limite na intervenção do estado na liberdade individual das crianças e dos adolescentes (Informação verbal).⁴⁷

Porém, não há um desenvolvimento doutrinário consistente e/ou consensual sobre a natureza das medidas socioeducativas e outros conceitos plasmados no ECA. De acordo com Sposato (2018): “ainda tem muita confusão, então, se é penal, mas é um penal especial, até quanto ele é especial, essa especialidade vai até onde?”. Nesse sentido, destaca a necessidade de mais estudos dogmáticos, que permitissem discutir questões como a culpabilidade do

⁴⁵ Palestra realizada dia 20 de novembro de 2017 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

adolescente e os graus de sua participação no momento do ato infracional. Nesse sentido, Ana Paula Motta Costa também apontou a necessidade de avançar-se na compreensão jurídica de elementos que fazem parte da construção doutrinária da justiça juvenil, como o conceito de “condição peculiar de desenvolvimento” (Informação verbal)⁴⁸. Quais são as características de um modelo de intervenção juvenil e no que difere da intervenção operada pelo sistema adulto? Essa indefinição de conceitos e critérios jurídicos acaba, na prática, levando a decisões que definem, de maneira arbitrária, o sentido de expressões como “situação de risco” e “melhor interesse do adolescente”. Assim, desde a doutrina, todavia não foram construídos limites interpretativos para as decisões judiciais, o que fica claro no trabalho de Cornelli (2018), citado anteriormente. Ainda, nesse contexto, Saraiva exemplifica:

[...] o Estatuto não define o que seja reiteração, certo? Ele usa o conceito de reiteração de ato grave. Ele não diz nem o que é ato grave, nem o que é reiteração, são dois conceitos que não estão definidos na lei. Ao não definir esses dois conceitos ele deu margem a uma série de interpretações (Informação verbal)⁴⁹.

Em sua entrevista, Beloff (2018) destacou, fundamentalmente, a necessidade do viés de especialização da intervenção sobre os jovens acusados do cometimento de delitos. Essa especialização é o que seria responsável por marcar as diferenças entre o sistema adulto e o juvenil. Dessa forma, a autora também destaca o pouco que se avançou em termos de construções doutrinárias sobre um direito juvenil. Ainda sobre os dilemas que permeiam a justiça juvenil, Beloff destacou:

Isso nos coloca no terreno do socioeducativo. E quando você ingressa no terreno do socioeducativo, volta ter um olhar do enfoque tradicional. Então, por isso, estamos sempre nisso, não saber como unir os dois. É muito complicado. [...] que o promotor não pense apenas no delito, mas que pense no adolescente, mas que pense no adolescente e em sua vulnerabilidade em *bona partem*. [...] Tudo isso deve ser considerado, claro, pois não é um adulto. Mas isso não pode ser utilizado para colocá-lo numa situação pior. É isso que não foi construído. Por isso insisto tanto no tema da especialidade. Como acomodar uma intervenção que é penal porque é uma consequência de um delito, mas que não quer ser como a de adultos, mas menor, por menos tempo. O que acontece hoje? A grande diferença é que é um pouco menos de tempo que os adultos. E é como: esperam, entram e saiam, até que cumpram 18 anos e pronto. Isso não era a reforma. Isso não é ser especializado (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵⁰.

⁴⁸ Depoimento em conversa na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, junho de 2018.

⁴⁹ Palestra realizada dia 20 de novembro de 2017 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

⁵⁰ “*Y eso nos mete en el terreno del socioeducativo. Y cuando vos ingresa en el terreno del socioeducativo, vuelves a tener una mirada de la mirada tradicional. Entonces por eso estamos siempre en eso, no saber como, unir los dos. Es muy complicado. [...] que el fiscal no piense solo en el delito, sino que piense en el chico, pero que piense en el chico y su vulnerabilidad en bona partem. [...] Bueno, todo esto hay que, claro que hay que considerarlo, pues no es adulto. Pero todo eso no puede ser para ponerlo en una peor situación. Y eso que no fue construido. Por eso insisto tanto en el tema de la especialidad. Como acomodar una intervención que es penal porque es consecuencia de un delito, pero que no quiere ser como la de adultos, pero mas chiquita, por menos tiempo. ¿Que es lo que pasa hoy? ¿Que pasa hoy? La gran diferencia es que es un poco menos tiempo que adultos. Y es como que esperen, entren y salgan, hasta cumplan 18 y ya. Eso no era la reforma. Eso no es ser especializado*” (BELOFF, 2018).

Beloff (2018) descreveu da seguinte forma as posições em disputa pela definição da justiça juvenil no Brasil: aqueles que tinham mais confiança na lógica penal e aqueles que desconfiavam da lógica penal. Segundo a entrevistada, ao ler textos de autores abolicionistas, é possível encontrar semelhanças entre eles e os textos dos chamados “menoristas”, que afirmam que o delito não seria o elemento mais relevante a ser considerado pela decisão estatal, e que o mais importante seria analisar os contextos (BELOFF, 2018).

Assim, a entrevistada apontou que não há uma divisão tão nítida entre aqueles que seriam os progressistas e os que seriam conservadores. Para Beloff (2018), a perspectiva tutelar desconfia do castigo e busca afastar-se do direito penal, apontando que houve, ao longo do tempo, uma demonização da palavra “tutelar”, o que não ajuda no desenvolvimento de uma doutrina especializada. Isso porque, explica, no âmbito dos direitos humanos, tutela é uma palavra importante, no sentido de proteção e de garantia dos direitos pelo Estado. O problema não estaria em tutelar os direitos das crianças e adolescentes, mas no modelo de tutelar desenvolvido no passado.

Segundo Beloff (2018), o que prevalece na perspectiva “menorista” é a ideia de uma falta de responsabilidade dos jovens, no sentido de não serem sujeitos autônomos. Para os defensores do “menorismo”, os jovens não deveriam ser punidos com uma pena no sentido do direito penal, como um mal que deve ser limitado, motivo pelo qual não viam a necessidade de impor limites à atuação estatal. De acordo com Beloff (2018, tradução nossa)⁵¹: “se você pensa em limites, é porque sabe que sua intervenção tem um conteúdo negativo”. Esse é o ponto de partida e o desafio da doutrina do direito juvenil, as diferenças entre o sistema penal e o sistema juvenil. De acordo com Beloff (2018), não são as garantias que marcam essa diferença, pois as mesmas são uma exigência em justiça, o que marcaria essa diferença seria o conteúdo da intervenção. Beloff (2018) também questiona: como construir um modelo de intervenção que responda ao delito cometido por um jovem, em um marco de garantias, mas que não se centre na administração e distribuição do castigo?

Ainda, a ênfase na especialização de um “direito do menor”, fez com que os “menoristas” ficassem por fora das discussões que aconteciam no âmbito do direito penal. Beloff (2018) aponta que, depois da Segunda Guerra Mundial, o direito penal passa por uma profunda revisão, recuperando suas bases liberais no sentido de entender a pena como um mal que, por ser um mal, deve ser limitado. Nesse sentido, sua tese é de que as críticas ao modelo

⁵¹ “*Si vos piensas en límites, es porque sabes que tu intervención tiene contenido negativo*” (BELOFF, 2018).

que chama de “tutelarismo clássico”, baseado no positivismo, não chegou nos debates sobre o direito do menor realizados no Brasil. Isso porque, seus defensores sustentavam o que chamavam de autonomia científica do direito de menores, ou seja, não era uma disciplina do direito civil, nem do direito penal, nem do direito de família, era outra coisa. Diante desse afastamento, os “menoristas” não enfrentavam a crise da teoria da ressocialização que alcançava o direito penal, não se inteiravam do desenvolvimento do abolicionismo penal e das críticas à institucionalização, perspectivas que, como vimos anteriormente, já eram incorporadas nas pesquisas acadêmicas e nas críticas dirigidas ao modelo tutelar. Daí a ênfase, por parte dos “garantistas”, em destacar a perspectiva de um direito penal juvenil, apontando a privação de liberdade de adolescentes como pena e, diante disso, a necessidade de impor limites à atuação estatal (BELOFF, 2018).

Diante de todos esses fatores, Beloff (2018) destacou que a reforma realizada no Brasil estava fixada na ideia de superação do paternalismo tutelar do modelo anterior, o que acabou por condicionar todo o processo. Na avaliação de nossa entrevistada, a reforma da legislação “menorista” no Brasil se deu a partir de um processo muito mais emocional e político do que técnico e intelectual. O país muda sua legislação impulsionado pelo seu próprio contexto, motivo pelo qual é compreensível a ênfase nos debates sobre a perspectiva de um direito penal juvenil, diante dos excessos e das violências cometidas contra os jovens institucionalizados. Isso auxiliou com que a perspectiva “menorista” passasse a ser identificada como um modelo que permitia a violação de direitos, como vimos nas leituras do modelo baseadas na perspectiva do controle social. Ainda que os “menoristas clássicos”, baseados no positivismo do início do século XX, não utilizassem a linguagem de direitos, representantes dos “menoristas” durante o processo legislativo do ECA, como Cavallieri, entre outros, falavam sobre direitos das crianças e adolescentes.

Beloff (2018) informa que o debate centrado na disputa entre as perspectivas “garantistas” *versus* “menoristas”, que era, basicamente, um conflito sobre o modelo processual adotado, impediu que questões como o conteúdo da intervenção estatal fossem mais desenvolvidos no processo legislativo do ECA. De acordo com a autora, apesar de termos um sistema de justiça específico para julgar adolescentes, isso não significa que temos, no Brasil, um modelo especializado.

Nesse sentido, aponta que o “problema” é que apenas foram aprovadas leis. O “problema” foi a crença de que a lei poderia mudar a realidade. E, assim, o tema da implementação da lei foi deixado em segundo plano. Para Beloff (2018), houve uma centralidade da discussão jurídica processual, que fez com que, nas reformas latino-americanas,

fossem criados postos de trabalho para juízes, promotores, advogados, em uma reforma que “foi muito à serviço da classe dos advogados” (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵², não sendo pensado e construído um modelo institucional que desse conta das mudanças pretendidas, no sentido de não prever estruturas que dessem conta, por exemplo, do trabalho em meio aberto.

As instituições de privação de liberdade, comenta, ainda são as mais visíveis, com dimensões reais, físicas, enquanto a institucionalidade do meio aberto é baseada em programas, em projetos, em iniciativas fragmentadas, conjunturais. Nesse sentido, destacou que: “não existe nenhum país que diga programa de internação. Por que a internação não é conjuntural, está sempre aí” (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵³. Essa compreensão diferenciada da privação de liberdade, como medida excepcional, foi o que nunca se construiu nesse “novo” modelo, e o modelo comunitário não foi suficientemente desenvolvido. E, segundo Beloff (2018), isso requer mais que juízes, advogados e promotores.

Dessa forma, Beloff (2018) critica a visão que percebe uma ruptura com o modelo anterior. Segundo a entrevistada, “considera-se que existe uma ruptura quando não havia ruptura nem no direito interacional, nem houve ruptura no Brasil” (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵⁴. Isso por que o novo modelo parte do modelo anterior, e explica:

Se vocês pensam o novo não como um conteúdo próprio, mas como reação e diferencia com o que havia antes, olhando como um espelho para trás, o novo está condicionado pelo que existia antes, e para mim foi isso que aconteceu. Foi isso que aconteceu. Por que se você diz: tenho o Estatuto da Criança, tenha a Convenção da Criança, tenho que fazer uma nova condição jurídica da infância, de todas as crianças, não há necessidade de esquematizar, não há necessidade de separar, certo? Esse era o discurso, mas os fatos, o único que se fez foi colocar ênfase no penal juvenil. Por que? Para mim porque ficamos obcecados com o modelo tutelar que só se preocupava com o infrator ou com o adolescente que estava em risco, perigoso, como se dizia nessa época (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵⁵.

Assim, verifica-se que os conflitos que se deram entre as posições “menoristas” e “garantistas” fazem com que o ECA apresente disposições em ambos os sentidos. Os “garantistas”, por exemplo, lograram inserir as garantias processuais constitucionais como o

⁵² “*Fue muy a servicio de la clase de los abogados*” (BELOFF, 2018).

⁵³ “*No hay ningún país que diga programa de internamiento. Por que el internamiento no es coyuntural, esta siempre ahí*” (BELOFF, 2018).

⁵⁴ “*Se plantea que hay una ruptura cuando ni había ruptura ni en el derecho internacional, ni hubo ruptura en Brasil*” (BELOFF, 2018).

⁵⁵ “*Si ustedes piensan lo nuevo no como un contenido propio, sino como reacción y diferencia con lo que había antes, mirando como un espejo hacia atrás, lo nuevo está condicionado por lo que tenias antes, y para mi eso es lo que paso. Eso fue lo que paso. Porque si vos decís: ah, tengo el estatuto de la crianza, tengo la Convención del Niño, tengo que hacer una nueva condición, la nueva condición jurídica de la infancia, de todos los niños, no hay que esquematizar, no hay que separar, ¿cierto? Ese era el discurso, pero los hechos, lo único que se hizo fue poner el énfasis en lo penal juvenil. ¿Por qué? Para mi porque nos quedamos obsesionados con el modelo tutelar que solo se preocupaba por el infractor o el chico que estaba en riesgo, peligroso, como se decía en esa época*” (BELOFF, 2018).

contraditório e a ampla defesa no processo de apuração de atos infracionais, bem como estabelecer um limite de até três anos para a privação de liberdade de jovens. Com a edição do ECA, em um momento permeado pelo discurso dos direitos humanos, crianças e adolescentes passaram a ser considerados enquanto sujeitos de direitos, e não mais como objetos da intervenção estatal. Essa alteração significou uma mudança de paradigmas, ao menos no plano formal, em relação ao *status quo* anterior⁵⁶, eis que antes essa população era considerada enquanto objeto da intervenção estatal.

Vale ressaltar que a legislação também consolidou os princípios da brevidade e da excepcionalidade das medidas de internação, apostando, assim, no meio aberto como principal caminho para a socioeducação. Como fruto dos debates entre “garantistas” e “menoristas” e da batalha por formas alternativas de intervenção, a privação de liberdade foi deixada como última opção, dentre outras medidas a serem cumpridas no âmbito comunitário. Nos Códigos de Menores, a internação era vista como medida que beneficiava o “menor”, pois em uma instituição estatal ele receberia tratamento e assistência. Com o ECA a intervenção passa a ser limitada e adotada somente como último recurso. A partir de então, a internação deveria ser aplicada não em função das supostas necessidades ou características sociais do adolescente, ficando restrita aos casos em que o ato infracional envolver violência ou grave ameaça ou quando o adolescente reiterar o cometimento de condutas igualmente graves ou não cumprir outras medidas impostas⁵⁷.

Não se trata aqui de estabelecer uma visão idealizada sobre o ECA, mas de apontar as rupturas que essa reforma legal implicou nas raízes históricas do atendimento à juventude no Brasil, sempre tão calcadas na discricionariedade dos agentes estatais e na centralidade da institucionalização.

Por outro lado, os “menoristas” lograram a manutenção da indeterminação do tempo de pena ao momento da sentença, por exemplo, devendo a medida socioeducativa ser reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses. Assim, não existe a definição de uma pena ao momento da condenação, e nem uma proporcionalidade estrita entre delito e tempo de pena.

⁵⁶ Shuch (2009, p. 253) destaca que a inserção da linguagem dos “direitos” tem efeitos sobre as instituições, práticas, saberes e dispositivos de atenção a essa população, mas também de sensibilidades e afetos, “informada por formas de pensamento ou maneiras de imaginar a realidade que revestem de significado a multiplicidade de práticas, saberes e dispositivos empregados para a própria constituição desses direitos”. Em estudo dos sentidos atribuídos pelos agentes do sistema de justiça juvenil da implementação dos “direitos”, a autora verificou que, imbuídos desse novo paradigma, esses agentes se definiam por investimentos salvadores e amorosos.

⁵⁷ Art. 122, ECA: “A medida de internação só poderá ser aplicada quando: I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta” (BRASIL, 1990).

Ou seja, vale destacar aqui que o ECA apresenta tanto rupturas quanto continuidades em relação ao modelo de intervenção anterior.

4.3 A aprovação do ECA

Em outubro de 1989, o deputado Octavio Elísio destacou que, em reunião da Associação Brasileira de Juízes e Curadores de Menores, realizada em Cuiabá, depois de discussões sobre a nova legislação, a resistência por parte dos juízes em relação à aprovação do ECA havia sido vencida, tendo recebido apoio da maioria dos presentes. Dessa forma, apontava, estava aberto o caminho para a aprovação do Estatuto (ELÍSIO, 1989). O ECA foi aprovado em junho de 1990, tendo havido um acordo entre as lideranças das principais bancadas parlamentares para a colocação da matéria em regime de urgência urgentíssima.

Em diversos momentos podemos perceber a esperança de que, a partir do ECA, a partir de uma nova legislação, seria possível alterar a realidade das crianças e adolescentes no Brasil. Nos discursos que se seguiram no parlamento, a sociedade civil foi ressaltada como a grande responsável pela reforma legal, e parlamentares de diferentes partidos políticos proferiram discursos na ocasião. De acordo com o deputado Nelson Aguiar:

A mobilização popular, o trabalho das entidades, das instituições, de personalidades, especialmente do mundo jurídico, das equipes técnicas do Congresso e da sociedade, além do labor parlamentar que aqui se desenvolveu até o presente momento representam uma página de lutas que jamais poderá ser esquecida, pois essas lutas fizeram a verdadeira história do Estatuto (AGUIAR, 1990b, p. 8174).

Já aprovado por unanimidade no Senado, e agora em Comissão Especial na Câmara, o Estatuto vai, ainda neste semestre, ser consagrado neste plenário. É a Nação que assim o quer, e nós, seus representantes, nos orgulhamos de cumprir esse papel histórico - privilégio, aliás, que não foi outorgado aos legisladores de outros tempos. Talvez como nós somente assim pudemos exultar os abolicionistas da Lei Áurea (AGUIAR, 1990c, p. 4545).

O deputado percebia e apresentava a nova lei como uma revolução, chegando a compará-la à abolição da escravatura, “pois nos instrumentará para a libertação de dezenas de milhões de crianças da escravidão da miséria, do abandono, do analfabetismo, da exploração, da violência, da crueldade e da opressão” (AGUIAR, 1989a, p. 10794). O parlamentar, em outras ocasiões, já havia tecido relações entre a escravidão e a situação dos jovens em situação de vulnerabilidade, apontando que a ausência de criação de condições econômicas e sociais de cidadania para os negros escravizados que haviam sido libertos levou a “uma escravidão talvez ainda pior – a escravidão da miséria!” (AGUIAR, 1989a, p. 10794). De acordo com o parlamentar:

[...] no plano jurídico-social ela significará uma verdadeira “revolução copernicana”. pois: a criança e o jovem, não Estado-Juiz, passam a ser o “sol”, o centro do sistema, em torno do qual o mais deve girar (AGUIAR, 1989a, p. 10794).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao contrário do que andam pregando no seu equivocado mister de impedir que se regulamente aqui um dos direitos constitucionais mais sagrado e urgente, além de provocar uma verdadeira revolução de conceitos nessa área do Direito, devolvendo à sociedade uma atribuição que ela não pode alienar ao Estado, restitui a dignidade judicante do juiz, repondo-o ao seu devido lugar de julgador (AGUIAR, 1990c, p. 4545).

Eliana Almeida, que liderava a política de proteção da criança na FEBEM do Pará e coordenava o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente, em Belém, também recorda o clima de esperança com a aprovação do ECA:

Quando o Estatuto foi aprovado no dia 13 de julho, o sentimento era de vitória, de reconhecimento da criança como sujeito de direitos. Quando entrou em vigor, no dia 12 de outubro, ficamos assistindo à sessão no Congresso e depois fomos para uma praça no centro de Belém com balões, palhaços... dizer para as pessoas que, a partir daquele dia, havia uma legislação para a infância brasileira. Era um momento de esperança, de entusiasmo, de vontade de mudar (UNICEF, 2015).

Como destacado por Beloff (2018) em sua entrevista, no Brasil, o fator emocional e político esteve acima do intelectual. Beloff (2018) afirmou que, no âmbito teórico, uma perspectiva ligada ao marxismo e à ideologia política de esquerda, como eram os movimentos sociais da época, não deveria acreditar que a lei pode mudar a realidade. Porém, nesses grupos de bases militantes de esquerda, instalou-se a ideia de que com a lei se poderia mudar a realidade. Ou, ao menos, que a lei era um passo fundamental para alcançar esse objetivo.

A entrevistada apontou que a esquerda sempre desconfiou da lei. E questionou: como foi que pessoas que tinham experiência em militância territorial, que tinham formação de esquerda, pensaram que com a lei iriam mudar a realidade? (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵⁸. De acordo com ela, havia muita força na mensagem passada por meio da representação social dos meninos e meninas de rua, de esperança em “grandes mudanças”, da “cidadania da infância”, de uma forma muito romântica, “mas isso durou o que dura o romanticismo, o que dura uma paixão” (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁵⁹, motivo pelo qual desde cedo surgem críticas à nova legislação.

De acordo com Beloff (2018), na América Latina, não houve nenhum país que realizou sua reforma de forma tão emocional e política como ocorreu no Brasil, que o fez antes da aprovação da Convenção de Direitos da Criança e do Adolescente, ou seja, antes mesmo de que

⁵⁸ “¿Como fue que gente que tenía experiencia en militancia territorial, que tenía formación de izquierda, pensó que con la ley iba a cambiar la realidad?” (BELOFF, 2018).

⁵⁹ “Pero eso duró lo que dura el romanticismo, lo que dura un enamoramiento” (BELOFF, 2018).

fossem desenvolvidos parâmetros para a nova doutrina. Na América Latina também começaram as discussões sobre os sistemas tutelares e sobre reformas nos sistemas de justiça em geral, “mina interpretação é que é um continente que está desesperado por ter uma utopia”, comenta Beloff (2018, tradução nossa)⁶⁰. E, dessa forma, os demais países da região tomam o modelo do Brasil como exemplo. Porém, nos outros países, Beloff (2018) afirma que as reformas foram mais tecnocráticas, mediadas por especialistas, como ela mesma, e realizadas como que “aprendendo” com os erros cometidos no Brasil. De acordo com a entrevistada, “o estranho do processo é que o Brasil faz sua reforma com uma intensidade política incrível, mas com uma qualidade técnica baixa. E isso explica parte dos problemas que o ECA tem. E a América Latina faz reformas que são cada vez mais técnicas, feitas por expertos” (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁶¹.

Beloff (2018) também destacou as intenções e objetivos dos atores que trabalham nos organismos internacionais como a UNICEF, no sentido de implementarem projetos, programas e de avaliarem os resultados de tais iniciativas, como forma de medirem e legitimarem sua própria gestão. De acordo com Beloff (2018), isso se relaciona às lógicas da burocracia da cooperação internacional, destacando a influência de organismos internacionais no âmbito de reformas legais nacionais, apontando que esses atores “também jogam na política” (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁶².

Marcos da Silva ressalta que a lei foi aprovada durante o governo de Fernando Collor de Melo, tendo sido aprovada diante da pressão internacional que era realizada sobre o país em razão das denúncias de extermínio de crianças e adolescente em situação de rua. De acordo com Silva, o ECA: “é uma lei criada pela sociedade civil organizada, não pelo governo, que só assinou, forçado pela grande pressão internacional contra o extermínio de crianças e pela necessidade de mostrar que o Brasil tinha interesse em respeitar as convenções internacionais” (CASTELFRANCHI, 2005). Em discurso proferido ainda em 1989, Nelson Aguiar afirmava que, no plano externo, o ECA viria para corrigir a imagem do Brasil quanto ao respeito aos direitos de crianças e adolescentes (AGUIAR, 1989a).

Ao apoiar projetos mediante apoio técnico e/ou financeiro, os organismos internacionais não o fazem de forma neutra. De acordo com Beloff (2018), ela mesma já redigiu pareceres a pedido da UNICEF, exemplificando:

⁶⁰ “*Mi interpretación es que es un continente que está desesperado por tener una utopía*” (BELOFF, 2018).

⁶¹ “*Lo raro del proceso es que Brasil hace su reforma con una intensidad política increíble, pero con una calidad técnica baja. Y eso explica parte de los problemas que tiene el ECA. Y América Latina hace reformas que cada vez son mas técnicas, hechas por expertos*” (BELOFF, 2018).

⁶² “*También juegan en la política*” (BELOFF, 2018).

Havia um problema em um país, aí havia que desenvolver algum argumento, mas é um argumento político, não um argumento científico. Quando digo que a inimputabilidade no sistema brasileiro o que isso significa? Significa que é uma barreira político criminal [...] isso é uma invenção (BELOFF, 2018, tradução nossa)⁶³.

Isso também significa que as disposições legislativas plasmam construções sociais, entendimentos sobre determinados assuntos em determinado contexto e em determinado momento histórico. Como abordamos no próximo capítulo, alguns desses entendimentos que legitimam o modelo de intervenção adotado pelo ECA vão ser alvos de críticas ao longo do século XXI, motivo pelo qual direitos que pareciam conquistados e, de certa forma, “estabilizados”, especialmente na doutrina internacional, como a necessidade de um modelo de intervenção especializado diante da “condição peculiar de desenvolvimento dos jovens”, passam a ser questionados, acirrando as disputas sobre o modelo de justiça juvenil a ser adotado no Brasil.

No que se refere à intersecção entre juventude e criminalidade, as discussões, no âmbito jurídico, giravam em torno do modelo processual a ser adotado, uns postulando que a legislação fosse, basicamente, mantida, enquanto outros defendiam sua reformulação. Assim, podemos afirmar que o ECA é um resultado dos conflitos que permearam sua elaboração e dos dilemas envolvendo a construção de um modelo especializado para lidar com jovens acusados do cometimento de delitos. Em todos casos, apesar das divergências, “garantistas” e “menoristas” defendiam que a intervenção sobre jovens autores de delitos deveria ser realizada em um âmbito especializado, distinto aos adultos.

Na próxima página, apresentamos um resumo dos principais elementos apreendidos da análise realizada neste capítulo.

⁶³ “*Había un problema en un país, ahí había que armar algún argumento, pero es un argumento político, no un argumento científico. ¿Cuándo digo la inimputabilidad en el sistema brasileiro que significa? Significa que es una barrera político criminal [...] eso es un invento*” (BELOFF, 2018).

Tabela 2. Elementos identificadas nos debates sobre o ECA:

DIMENSOES	CATEGORIAS	GERAL	ESPECIFICO
<i>Quem?</i>	Atores	Parlamentares	Vinculados à defesa do ECA; Nelson Aguiar e Rita Camata
		Judiciais (juízes e promotores)	Edson Seda; Antônio do Amaral e Silva; Antônio Carlos Gomes da Costa; Munir Cury
		Movimentos/organizações da sociedade civil	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; Pastorais do Menor; Fórum DCA; ANDI
		Internacionais	UNICEF
<i>O quê?</i>	Representações sociais	Sobre os jovens	Vítimas da negligência estatal e familiar.
		Sobre a criminalidade juvenil	Consequência da situação de vulnerabilidade social e econômica.
<i>Como?</i>	Estratégias de intervenção	“Menoristas” (modelo tutelar)	Justiça especializada; discricionariade judicial; exame social e psicológico para determinar a intervenção; indeterminação do tempo de intervenção; decisão consensual; visão positiva da intervenção estatal.
		“Garantistas” (direito penal juvenil)	Justiça especializada; garantias processuais e limites à intervenção estatal; proporcionalidade entre delito e pena; tempo de intervenção determinado; defesa <i>versus</i> acusação; visão negativa da intervenção estatal.

Fonte: Elaboração própria.

5 AS DISPUTAS PELA DEFINIÇÃO DO MODELO DE JUSTIÇA JUVENIL POS-ECA

Com o fim do regime militar no Brasil teve início um crescimento do número de crimes violentos registrados, sobretudo sequestros, roubos e homicídios com a utilização de arma de fogo (SOARES et al., 2005). Misse (1993, p. 4) afirma que “o aumento da violência urbana e o crescimento do crime organizado ganham plena visibilidade na mídia, bem como na percepção social das populações urbanas, medidas pelas pesquisas de opinião”. O tráfico de drogas, o contrabando de armas e a corrupção passaram a fazer parte do cotidiano das cidades brasileiras. Assim, o fenômeno criminal e, particularmente, o aumento da criminalidade violenta no Brasil trouxe consigo o aumento dos sentimentos de medo e insegurança no espaço público (MESQUITA NETO, 2006).

Em pesquisa realizada ao final dos anos 90, Adorno, Lima e Bordini (1999) afirmavam que a aprovação do ECA havia contribuído para acirrar o debate público, e mesmo polarizar as opiniões a respeito das estratégias de intervenção estatal sobre a criminalidade cometida por jovens, motivo pelo qual buscavam analisar se o envolvimento de jovens com a criminalidade havia aumentado no período após a aprovação do diploma legal. Ao final, os autores concluíam que o envolvimento de jovens com a criminalidade violenta obedecia ao mesmo padrão observado para a população adulta, mas identificavam mudanças relativas ao consumo e ao tráfico de drogas, indicando o aumento da presença do narcotráfico e de organizações criminosas nos grandes centros urbanos, e o envolvimento dos jovens nessas dinâmicas. Nesse contexto, destacavam o surgimento de “pressões no sentido de reverter as políticas liberais no tratamento dispensado aos adolescentes delinquentes.” (ADORNO et al., 1999, p. 67).

Fonseca (2012) sugere que com a redemocratização e o advento de uma nova estrutura constitucional, formou-se um ambiente de coesão social e de solidariedade que afastou pretensões punitivas e endurecedoras do sistema penal. Porém, esse sentimento não perdurou e, rapidamente, as políticas criminais indicaram uma mudança nas suas diretrizes, apontando para a chegada ao Brasil de uma nova racionalidade, mais punitiva, no que diz respeito ao enfrentamento do crime. Neste capítulo, expomos nossos resultados que indicam a chegada dessa “nova racionalidade” no âmbito da justiça juvenil.

5.1 A vigência do discurso pela “implementação” do ECA

É certo que, desde sua aprovação, o ECA é alvo de críticas. Nos debates parlamentares travados no ano de 1990 encontramos discursos nesse sentido. Em dezembro de 1990, o deputado Dionísio Hage, do PRN-BA, afirmava que o ECA, já nos primeiros meses de sua aprovação, era responsável por um “crescimento considerável no índice de criminalidade”, destacando uma “onda de violência provocada por gangues de crianças e adolescentes e adultos que vem colocando em pânico a cidade”, sendo tal situação considerada “um autêntico caso de calamidade pública” (HAGE, 1990, p. 13550).

Desde esse momento, o diploma legal já era caracterizado como sendo muito brando no âmbito da punição de jovens autores de delitos. Os parlamentares (Dionísio Hage, do PRN-BA e Eliel Rodrigues, do PMDB-PA) que, em seus discursos, criticavam a legislação, apontavam que o Estatuto conferia mais direitos do que deveres aos jovens. E Rodrigues (1990, p. 8240) apontava que aos “jovens criminosos” não deveria ser conferido tratamento diferenciado dos adultos.

Dentre os seis discursos analisados entre 1991 e 1999, interessante notar que apenas dois abordam o tema da criminalidade juvenil, enquanto os outros quatro tratam de questões como trabalho e educação infantil. O primeiro em 1991, logo após a aprovação do ECA, destacando o caráter revolucionário da lei e seu potencial de transformação social, bem como criticando as “práticas pedagógicas repressivas e ineficazes” do modelo anterior (FRANCA, 1991, p. 13605). Já o segundo discurso, proferido em 1999, traz exemplos de uma série de críticas ao modelo de intervenção adotado pelo ECA, que vão se tornar mais frequentes ao longo dos anos 2000 (ELVIRA, 1999).

Em seu discurso, a deputada Maria Elvira, do PMDB/MG, busca destacar o que chama de “uma incoerência no sistema jurídico nacional” (ELVIRA, 1999, p. 27212). Afirmando não ser possível que jovens de 16 anos possam votar, mas que não possam ser punidos. A narrativa de que inimputabilidade significa impunidade vai ser uma estratégia discursiva utilizada frequentemente por aqueles que pretendem alterar a legislação juvenil. Além disso, a deputada também citava outro argumento frequentemente mobilizado por esses atores é que o “ECA prevê direitos, mas não deveres” e que os adolescentes, especialmente os maiores de 16 anos, têm “capacidade de discernimento” e “consciência de seus atos”, motivo pelo qual deveriam ser punidos como os adultos (ELVIRA, 1999, p. 27212).

Nesse momento, em 1999, de acordo com a deputada, o tema não era discutido em plenário havia algum tempo, indicando que a questão da criminalidade juvenil, naquele momento, não era o foco de atenção dos parlamentares (ELVIRA, 1999). Durante seu discurso, a deputada concedeu a palavra a outros deputados que se posicionaram contra a redução da

maioridade penal, defendendo uma narrativa que marca a primeira década dos anos 2000, qual seja a defesa pela implementação do ECA. É dizer, considera-se que o problema relativo à criminalidade juvenil não residiria no texto legal, mas em sua execução prática.

Nesse sentido, destacamos que, apesar de a lei ter sido aprovada em 1990, a sua implementação, no que diz respeito à dimensão do reordenamento institucional, apenas foi iniciada, no âmbito fático institucional, por volta dos anos 2000, apesar dos esforços desde a aprovação do ECA para isso. Um exemplo disso foi o ocorrido no estado do Rio Grande do Sul, em que a FEBEM foi extinta somente no ano 2000. Como apontou Pacheco (2016):

Apesar de ter entrado na vigência do ECA a gente vai ver que a lei ela sempre vem na frente, como um farol, como uma luz que ilumina. Mas a materialidade, quer dizer, a lei que está positivada, ela se tornar material na vida das pessoas é um processo de luta. E esse processo é o que vai acontecer na história da Febem, né? Mesmo depois do ECA. Tu vê, o ECA é de 90, mas a FEBEM vai existir efetivamente até o ano 2000. Nós vamos virar o século 21 se chamando FEBEM.

Nosso trabalho não tem a pretensão de analisar a implementação da lei, mas esse momento foi importante na medida em que observamos que aqueles que se posicionavam contra a alteração do ECA e do modelo de intervenção nele adotado utilizavam o argumento de que o texto legal ainda não havia sido implementado, motivo pelo qual os esforços deveriam volta-se para a implementação da lei. E, enquanto as instituições estavam passando por esse processo, poucas foram as propostas de alteração legislativa do diploma legal. Segundo Ana Paula Motta Costa: “era o momento de fazer acontecer o ECA” (Informação verbal)⁶⁴. Com a aprovação da lei, diversas entidades passaram a percorrer os municípios brasileiros para divulgar o ECA, de forma a sensibilizar as prefeituras e lideranças locais para o seu cumprimento e execução, ou seja, para a fase de implementação da nova legislação, estratégia apoiada pelo UNICEF (UNICEF, 2015).

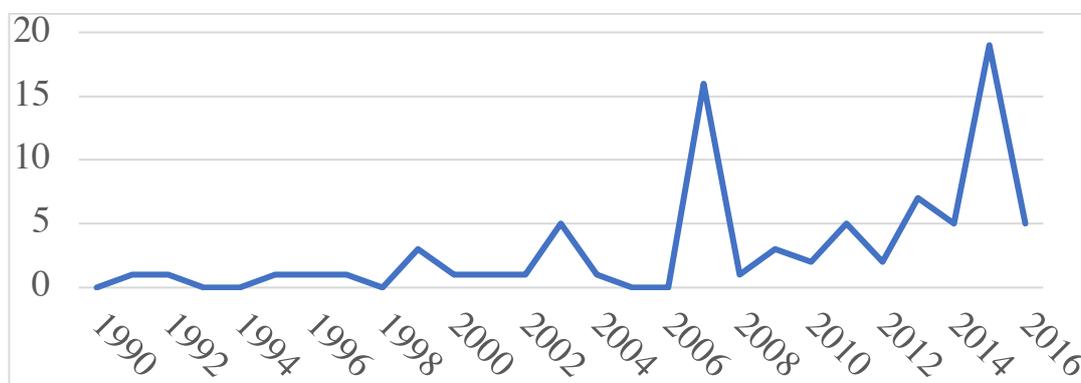
Ainda que se houvesse certo clima de “esperança” relativa à implementação da lei, nesse momento, a sociedade brasileira já passava por um processo de agravamento da sensação de insegurança pública e aumento de proposições mais punitivas no âmbito penal adulto. Um exemplo é a aprovação da Lei de Crimes Hediondos (8.072/90) no mesmo ano da aprovação do ECA, determinando o cumprimento de pena em regime fechado para delitos considerados graves. Porém, como expomos nesse capítulo, a narrativa pela “implementação” da lei foi frequentemente mobilizada na tentativa de impedir alterações ao modelo definido pelo ECA, representando, na primeira década dos anos 2000, o discurso hegemônico. Essa situação é

⁶⁴ Depoimento em conversa na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, junho de 2018.

alterada apenas a partir da segunda década deste século, quando um discurso caracterizado por um tom mais enérgico e punitivo passa a ganhar destaque nos debates sobre o tema.

Ainda, percebemos, conforme apontado por Groppo (2004), que ciclos de preocupação com a “questão da juventude” emergem de tempos em tempos. Nesse sentido, desde 1991 até o ano de 2016, encontramos 94 Projetos de Lei (PL) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC) apresentados à Câmara dos Deputados. Como é possível verificar no gráfico abaixo, em alguns anos há uma maior incidência de proposições que buscam modificar a situação da intervenção estatal sobre jovens autores de delitos.

Gráfico 1 – Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei por ano:



Fonte: Elaboração própria.

Campos, Salla e Alvarez (2015) e Budó e Cappi (2018), em suas pesquisas, também identificaram uma maior incidência de proposições nesses anos. Budó e Cappi (2018), observaram em seus trabalhos as dinâmicas entre mídia e parlamento, observando a estreita relação entre o debate midiático, o debate parlamentar e a proposição de reformas legais, tanto na Constituição Federal como no ECA, os quais guardam relações com dois elementos distintos: enquanto 2003 e 2007 são anos em que casos exemplares foram divulgados midiaticamente, pressionando e pautando o parlamento; no ano de 2015, foi o parlamento que pautou a mídia. Em seguida, exploraremos esses casos, os quais consideramos emblemáticos para descrever os conflitos entre os atores envolvidos nesse processo e as estratégias de intervenção defendidas por eles, bem como as distintas representações sociais sobre juventude e criminalidade que observamos nos discursos analisados.

Destacamos, em novembro de 2003, o assassinato do casal Liana Friedenbach, 16, e Felipe Silva Caffé, de 19 anos, em Embu-Guaçu, na Grande São Paulo, caso que envolveu quatro adultos e um adolescente, na época, com 16 anos. Roberto Alves Cardoso, conhecido como “Champinha”, foi condenado, passando a cumprir medida socioeducativa de internação

na Fundação Casa, em São Paulo e, posteriormente, ao término do cumprimento de 3 anos de internação, transferido para a Unidade de Saúde Experimental, criada, em grande medida, para evitar que o jovem fosse colocado em liberdade⁶⁵. O crime foi amplamente veiculado nos meios de comunicação. Em sua pesquisa, Campos, Salla e Alvarez (2015) identificaram que, no jornal Folha de São Paulo foram encontradas 125 referências ao crime entre os dias 10 de novembro de 2003 (dia do assassinato de Liana e Felipe) e 11 de junho de 2004, destacando o amplo destaque conferido pela mídia ao caso.

Em 15 de novembro de 2003, o jornal Folha de São Paulo publicou uma matéria com o título “Crime reabre debate sobre maioria penal”, indicando que a ocorrência do crime haveria estimulado o retorno do debate para arena pública e parlamentar. Ainda em novembro de 2003, menos de um mês após o fato, foi instaurado na Câmara dos Deputados um grupo de trabalho destinado a efetuar estudo em relação aos projetos em tramitação referentes ao ECA e à redução da maioria penal, além de oferecer indicativo à casa sobre a matéria. De acordo com o deputado Osmar Serraglio, que à época era filiado ao PMDB/PR, presidente do grupo de trabalho, o mesmo foi criado por iniciativa do então presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, do PT/SP, após ter recebido, pessoalmente, uma sugestão de alteração legislativa por parte do então governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, do PSDB (SERRAGLIO,

⁶⁵ Como a legislação brasileira determina que aos 21 anos a liberação do sistema socioeducativo será compulsória (§ 5, art. 121, ECA), na iminência de completar 21 anos, o Ministério Público requereu a interdição civil de Roberto sob o argumento de que era um doente mental. Assim, Roberto foi encaminhado à Unidade Experimental de Saúde, criada especialmente para ele (ainda que hoje abrigue outras poucas pessoas) pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo por meio do Decreto nº 53427/2008, sob o argumento de que laudos psiquiátricos atestavam que ele sofria de transtorno de personalidade e não estava apto para o convívio em sociedade, sendo decretada sua internação compulsória. Resumindo, atualmente, Roberto encontra-se privado de liberdade mediante decisão cível, em um estabelecimento criado apenas para abrigá-lo, e poderia estar sujeito a uma internação perpétua. Em visita ao Brasil, o Comitê da ONU de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, recomendou ao Brasil o fechamento da unidade, aduzindo que ela não atende aos requisitos de uma unidade de saúde mental, e que, na verdade, trata-se de uma unidade de contenção. Em 2013, o MPF, mediante ação civil pública, requereu a extinção da unidade. No mesmo ano, o STJ rejeitou o pedido de *habeas corpus* (n. 169.172 - SP) impetrado pela defesa de Roberto, sob o argumento de que a decisão de internação compulsória obedeceu aos requisitos legais, já que fundamentado por parecer técnico. De acordo com o juiz: “A internação compulsória em sede de ação de interdição, como é o caso dos autos, não tem caráter penal, não devendo ser comparada à medida de segurança ou à medida socioeducativa à que esteve submetido no passado o paciente em face do cometimento de atos infracionais análogos a homicídio e estupro. Não se ambiciona nos presentes autos aplicar sanção ao ora paciente, seja na espécie de pena, seja na forma de medida de segurança. Por meio da interdição civil com internação compulsória resguarda-se a vida do próprio interditando e, secundariamente, a segurança da sociedade.”. Desta forma, numa manobra jurídica inédita, o Estado brasileiro assegura o afastamento compulsório de um sujeito considerado perigoso para a sociedade. Em seu trabalho, Rombaldi (2017) analisa o caso, apontando a influência dos saberes “psi” na determinação das medidas socioeducativas e medidas de segurança, destacando que, mais do que uma reação ao crime, configuram uma reação a formas de ser sujeito.

2003)⁶⁶. Para Alckmin, o ECA deveria ser aperfeiçoado, por ser uma lei boa, mas que, na prática: “acaba estimulando o crime por causa da impunidade”, afirmou (FOLHA ONLINE, 2003b).

O projeto entregue por Alckmin foi elaborado pelas secretarias da Educação, da Segurança Pública e da Justiça e Defesa da Cidadania de São Paulo e girava em torno a três mudanças. Uma delas seria a ampliação do período máximo durante o qual o adolescente pode ficar internado, definido em três anos pelo ECA. Outra proposta seria a transferência dos jovens com mais de 18 anos para unidades prisionais, onde ficariam em uma ala separada dos demais detentos. A terceira mudança prevista era que os adolescentes soubessem, inicialmente, quanto tempo permaneceriam na, ainda, Febem, ou seja, a determinação do tempo de pena na sentença judicial (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003a).

Ainda, os parlamentares relatavam conversas com Alckmin e o pai de Liana, Ari Friedenbach, o qual, inclusive, foi responsável por encaminhar ao Congresso uma manifestação dos magistrados do Juizado da Infância e da Juventude de São Paulo, à qual não tivemos acesso. De qualquer maneira, percebemos a importância, nesse momento, desse caso concreto de grande exposição midiática na indução dos debates parlamentares. Conforme descrito pelos deputados Serraglio e Fleury, que então era afiliado ao PTB:

[...] quero falar a respeito da idéia que o Presidente João Paulo passou-me, desde logo, antes mesmo de constituir o grupo, porque no dia em que resolveu constituir o grupo ele me chamou para conversar. Foi no dia que o Governador Alckmin trouxe a sugestão de São Paulo, que não é projeto, evidentemente, porque nem lhe cabe iniciativa para fazer isso. Além do mais, é uma sugestão que considero de difícil transformação em projeto. Ele poderia até ter dado a Deputados de bancada, Deputado Feldman, Deputado Pannunzio, para que subscrevessem essa sugestão, como projeto de lei, mas o Governador a trouxe pessoalmente (SERRAGLIO, 2003).

Quero dizer aos membros desta Comissão que tenho estado pessoalmente com o Sr. Ari Friedenbach. A morte de sua filha provocou uma comoção nacional e até está provocando uma reação. No caso da Câmara dos Deputados, parece-me extremamente adequado que se faça um estudo aprofundado, sem paixão, mas sem maiores delongas também, sobre o ato infracional praticado pelos menores. Estive segunda-feira com o pai da menina e o Governador Alckmin, em São Paulo, oportunidade em que conversamos a respeito do assunto (FLEURY, 2003).

Serraglio ainda aponta um oportunismo da “sugestão” de Alckmin, em um momento de grande comoção social diante do crime. Nos debates realizados em reunião do grupo, os deputados teceram comentários sobre o caso, apontando o “clamor da sociedade” pela discussão em torno do ECA e da redução da maioria penal. Ressaltavam, porém, a necessidade de

⁶⁶ Em matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo, destaca-se que o governador de São Paulo iria reunir-se com o presidente da Câmara dos Deputados para discutir sua proposta de alterar o ECA sem reduzir a maioria penal (FOLHA ONLINE, 2003a).

afastarem-se de um debate permeado pela emoção. Apontava-se que, muitas vezes, o parlamento era “atropelado” e “levado a reboque” por casos midiáticos, tendo que agir sob a pressão da mídia e da opinião pública, o que prejudicaria o trabalho técnico. Alguns trechos de discursos nesse sentido:

O tema é polêmico. Por isso mesmo nossa responsabilidade é muito grande. A sociedade brasileira está tomada de uma comoção, em razão da violência e da criminalidade crescentes no País, mas especialmente por episódios que envolvem ação de menores, ações criminosas envolvendo menores. Por isso mesmo temos uma responsabilidade muito grande. Temos que ter um discernimento e um equilíbrio muito grande para tratar de um tema como esse. O que tem acontecido muitas vezes nesta Casa é que, quando ocorre na sociedade um fato que provoca essa comoção, que às vezes quase chega a uma histeria, cria-se uma Comissão Mista, um Grupo de Trabalho, e as propostas que dali saem não são aquelas que melhor atendem os interesses da sociedade e da cidadania (CASCIONE, 2003a).

Então, o Deputado Antônio Carlos Biscaia e todos nós comentamos o fato de votarmos nesta Casa diante da necessidade do apelo popular; isso é importante, é óbvio, pois somos Parlamentares, mas o clamor distorcido é complicado. Por exemplo, tive 5 dias para relatar a matéria do desarmamento; a Comissão de Justiça levou 1 mês! Como se pode, numa matéria daquela envergadura, ter pressa porque o clamor popular é pela pressa? Da mesma maneira a maioria penal. [...] ou paramos, deixamos a emoção um pouco de lado e trabalhamos como devemos, porque somos Parlamentares para isso, para sofrer o desgaste que for necessário para defender o que achamos ser mais importante, as nossas idéias, ou vamos errar (CARNEIRO, 2003).

Teremos de nos libertar inclusive dessa preocupação de responder de forma tão imediatista a essa comoção social. Temos que dar uma parada. Temos autoridade para isso, como representantes do povo. Temos que chamar a sociedade para discutir conosco o ECA, para fazer uma avaliação desse menino que só tem 12 anos, que é o Estatuto (ERUNDINA, 2003).

O debate técnico teria como interlocutores atores do sistema de justiça juvenil -juízes, promotores, educadores, psiquiatras, psicólogos -, dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, além de representantes da CNBB, da UNESCO e da UNICEF, que seriam convidados a participarem de audiências públicas. Ainda, o grupo contava com o apoio de uma consultora legislativa da Câmara dos Deputados. Os deputados destacavam a necessidade de conhecer as dificuldades encontradas na aplicação da lei e as sugestões daqueles com experiência com tema. Apesar disso, percebemos que, ao mesmo tempo, a palavra dos “especialistas” passa a ser relativizada, como percebido por Garland (2005), em uma posição mais cética em relação a esses atores. Como veremos nos seguintes trechos, de acordo com o deputado Cascione (2003b) “especialistas” podem ser encontrados em “todos os lugares” e, além disso, não são neutros.

Gostaria que tivéssemos o espírito desarmado para ter a capacidade e o senso crítico de não nos deixar levar pela paixão, que muitas vezes está embutida no especialista. Quem lida com o problema do menor infrator, às vezes, pode ter uma visão de especialista naquilo, mas não uma visão global, uma visão isenta (CASCIONE, 2003a).

Estando presentes hoje menos da metade dos membros da Comissão e sabedor de que na elaboração requerimentos algum nome pode ficar esquecido, acho que a oitiva desses especialistas nos seus Estados de origem abre um leque de possibilidades. E não há, na minha opinião, ninguém que seja autor de dogmas e cujas palavras estejam acima das de outras pessoas. Especialistas, entendidos e estudiosos encontramos em todos os lugares (CASCIONE, 2003b).

Importante ressaltar a composição do grupo de trabalho, integrado por parlamentares que faziam parte da Frente Parlamentar⁶⁷ em Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente. A Frente Parlamentar havia sido criada em 1993, mas foi revitalizada dez anos depois, em 2003, com a chegada ao Congresso de parlamentares que, ao longo de sua trajetória política, fizeram da defesa dos direitos infanto-juvenis sua área de atuação prioritária. Nesse momento, a coordenação da Frente era realizada pela senadora Patrícia Saboya Gomes (PPS/CE), no Senado, e das deputadas Maria do Rosário (PT/RS), e Telma de Souza (PT/SP), na Câmara, as quais integraram o grupo de trabalho, além do deputado Eduardo Barbosa (PMDB-MG), Laura Carneiro (PFL/RJ), Luiza Erundina (PSB/SP), Ann Pontes (PMDB/PA), Jorge Boeira (PT/SC), Rose de Freitas (PMDB/ES) e Telma de Oliveira (PSDB/MT) (FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, [2006]).

Houve uma ampla articulação dos movimentos sociais, como aqueles em torno do Fórum DCA, para que o grupo de trabalho fosse composto por deputados comprometidos com a garantia dos direitos da criança e do adolescente. A articulação da sociedade civil também influenciou na definição da agenda de trabalho em relação às audiências públicas e os nomes a serem convidados. Das seis audiências públicas aprovadas, apenas duas não tiveram nomes indicados à Frente pela articulação da sociedade civil (GOIÁS; REBOUÇAS, [2004]). Segundo Sposato (2018), com a criação da Frente, “especialistas” e sociedade civil tinham espaço nas discussões travadas no Congresso Nacional. Porém, afirma que, atualmente, “isso acabou”, a Frente já não é tão atuante como no passado e já não há tantos espaços para participação.

Nos debates, os parlamentares discutiram sobre o escopo do trabalho do grupo, se incluiria ou não o tema da redução da maioria penal. No relatório final apresentado pelo grupo de trabalho, o relator apontou que se havia optado por não focar os trabalhos do grupo nos debates sobre a redução da maioria penal, por haverem recebido materiais de outras Comissões, as quais desde os anos 1990 haviam realizado estudos sobre o tema, apontando o

⁶⁷ As Frentes Parlamentares, ou bancadas, como também são chamadas, são associações de parlamentares de vários partidos para debater sobre determinado tema. Um parlamentar pode integrar várias bancadas ao mesmo tempo. Ao se reunir em torno de bancadas suprapartidárias, como a ruralista, a empresarial, a evangélica e a sindical, os parlamentares acumulam forças dentro do Congresso e organizam pautas para que possam ser debatidas e seus projetos levados à votação. Em suma, se constituem como grupos de pressão no interior do parlamento, buscando sensibilizar e influenciar seus partidos em suas pautas, com razoável grau de influência.

caráter de inconstitucionalidade da redução da idade penal. Ainda assim, destacava-se que a matéria continuava em análise na Comissão de Constituição e Justiça sem um “termo final”. Entendendo que as modificações legislativas necessárias prescindiriam da redução da maioria penal, o grupo decidiu abster-se de manifesta-se sobre a matéria (BRASIL, 2004).

Nos debates ocorridos nas reuniões do grupo foi destacada a necessidade de medidas alternativas à internação e intervenções de maneira diferenciada do sistema criminal adulto. Também foi destacada a necessidade de se verificar o cumprimento do ECA, chegando-se a apontar que a reforma legal, ainda que considerada necessária, não seria suficiente para “resolver” o problema da criminalidade juvenil. O ECA era representado como uma legislação modelo, mas que precisaria de aperfeiçoamentos. Sobre os jovens, era destacado que os mesmos também eram vítimas de múltiplas violências e seria possível “resgatá-los para uma vida digna, para uma vida melhor” (OLIVEIRA, 2003). Nesses debates, não verificamos discursos no sentido de apontar os jovens como perigosos. A deficiência das políticas públicas era apontada como tendo um papel fundamental para explicar a criminalidade juvenil.

Apesar disso, no relatório final apresentado pelo grupo, em julho de 2004, as principais sugestões de alterações legislativas giravam em torno da distinção entre adolescentes recuperáveis e irrecuperáveis. O relatório começa apontando que o objetivo do grupo era tornar o ECA mais eficaz, no que tange às medidas socioeducativas. Logo, aponta-se a dificuldade de conciliar a punição de jovens autores de atos infracionais ao caráter pedagógico das medidas socioeducativas. Destacou-se que, a todo momento, a complexidade inerente à fase de transição da infância para a vida adulta foi ressaltada pelos “especialistas”, o que deveria ser levado em consideração pelos parlamentares. Além disso, eram trazidos dados estatísticos para apontar que os jovens seriam responsáveis por uma pequena parcela de crimes, a sua maioria contra o patrimônio, e não contra a pessoa, criticando-se a “super representação dos crimes violentos contra a pessoa na mídia” e o mito de que os adolescentes não são punidos (BRASIL, 2004, p. 5). Nesse sentido, o relatório final aponta:

A relevância de tais dados reside, justamente, na advertência deles decorrente no sentido de evitar que este grupo de Trabalho seja indevidamente influenciado pela mídia e opte por soluções precipitadas e, ao mesmo tempo, destoantes da realidade fática sobre a qual as leis se fazem incidir (BRASIL, 2004, p. 6).

Encontramos menções a uma responsabilidade penal juvenil, na linha defendida pelos chamados “garantistas” e a um “recrudescimento de penas”, defendido por “adeptos do movimento Lei e Ordem” (BRASIL, 2004, p. 5). A já mencionada divisão das fases da justiça juvenil elaborada por Méndez (2000) foi utilizada no relatório para afirmar que o ECA

“constituiu um avanço normativo condizente com a ordem jurídica internacional e com a Constituição Federal” (BRASIL, 2004, p. 9). Ou seja, reafirma-se a necessidade de existência de um âmbito especializado no que diz respeito à intervenção estatal sobre jovens autores de delitos. Destaca-se que a escolha pelo limite de 18 anos de inimputabilidade foi dada por critério puramente biológico, dada a segurança jurídica por ele proporcionada.

Entre os ouvidos pela Comissão, estavam duas psiquiatras (Isa Kabaczniak e Hilda Clotilde Morana), um representante das Nações Unidas (Túlio Kahn), dois juízes da infância e da juventude (Eduardo Gouvêa e João Batista Saraiva), e um representante do Centro de Referência da Criança e do Adolescente (Vicente de Paula Faleiros). As psiquiatras posicionaram-se contra a redução da maioridade penal, mas destacaram a necessidade de separação entre jovens recuperáveis e irrecuperáveis, os “psicopatas”, que poderiam ser identificados por meio de testes psiquiátricos. Já o juiz Eduardo Gouvêa defendeu o estabelecimento da proporcionalidade entre a pena e a gravidade do crime cometido e também defendeu a separação entre adolescentes recuperáveis e irrecuperáveis, com a criação de medidas de segurança para adolescentes. Por sua vez, João Batista Saraiva defendeu que, muitas vezes, os jovens eram tratados de forma mais gravosa que os adultos, devendo ser incorporadas ao ECA as garantias processuais inerentes à ampla defesa e ao devido processo legal. Ainda, mencionou que o tempo máximo de internação poderia ser revisto, no âmbito de um direito penal juvenil (BRASIL, 2004).

Incorporando as sugestões dos “especialistas” e do projeto apresentado pelo governador Geraldo Alckmin, o relatório final aponta que o ECA apresentaria soluções muito brandas “em face da criminalidade violenta” e que a reforma legislativa sugerida teria como objetivo:

[...] deixar de lado subterfúgios e estabelecer tratamento e reprimendas proporcionais à gravidade de cada conduta, à periculosidade do autor, e sua condição biopsicológica, e a reconhecer, ainda, a distinção entre adolescentes e jovens adultos, buscando prevenir e reprimir, de forma adequada, a criminalidade violenta e reiterada praticada por adolescentes infratores (BRASIL, 2004, p. 16).

As mudanças propostas foram influenciadas pelo debate promovido, especialmente, no estado de São Paulo, que pautaram o debate legislativo nesse momento. Além da evidente influência do caso de Roberto Alves Cardoso sobre a reforma legislativa, a ocorrência de rebeliões no estado também servia de referência para o debate. Na proposta encaminhada pelo grupo, era prevista a transferência de jovens para penitenciárias ou cadeias de adultos, prática já era realizada no estado e que recebia denúncias de entidades ligadas aos direitos das crianças e adolescentes (BRASIL, 2004). Ou seja, por meio da proposta legal, pretendia-se legalizar uma

prática recorrente no estado de São Paulo, especialmente após rebeliões e conflitos em unidades de internação de adolescentes (FOLHA ONLINE, 2003c, 2005a, 2005b).

Apontamos, a influência de uma narrativa relacionada ao “garantismo” e ao “direito penal juvenil, como a referência à: 1) “proporcionalidade entre a conduta, a reprimenda e o tratamento socioeducativo”; 2) “garantias processuais inerentes ao direito constitucional à ampla defesa e ao devido processo legal”. Também é possível identificar a influência de uma narrativa advinda das ciências “psi” no texto encaminhado pelo grupo, como a previsão de: 1) “obrigatória separação também para os infratores considerados psicopatas ou portadores de graves desvios de personalidade, considerados de difícil ou impossível recuperação”; 2) “medida de segurança no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, inclusive com a especificação do local adequado para o seu cumprimento (hospital de custódia e psiquiátrico”; 3) “avaliação periódica por equipe multidisciplinar”; e 4) a elaboração de “laudos clínicos, psiquiátricos, psicológicos e assistenciais” (BRASIL, 2004, p. 16-17).

Nesse contexto, destacamos o trabalho de Souza (2017) que, ao analisar os debates parlamentares sobre alternativas penais aponta que, até os anos 2000, não identificou discursos no parlamento que questionassem a possibilidade de recuperação dos presos e a capacidade do Estado nessa intervenção. A distinção era entre aqueles que precisavam ser ressocializados e os que não precisavam dessa intervenção, a quem deveria ser destinada uma pena em meio aberto, não privativa de liberdade. O debate era marcado pela ideia de eficiência e redução de gastos estatais. Por outro lado, a partir dos anos 2000, o autor aponta que se torna mais frequente a ideia de que alguns sujeitos não podem ser recuperados. De fato, até esse momento, não havíamos identificado, no âmbito da justiça juvenil, discursos que duvidassem do discurso do “tratamento”, é dizer, não havíamos identificado o entendimento de que alguns jovens não seriam “recuperáveis”.

De acordo com Souza (2017), a instituição das penas restritivas de direitos naquele momento pretendia responder à uma demanda específica: a necessidade de penas diversas do encarceramento para algumas pessoas. Nos documentos analisados pelo autor, foi identificado um modo de representar os sujeitos condenados que os dividia entre “perigosos”, os quais deveriam ser punidos com a prisão, onde seriam objeto do “tratamento penitenciário”, e os “sem periculosidade”, para os quais essa intervenção por meio da prisão seria desnecessária, ou mesmo inútil.

De forma semelhante ao analisado por Souza (2017), a reforma proposta pelo grupo de trabalho da Câmara dos Deputados partia da distinção entre jovens “de difícil ou impossível recuperação”, a quem eram destinadas medidas “em hospital de custódia e tratamento

psiquiátrico; e jovens recuperáveis, a quem se destinariam medidas de internação em estabelecimento socioeducativo (BRASIL, 2004, p. 16). De qualquer forma, para os “recuperáveis”, era defendido um procedimento que levasse em conta as penas cominadas no Código Penal e os crimes constantes no rol da Lei de Crimes Hediondos para definir o período máximo de internação. Ou seja, entre os “recuperáveis”, alguns deveriam permanecer por mais tempo privados de liberdade.

Percebe-se, nesse momento, a valorização de uma suposta “cientificidade” da reforma legal e o retorno dos laudos de avaliação psicológica e psiquiátrica. Nesses laudos, aponta a recomendação de reforma legal, os peritos deveriam “avaliar o grau de periculosidade do autor do ato infracional, definir se ele é dotado de potencialidade para assimilar as medidas sócio-educativas para sua recuperação, e recomendar o tempo de sua internação” (BRASIL, 2004, p. 19). Os “técnicos” também seriam responsáveis por atestarem a “cessação da periculosidade” e a “cura” do adolescente dependente químico (BRASIL, 2004, p. 19-21). Há, nessa proposta, um claro retorno de elementos constantes nos Códigos de Menores (como o conceito de periculosidade e a necessidade de avaliação de sua cessação), com um aumento do poder do saber “clínico” das ciências “psi”⁸⁸ nas decisões judiciais. Porém, a noção de periculosidade articulada não dizia respeito àquela mobilizada nos Códigos de Menores, de um “atributo intrínseco de um sujeito em si mesmo”, mas relativa ao perigo como “incontrolabilidade”, como “o que escapa à gestão institucional” (VICENTIN et al., 2010, p. 66). Uma narrativa renovada, portanto, que sinaliza a gestão institucional daqueles considerados “perigosos”, que devem ser afastados dos demais adolescentes.

Sobre esse tema, Vicentin et al. (2010), apontavam para os “crescentes processos de psiquiatrização” da intervenção estatal sobre jovens autores de delitos, ou seja, “a predominância dos saberes e fazeres “psi” na gestão das problematizações e dos conflitos”, principalmente por meio da articulação entre transtorno mental e criminalidade juvenil. Os autores observaram, que num primeiro período (1999-2001), havia uma preocupação com questões relativas à assistência à dependência à drogas, surtos psicóticos e deficiências mentais, que deram lugar, num segundo momento (2002-2004), a casos de transtornos de personalidade antissocial e a perícias para avaliação de periculosidade, que levou a um aumento da internação psiquiátrica de adolescentes por mandado judicial.

⁸⁸ Lugon (2014), Foscarini (2014) e Lazzarotto e Carvalho (2014) apontam para a medicalização excessiva de adolescentes em unidades de internação, destacando que a patologização segue sendo utilizada para justificar a privação de liberdade de adolescentes.

Ainda, Scisleski et al. (2008, p. 349) apontam para a tendência à patologização de setores da juventude pobre, isto é, como uma forma de “encobrir como doença mental determinados processos sociais que discriminam a pobreza e o desinvestimento da sociedade” em relação a esses jovens. Cabe lembrar que, anteriormente ao ECA, o encaminhamento de crianças e adolescentes para instituições psiquiátricas já ocorria inclusive como punição por indisciplina. Ao longo do tempo, noções como a “periculosidade”, passaram a ser intensamente problematizadas e, com o acúmulo de elementos críticos, “o debate psiquiátrico pôs em evidência que a periculosidade é uma noção jurídica e não um diagnóstico clínico ou médico” (VICENTIN et al., 2010, p. 67). Entretanto, a ideia de cientificidade e rigor técnico era mobilizada por aqueles que defendiam o projeto de lei apresentado pelo grupo.

Marcos Antônio Monteiro, presidente da Febem de São Paulo à época, colocava-se contra o endurecimento das regras como proposto pelo Congresso (PENTEADO, 2004). Também criticando a proposta, vinculando-a ao Código de Menores, em artigo intitulado “Espetáculo Público da Barbárie: Plano B”, o juiz do Paraná, Ramidoff (2007, p. 321) falava sobre o projeto de lei apresentado pelo grupo de trabalho, que tinha como relator o deputado Vicente Cascione:

[...] legitimando-se, assim, por uma ilusória eficácia, então, alcançável pelo maior rigor punitivo para ‘repressão aos atos infracionais graves e aos correspondentes aos crimes hediondos’ e aos jovens “mais perigosos” [...] O projeto de lei proposto pelo Deputado Federal Vicente Cascione, com o fito de alterar os artigos 103, 108, 121, 122 e 123, da Lei Federal sob nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, dispendo sobre medidas de repressão aos atos infracionais graves e aos correspondentes aos crimes hediondos, ilegitimamente, insiste de forma renitente na ressurreição do “Código de Menores”, sob os auspícios renovados do binômio repressão-punição.

Movimentos e organizações da sociedade civil manifestavam-se contrariamente às propostas de alteração do ECA e buscavam mobilizar deputados contra a proposta, defendendo, sobretudo, a narrativa pela “implementação” da lei. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, o padre Júlio Lancelotti, do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Belém, alertava para “o perigo e a ineficiência de medidas emergenciais e milagrosas” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003b). Preocupação que era compartilhada com a presidente da Amar (Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco), Conceição Paganele, que destacava: “o Estado não conseguiu implantar o ECA e pretende mudar o estatuto sem saber o resultado das medidas socioeducativas da lei” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003b). O diretor e presidente da Fundação Abrinq, Rubens Naves, também emitiu opinião sobre o tema, destacando que as organizações da sociedade civil trabalhavam pela efetiva implementação do ECA, “para que possamos sair do pensamento repressivo e vingativo para uma perspectiva educacional de

responsabilização” (NAVES, 2003). Naquele momento, a então ex-deputada Rita Camata, apontava que só se poderia falar em alteração da legislação quando o ECA estivesse efetivamente “implantado”. Ela reconhecia que, como qualquer legislação, o ECA apresentava falhas, mas que a diminuição de idade penal ou aumento de penas não seriam as medidas adequadas para resolver o problema da criminalidade juvenil (JORNAL DA CAMARA, 2004).

Por outro lado, percebemos a emergência de um ator que até então não era citado nos debates sobre o tema: os chamados “movimentos de vítimas”. A deputada Maria do Rosário, do PT/RS, aponta que o movimento deveria ser levado em consideração ao momento de debaterem as reformas. Na mídia, esses movimentos também foram citados e chamados a dar sua opinião sobre as propostas. Masataka Ota, presidente do Movimento Paz e Justiça Ives Ota, cujo o filho foi vítima de homicídio, apoiava as mudanças, e afirmava: "a lei precisa mudar, pois ela protege o jovem criminoso" (FOLHA ONLINE, 2003b). Anos depois, em 2011, sua esposa e também fundadora da organização, Keiko Ota, foi eleita como deputada federal, defendendo pautas como a redução da maioridade penal. Ainda nesse âmbito, há notícias de que as famílias do casal Liana e Felipe, organizaram passeatas e entregaram aos deputados de São Paulo um documento no qual pediam maior rigidez em relação à punição de jovens autores de delitos (FOLHA ONLINE, 2003d).

Apesar dos intensos debates e movimentações políticas, a proposta foi retirada de pauta por acordo dos líderes. Nesse contexto, diante da pressão exercida pelos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, assim como de um posicionamento do poder Executivo que, apoiado por sua base aliada no Congresso, colocava-se contra o endurecimento da legislação nesse momento, logrou-se impedir o seguimento do projeto elaborado pelo grupo de trabalho. Destacamos, ainda, que nesse período “pós ECA”, o embate era travado especialmente entre o poder Legislativo e o poder Executivo, nesse momento representado pelo Partido dos Trabalhadores.

Nesse momento, o poder Executivo era abertamente contra a redução da maioridade penal. Encontramos, nesse sentido, depoimentos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assim como o Ministro da Justiça, Thomaz Bastos e o Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda (ATHIAS; CONSTANTINO, 2003). À época, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado João Paulo Cunha (PT-SP), afirmou que, durante o seu mandato, a Casa não votaria o projeto de redução da maioridade penal, apontando que o governo deveria dar condições para a implementação do ECA (FOLHA ONLINE, 2003e). Em encontro com o presidente da CNBB, Geraldo Majella Agnelo -contrário às reformas da

legislação⁶⁹-, Lula afirmava que o ECA poderia ser revisto, mas que não defendia “soluções mágicas”, como a redução da maioridade penal (ATHIAS; CONSTANTINO, 2003). Logo, Nilmário Miranda destacava a necessidade de aprovação de uma lei de execução das medidas socioeducativas previstas no ECA, discussão que já vinha sendo defendida pelos movimentos e organizações sociais de defesa de direitos e de trabalhadores da socioeducação (FOLHA ONLINE, 2003f).

Em 17 julho de 2004, a pedido da ANDI, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva concedeu uma entrevista para abordar os temas “crianças, adolescentes e jovens”. Na entrevista, Lula anunciou que iria reunir todos os ministros da área social para “decretar uma guerra” contra os problemas no setor, especialmente os que afetam crianças, adolescentes e jovens. O objetivo seria concentrar as ações de governo, a partir de “um carro-chefe” para as políticas de proteção à criança e ao adolescente. Para o então presidente: “quem tem 44 programas termina não tendo nenhum. É melhor definir uma política que seja o carro-chefe e, atrás dela, ter outras políticas, do que você ficar tentando em cada ministério cuidar de um pedacinho daqui, um pedacinho dali” (CANTANHÊDE, 2004). Ainda, o então presidente declarou que o ECA era uma “obra-prima de peça jurídica”, que precisava ser cumprido, e não alterado, defendendo a narrativa pela implementação. Dias antes, o governo federal havia liberado uma verba de R\$ 7 milhões para que os estados “se adequassem ao ECA”, especificamente no que se refere ao atendimento descentralizado (CANTANHÊDE, 2004).

Nesse momento, o ministro Nilmário Miranda assinou termo de compromisso com seis Estados (Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco e Rio Grande do Norte) para adesão ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Até o final daquele ano, 2004, segundo o ministro, mais verbas seriam liberadas. E, ainda, defendia que a liberdade assistida era a medida socioeducativa que apresentava melhores resultados na ressocialização dos jovens (CANTANHÊDE, 2004).

Dando concretude a essa intenção de atuação no âmbito da implementação do ECA, em 2006 foi aprovada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) a Resolução 119, criando-se, assim, o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (transformado em lei apenas em 2012, quando foi promulgada a Lei 12.594), regulamentando a execução das medidas socioeducativas no Brasil. Desde 2002, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, com

⁶⁹ “Não é justo que um jovem tenha o mesmo tratamento de uma pessoa madura. O jovem delinquente ainda deve ser tratado como menor, com possibilidade de reintegração à sociedade” (ATHIAS; CONSTANTINO, 2003).

a Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), o CONANDA desencadeou diversos encontros estaduais e regionais, além de um encontro nacional, envolvendo juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo para que fosse discutida a regulamentação da execução das medidas socioeducativas. Além disso, a UNICEF e o ILANUD também contribuíram para os trabalhos (SPOSATO; COSTA, 2015). Apesar do ECA reger o procedimento de apuração de ato infracional e as medidas socioeducativas, pouco regula sobre a execução das medidas socioeducativas, o que causava um desequilíbrio regional e uma discrepância no âmbito da execução nos estados brasileiros.

Conforme comentou Sposato (2018), desde 1999 havia uma discussão sobre a criação de uma lei de execução das medidas socioeducativas, a qual foi, segundo ela, “muito encabeçada pela ABMP”, destacando a figura do desembargador Amaral e Silva, de Santa Catarina, que fez um primeiro esboço do que seria uma lei de execução. Porém, aponta que essa discussão gerou um conflito dentro da própria ABMP, entre juízes e promotores, pois muitos representantes do Ministério Público não viam a necessidade de uma lei de execução, defendendo o argumento “menorista” de que não se trataria de uma medida penal (SPOSATO, 2018). Por fim, destaca que o projeto de Amaral e Silva foi abandonado, sendo criada outra redação, muito diferente da proposta pelo desembargador, e que o texto final do SINASE representa “uma lei muito mais de gestão do que uma lei de execução”.

Assim, não sem conflitos, houve a formulação de um instrumento legal que contempla um conjunto de princípios, regras e critérios que buscam regular e padronizar as práticas de gestão e execução no âmbito do atendimento socioeducativo. Ou seja, buscava-se, nesse intento, o estabelecimento de regras que buscassem dar efetividade ao conteúdo do ECA no que diz respeito à execução das medidas socioeducativas (SPOSATO; COSTA, 2015). Prevalencia, assim, a posição governamental de não modificar o ECA, mas buscar meios de intervir no âmbito da implementação do diploma legal.

No início do ano de 2007, outro caso voltou a movimentar a mídia, o chamado “caso do menino João Hélio”, quando João Hélio Fernandes Vieites, de 6 anos de idade, morreu após um roubo, ao ser arrastado pelo carro em que estava, levado pelos autores do delito, preso ao cinto de segurança pelo lado de fora do veículo. Em abril do mesmo ano, a redução da maioridade penal foi aprovada em comissão do Senado. E, de acordo com matéria do jornal Folha de São Paulo, o debate só havia sido retomado no Congresso Nacional em razão do crime ocorrido no Rio de Janeiro. Segundo a matéria: “o assassinato brutal do menino João Hélio

Fernandes Vieites, de 6 anos, fez com que os parlamentares brasileiros decretassem guerra contra a bandidagem” (CAMPOS, 2009).

Dois discursos parlamentares proferidos no ano de 2007 abordam o caso, um proferido pelo deputado Colbert Martins, do PMDB/BA, e outro pelo deputado Paulo Teixeira, do PT/SP. Os dois discursos relacionam-se à narrativa adotado pelos partidos dos parlamentares. Por um lado, o deputado do PMDB defendia “a ampliação das medidas socioeducativas”, com o aumento do tempo de internação, considerando que o limite máximo de três anos previsto no ECA seria “quase um benefício para aqueles que cometessem crime” (MARTINS, 2007). Por outro lado, o deputado do PT apontava para o caráter excludente e desigual da sociedade brasileira, pedindo a rejeição da proposta de redução da maioria penal, pois além de não resolver o problema da segurança pública, criminalizaria a juventude. A aposta, segundo o deputado do PT, seria em aperfeiçoar a gestão, tendo em vista que “o nosso problema não diz respeito à legislação” (TEIXEIRA, 2007, p. 8748). Ainda, o deputado apontava a necessidade de construir-se programas para afastar os jovens do narcotráfico e fortalecer a juventude.

Nesse sentido, em 24 de outubro de 2007, foi criado, por meio da Lei 11.530, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, com 1) foco etário na população de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; 2) foco social em jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; e 3) foco territorial nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentassem altos índices de homicídios e de crimes violentos. O programa assumia a complexidade do fenômeno da violência, dando maior ênfase às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e infraestrutura⁷⁰

Nesse contexto, importante ressaltar que, para assegurar a participação popular na formulação de políticas e no controle de ações no âmbito dos direitos da criança e do adolescente, o ECA cria conselhos nacionais, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente. São conselhos deliberativos, paritários, formuladores de políticas e

⁷⁰ O PRONASCI é composto por dois grandes eixos: medidas de caráter estrutural e programas locais. Dentre os principais projetos estruturais do PRONASCI estão: a valorização dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado e o envolvimento comunitário. Sobre os programas locais merecem destaque os Território de Paz, o Mulheres da Paz, o PROTEJO e os programas de Justiça Comunitária. O programa tem como pressuposto a garantia do acesso à justiça e a recuperação dos espaços públicos, por meio de medidas de revitalização e urbanização (AZEVEDO; CIFALI, 2014).

fiscalizadores das ações governamentais (COSTA et al, 1996). Nesse contexto, o Fórum DCA foi um ator fundamental no acompanhamento da implantação do CONANDA, promovendo ações com o objetivo de articular, apoiar e qualificar a participação da sociedade civil neste Conselho (BRASIL, [20--]). Assim, no âmbito do Poder Executivo, temos um órgão integrado por membros da sociedade civil que tradicionalmente trabalhavam pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes, e que, nesse momento, se posicionavam contrariamente às propostas de agravamento da repressão sobre a juventude.

Nesse sentido, em discurso proferido em 2002, Ângela Guadagnin, do PT/SP, caracterizava o Estatuto como dentro do contexto de um processo histórico de ruptura com as relações autoritárias, centralizadas, repressivas, clientelistas e de políticas fragmentadas, destacando a criação dos conselhos paritários, que possibilitavam a participação da sociedade na gestão pública. De acordo com a deputada: “os movimentos sociais de diferentes características passaram a influir nas decisões dos conselhos, tornando-se atores dessa nova realidade” (GUADAGNIN, 2002, p. 17690).

Importante lembrar o impacto da aprovação do ECA sobre os movimentos e entidades não-governamentais. Se antes o país contava apenas com programas de atenção direta, naquele momento o quadro já era outro. Após a aprovação do ECA, os programas e ações não-governamentais se diversificaram e elevaram-se a patamares mais altos de complexidade e organização. Com a reorganização de entidades e grupos de defesa de direitos da criança e do adolescente, surgiram novas formas e modalidades de atuação a partir da sociedade civil, entre eles, programas que, além do atendimento, se dedicariam à promoção de direitos; programa que se dedicariam apenas à promoção e defesa de direitos; redes de programas atenção direta e redes de programas de promoção a defesa de direitos (COSTA et al., 1996). Nesse contexto, Sposato (2018) referiu que pessoas que atuavam na militância política, como integrantes do Fórum DCA, passaram a ter lugares institucionais importantes na execução da política pública da criança e do adolescente.

Nesse contexto, em trabalho anterior, identificamos, no âmbito da política criminal, a influência que uma interação do governo federal liderado pelo PT com os movimentos e organizações sociais gerou na criação de legislações penais que garantem a proteção reivindicada por grupos sociais que defendiam direitos coletivos e de pessoas vulneráveis, como era o caso do movimento ambiental e de mulheres, que levaram seus temas ao âmbito do Congresso Nacional e que geraram a intervenção do Estado por meio da legislação penal.

Em sua pesquisa, D'Araújo (2009) examinou o perfil social e político dos cargos de alto escalão do governo federal na gestão de Lula. De acordo com a autora, os ministros

mantinham relações de proximidade com os movimentos sociais, sendo que, de maneira geral: 43% na primeira gestão e 45% dos ministros na segunda gestão participaram de movimentos sociais de alguma forma, em comparação com cerca de um quarto dos ministros nas gestões presidenciais anteriores. De acordo com Abers et al. (2014, p. 327):

[...] neste contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras. Ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil. No governo, tais ativistas buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até então se restringiam a âmbitos municipais.

O conjunto analisado também evidencia uma aproximação com atividades do terceiro setor e acadêmicas, especialmente de ensino superior. Segundo a D’Araújo (2009), trata-se, em suma, de uma burocracia estatal politizada e socialmente engajada. De acordo com Abers et al. (2014), os movimentos sociais também experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração com o Estado, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros, menos públicos e mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. No governo Lula, o mote “participação da sociedade” abriu espaço para uma “combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado” (ABERS et al., 2014, p. 327), por certo, com variações setoriais e diferentes formas de acomodação das demandas dos movimentos sociais em ações governamentais.

Se antes, ao momento da elaboração do ECA, os atores políticos apareciam como coadjuvantes de uma disputa travada especialmente entre juristas, a partir dos anos 2000 a disputa concentra-se entre os âmbitos Legislativo e Executivo, no âmbito federal, com o Executivo buscando barrar reformas legais que buscassem recrudescer a legislação voltada à intervenção sobre jovens autores de delitos. Os centros de defesa de direitos das crianças e adolescentes, assim como as organizações de defesa de direitos humanos, ao longo dos anos, contaram com o governo federal e com deputados vinculados à pauta das crianças e adolescentes para barrar as reformas, tanto por meio de ações de *advocacy*⁷¹, como a partir de estratégias políticas, chamadas de “manobras” regimentais para atrasar o andamento dos projetos no Congresso Nacional.

⁷¹ Basicamente, os grupos de pressão atuam por meio do *lobby*. Porém, devido ao peso negativo que a palavra *lobby* carrega, a atividade também passou a ser chamada de *advocacy*, tendo em vista que tal termo engloba as atividades de identificar, defender e promover uma causa em questão (UNICEUB, 2009).

Encontramos um exemplo dessa articulação em matérias do jornal Folha de São Paulo. De acordo com a publicação, em fevereiro de 2007, em meio aos debates em torno do caso de João Hélio, o então presidente Lula havia pedido para os líderes da base aliada ao governo no Congresso “que tentassem impedir a redução da maioria penal” (GUERREIRO, 2007). Ainda, de acordo com a publicação, “apesar da pressão pela mudança na maioria penal, provocada pela morte do menino João Hélio Fernandes, grande parte dos parlamentares que integra a base aliada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Congresso são contrários à mudança” (GUERREIRO, 2007). Para o então líder do governo no Congresso Nacional, senador Romero Jucá do PMDB/RR, a redução da maioria não deveria ser votada de forma acelerada no Legislativo. Dias após, no âmbito do Senado Federal, o senador Aloizio Mercadante, do PT-SP, pediu vista da matéria, adiando a votação na comissão destinada a analisar o tema (KRAKOVICS, 2007).

Assim, ao longo da primeira década dos anos 2000, os discursos que analisamos, em sua maioria, abordavam a narrativa da necessidade de “implementação” ou “implantação” do ECA e a necessidade de seu “aperfeiçoamento”. Até 2009 encontramos mais discursos em defesa do ECA e que destacavam a necessidade de sua implementação, do que discursos críticos ao diploma legal. Certamente existiam muitos deputados que defendiam o recrudescimento da legislação, mas o discurso hegemônico era o de que o ECA ainda era, “em muito, letra morta, mesmo após mais de 10 anos de sua vigência” (PONTES, 2003, p. 68645), como apontava Ann Pontes, do PMDB/PA, e as críticas ao modelo de intervenção estatal sobre a criminalidade juvenil em vigor eram apresentadas de forma, podemos dizer, mais sutil, do que as proferidas a partir da segunda década dos anos 2000.

Sobre a implementação do ECA, em 2002, a deputada Ângela Guadagnin, do PT/SP, afirmava que, apesar de transcorridos 12 anos de sua aprovação, “muito ainda precisa ser feito” (GUADAGNIN, 2002, p. 17690). Em seu discurso, abordava o processo de elaboração e aprovação do ECA, tecendo críticas ao antigo Código de Menores, para avaliar porque considerava que a lei ainda estava em “estágio de implementação”. De acordo com a deputada, em outros discursos proferidos nos anos de 2004 e 2006: “Só quando o ECA for definitivamente implantado é que teremos uma sociedade mais justa” e, ainda, que os direitos das crianças e adolescentes deveriam deixar de ser documentos aprovados pela ONU para se tornarem uma realidade (GUADAGNIN, 2002, p. 17690). Nesse sentido, em 2007, Walter Brito Neto, do PRB/PB, também apontava a necessidade de garantir a implementação do ECA (NETO, 2007). E Flavio Dino, do PCdoB/MA, destacava que ainda faltavam diversos instrumentos para que o

Estatuto da Criança e do Adolescente pudesse funcionar em sua plenitude, “inclusive com relação à dimensão repressiva já existente”, apontava (DINO, 2009, p. 6934).

Ainda, no início dos anos 2000, encontramos discursos que avaliam que o ECA poderia ser aperfeiçoado, mas que destacavam a importância do texto legal para a defesa dos direitos da infância e da juventude. Dizia-se que o ECA era uma legislação avançada e que não se poderia ser “mutilado”, ainda que se defendesse sua alteração e recrudescimento da punição de adolescentes. Essa era a narrativa de Darci Coelho, do PFL/GO, em 2003, “Aperfeiçoa-lo, após uma década de experiência, parece conveniente; mutilá-lo, nunca!” (COELHO, 2003, p. 63682). O deputado criticava a excessiva atividade legislativa no campo penal, apontando que: “A cada fato grave surge uma enxurrada de projetos de lei, aumentam-se figuras típicas, criam-se novos crimes hediondos e sempre volta à baila a questão da redução da menoridade penal, como se isso fosse a solução” (COELHO, 2003, p. 63682). João Campos, do PSDB/GO, em 2009, apontava um projeto de lei para “ajustar e aperfeiçoar o ECA”, com a ampliação do tempo de internação (CAMPOS, 2009, p. 11397). Apesar de defender o aumento da punição de adolescentes, o deputado afirmava que o ECA era “um estatuto muito interessante na área de política para a criança e o adolescente” (CAMPOS, 2009, p. 11397).

Prevalece, nesse momento, a visão de que os jovens são vítimas de um sistema social desigual, “excluídos e marginalizados socialmente”, afirmavam Marcos Rolim, do PT/RS, e Lincoln Portela, do PSL/MG, por exemplo (ROLIM, 2001, p. 584; PORTELA, 2002). Também encontramos referências à ausência de políticas públicas para os jovens, os elevados índices de desemprego, o incentivo ao consumismo e as políticas neoliberais de redução de gastos governamentais como fatores que auxiliavam os deputados a explicar as múltiplas causas da criminalidade juvenil, as quais deveriam ser resolvidas, antes de se pensar em maior punição aos adolescentes.

A maioria dos deputados referiam que uma reforma legal para recrudescer o tratamento dispensado aos jovens autores de delitos não seria a solução para a violência da sociedade brasileira, tendo em vista a precariedade do sistema penitenciário e a pequena parcela de crimes cometidos por adolescentes (COELHO, 2003; PONTES, 2003; ROLIM, 2001). Ademais, muitos referiam que os jovens eram “aliciados” pelo tráfico de drogas e os adultos “usam” e “exploram” os adolescentes para o cometimento de crimes (PORTELA, 2002; COELHO, 2003; CASCIONE, 2005; MARTINS, 2007).

A partir dessas representações, era defendido um sistema que “realmente proporcionasse a recuperação dos menores e sua reintegração social” (PORTELA, 2002, p. 49497). Para Ann Pontes, enquanto “pessoas em formação”, deveriam ser priorizadas medidas

ligadas à educação e à ressocialização (PONTES, 2003, p. 67644). E, para Vicente Cascione: o adolescente é um “ser em formação” e, por isso, “ainda que delinquente – entre aspas -, ele deverá ser tratado diferentemente do adulto” (CASCIONE, 2005, p. 14288). Já o deputado Marcos Rolim apontava, destacando estudos antropológicos, que “o adolescente não é uma criança, tampouco é um adulto. Tal situação faz da adolescência um espaço equivalente àquele conhecido pelos migrantes: fora de seu meio original e ainda não alojados no novo lugar” (ROLIM, 2001, p. 584). Ou seja, destacava a adolescência enquanto um período da vida particular, que demandaria uma intervenção especializada, afastados do convívio de presos adultos.

Além disso, os deputados faziam referência às pressões midiáticas. E que, nos momentos em que casos envolvendo jovens e criminalidade ganhavam repercussão na mídia, a redução da maioridade penal afigurava-se como solução para o problema da criminalidade juvenil. Ainda, nesse sentido, o deputado Marcos Rolim destacava a questão da violência contra os jovens e a demagogia dos discursos favoráveis à redução da maioridade penal, afirmando:

O discurso em favor do endurecimento penal procura estabelecer sintonia com as angústias disseminadas socialmente por conta da sensação de insegurança. Aqueles que sustentam um discurso reconhecido como duro contra o crime obterão mais facilmente os dividendos eleitorais que procuram (ROLIM, 2001, p. 584)

Esse panorama de hegemonia de uma narrativa pela implementação do ECA é alterado a partir da segunda década do século XXI, em que a hegemonia dos discursos passa a ser vinculada à uma perspectiva crítica mais dura e enfática em relação à questão da criminalidade juvenil e sobre os próprios jovens, tema que abordaremos a seguir.

5.2 A racionalidade conservadora invade a justiça juvenil

Depois de 2010⁷², há, claramente, o recrudescimento dos discursos, os quais adquirem um tom mais enérgico em relação os jovens autores de delitos. Os jovens não são mais apenas retratados como sendo aliciados por adultos, vítimas de exploração pelo tráfico de drogas, mas como “comandantes de facções”, “menores assassinos”, “criminosos em potencial”, “ligados ao crime organizado”, “adolescentes esclarecidos e bem informados”, a ponto de assumirem seus atos como adultos.

⁷² Destacamos esse marco temporal não em termos absolutos, mas para destacar tendências observadas por volta desse período.

Se nos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000, quando se abordava a situação de vulnerabilidade da juventude, a prática de delitos por adolescentes era frequentemente representada como uma consequência da ausência de condições de vida dignas, a partir da segunda década dos anos 2000, mais marcadamente, há uma clara distinção entre os discursos que abordam a violência cometida contra os adolescentes, como o trabalho infantil e a exploração sexual, e os crimes cometidos por adolescentes. Enquanto para os primeiros há um discurso de vulnerabilidade e garantia de direitos, as falas sobre os últimos têm na segurança pública sua chave discursiva. Anteriormente, como vimos nos debates em torno do ECA, a prática de crimes por adolescentes era debatida no interior dos problemas relativos à juventude em geral. Ao passo que, ao longo dos anos 2000, essa questão passa a ser discutida no âmbito da criminalidade em geral, englobando adultos e adolescentes, discussão que tem como foco o debate sobre a segurança pública.

A partir de 2009, encontramos mais discursos favoráveis a alterações no modelo de intervenção estatal sobre a criminalidade juvenil do que discursos que defendiam sua manutenção, o contrário do que havíamos encontrado no período anterior. De fato, apenas o deputado Pedro Wilson, do PT/GO, posicionou-se contra as alterações legislativas, afirmando a narrativa defendida pelo governo federal e pelas organizações de defesa de direitos da criança e do adolescente de que, antes de alterar o ECA, era necessário implementá-lo mediante maior aporte de recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos para as políticas públicas para a criança e o adolescente (WILSON, 2010). Isso indica que o discurso em defesa do ECA perde força no âmbito do parlamento brasileiro. Porém, também encontramos nos discursos que pedem a revisão do modelo adotado no ECA, referências à resistência oferecida às alterações legislativas como a redução da maioria penal e o aumento do tempo de internação. Demonstrando, dessa forma, o conflito existente entre as diferentes formas de pensar as estratégias de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos defendidas pelos parlamentares.

Em 2010, Edinho Bez, do PMDB/SC, sugeria a realização de audiência pública para discutir sobre segurança pública e apresentar propostas de mudanças, e um dos itens discutidos seria a diminuição da maioria penal de 18 para 16 anos. De acordo com o deputado “muitos covardes não estão tendo coragem para debater esse tema tão importante” (BEZ, 2010, p. 13078). Em 2013, João Campos, do PSDB/GO, afirmava que a casa deveria “desengavetar” o tema (CAMPOS, 2013, p. 10767). Ainda em 2013, Andreia Zito, do PSDB/RJ, apontava que o relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que estava a analisar a Proposta de Emenda à Constituição que reduziria a maioria penal de 18 para 16 anos de idade, era o

deputado Luiz Couto, do PT da Paraíba (ZITO, 2013). Segundo a deputada, o relator recomendou a rejeição da proposta, destacando os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil era signatário e apontando a necessidade de uma aplicação eficaz do ECA, associada a boas políticas públicas e sociais (ZITO, 2013). Ou seja, o deputado relator da matéria defendia a narrativa sustentada pelo Executivo e pelos movimentos de defesa de direitos das crianças e adolescentes.

Em trabalho anterior, percebemos a influência determinante do PT na indução da política criminal no período entre 2003 e 2010, tanto por meio do número de leis aprovadas por parlamentares do partido como pela relatoria de comissões, sendo possível afirmar que o partido deteve um poder inegável para implementar a agenda governamental ou, ao menos, para barrar alterações com as quais não concordava (CIFALI, 2016). Diante da presença de atores vinculados ao governo, tanto na relatoria de comissões como na própria presidência da Câmara dos Deputados (responsáveis por pautar os temas que entram em votação), os projetos de lei tendentes a alterar o modelo de intervenção adotado pelo ECA não foram adiante no governo de Lula. Como veremos, a situação foi alterada ao final do governo de Dilma Rousseff.

Percebemos, nesse momento pós-ECA, especialmente ao final da primeira década dos anos 2000, a presença de outras narrativas para explicar a criminalidade juvenil, não identificadas anteriormente, que convivem com os discursos sobre a capacidade de discernimento dos jovens e sobre a leniência do modelo de intervenção adotado pelo ECA, considerado demasiado brando por parte daqueles que defendiam sua alteração. Essas últimas narrativas estão presentes em todo o período pós-ECA, sendo que a discussão sobre a capacidade de discernimento dos adolescentes é realizada desde o século passado. Podemos dizer que essa seria a narrativa “clássica” ou “tradicional” daqueles que pretendem alterar a legislação.

Essas novas narrativas que identificamos podem ser relacionadas a uma racionalidade conservadora e mais agressiva, em oposição aos discursos críticos de anos anteriores, que eram mais moderados. Nesses discursos, identificamos a utilização de narrativas ligadas à valores, à família e à autoridade. O discurso permeado pelos direitos perde força e dá lugar a discursos que dão primazia à punição. O discurso dos direitos humanos e da liberdade como regra, uma das marcas do ECA, dá lugar a discursos sobre a violência perpetrada por adolescentes e o perigo que representam para a ordem pública, acompanhando um movimento geral observado no sistema penal de recrudescimento da política criminal.

Nesse sentido é o discurso de Otoniel Lima, do PRB/SP, em 2012, em que também identificamos referência a um sujeito específico que merece proteção estatal, de acordo com essa narrativa, o “cidadão de bem”:

O delito, em todas as suas modalidades, na esfera micro e da macrocriminalidade, como uma maldita metástase, propaga-se por todo o organismo social, corrói valores, destrói famílias, aflige o cidadão de bem. [...] A exacerbação do individualismo sobrepõe-se à renúncia em prol do coletivo, o ganho a qualquer custo vence a ética e a lei, a coesão da família fragmenta-se, a autoridade dos pais dilui-se e os professores vão para a sala de aula como se fossem para um campo de batalha. Embora muitos não percebam e outros não queiram perceber, o país vive uma crise de autoridade que corrói todas as estruturas, todas as instituições (LIMA, 2012, p. 28723).

O “cidadão de bem”, assim como as vítimas, passam a figurar nesses discursos com maior frequência, usados para demarcar os limites dicotômicos e simplistas entre o “bem” e o “mau”. Jair Bolsonaro, então integrante do PP, por exemplo, requeria a realização de audiência pública para discutir a questão com parentes de vítimas de delitos cometidos por adolescentes (BOLSONARO, 2012). Esses discursos vinculam-se ao que Van Dijk (2005) classifica como o discurso preconceituoso. A figura que merece ter seus direitos protegidos para esses parlamentares é o chamado “cidadão de bem”, motivo pelo qual não se deveria zelar pela garantia de direitos daqueles considerados “inimigos”, nesse caso, os jovens autores de delitos.

Nesse contexto, os direitos humanos e seus “ativistas”, são identificados como empecilhos para o combate à violência praticada por adolescentes. Nesse sentido, afirma-se que, enquanto os jovens autores de delitos possuem seus direitos garantidos, o “cidadão de bem” vê seus direitos reduzidos. Nesse sentido, O deputado Otoniel Lima critica o que acredita haver sido uma excessiva ênfase nos direitos humanos no momento do processo de redemocratização brasileiro:

O nosso processo de redemocratização e a intensa reverberação dos direitos humanos levaram à construção de um sistema jurídico em que os direitos assumiram uma proeminência sem a igual correspondência em deveres. [...] É sintomático como os ativistas dos direitos humanos não se quedam diante do sofrimento dos miseráveis encontrados nas ruas e as áreas castigadas pelos flagelos da natureza, vitimados que estão nos seus mais fundamentais direitos – moradia, alimentação, saúde, educação... Mas esses mesmos ativistas erguem-se, agressivamente, sempre que podem bater no Estado e nos agentes estatais, deprimindo-lhes a autoridade. Não seria demais dizer que o Estado e suas instituições foram minados em sua autoridade e se tornaram reféns desses ativistas, que falam em nome da sociedade, ainda que ninguém lhes tenha atribuído delegação para tanto. Onde estão os defensores dos direitos humanos quando os órfãos choram a ausência dos pais levados pelas mãos dos latrocidistas? Onde estão os defensores dos direitos humanos diante dos corpos caídos por balas ou facadas? Das crianças famintas e drogadas errantes pelas ruas? Dos policiais mortos e inválidos no cumprimento do dever? Dos homens e mulheres de bem enjaulados em seus domicílios, escapando de se tornarem as próximas vítimas? Do terror dos sequestros? Dos lares desfeitos pela droga? Do pequeno comerciante falido pelos inúmeros assaltos sofridos? São questões que dizem respeito à segurança pública [...] Os defensores incondicionais desse diploma legal, tomando-o por uma legislação avançada e ousada, deveriam tomar pelas mãos as “pobres crianças” que, de arma na

mão, cometeram os mais torpes latrocínios e levarem-nas para serem recuperadas no seio dos seus lares, junto a suas famílias. E os filhos das vítimas? Cadê a proteção do Estado para eles? Vivemos o paradoxo no qual o delinquente que sequestrou, matou, estuprou e traficou tem a proteção estatal, mas e as vítimas? (LIMA, 2012, p. 28724).

O deputado também tece críticas ao que chama de “ditadura do politicamente correto”, manejada por “grupos de pressão de defensores dos direitos humanos” (LIMA, 2012, p. 28723). O “politicamente correto” é usado para descrever a evitação de linguagem ou ações que são vistas como excludentes ou que insultam grupos de pessoas. No sentido mobilizado pelo parlamentar, o “politicamente correto” é identificado como negativo, como uma censura à liberdade de expressão. Feres Júnior (2007), identifica que o termo é mobilizado por pessoas vinculadas à direita do espectro político brasileiro, para atacar políticas públicas, especialmente àquelas implementadas nos governos do PT. De acordo com o autor, tais pessoas retratam o “politicamente correto” como uma imposição autoritária de valores e padrões culturais por parte de um Estado dominado pelo que chamam de “ideologia esquerdista” (FERES JÚNIOR, 2007, p. 64), à qual são veemente contra.

Para Nogueira (2019), é uma narrativa que se sustenta na superficialidade do discurso e na estigmatização, com a finalidade de desqualificar posições contrárias às conservadoras, sem preocupação de fomentar qualquer diálogo. Segundo o autor: “abusa-se da caricatura, do exagero, da ofensa e da grosseria, dispensando qualquer tipo de refinamento” (NOGUEIRA, 2019). Não poderíamos descrever de melhor maneira o que encontramos em tais discursos vinculados à uma racionalidade conservadora. Outro exemplo de tal atitude por parte de políticos conservadores nos deu Sposato (2018), narrando uma experiência em que foi convidada para falar em uma audiência pública na Câmara dos Deputados sobre o tema da redução da maioria penal e, no momento em que outro convidado estava falando, deputados favoráveis à proposta começaram a cantar uma música, demonstrando sua total falta de interesse e respeito pelo convidado. Para Sposato (2018), nesse contexto, “é muito difícil estabelecer um debate”.

Ainda, segundo o deputado Otoniel Lima, as autoridades encontravam-se impedidas de decidir por posturas mais enérgicas e efetivas no combate ao crime e à violência, diante da “proteção de um exército de defensores dos direitos dos bandidos e dos socialmente desajustados” (LIMA, 2012, p. 28724). O discurso do deputado é um exemplo de uma narrativa que ganha proeminência nesse período. De acordo com o parlamentar, o ECA seria um “exemplo crasso” de uma lei aprovada sob a influência do “politicamente correto” (LIMA, 2012, p. 28724).

Nesse contexto, a academia e o meio jurídico também são criticados, o que demonstra a perda de espaço dos considerados “especialistas” nas discussões travadas no parlamento. Não por acaso, em seu trabalho, Ferreira (2017), destaca que os discursos travados no Poder Legislativo brasileiro, que logo podem ser convertidos em políticas, não se baseiam em informações, dados ou em pesquisas. Ainda de acordo com o deputado Otoniel Lima:

Quem está na linha de frente, sob os fogos dos delinquentes, não quer saber de científicimos nem de jurisdicimos. Quer proteção, exige ação. O dono do comércio que dali tira o seu sustento, gera empregos, paga impostos e já foi assaltado mais de dez vezes não quer saber o que diz a Antropologia e a Psicologia; a trabalhadora que sai de madrugada e volta na calada da noite para seu lar, apavorada pela ameaça de estupro que paira em seu trajeto, não quer saber o que pensa a Criminologia e a Ciência Jurídica; o cidadão que viaja nos ônibus sob o signo do terror das armas em mãos de menores delinquentes não quer saber o que reza o Estatuto da Criança e do Adolescente. E é delinquente mesmo! Menor infrator é um eufemismo para mascarar a realidade, gerando as distorções que por aí hoje vemos (LIMA, 2012, p. 28724).

Junto com a perda de espaço dos especialistas e do rompimento da hegemonia do discurso dos direitos humanos, outros elementos são mobilizados pelos parlamentares para legitimarem seus discursos, como a opinião de jornalistas e pesquisas de opinião. São citadas matérias de jornais que narram crimes cometidos por adolescentes e a própria opinião de autores de matérias jornalísticas. Um exemplo é a citação de Samuel Celestino “um dos jornalistas mais respeitados da Bahia”, o qual se posicionava a favor da redução da maioria penal e referia que a maioria dos advogados criminalistas e juristas era contra a adoção dessa medida. Porém, o jornalista destacava que “não é isso que acontece em países que resolveram enfrentar o crime para impor o estado legal sobre o estado marginal, ou criminoso” (MARTINS, 2007, p. 5007).

Também encontramos referências à pesquisa do CNI/IBOPE realizada em 2008, a qual apontou que a maior parte dos entrevistados defenderia a redução da maioria penal de 18 para 16 anos. Segundo a pesquisa, 83% deles acreditavam que a medida poderia diminuir o número de crimes. Com base na pesquisa, o deputado Edinho Bez, do PSDB/GO, por exemplo, defendia que a vontade da maioria deveria prevalecer (BEZ, 2010). De acordo com o deputado, “a democracia representativa existe para atender a vontade da maioria. As pesquisas de opinião indicam que a sociedade não tem dúvidas sobre o assunto e clama por uma solução” (BEZ, 2010, p. 13078). O deputado João Campos, ainda, aponta uma enquete realizada no site de notícias UOL. Segundo a enquete, 92,5% dos participantes era favorável à redução da maioria penal. Segundo o deputado, esse resultado representava a vontade da “sociedade brasileira” (CAMPOS, 2013, p. 10767).

Nesses discursos os jovens são representados como perigosos, criminosos em potencial e líderes de facções, bandidos e delinquentes, em uma representação social mais

negativa do que em momentos anteriores. Identificados como inimigos do “cidadão de bem” e da “segurança pública”, são defendidas medidas de maior repressão, com o aumento do tempo de internação, criação de regimes especiais de atendimento (com regras mais rígidas e separação de adolescentes por idade e gravidade do crime) e a redução da maioridade penal. Ainda que eventualmente se fale em medidas preventivas e melhora em políticas públicas de educação e emprego para a juventude, o foco do discurso está na leniência do ECA e na necessidade de aumentar a repressão sobre os jovens autores de delitos. Conforme exposto pelo deputado Otoniel Lima, sobre a política de drogas:

Não se faz guerra na defensiva, como tem sido até hoje a postura adotada para a política de contenção das drogas. Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, observem que nas campanhas contra as drogas as palavras mais empregadas são prevenção, tratamento, reabilitação e reintegração, todas defensivas, ou seja, propugnando por posturas passivas, enquanto os traficantes partem para a ofensiva, cada vez mais audaciosos no tráfico e na promoção do consumo. Na guerra parte-se, com todo o vigor necessário, com todos os meios disponíveis, para a eliminação do inimigo (LIMA, 2012, p. 28730)

Em resumo, há uma clara mudança no tom dos discursos, que ganham contornos conservadores e emocionais. Essa conclusão é acompanhada de outros elementos que nos ajudam a demonstrar uma mudança na própria configuração do parlamento brasileiro. Estudo realizado pelo Departamento Sindical de Assessoria Parlamentar (DIAP, 2014) identificou que, em 2014, os brasileiros elegeram o Congresso Nacional mais conservador desde 1985, o que, certamente, auxiliou para o avanço de pautas conservadoras no parlamento. De acordo com a publicação:

O atraso da nova composição do Congresso, do ponto de vista dos direitos humanos, pode ser ilustrado em dois exemplos. O primeiro foi a não reeleição da ex-ministra da Secretaria da Mulher, Iriny Lopes (PT/ ES), do ex-ministro da Igualdade Racial, Edson dos Santos (PT/RJ), do ex-secretário de Direitos Humanos, Nilmário Miranda (PT/MG), de Domingos Dutra (SD/ MA), que fez o enfrentamento com o Pastor Marco Feliciano na Comissão de Direitos Humanos, entre outros. No segundo foi a eleição de mais de uma centena de parlamentares integrantes de bancadas conservadoras, especialmente a evangélica e a de segurança, policial ou da bala, que foram eleitos, prioritariamente, para combater a união homoafetiva, impedir qualquer tentativa de descriminalização do aborto e da maconha, revogar o Estatuto do Desarmamento, reduzir a maioridade penal, acabar com as penas alternativas em substituição à cadeia, e reduzir o direito de ampla defesa na esfera criminal, entre outras pautas retrógradas (DIAP, 2014, p. 15).

O estudo identificou um aumento no número de parlamentares da bancada evangélica, unida em torno de questões relacionadas aos costumes, à moral e à família. Ainda, segundo a publicação, “a legalização do aborto, regulamentação da união civil homoafetiva e pesquisas com células-tronco são temas emblemáticos sobre os quais os membros da bancada atuam de forma coordenada” (DIAP, 2014, p. 106). Importante destacar que não é nosso objetivo

homogeneizar este grupo parlamentar, já que, possivelmente, não representa um bloco que pensa e age de forma única. Entretanto, é possível identificar algumas pautas que são especialmente defendidas por parlamentares integrantes da bancada evangélica.

Além disso, o estudo identificou o parentesco político dos deputados eleitos, mapeando 211 deputados que possuíam relações de parentesco. De acordo com a publicação, a eleição ou reeleição de parentes reforça a tese de circulação no poder (DIAP, 2014). Em geral, parentes mais próximos como pais, filhos e cônjuges são herdeiros eleitorais uns dos outros e compartilham o mesmo perfil político e ideológico, numa espécie de transferência hereditária do poder entre as famílias⁷³. Isso é relevante, pois os elos de parentesco têm uma relação direta com o conservadorismo, pois além de herdar o capital político, os “herdeiros” também herdam as pautas e as visões de mundo conservadoras de seus familiares (MEDEIROS, 2016).

Ainda, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, a diferença no número de parlamentares com relações de parentesco no âmbito da direita e da esquerda do espectro político aumentou (MEDEIROS, 2016). Segundo Medeiros (2016): “os herdeiros conservadores ampliaram a margem numérica sobre os progressistas, antes de 13 pontos percentuais, para quase o dobro (22,5 pontos percentuais) em 2010”. A organização da sociedade civil Transparência Brasil também coordenou estudo sobre o tema, apontando que as eleições de 2014 tiveram o maior índice de relações de parentesco entre os deputados federais eleitos das quatro eleições anteriores (SCHOENSTER, 2014).

Já a bancada da segurança pública inclui tanto os defensores da legislação educativa e preventiva para proteger a vida quanto aqueles que representam os interesses da indústria armamentista e também os adeptos de punição severa para casos de violência. Em 2014, a bancada era composta por cerca de 50 parlamentares e, pelo menos, 22 nomes desse grupo teriam como prioridade pautas como a redução da maioria penal, a permissão de porte de arma, o fim das penas alternativas, a modificação do Estatuto do Desarmamento e também do ECA. Entre os defensores de maior rigor no enfrentamento à violência, há aqueles que compõem o grupo conhecido como bancada da bala (DIAP, 2014).

Interessante notar que apenas na legislatura eleita em 2014 para a Câmara dos Deputados é que se formalizou a criação de uma bancada dedicada exclusivamente à formulação de políticas voltadas à segurança: a Frente Parlamentar da Segurança Pública (QUADROS, 2015). Assim como os líderes evangélicos, policiais e militares converteram-se

⁷³ Sobre o tema, Oliveira e outros (2017) exploram a agenda de pesquisas sobre parentesco, família, instituições e poder no Brasil.

em deputados a fim de trabalhar pela preservação de valores e interesses comuns à categoria, “freando pautas ordinariamente suscitadas por grupos de direitos humanos (e progressistas de um modo geral)” (QUADROS, 2015, p. 223). Em seu estudo, Quadros (2015) identificou que a bancada da bala liderava iniciativas para reduzir a maioria penal, apontando que a bancada da segurança, assim como a evangélica, atua no Congresso Nacional como um grupo de pressão voltado à promoção de valores associados ao conservadorismo.

Com o auxílio de estudo realizado por Medeiros e Fonseca (2016), que mapeou as bancadas das quais os deputados faziam parte⁷⁴, pudemos identificar alguns deputados que apresentaram projetos de reforma legislativa relacionados, especialmente, ao aumento do tempo de internação e à redução da maioria penal.

Entre os deputados que apresentaram projetos de reforma legal que versam sobre o tema deste trabalho, encontramos 22 relacionados à bancada evangélica, 13 ligados à bancada dos parentes, 11 ligados à bancada da segurança e 2 ligados à bancada dos direitos humanos. Apesar de não se tratar de um número exato, já que muitos deputados não estavam mais atuando quando o estudo de Medeiros e Fonseca (2016) foi realizado e, por isso, não termos acesso à informação sobre todos os deputados que propuseram leis no âmbito de nossos resultados, essa estimativa já nos ajuda a observar a atuação e a incidência desses grupos sobre o tema. As propostas de alteração legislativa, em sua grande maioria, tratam sobre a redução da maioria penal e sobre o aumento do tempo de internação.

Não por acaso, grande parte das propostas de alteração legislativa que analisamos foram apresentadas por deputados como Alberto Fraga, do DEM/DF; Cabo Sabino, PR/CE; Capitão Augusto, PR/SP; Major Olímpio Gomes, PDT/SP; Subtenente Gonzaga, PDT/MG, todos estes integrantes da bancada da segurança e alguns também integrantes da bancada evangélica. Da mesma forma, os parlamentares que proferiram discursos que identificamos como possuindo um tom mais conservador também integram estas bancadas, como João Campos, do PSDB/GO.

Dentre as 83 propostas de alteração legislativa que encontramos entre 1991 e 2016, identificamos 12 propostas tendentes a reduzir a maioria penal. Dentre essas, 7 foram propostas após 2010, momento em que identificamos um aumento da racionalidade conservadora no Congresso Nacional. Ainda, encontramos 45 projetos de lei que buscavam aumentar o tempo de internação previsto no ECA, sendo que todos foram propostos após o ano

⁷⁴ É possível fazer o *download* de um arquivo onde se encontram todos os deputados atuantes no ano de 2016 e as Frentes Parlamentares das quais faziam parte (MEDEIROS; FONSECA, 2016).

2000. Dentre esses, 19 foram encaminhados entre 2000 e 2010 e 26 após 2010. Entre os projetos de lei que buscam aumentar o tempo de internação, são defendidas medidas distintas para autores de atos infracionais identificados como crimes hediondos e medidas de segurança. Assim, percebemos tanto uma distinção entre aqueles que cometem delitos considerados graves, mais perigosos, e os que cometem outros tipos de delitos, menos perigosos; bem como a divisão entre aqueles considerados recuperáveis e aqueles considerados “psicopatas”, portadores de transtornos mentais. Nesses casos, são previstas medidas como exames psiquiátricos e internação em hospitais ou instituições de saúde mental.

Nesse contexto, percebemos que estão em pauta tanto racionalidades vinculadas a um direito penal juvenil, com propostas que buscam introduzir o princípio da proporcionalidade entre pena e delito no âmbito da justiça juvenil; bem como propostas que podem ser mais bem vinculadas ao antigo modelo tutelar, que buscam colocar a ênfase nas características psicológicas e sociais dos adolescentes e estabelecer a responsabilização de crianças e adolescentes, independentemente de sua idade, como é o caso do PL 7857/2014, apresentado pelo deputado Nelson Markezelli, do PTB/SP.

Ainda, encontramos poucos projetos de lei que buscam incluir direitos e garantias no processo de apuração de ato infracional, como o PL 5673/2009, do deputado Glauber Braga, do PSB/RJ, indicando que os jovens tenham direito a indulto, graça ou anistia e determinando que a medida de internação seja aplicada apenas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Também destacamos o PL 5876/2013, da deputada Luiza Erundina, do PSB/SP, que busca a inclusão de obrigatoriedade da presença de defensor na oitiva informal realizada pelo Ministério Público no procedimento de apuração de cometimento de ato infracional.

Por outro lado, identificamos projetos de lei que buscam reduzir direitos já positivados, como é o caso do PL 941/2007, já arquivado, do deputado Jair Bolsonaro, à época filiado ao PP/RJ, que busca revogar o dispositivo do ECA que prevê punição àquele que privar adolescente de liberdade sem autorização judicial ou em flagrante delito. Ainda, o deputado Marcos Rogerio, do PDT/RO, encaminhou o PL 7553/2014 prevendo a permissão de divulgação de imagens de adolescentes a quem se atribua ato infracional, o que é vedado pelo ECA.

Em sua pesquisa, Quadros (2015) analisou a natureza do conservadorismo no Brasil contemporâneo e abordou a superação do fenômeno chamado de “direita envergonhada”⁷⁵,

⁷⁵ Machado e Silva (2010) explicam que, após o final do regime autoritário, a definição do significado de esquerda-direita no Brasil estava intimamente relacionada ao envolvimento ou não de partidos e grupos políticos com o antigo regime. Esta, apontam, talvez seja a origem do fenômeno denominado como “direita envergonhada”.

movimento que estaria sendo operado, na esfera política, pelas bancadas evangélica e a da segurança, as quais estariam “utilizando o Congresso Nacional como palco para dar vazão a pautas conservadoras, colonizando o parlamento com discursos centrados em valores morais ligados à religiosidade cristã e em apelos pelo recrudescimento da lei penal” (QUADROS, 2015, p. 15).

De acordo com o autor, os valores que poderiam ser conectados com o que chama de “conservadorismo à brasileira” englobam elementos morais (como a valorização da religiosidade e a oposição a condutas sexuais heterodoxas e ao aborto) e sócio-políticos (como a valorização de instituições tradicionais e da hierarquia, bem como do estatismo e da rígida punição aos criminosos) (QUADROS, 2015, p. 221). Enquanto o primeiro rol de princípios seria instrumentalizado politicamente por bancadas parlamentares ligadas a igrejas evangélicas, o segundo, especialmente no que diz respeito ao combate à criminalidade, vem pautando a ação de parlamentares agrupados na chamada “bancada da bala” (QUADROS, 2015).

Quadros e Madeira (2018), identificam, ainda, que as lideranças dessas bancadas fogem às trajetórias políticas tradicionais, e incluem essencialmente comunicadores, integrantes das forças de segurança e líderes religiosos. Além disso, essa mobilização não estaria circunscrita a um partido específico, pois perpassa um largo espaço do espectro partidário representado na Câmara dos Deputados. Ao analisar pronunciamentos e projetos de lei oriundos de parlamentares ligados às bancadas evangélica e da bala, os autores identificaram que as menções à direita, ao conservadorismo ou ao ataque àqueles que defendem direitos humanos não chegam a ser raridade no plenário. De acordo com os autores:

[...] pastores migram dos cultos para o plenário do Congresso, ao passo que agentes de segurança saem das delegacias e dos quartéis para combater no parlamento: é o conservadorismo brasileiro que ganha novos contornos, protagonistas e perspectivas [...] as bancadas evangélica e da bala (e, ainda mais especialmente, uma elite parlamentar ideologizada no interior dessas bancadas) constituem-se, efetivamente, na ponta de lança dessa direita não envergonhada. (QUADROS; MADEIRA, 2018, p. 517)

Nesse contexto de aumento da presença de atores vinculados a uma racionalidade conservadora no parlamento brasileiro, no dia 2 de julho 2015, um dia após a rejeição do substitutivo da PEC n. 171 de 1993, que trata da redução da maioria penal de 18 para 16 anos de idade, a Câmara dos Deputados, contrariando dispositivo constitucional que determina que uma matéria não pode ser votada novamente na mesma sessão legislativa, analisou o tema novamente e decidiu diminuir de 18 para 16 anos a idade penal no caso específico de atos infracionais análogos a crimes como homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e atos infracionais equiparados a crimes hediondos.

Neste momento, Eduardo Cunha, do PMDB-RJ, era presidente da Câmara dos Deputados, e colocou em pauta uma emenda aglutinativa sobre o mesmo assunto, com trechos da proposta já rejeitada no dia anterior, apresentando apenas algumas modificações, com 323 votos a favor e 155 contra, motivo pelo qual a emenda foi, ao fim, aprovada.

Em 2015, o capital político e simbólico do governo federal, representado por Dilma Rousseff na Presidência da República, já estava abalado, tendo culminado no processo de *impeachment* que levou ao afastamento da presidenta em 2016. Em discurso proferido no mesmo ano, a deputada Clarissa Garotinho, do PR/RJ, destacava a fragilidade do governo, apontando para a queda de popularidade do governo (segundo pesquisas de opinião) e referindo que “as ruas estão menos tolerantes e as conspirações tomam conta do Planalto” (GAROTINHO, 2015, p. 65). Um ator fundamental para que esse processo fosse levado adiante foi, justamente, Eduardo Cunha, o qual capitaneava esse novo movimento político conservador na Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, Budó e Cappi (2018) identificaram que a disputa política entre governo federal e Câmara dos Deputados, onde o governo já não contava com uma maioria de deputados para resistir aos avanços do chamado “baixo clero” – grupo de parlamentares capitaneado por Cunha–, era o que estava em jogo no momento da colocação em pauta e aprovação da redução da maioria penal pela Câmara dos Deputados. Dias (2016, p. 115), também destaca que a preocupação, antes de estar relacionada aos adolescentes ou à segurança pública, estava atrelada “à busca por protagonismo e pelo atendimento de interesses pessoais”. Assim, diferentemente dos casos anteriores, em que o parlamento foi pautado pela mídia, no caso de 2015 foi o parlamento que pautou a mídia com o debate sobre a redução da maioria penal (BUDÓ; CAPPI, 2018).

A leitura que prevaleceu em relação ao conteúdo das notícias sobre a tramitação da PEC 171/1993 foi a de que ela não era uma pauta pacífica. As reportagens publicadas nesse período, ressaltavam a divisão política, ideológica e técnica em torno da maioria penal. A noção de conflito e acirramento do debate apareciam nas manchetes das publicações que utilizavam termos como “embate”, “confronto” e “divergência de opiniões”, por exemplo. Ainda, os autores identificaram que, nas reportagens analisadas, eram priorizadas as ações e a identidade das pessoas que estavam posicionadas nos polos favorável e contrário à aprovação, permanecendo em segundo plano seus argumentos, como os grupos nomeados como “defensores de direitos humanos” e a articulação das “bancadas evangélica e da bala” (BUDÓ; CAPPI, 2018, 187).

Nesses confrontos, foram proferidas ofensas ao presidente da CCJ, após a leitura de seu voto favorável à PEC; cones foram arremessados contra a polícia; gás de pimenta foi utilizado por seguranças para conter manifestantes; e um parlamentar, o deputado Heráclito Flores (PSB-PI), foi derrubado em meio à confusão. Manifestantes contra a redução da maioria realizaram uma vigília em frente ao Congresso Nacional; e grupos a favor da medida acompanharam a votação usando camisetas distribuídas pela Frente Parlamentar da Segurança Pública com os dizeres “Se você é contra a impunidade do menor, diga sim!” e “Redução já”. De acordo com Budó e Cappi, o grupo contra a redução da maioria penal, mobilizados por organizações não governamentais ligadas aos direitos da criança e do adolescente, era mais numeroso (BUDÓ; CAPPI, 2018, p. 187).

Ainda, os deputados favoráveis à redução apontavam que pautas como a redução da maioria penal estavam suspensas há muito tempo, criticando as tentativas de adiamento por parte de parlamentares do PT, qualificadas como “manobras regimentais”. Após forte articulação das bancadas da bala e evangélica, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados autorizou o debate sobre a redução da maioria penal. Diversos deputados da comissão faziam parte da Frente Parlamentar da Segurança, comandada pela chamada bancada da bala (BUDÓ; CAPPI, 2018).

Enquanto isso, a posição do governo federal diminuía a resistência em relação à alteração da legislação sobre jovens autores de delitos, como uma estratégia de impedir a redução da maioria penal. No auge dos debates sobre a redução, no mês de junho de 2015, o Secretário da juventude Gabriel Medina, apontava que a sociedade precisava ser convencida de que os adolescentes são punidos com medidas socioeducativas, referindo que, muitas vezes, adolescentes recebem punições mais duras do que os adultos. Budó e Cappi (2018) também destacam o viés estratégico do argumento. Para os autores:

[...] aventar a ideia de que a punição já é uma realidade mediante a aplicação da medida socioeducativa de internação no intuito de angariar adesões à sua mitigação é uma atitude claramente estratégica no contexto político em que prevalece a ideia da inexorabilidade do castigo como resposta (BUDÓ; CAPPI, 2018, p. 197).

A narrativa pela implementação do ECA já não se faz mais presente nos discursos governamentais, nem a oportunidade de pensar em alternativas ao encarceramento e à punição dos jovens. Nas matérias analisadas pelos autores, os jornais deixam claro que o Poder Executivo era contrário à redução, mas favorável ao aumento do prazo de internação de três para dez anos, proposta tradicionalmente defendida pelo PMDB. Nesse sentido, o então Ministro da Justiça, Eduardo Cardozo, admitia que o governo poderia rever a legislação, assim

como a criação de grupo interministerial na casa civil para discutir a questão (BUDÓ; CAPPI, 2018). Nesse período, inclusive a UNICEF, que sempre havia se posicionado em defesa do ECA e de sua implementação, destacou que o aumento do tempo de internação, proposta defendida pelo governo como alternativa à redução, poderia ser uma medida necessária para alguns casos (MARIZ, 2015).

Por outro lado, os movimentos sociais e as organizações não governamentais de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, que até então tinha o governo federal como aliado, seguiam defendendo a implementação das políticas previstas na legislação, não aceitando qualquer alteração no ECA. As instituições da sociedade civil realizavam encontros e publicavam manifestos contra as propostas que pretendiam alterar o modelo de intervenção vigente.

Um desses encontros, foi o seminário comemorativo aos 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, realizado em Curitiba em julho de 2015, que resultou em um manifesto contra a redução da maioridade penal assinado pelos órgãos e entidades que participaram do encontro. Preocupados com a forma como as propostas de redução da maioridade penal e recrudescimento do tratamento dispensado a adolescentes autores de ato infracional vinham sendo conduzidas no âmbito do Congresso Nacional e apresentadas perante a sociedade, defendiam a necessidade de se aprofundar o debate e o diálogo do Congresso Nacional com especialistas. Ao final, o manifesto relembra uma fala de Antônio Carlos Gomes da Costa, abordando a necessidade de implementação do ECA:

Resta, apenas, lembrar a sempre atual lição do saudoso mestre Antônio Carlos Gomes da Costa: “Quando o Estatuto foi sancionado, eu costumava dizer em minhas palestras - e continuo fazendo-o até hoje - que a sua implantação não é uma corrida de cem metros rasos e, sim, uma longa, exigente e conturbada maratona. Ela não depende apenas das mudanças no panorama legal. Este é um processo que, para efetivar-se de forma plena, requer um corajoso e amplo reordenamento institucional e uma melhoria efetiva nas formas de atenção direta, a partir de seus fundamentos” (CARTA DE CURITIBA, 2015).

Porém, Sposato (2018) aponta para uma perda de capacidade de mobilização por parte da sociedade civil. Afirmando que há uma organização de diversas entidades em torno da defesa dos direitos humanos, mas não uma especificidade de organizações não governamentais com atuação na área da justiça juvenil. De acordo com Sposato (2018), há uma lacuna nessa área, o que fragiliza a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Budó e Cappi (2018) destacam várias reportagens que constroem as posições políticas em torno da redução da maioridade penal e do aumento do tempo de internação como uma polarização não apenas partidária, mas pessoal entre Dilma Rousseff, a então presidenta da

República, e Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados. Um exemplo, é citado no trecho de reportagem do jornal O Globo:

[...] o PT não quer a redução da maioria e acha que todos têm de concordar com eles”, escreveu o deputado, acrescentando: “tenho absoluta convicção de que a maioria da população é favorável. A Câmara não vai ficar refém dos que não querem que nada que os contrarie seja votado. Depois da primeira proposta, em 1993, várias outras foram apresentadas e apensadas à PEC original, ou seja, passaram a tramitar em conjunto. Mas os opositores à redução, como o PT e o governo Dilma Rousseff, sempre conseguiram protelar a votação do tema (SOUZA et al. apud BUDÓ; CAPPI, 2018, p. 208).

Trata-se, nesse caso, de uma demonstração de poder político. Nesse confronto, Budó e Capi (2018) identificam que a linguagem de vitória e derrota não se tratava de uma vitória coletiva da sociedade; nem de uma derrota de adolescentes que costumam ser vítimas de uma violência institucional. Era uma vitória de Eduardo Cunha, e uma derrota do governo federal. Em um momento de enfraquecimento político extremo do governo federal, resultante, sobretudo, das investigações de corrupção que envolveu a Petrobrás, e também pela redução da base aliada ao governo no Congresso Nacional, unido ao peso político do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em conjunto com o respaldo popular revelado em pesquisas de opinião pública e de pressões por parte das bancadas da segurança e evangélica, a proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados. Os casos de grande repercussão, diferentemente dos momentos analisados anteriormente não foram os causadores do debate parlamentar, que se deu em razão da conjuntura política da relação entre governo federal e parlamento.

Até então, o governo federal havia conseguido barrar mudanças na legislação, defendendo sempre a narrativa pela implementação do ECA, e realizando avanços nesse sentido, como no caso da aprovação da Lei do SINASE em 2012. A mudança das forças políticas presentes no parlamento impactou também nos resultados dos embates, de modo que, pela primeira vez, uma proposta de emenda constitucional visando à redução da maioria penal foi aprovada no período pós-88.

Apontamos, dessa forma, conforme o referencial teórico oferecido por Loader e Sparks (2004) e Goodman et al. (2015), a importância de atores específicos que tomam decisões no âmbito das políticas públicas e, nesse caso, no âmbito das reformas legais. A institucionalidade, nesse contexto, jogou um papel fundamental para a determinação dos rumos da política de intervenção estatal sobre, nesse caso, jovens autores de delitos. Como vimos, apesar dos intensos debates sobre a criminalidade juvenil na Câmara dos Deputados ao longo dos anos 2000, o governo federal logrou impedir o avanço de pautas tendentes a recrudescer a intervenção sobre jovens autores delitos. Com o governo federal enfraquecido politicamente e

com o surgimento de uma nova força política, notadamente conservadora, e a resistência contra as reformas foi, finalmente, quebrada.

E, apesar da PEC não ter avançado no âmbito do Senado Federal, com a eleição à presidência de Jair Bolsonaro, o qual já se posicionou abertamente a favor da redução da maioria penal, podemos prever a continuidade do embate entre aqueles favoráveis a uma maior punição de adolescentes autores de atos infracionais e aqueles que buscarão resistir aos avanços de tais propostas, especialmente a partir da sociedade civil e de entidades de defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Tabela 3. Elementos identificados nos debates pós-ECA:

DIMENSOES	CATEGORIAS	GERAL	ESPECIFICO
<i>Quem?</i>	Atores	Parlamentares	Vinculados às Frentes Parlamentares evangélica e da segurança pública
		Poder Executivo	Partido dos Trabalhadores CONANDA
		Movimentos/organizações da sociedade civil	Organizações não governamentais de defesa de direitos humanos e da criança e do adolescente; Centros de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente.
<i>O quê?</i>	Representações sociais	Sobre os jovens	Psicopatas; perigosos; criminosos em potencial; recuperáveis <i>versus</i> irrecuperáveis.
		Sobre a criminalidade juvenil	Consequência da impunidade; responsabilidade individual dos que cometem crimes; transtorno mental/psiquiátrico.
<i>Como?</i>	Estratégias de intervenção	“Conservadora”	Aproximação ao direito penal adulto; aumento do tempo de internação; redução da maioridade penal.
		“Modelo do ECA”	Justiça especializada; implementação do modelo previsto no ECA; aperfeiçoar o ECA; direito penal juvenil.

Fonte: Elaboração própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscamos responder a duas perguntas. A primeira questiona se a aprovação do ECA em 1990 constituiu uma ruptura em relação ao modelo anterior, previsto nos Códigos de Menores de 1927 e 1979. A segunda diz respeito ao questionamento de que o chamado “giro punitivo” no âmbito do controle do crime teria invadido a justiça juvenil no período recente, constituindo uma nova ruptura com relação ao momento precedente, no qual prevalecia uma narrativa vinculada aos direitos humanos. Para responder a essas perguntas, optamos por um exercício de recuperação histórica em um contexto específico: o das disputas travadas na arena política/legislativa em torno da definição das estratégias estatais de intervenção sobre jovens autores de delitos. Focamos nossa análise em três elementos, quais sejam: as racionalidades ou formas de pensar a justiça juvenil; as representações sociais sobre a intersecção entre juventude e criminalidade; bem como os atores que participaram desse processo. Passamos, agora, a apontar os principais resultados de nossa investigação.

Por meio desse percurso histórico, foi possível identificar algumas transformações nas formas de pensar sobre a justiça juvenil e sobre os jovens por ela selecionados no Brasil. No período do Código de Menores de 1927, as representações sociais predominantes sobre a intersecção entre juventude e criminalidade eram basicamente morais, sendo a moralização preventiva dos jovens a forma oficialmente indicada para o agir estatal. Já no período marcado pelo regime militar, com o Código de Menores de 1979, a relação juventude/criminalidade era explicada com base em razões predominantemente psicológicas/psiquiátricas, em uma perspectiva que valorizava uma chamada “cientificidade” para legitimar suas práticas, sendo a ressocialização a forma indicada oficialmente para o agir estatal.

Cabe destacar que tais fases não representam categorias estanques, ou seja, não são simplesmente sucessivas ou lineares, mas concomitantes na medida em que se agregam e se transformam, adquirindo novas faces com o passar do tempo. Traçamos algumas distinções de acordo com alguns marcos temporais apenas para fins didáticos, como forma de destacar as narrativas que se sobressaiam em cada momento histórico.

No momento de aprovação do ECA, era a narrativa dos direitos humanos que predominava. O foco do debate em torno da necessidade de uma nova legislação para a área da infância e juventude no Brasil foi a questão dos chamados “meninos e meninas de rua”, sua vulnerabilidade econômica e social, a negligência estatal em relação a essa parcela da população e os maus tratos e violações de direitos cometidos dentro dos centros de internação e abrigo, assim como nas ruas por grupos de extermínio. As denúncias à essa situação fazia com que

também aumentassem as pressões internacionais para que o país reformulasse sua política de intervenção sobre esses jovens. Nesse contexto, identificamos a UNICEF como um ator importante em tal momento, mobilizando e prestando suporte técnico e financeiro para os movimentos sociais que defendiam uma alteração no modelo de atendimento da população infanto-juvenil. Nesse momento, no debate internacional, já estava em debate e em vias de aprovação a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que prevê a doutrina da proteção integral, em oposição à doutrina da situação irregular prevista pelo modelo tutelar, representada nos Códigos de Menores.

Destacamos que, até o final do século XX, não haviam muitos estudos e pesquisas empíricas acerca da criminalidade juvenil, que aparecia como uma consequência da situação de vulnerabilidade econômica e social de parcela dos jovens brasileiros. A maioria dos estudos sobre o tema advinham do saber jurídico e dogmático, analisando conceitos como a imputabilidade. Nos raros estudos empíricos sobre o tema, eram realizados diagnósticos da situação econômica e social dos jovens internados pelo cometimento de crimes, com levantamentos do número de jovens, crimes praticados, situação familiar e etc. Os crimes que mais se destacavam eram o furto e o roubo, frequentemente associados à situação de vulnerabilidade econômica e social. A juventude selecionada pelo sistema de justiça era representada como vítima de uma sociedade desigual e de um modelo de justiça autoritário e seletivo, responsável pela criminalização da pobreza.

Nesse momento, destacamos a organização de um movimento social nacional composto por profissionais que trabalhavam com jovens dentro e fora das instituições estatais, e que criticavam o tratamento dispensado à infância e à juventude pobre. Articulado em um contexto de intensos debates sobre direitos na sociedade brasileira, no período marcado pelo final da ditadura militar, tal movimento logrou, com o apoio fundamental de organizações internacionais, como a UNICEF, ganhar visibilidade e legitimidade para demandar reformas no modelo de atendimento a essa parcela da população, pressionando os parlamentares a aderirem a sua pauta. Também identificamos diversos eventos que tinham como finalidade a discussão do texto do ECA nos estados brasileiros, dos quais saíam recomendações e sugestões da sociedade civil e, especialmente, daqueles que trabalhavam na atenção direta à juventude.

Contudo, no âmbito da intervenção sobre jovens autores de delitos, as alterações legislativas plasmadas no ECA foram elaboradas especialmente a partir do saber jurídico, com o auxílio de especialistas da área - juízes, curadores de menores e juristas-, em debates centrados nas garantias processuais e nos procedimentos especializados para a apuração de delitos imputados a adolescentes. Nesse contexto, os parlamentares não eram os protagonistas de tal

reforma legal, assim como não eram os protagonistas das disputas em torno da definição do modelo de intervenção estatal sobre jovens autores de delitos. Eram, mais bem, auxiliares, como porta vozes dos movimentos da sociedade civil que levavam suas demandas ao parlamento, conforme destacado pelo deputado Nelson Aguiar, que havia sido presidente da FUNABEM e que assumiu a pauta do ECA como prioridade em sua legislatura.

No âmbito legislativo, verificou-se um relativo consenso entre os parlamentares com relação à necessidade da reforma legislativa, sendo possível verificar a união de diversos partidos, de diferentes espectros políticos que se colocavam de acordo com a aprovação da legislação. Os parlamentares destacavam que o antigo Código de Menores estava ultrapassado e era incompatível com a nova Constituição Federal de 1988, motivo pelo qual o modelo de intervenção estatal deveria ser reformado. Destacamos, nesse contexto, a continuidade dos debates travados no momento da Constituinte, ocasião que também contou com a mobilização dos movimentos sociais envolvidos na aprovação do ECA, bem como com o aporte de especialistas. Com isso, foi adotada a chamada doutrina da proteção especial no ordenamento jurídico brasileiro, na esteira da Convenção Internacional de Direitos da Criança de 1989.

A forma de pensar o modelo de intervenção proposto pelo ECA baseava-se na linguagem dos direitos humanos e das garantias processuais. A discricionariedade do antigo modelo, a violência cometida nas instituições estatais e os amplos poderes conferidos aos juízes eram os elementos mais criticados pelos parlamentares, sendo percebidos como resquícios do período autoritário. Destacava-se a necessidade de uma intervenção estatal diferenciada da intervenção dirigida aos adultos, tendo em vista a compreensão de que os jovens são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, noção estabelecida pelos organismos internacionais; aceita e incorporada nas falas dos parlamentares brasileiros.

Verificamos que, nesse momento, nos discursos parlamentares, são raras as menções à mídia ou a casos exemplares de crimes cometidos por adolescentes, bem como não identificamos uma narrativa que adotasse o termo segurança pública ou que fizesse menção ao medo ou à insegurança em relação ao delito por parte da sociedade. O foco do debate girava em torno das violências cometidas dentro da institucionalidade construída ao redor do modelo tutelar. Percebe-se, ainda, que a palavra dos chamados “especialistas” garantia legitimidade ao discurso dos parlamentares, os quais frequentemente invocavam os posicionamentos e opiniões de juristas em suas falas.

Contudo, apesar do aparente consenso presente entre os partidos políticos em torno da aprovação do ECA, tendo em vista a união de todas as lideranças das bancadas no pedido de urgência para apreciação e aprovação da legislação, verificamos que o conflito existente e as

disputas em torno da definição da justiça juvenil, nesse período, eram travadas fora da arena parlamentar, em uma discussão jurídica e processual entre os chamados “garantistas”, vinculados ao modelo de um direito penal juvenil, e os chamados “menoristas”, que defendiam a manutenção do modelo dos Códigos de Menores. É um debate semelhante ao observado por Muncie (2004), entre aqueles vinculados à uma perspectiva de justiça e de bem estar. Interessante destacar que os “menoristas”, afirmavam que o “problema” do antigo modelo não estava na lei, mas em sua execução, mesmo argumento utilizado por aqueles que, ao longo dos anos 2000 vão defender a manutenção do modelo do ECA, sustentando sua implementação.

A principal diferença entre os modelos defendidos por “garantistas” e “menoristas” residia na percepção que tinham sobre a intervenção estatal sobre jovens autores de delitos. Enquanto para os “garantistas”, a intervenção estatal teria sempre um conteúdo negativo e que, por tal motivo, deveria ser limitada por meio de garantias processuais como a ampla defesa e a proporcionalidade; os “menoristas” defendiam que a intervenção estatal teria uma função positiva, protetiva, o que demandaria uma análise social, em que o delito cometido não seria o fator central na determinação da intervenção estatal. Entretanto, apesar do profundo desacordo em torno de certos temas como a natureza das medidas socioeducativas, destacava-se a necessidade de uma intervenção estatal diferenciada daquela dirigida aos adultos, ou seja, uma justiça especializada.

Dessa maneira, identificamos que o ECA, no âmbito da intervenção sobre jovens autores de delitos, é o resultado dos conflitos entre “menoristas” e “garantistas”, os quais permearam a elaboração do diploma legal, bem como fruto dos dilemas envolvendo a construção de um modelo especializado para responsabilizar jovens acusados do cometimento de delitos. Por um lado, destacamos que o modelo proposto pelo ECA rompe com alguns paradigmas do modelo anterior, especialmente ao considerar crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, e não mais como objetos da intervenção estatal, bem como impondo limites à intervenção estatal, como o prazo máximo de 3 anos para a privação de liberdade. A legislação também consolidou os princípios da brevidade e da excepcionalidade das medidas de internação, apostando, assim, no meio aberto como principal medida socioeducativa. Como fruto dos debates entre “garantistas” e “menoristas” e da batalha por formas alternativas de intervenção, a privação de liberdade foi deixada como ultima opção, dentre outras medidas a serem cumpridas no âmbito comunitário. Nos Códigos de Menores, a internação era vista como medida que beneficiava o “menor”, pois em uma instituição estatal ele receberia tratamento e

assistência. Com o ECA a intervenção passa a ser limitada e adotada somente como último recurso⁷⁶.

Porém, essa ruptura não é total, tendo em vista a continuidade de elementos presentes no modelo anterior, como a indeterminação do tempo de intervenção e a manutenção da discricionariedade judicial especialmente no âmbito da execução das medidas socioeducativas. No modelo do ECA, não há previsão de relacionar o delito cometido e o tempo de execução de medidas socioeducativas. Há um limite máximo, mas o jovem deve ser reavaliado de 6 em 6 meses, conferindo um amplo poder decisório aos juízes. A medida socioeducativa não é considerada uma pena, prevalecendo a perspectiva defendida pelos “menoristas”, de que teria uma natureza não penal, mas social e educativa. A oitiva informal realizada pelo Ministério Público é outro exemplo da influência dos chamados “menoristas” nesse processo, em que o adolescente é ouvido por um ator cuja função é acusá-lo, sem a presença de defensor, sob a justificativa de que a instituição zelaria pela proteção do jovem e da sociedade. Enfim, é possível perceber, no texto da lei, dispositivos legais que refletem tanto posicionamentos advindos de uma racionalidade ligada ao direito penal juvenil como uma racionalidade vinculada ao modelo tutelar.

Por tais motivos, consideramos que o modelo de intervenção sobre jovens autores de delitos proposto pelo ECA não representa uma ruptura em relação ao momento precedente. Apesar de trazer mudanças importantes, o ECA é um resultado das disputas entre as posições defendidas por “menoristas” e “garantistas”, mantendo muitas disposições e perspectivas vinculadas ao modelo anterior.

Na parte do trabalho destinada a analisar as discussões travadas no período após a aprovação do ECA, percebemos que entre os anos 1990 e 2000 a prática de delitos por adolescentes ainda era retratada como uma consequência da ausência de condições de vida dignas, em uma representação social vinculada ao que Cappi (2017) classificou como “adolescente vítima”, vinculada ao que Garland (2005) descreve como uma criminologia do bem estar. A questão da criminalidade juvenil, naquele momento, não era o foco de atenção dos parlamentares. Isso se deve ao fato de que, durante esses anos, as instituições do sistema juvenil

⁷⁶ Isso não quer dizer que, na prática, se tenha alcançado as mudanças previstas na lei, como, por exemplo, expõe Paula (2011) ao analisar o contexto das medidas em meio aberto na cidade de São Paulo, indicando que sua execução afasta-se do ideal de promoção da cidadania a partir da ampliação da participação da comunidade nos modelos de intervenção estatal, tal como formulado pelos movimentos sociais ao final dos anos 1980. A autora critica a crença de que, a partir de intervenções judiciais, o Estado pudesse ser capaz de produzir cidadania. Para Paula (2011, p. 61): “visto pela ótica dos destinatários da intervenção socioeducativa, o Estatuto da Criança e do Adolescente não chega a romper trinômio pobreza, desvio e delinquência, o qual continua enraizado tanto nos discursos quanto nas práticas sobre a infância e adolescência pobre”.

e de proteção à crianças e adolescentes estava passando por uma fase de reformulação, o período identificado como reordenamento institucional, buscando dar conta das alterações trazidas pelo ECA. Com isso, indicamos uma narrativa que marca a primeira década dos anos 2000: a da defesa pela implementação do ECA. Ou seja, afirmava-se que o problema relativo à criminalidade juvenil não residiria no texto legal, mas em sua execução prática, já que o mesmo ainda não havia sido implementado integralmente.

Anteriormente, a prática de crimes por adolescentes era debatida no interior dos problemas relativos à juventude em geral. A partir dos anos 2000, há uma clara distinção entre os discursos que abordam a violência cometida contra os adolescentes, como o trabalho infantil e a exploração sexual, e discursos voltados à prática de delitos por adolescentes. Enquanto para os primeiros há um discurso de vulnerabilidade e garantia de direitos, para os últimos é proferido um discurso que passa a ter na segurança pública sua chave discursiva, e a questão passa a ser discutida no âmbito da criminalidade e da violência urbana em geral, falando-se sobre adultos e adolescentes.

No início dos anos 2000, casos midiáticos fazem com que o tema volte a ser foco da atenção parlamentar e passam a ser utilizados para justificar as reformas legais, sendo frequentemente citados nos discursos sobre o tema. Exemplificamos como marcos da interferência do debate midiático no âmbito legislativo os casos vinculados à Roberto Alves, conhecido como “Champinha”, e “o caso do menino João Hélio”, embora outros casos também tenham ganhado destaque na mídia neste período. Entretanto, ainda que o debate midiático tenha pautado o debate parlamentar, como também identificado por autores como Budó e Cappi (2018), havia um apelo por parte dos parlamentares de que o debate fosse realizado em termos menos emocionais e mais racionais e científicos, criticando a postura da mídia, acusada de pressionar o debate parlamentar sobre o tema. Nesse sentido, até 2009 encontramos mais discursos em defesa do ECA, e que destacavam a necessidade de sua implementação, do que discursos críticos ao diploma legal. Destacamos, nesse contexto, que os discursos que pretendiam alterar o ECA ressaltavam a importância de uma intervenção especializada, apresentando suas críticas ao modelo de maneira moderada. Falava-se em “aperfeiçoar” o modelo de intervenção sobre jovens autores de delitos.

Nesse momento, também destacamos a influência de especialistas nas discussões sobre o tema, especialmente daqueles ligados à psiquiatria. Com isso, apontamos que as ciências “psi” sempre acompanharam os desenvolvimentos da justiça juvenil, ganhando maior ou menor destaque a depender do momento. Não raro, noções como “periculosidade”, “discernimento” e “transtornos mentais” são mobilizadas para justificar alterações no modelo de justiça juvenil.

A divisão entre jovens recuperáveis e jovens irrecuperáveis é operada para justificar uma maior repressão sobre o segundo grupo. Exames e avaliações psiquiátricas e intervenções realizadas em estabelecimentos hospitalares e psiquiátricos são frequentemente sugeridos em propostas de reformas do ECA. Assim, vemos que esse saber acompanha a justiça juvenil e que, na prática, já assistimos à uma psiquiatrização da intervenção sobre os jovens, como apontam diversos trabalhos (VICENTIN et al., 2010; SCISLESKI et al., 2008; LUGON, 2014; LAZZAROTTO; CARVALHO, 2014). Essa estratégia de intervenção é mobilizada através de uma representação social que coloca o jovem como incontrolável, ou como “perigoso” conforme a descrição de Cappi (2017)

Ainda, percebemos nos discursos proferidos ao longo dos anos 2000 o conflito entre aqueles que pretendiam a alteração do ECA, considerado demasiadamente brando e, por isso, responsável por uma situação de “impunidade” e pelo aumento do número de delitos praticados por adolescentes. E, por outro lado, identificamos aqueles que defendiam que o ECA ainda não havia sido implementado, motivo pelo qual não se poderia avaliar a efetividade da lei, devendo-se primar por medidas que garantissem sua efetiva implementação. Essa última era a posição defendida pelos integrantes de movimentos sociais, já organizados, nessa fase, em torno de organizações de defesa de direitos da criança e do adolescente ou, ainda, ocupando cargos no âmbito da política prevista no ECA.

Durante os primeiros governos capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores, os centros de defesa de direitos das crianças e adolescentes, assim como as organizações de defesa de direitos humanos contaram com o governo federal e com deputados vinculados à pauta das crianças e adolescentes para barrar as reformas punitivas que se apresentavam com cada vez mais frequência no Congresso Nacional, tanto por meio de ações de *advocacy*, como a partir de estratégias políticas, chamadas de “manobras” regimentais para atrasar o andamento dos projetos no âmbito legislativo. Ainda, foram desenvolvidas iniciativas nos sentidos de implementação do ECA e de prevenção à criminalidade, como nos casos do SINASE e do PRONASCI.

Esse panorama é alterado a partir da segunda década dos anos 2000, em que a hegemonia dos discursos passa a ser vinculada à uma perspectiva mais dura e enfática em relação à questão da criminalidade juvenil e sobre os próprios jovens, a qual identificamos como a chegada de uma racionalidade conservadora à arena política brasileira. A partir de 2009, encontramos mais discursos favoráveis a alterações no modelo de intervenção estatal sobre a criminalidade juvenil do que discursos que defendiam sua manutenção, o contrário do que havíamos encontrado no período anterior.

Se antes, ao momento da elaboração do ECA, os atores políticos apareciam como coadjuvantes de uma disputa travada especialmente entre juristas, a partir dos anos 2000 a disputa concentra-se entre os âmbitos Legislativo e Executivo, no âmbito do governo federal, com o Executivo buscando barrar reformas legais que buscassem recrudescer a legislação voltada à intervenção sobre jovens autores de delitos.

Percebemos que os atores vinculados a uma forma de pensar conservadora utilizam narrativas ligadas à valores, à família e à autoridade, em um retorno à elementos mobilizados no período da ditadura militar. Em resumo, há uma clara mudança no tom dos discursos, que ganham contornos conservadores e emocionais. No que se refere à intersecção entre juventude e criminalidade, aquela linha de pensamento que identificava a criminalidade juvenil com a vulnerabilidade é deixada em segundo plano. Nesse sentido, aproxima-se ao que Cappi (2017) descreveu como as representações sociais sobre jovens “bandidos”.

Como referido, nos discursos proferidos à época da criação do ECA, a criminalidade juvenil era percebida como uma consequência da negligência do poder público e da sociedade em relação aos jovens em situação de vulnerabilidade. Isso vai ser significativamente alterado após a segunda década dos anos 2000, momento em que é possível perceber uma representação social mais negativa sobre os jovens do que em momentos anteriores, com o foco na responsabilidade individual e sobre a necessidade de uma maior punição, sendo o sistema de justiça juvenil considerado muito brando. A infração passa a ser entendida como resultado de escolhas pessoais, defendendo-se, essencialmente, a privação de liberdade de jovens autores de delitos por longos períodos.

Assim, acompanhando as mudanças descritas por Garland (2005) no que diz respeito ao campo do controle do crime contemporâneo, aquela racionalidade vinculada à uma criminologia do bem estar dá lugar a uma estratégia na qual segurança e exclusão se sobrepõem à cidadania social. Nos últimos anos, intensificaram-se os debates a respeito da redução da maioria penal e sobre o aumento do tempo de internação, mas as desigualdades sociais não são mais mobilizadas para explicar a criminalidade juvenil. Não se pode negar que ela também sofreu mudanças e transformou-se nesse período. O crescimento de organizações dedicadas ao comércio de drogas e armas cumprem um papel fundamental nesse contexto.

Diante do aumento da sensação de insegurança, percebemos que o discurso parlamentar volta-se para a proteção da figura da vítima, utilizada para fundamentar a necessidade de maior rigor punitivo. Pesquisas de opinião são utilizadas para legitimar os discursos que defendem um aumento da repressão sobre os jovens. Nesse contexto, os parlamentares parecem mais permeáveis a influências externas, com discursos direcionados à

população e à mídia, já que as referências à opinião de jornalistas passam a ser frequentes também. Com isso, aumentam as chances de serem aprovadas propostas tendentes a aumentar o encarceramento, conforme o disposto por Salvesberg (1994). É um tipo de discurso que também se relaciona ao que Cappi (2017) chamou de discurso da “punição”, discurso que se baseia em uma percepção da juventude como tendo um papel central no agravamento do sentimento de insegurança da população, em uma decodificação simplista e emocional dos fatos.

Nesse contexto, os direitos humanos e seus “ativistas”, são identificados como empecilhos para o combate à violência praticada por adolescentes. O meio acadêmico e o meio jurídico também são criticados, o que demonstra a perda de espaço dos considerados “especialistas” nas discussões travadas no parlamento. Junto com a perda de espaço dos especialistas e do rompimento da hegemonia do discurso dos direitos humanos, outros elementos parecem ganhar maior legitimidade aos olhos dos parlamentares, como as pesquisas de opinião e a opinião de atores vinculados à mídia.

Nesse momento, não são mobilizados debates sobre o conteúdo da intervenção estatal sobre jovens autores de delitos, nem realizadas reflexões sobre as possíveis consequências trazidas pelas propostas de alteração legislativa. São mobilizados discursos amplos que utilizam um tom emocional, “raivoso”, que abusa da ironia e da divisão da sociedade entre “bons” e “maus”. Esse tipo de narrativa, afinal, é uma forma de afirmar a identidade desse grupo vinculado a uma racionalidade conservadora, que mobiliza discursos no sentido de resgatar a autoridade do Estado e da família, e tem no âmbito da segurança pública um de seus *locus* preferenciais de intervenção. Esses discursos, ainda, vinculam-se ao que Van Dijk (2005) classifica como o discurso preconceituoso. A figura que merece ter seus direitos protegidos para esses parlamentares é o chamado “cidadão de bem”, motivo pelo qual não se deveria zelar pela garantia de direitos daqueles considerados “inimigos”, nesse caso, os jovens autores de delitos. Por tais motivos, os chamados “defensores de direitos humanos” são tão criticados por esses atores que apresentam uma racionalidade conservadora.

Os discursos mobilizados por atores conservadores utilizam um tom emocional que não permite ou não deseja uma discussão profunda e complexa sobre os problemas relativos à segurança pública e à criminalidade juvenil no Brasil. Porém, essa narrativa, proferida por atores com poder de intervir sobre as decisões referentes à penalidade, os quais já demonstram sua capacidade de articulação para colocarem seus discursos em prática, converte-se em uma forma de legitimar intervenções mais severas sobre os jovens. E, independentemente dos motivos para a mobilização de tais discurso, seja para agradar o eleitorado, por interesses

particulares, privados, ou por considerarem-se defensores de uma sociedade com medo do delito, certo é que esses discursos legitimam decisões que, ao final, vão impactar a vida de inúmeros jovens. Enfim, ainda há muito o que se investigar e refletir sobre esse grupo que ostenta com orgulho seu discurso agressivo e autoritário.

Nesse contexto de aumento da presença de atores vinculados a uma racionalidade conservadora no parlamento brasileiro, vinculados às chamadas bancadas da bala e evangélica, foi aprovada a redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. Em um momento permeado por denúncias de corrupção e desestabilização do governo do Partido dos Trabalhadores, o capital político e simbólico do governo federal, representado por Dilma Rousseff na Presidência da República, estava abalado. O que estava em jogo, naquele momento, não era uma disputa sobre o modelo de justiça juvenil a ser adotado, mas uma demonstração de poder político por parte do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, personagem vinculado às bancadas conservadoras. Ao colocar em pauta e lograr a aprovação na Câmara dos Deputados da proposta de redução da maioria penal, Cunha demonstrava-se capaz de mobilizar grande parte do parlamento, aprovando uma medida com a qual o governo federal não compactuava.

Assim, a mudança das forças políticas presentes na Câmara dos Deputados impactou também nos resultados das disputas em torno do modelo de justiça juvenil. Até então, o governo federal e as entidades de defesa dos direitos das crianças e adolescentes haviam conseguido barrar mudanças na legislação, defendendo sempre a narrativa pela implementação do ECA. Com a chegada desse novo grupo conservador na arena política brasileira e com o enfraquecimento do governo federal, verificamos uma ruptura da hegemonia do discurso dos direitos humanos e, ao menos no âmbito do parlamento, um “giro punitivo” nas formas de pensar os jovens e a criminalidade juvenil.

Apontamos, dessa forma, a importância de atores específicos que tomam decisões no âmbito das reformas legais para a determinação de mudanças no âmbito das estratégias de controle do delito em geral e, nesse caso, na que incide sobre jovens autores de delitos. Da mesma maneira, a posição dos atores no “jogo político” e o apoio parlamentar também foram importantes. A institucionalidade, nesse contexto, jogou um papel fundamental para a determinação dos rumos da política de intervenção estatal. No caso analisado no presente trabalho, a reconfiguração das forças presentes no parlamento brasileiro impulsionou uma mudança na tendência até então observada, da hegemonia do discurso em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, baseado em intervenções no âmbito comunitário, no seio de uma justiça especializada e de defesa pela implementação do ECA, passou a prevalecer, no último

período, com um discurso vinculado a uma racionalidade conservadora, que defende o endurecimento da repressão sobre jovens autores de delitos, em uma perspectiva que se aproxima ao direito penal adulto.

Conforme destacam Budó e Cappi (2018), diante do cenário que se apresenta, de aumento de uma narrativa vinculada a uma punição severa de jovens autores de delitos, àqueles dispostos a evitar um aumento da intervenção estatal sobre a vida dos jovens selecionados pelo sistema de justiça, em sua grande maioria negros, não resta outra alternativa senão seguir disputando as formas de ver os jovens e a justiça juvenil. De acordo com Beiras (2007), os direitos se ganham, com largas e históricas disputas (na maioria das vezes); ou os direitos são perdidos, quando a luta por sua promoção decai. O autor sustenta que, desde um horizonte comprometido com a defesa de direitos fundamentais, impõe-se o desenvolvimento de estratégias de luta permanentes e de valorização desses direitos.

Por tais motivos, considerando que as concepções sobre as formas de lidar com a questão do delito estão em permanente disputa, em um momento permeado por debates conservadores e de relativização de garantias, considera-se importante reafirmar os direitos conquistados por essa parcela da população e os desenvolvimentos que nos fizeram chegar ao atual modelo de justiça juvenil, em que temos uma justiça especializada, baseada em princípios como a excepcionalidade e a brevidade da intervenção estatal, trazendo a memória histórica como aliada para evitar retrocessos neste campo.

A longa luta há de continuar.

REFERENCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. Rio de Janeiro: **Dados Revista de Ciências Sociais**, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, abr./jun. 2014.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do Poder**: O bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. Criança: a lei e a cidadania. In: RIZZINI, Irene (Org.). **A Criança no Brasil Hoje**: Desafios para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993. p. 101-112.

_____. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese (Livre-Docência), Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 1996.

_____; BORDINI, Eliana; LIMA, Renato Sérgio de. O adolescente e as mudanças na criminalidade urbana. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 62-74, dez. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 dec. 2018.

ANDI. Agência de Notícias de Direitos da Infância. Comunicação e Direitos. **Sobre a ANDI**. [2000]. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/sobre-a-andi>>. Acesso em 12 de mar. 2018.

ANDRADE, Ademir. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 116, 14 set. 1989, p. 9428. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1989.pdf#page=137>>. Acesso em 12 de out. 2017.

AGUIAR, Nelson. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 127, 29 set. 1989a, p. 10794. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=128>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 5, 23 fev. 1989b, p. 269. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23FEV1989.pdf#page=19>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 2, 17 fev. 1989c, p. 126. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17FEV1989.pdf#page=102>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 14, 8 mar. 1989d, p. 680. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR1989.pdf#page=16>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 82, 03 ago. 1990a, p. 8680. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03AGO1990.pdf#page=47>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 78, 29 jun. 1990b, p. 8174. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29JUN1990.pdf#page=128>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 43, 10 maio 1990c, p. 4545. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10MAI1990.pdf#page=423>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ALTOÉ, Sônia. **Infâncias perdidas: o cotidiano nos internatos-prisão**. Rio de Janeiro: Xenon, 1990.

ALVAREZ, Marcos César. A criminologia no Brasil ou Como tratar Desigualmente os Desiguais. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 77-704, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000400005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 12 out. 2017.

_____. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, p. 168-176, jan./mar. 2004. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22239.pdf>. Acesso em 05 jan. 2017.

_____. **A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional de assistência e proteção aos menores**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, USP, São Paulo, 1989.

_____. **Bacharéis, Criminologistas e Juristas: Saber jurídico e Nova Escola Penal no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

ARANTES, Aldo. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 127, 29 set. 1989, p. 10802. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=136>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ATHIAS, Gabriela; CONSTANTINO, Luciana. Lula quer mais rigor contra jovem que mata. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de nov. 2003. Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u86255.shtml>>. Acesso em 13 de nov. 2017.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia: em busca de novas possibilidades para lidar com o delito e a exclusão social. In:

GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). **Criminologia e Sistemas Jurídicos-Penais Contemporâneos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

_____.; CIFALI, Ana Claudia. **Giro à esquerda e Política Criminal no Brasil e na América Latina**. 37º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, out. 2014.

_____. Prefácio. In: FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, p. 19-22.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BARBOSA, Vivaldo. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 127, 29 set. 1989, p. 10802. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=136>>. Acesso em 12 de out. 2017.

BARCELLOS, Daisy Macedo; FONSECA, Claudia. Um sobrevoo de pesquisas sobre instituições para adolescentes em conflito com a lei. In: FONSECA, Claudia; SCHUCH, Patrice (Orgs.). **Políticas de proteção à infância**. Um olhar antropológico. Porto Alegre: UFRGS, 2009, p. 197-218.

BECHER, Franciele. Os “menores” e a FUNABEM: influências da ditadura civil-militar brasileira. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, jul. 2011. Disponível em: <www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846619_ARQUIVO_FrancieleBecher-SimposioANPUH.pdf>. Acesso em 09 jan. 2017.

BEIRAS, Iñaki Rivera. Derechos fundamentales, movimientos sociales y “cultura de resistencia”. Para um programa de reducción carcelaria en España. In: BÖHM, María Laura; GUTIERREZ, Mariano (Coords.). **Políticas de seguridad: peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007.

BELOFF, Mary. **¿Qué hacer con la justicia juvenil?** Buenos Aires: Ad-Hoc, 2016.

_____. **Entrevista gravada concedida à Ana Claudia Cifali**. Porto Alegre, jun. de 2018, 33min42s.

BERCLAZ, Márcio. O Movimento do Direito Alternativo no Brasil: aportes e fragmentos para compreensão e atualização. **Empório do Direito**, Florianópolis, fev. 2015. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-movimento-do-direito-alternativo-no-brasil-aportes-e-fragmentos-para-compreensao-e-atualizacao>>. Acesso em 21 dez. 2018.

BESSA, Laerte. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXIV, n. 37, 10 mar. 2009, p. 6933. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10mar2009.pdf#page=119>>. Acesso em 12 de out. 2017.

BEZ, Edinho. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXV, n. 43, 1 abr. 2010, p. 13078. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01ABR2010.pdf#page=>>. Acesso em 12 de out. 2017.

BOLSONARO, Jair. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXVII, n. 129, 9 ago. 2012, p. 28724. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09AGO2012.pdf#page=>>. Acesso em 12 de out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. **Decreto n. 16.272 de 20 de dezembro de 1923**. Disponível em: <legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16272&tipo_norma=DEC&data=19231220&link=s>. Acesso em 10 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em 05 jan. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em 09 mar. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 5.439, de 22 de maio de 1968**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5439impressao.htm>. Acesso em 10 de jan. 2017.

_____. Diário do Congresso Nacional. Ano XXXI – suplemento ao n. 65. Projeto de Resolução n. 81 de 10 de junho de 1976. **Da CPI do Menor**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUN1976SUP.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm>. Acesso em 07 jan. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **PLS 193/1989**. Brasília/DF, 1989. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=87A682DEBCA3F74F2ADEFD7D4005A69F.proposicoesWebExterno1?codteor=1147651&filename=Dossie+-PL+5172/1990>. Acesso em 13 de ago. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em 10 de abr. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Grupo de trabalho destinado a efetuar estudo em relação aos projetos em tramitação referentes ao Estatuto da Criança e do Adolescente e à redução da maioria penal e oferecer indicativo à casa sobre a matéria. **Relatório Final**. CASCIONE, Vicente (Relator). Brasília/DF, maio 2004. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/sileg/integras/232882.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito da Criança e o Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: DF, 2006. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em 02 jan. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Notícias. Política. **Entenda o papel dos líderes partidários**. Brasília, out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150537-ENTENDA-O-PAPEL-DOS-LIDERES-PARTIDARIOS.html>>. Acesso em 21 out. 2014.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Coordenação Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. **Levantamento Anual do SINASE 2016**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf>. Acesso em 12 fev. 2019.

_____. CAPES. **Catálogo de teses e dissertações**. 2018a. Disponível em: <[http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/). Acesso em 15 de out. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Plenarinho. O jeito criança de ser cidadão. Início. Brasil. **As crianças na Constituinte**. Nov. 2018b. Disponível em <<https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/03/17/as-criancas-na-constituente/>>. Acesso em 12 dez. 2018.

_____. CONANDA. Direitos da Criança. Portal dos direitos da criança e do adolescente. Temas. Redes pela infância. **Fórum DCA**. [20--] Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/temas/redes_teste/forum-dca>. Acesso em 13 de nov. 2018.

BUDÓ, Marília de Nardin; CAPPI, Riccardo. **Punir os jovens?** A centralidade do castigo nos discursos midiáticos e parlamentares sobre o ato infracional. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

CALZADO, Mercedes; LOBO, Ana Laura. Riesgos, subjetividades y demandas de seguridad: reflexiones para la investigación de demandas de seguridad. **Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, v. 22, 2009.

CAMATA, Rita. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 79, 30 jun. 1990, p. 8302. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30JUN1990.pdf#page=14>>. Acesso em 12 de out. 2017.

CARNEIRO, Laura. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2097/03**. Estatuto da Criança e do

Adolescente. 26 de nov. 2003. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2097/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

CARVALHO; Amilton Bueno de; CARVALHO, Salo de. **Direito Alternativo Brasileiro e Pensamento Jurídico Europeu**. São Paulo: Lumen Juris, 2004.

CASCIONE, Vicente. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2097/03**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 26 de nov. 2003a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2097/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

_____. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2190/03**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 3 de dez. 2003b. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2190/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LX, n. 60, 26 abr. 2005, p. 14288. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26ABR2005.pdf#page=>>. Acesso em 12 de out. 2017.

CASTELFRANCHI, Yuri. Estatuto da Criança e do Adolescente: um marco na luta pelos direitos. In: VOGT, Carlos (Ed.). **Geografia do país da infância**. Infância. Reportagens. Dez. 2005. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/12/02.shtml>>. Acesso em 13 mar. 2018.

CASTO, Firmino de. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 127, 29 set. 1989, p. 10793. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=128>>. Acesso em 12 de out. 2017.

CAMPOS, Ângela Valadares Dutra de Souza. **O menor institucionalizado um desafio para a sociedade**: atitudes, aspirações e problemas para sua reintegração na sociedade. Petrópolis: Vozes, 1984.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. Dissertação (Mestrado), Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

_____. Mídia e política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. **Opinião pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 478-509, nov. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/08.pdf>>. Acesso em 15 de nov. 2017.

_____; SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. Redução da Maioridade Penal e Congresso Nacional: Crimes Violentos, Mídia e Populismo Penal. **Rev. Bras. Adolescência e**

Conflitualidade, n. 13, p. 358-378, 2015. Disponível em <<http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/adolescencia/article/view/3485/3072>>. Acesso em 15 abr. 2018.

CAMPOS, João. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXIV, n. 55, 3 abr. 2009, p. 11397. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03ABR2009.pdf#page=185>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXVIII, n. 62, 14 abr. 2013, p. 10767. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR2013.pdf#page=>>>. Acesso em 12 de out. 2017.

CANTANHÊDE, Eliane. Lula diz que ainda busca "carro-chefe" social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 de jul. 2004. O que fazer? Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1707200404.htm>>. Acesso em 13 de nov. 2017.

CAPPI, Riccardo. **A maioria penal nos debates parlamentares: Motivos de controle e figuras de perigo**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

CASSAB, Clarice. Contribuição à construção das categorias jovem e juventude: uma introdução. **Locus Revista de História**, Juiz de Fora, v. 17, n. 2, p. 145-159, 2011. Disponível em: <locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/download/1687/1181>. Acesso em 08 jan. 2017

CARTA DE CURITIBA. Manifesto contra a redução da maioria penal. **Seminário comemorativo aos 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Curitiba, jul. 2015. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/imprensa/2015/Carta_Curitiba.pdf>. Acesso em 21 de out. 2018.

CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CIFALI, Ana Claudia. **Política Criminal brasileira no governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário**. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

COELHO, Darci. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LVIII, n. 200, 25 nov. 2003, p. 63682. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25NOV2003.pdf#page=174>>. Acesso em 12 de out. 2017.

COIMBRA, Cecília; BOCCO, Fernanda; NASCIMENTO, Maria Lívia do. Subvertendo o conceito de adolescência. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, jun. 2005. Disponível em: <pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672005000100002>. Acesso em 03 jan. 2017.

COHEN, Stanley. **Visiones de control social: delitos, castigos y clasificaciones**. Tradução de: Elena Larrauri. Barcelona: PPU, 1988.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Um olhar atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes**. Relatório da Resolução 67/2011, Brasília, 2013. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em 07 jan. 2017.

CORNELIUS, Eduardo Gutierrez. **O pior dos dois mundos?** A construção legítima da punição de adolescentes no Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: IBCCRIM, 2018.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Relatório Latinobarômetro 2016**. Santiago, Chile, 2016, Anual. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

COMISSÃO ORGANIZADORA DO II COLOQUIO INTERNACIONAL DE JUSTIÇA JUVENIL NA CONTEMPORANEIDADE. Adolescentes envolvidos em situações de violência no Brasil contemporâneo: conjuntura e perspectivas. In: COSTA, Ana Paula; EILBERG, Daniela; GOLDANI, Julia. **Justiça Juvenil na Contemporaneidade II**. Porto Alegre: UFRGS, 2018. p. 10-25.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Natureza e essência da ação socioeducativa. In: ILANUD (Org.). **Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006. p. 449-467.

_____; KAYAYAN, Agop; FAUSTO, Ayrton. Prefácio. Do avesso ao direito – de menor a cidadão. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Rubem (Orgs.). **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez, UNICEF, FLACSO-BRASIL, 1996. p. 9-14.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019**. Brasília/DF: DIAP, 2014. Disponível em: <http://www.diap.org.br/downloads/Radiografia%20do%20Novo%20Congresso/radiografia_do_novo_congresso_-_legislatura_de_2015_a_2019.pdf>. Acesso em 22 de out. 2017.

DIAS, Anelise Schutz. **A redução da idade penal no jornalismo de referência**. Dissertação (Mestrado), Programa de pós-graduação em Comunicação Social, UFRGS, Porto Alegre, 2016.

DINO, Flávio. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXIV, n. 37, 10 mar. 2009, p. 6934. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10mar2009.pdf#page=119>>. Acesso em 12 de out. 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

EARP, Maria de Lourdes Sá. A política de atendimento do século XX: a infância pobre sob tutela do Estado. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourdes; NORONHA, Patrícia Anido (Orgs.). **Infância tutelada e educação: história, política e legislação**. Rio de Janeiro: Ravil, 1993. p. 72-100.

ELÍSIO, Octávio. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 140, 19 out. 1989, p. 11775. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19OUT1989.pdf#page=33>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ELVIRA, Maria. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LIV, n. 104, 11 jun. 1999, p. 27212. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11JUN1999.pdf#page=84>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ERUNDINA, Luiza. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2097/03**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 26 de nov. 2003. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2097/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 11-22.

FARIA, Vilmar. A Montanha e a Pedra: os limites da política social brasileira e os problemas da infância e da juventude. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Rubem (Orgs.). **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez, UNICEF, FLACSO-BRASIL, 1996. p. 195-225.

FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan. A Nova Penologia: notas sobre a emergente estratégia correcional e suas implicações. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David (Orgs.). **Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 19-55.

FERES JÚNIOR, João. Esquerda, direita e o politicamente correto: breve estudo comparado. **Revista USP**, São Paulo, n. 115, p. 51-66, out./nov./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/144203>>. Acesso em 21 out. 2018.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FERREIRA, Mônica Silva; NORONHA, Patrícia Anido. Legislações que tutelaram a infância e a juventude no Brasil. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourdes; NORONHA, Patrícia Anido (Orgs.). **Infância tutelada e educação: história, política e legislação**. Rio de Janeiro: Ravil, 1993. p. 135-160.

FLEURY, Luiz Antônio. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2190/03**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 3 de dez. 2003. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2190/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

FOLHA ONLINE. "Acredito na recuperação do menor infrator", diz Alckmin. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de nov. 2003a. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u85811.shtml>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. Alckmin defende mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de nov. 2003b. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u85564.shtml>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. Promotores pedem retorno imediato de 248 internos à Febem. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 de abr. 2003c. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u73590.shtml>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. Criado comitê contra a redução da maioria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de nov. 2003d. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2111200325.htm>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. João Paulo diz que "não vota" redução da maioria penal em seu mandato. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 de dez. 2003e. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2111200325.htm>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. Ministro reage à discussão sobre redução da maioria penal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de nov. 2003f. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u85586.shtml>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. Advogado critica transferência de internos para unidade prisional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de mar. 2005a. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u106799.shtml>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. Juventude encarcerada. 240 jovens de Franco da Rocha ficarão três semanas na cadeia de Taubaté. Após motim e destruição, Febem volta a enviar internos para presídio.

Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de mar. 2005b. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1503200501.htm>>. Acesso em 10 de out. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. Alckmin conclui projeto nesta semana. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de nov. 2003a. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1811200303.htm>>. Acesso em 10 de out. 2017.

_____. OAB critica proposta de Alckmin. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de nov. 2003b. Cotidiano. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1811200307.htm>>. Acesso em 10 de out. 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: o nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1977.

_____. **Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones**. Madrid: Alianza, 1985.

FONSECA, Cláudia. O internato do pobre: Febem e a organização doméstica em um grupo Porto-alegrense de baixa renda. **Temas IMESC**, Soc. Dir. Saúde, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 21-39, 1987.

FONSECA, David. Assumindo riscos: a importação de estratégias de punição e controle social no Brasil. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David (Orgs.). **Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 297-338.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **9º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em 12 fev. 2019.

FOSCARINI, Leia Tatiana. Quando as violações ocorrem em nome da proteção: apontamentos sobre o uso abusivo de medicação nas unidades de internação de adolescentes da FASE/RS. In: COSTA, Ana Paula Motta; EILBERG, Daniela (Orgs.). **Justiça Juvenil na Contemporaneidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 113-119.

FRANCA, Roberto. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLVI, n. 95, 13 ago. 1991, p. 13605. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13AGO1991.pdf#page=97>>. Acesso em 12 de out. 2017.

FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Manual para a formação e a ação de frentes parlamentares em defesa dos direitos da criança e do adolescente**. [2006]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/acervo/temas/Crian%C3%A7aAdolescenteManualFPIBrasil227.pdf>>. Acesso em 12 out. 2017.

GARLAND, David. Os limites do Estado soberano: estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David (Orgs.). **Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 55-100.

_____. **La Cultura del Control: Crimen y Orden Social en la Sociedad Contemporánea**. Tradução de: Máximo Sozzo. Barcelona: Gedisa, 2005.

_____. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. Tradução de: Bento Prado de Almeida Neto. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 58-80, nov. 1999.

_____. Beyond the culture of control. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 7, n. 2, p. 160-189, 2004.

GAROTINHO, Clarissa. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXX, n. 189, 5 nov. 2015, p. 65. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020151105001890000.PDF#page=65>>. Acesso em 12 de out. 2017.

GENOÍNO, José. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 14, 8 mar. 1989, p. 682. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR1989.pdf#page=16>>. Acesso em 12 de out. 2017.

GIBSON, Nelson. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 116, 22 maio 1990, p. 5361. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22MAI1990.pdf#page=62>>. Acesso em 12 de out. 2017.

GIORGI, Alessandro de. **A miséria governada através do sistema penal**. Tradução de: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectivas, 2003.

GOIÁS, Jussara de; REBOUÇAS, Leiliane. **O Estatuto da Criança e do Adolescente em debate**. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, [2004]. Disponível em: <<https://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio032.htm>>. Acesso em 17 ago. 2017.

GOODMAN, Philip; PAGE, Joshua; PHELPS, Michelle. The long struggle: An agonistic perspective on penal development. **Theoretical Criminology**, v. 19, n. 3, p. 315-335, 2015.

GROPPO, Luís Antonio. Dialética das juventudes modernas e contemporâneas. **Revista de Educação do Cogeime**, Juventude e Educação, ano 13, n. 25, dez. de 2004. Disponível em: <<http://www.cogeime.org.br/revista/cap0125.pdf>>. Acesso em 10 de fev. de 2017.

GUADAGNIN, Ângela. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LVII, n. 40, 17 abr. 2002, p. 17690. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR2002.pdf#page=118>>. Acesso em 12 de out. 2017.

GUARESCHI, Pedrinho A. Representações sociais: avanços teóricos e epistemológicos. **Temas em psicologia da SBP**, v. 8, n. 3, p. 249-256, 2000. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/tp/v8n3/v8n3a04.pdf>>. Acesso em 07 jan. 2017.

GUERREIRO, Gabriela. Base aliada ameaça atrasar votação de redução da maioria penal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de fev. 2007. Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u131696.shtml>>. Acesso em 13 de nov. 2017.

HAGE, Dionísio. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 165, 6 dez. 1990, p. 13550. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06DEZ1990.pdf#page=92>>. Acesso em 12 de out. 2017.

JORNAL DA CAMARA. Deputados estudam reformulação do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Jornal da Câmara**, Brasília/DF, ano 6, n. 13-14, p. 3-5, 13 de out. 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/jornal/jc20041013.pdf>>. Acesso em 13 set. 2017.

KRAKOVICS, Fernanda. Base governista consegue adiar votação no Senado sobre redução de maioria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de fev. 2007. Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1502200706.htm>>. Acesso em 13 de nov. 2017.

LAZZAROTTO, Gislei Domingas; CARVALHO, Julia Dutra de. Adolescente em medida socioeducativa: tensões entre políticas de saúde mental e a patologização-medicalização. In: COSTA, Ana Paula Motta; EILBERG, Daniela (Orgs.). **Justiça Juvenil na Contemporaneidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 120-129.

LIMA, Otoniel. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXVII, n. 129, 9 ago. 2012, p. 28723. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09AGO2012.pdf#page=>>>. Acesso em 12 de out. 2017.

LOADER, Ian; SPARKS, Richard. For an Historical Sociology of Crime Policy in England and Wales since 1968. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 7, n. 2, p. 5-32, 2004.

LUGON, Ricardo. Patologização da internação socioeducativa: a medicalização. In: COSTA, Ana Paula Motta; EILBERG, Daniela (Orgs.). **Justiça Juvenil na Contemporaneidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 108-112.

MACHADO, Rafael Madeira; SILVA, Gabriela Tarouco. A "direita envergonhada" no Brasil: como partidos reinterpretem seus vínculos com o regime militar? **V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://cdsa.academica.org/000-036/804.pdf>>. Acesso em 24 de set. 2018.

MACIEL, Lysâneas. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 127, 29 set. 1989, p. 10800. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=128>>. Acesso em 12 de out. 2017.

MARINHO, Robson. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 122, 22 set. 1989, p. 10179. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22SET1989.pdf#page=49>>. Acesso em 12 de out. 2017.

MARIZ, Renata. Unicef: Assassinato de adolescentes entre 15 e 19 anos mais que dobrou em 25 anos. **O Globo Brasil**, 13 jul. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/unicef-assassinato-de-adolescentes-entre-15-19-anos-mais-que-dobrou-em-25-anos-1-16747431>>. Acesso em 15 ago. 2018.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARTINS, Colbert. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXII, n. 31, 16 fev. 2007, p. 5007. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16FEV2007.pdf#page=265>>. Acesso em 12 de out. 2017.

MATTHEWS, Roger. **O mito da punitividade**. London Southbank University, Reino Unido, 2005. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/126574765/Matthews-Roger-O-Mito-Da-Punitividade>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

_____. **Pagando tiempo**: una introducción a la sociología del encarcelamiento. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2003.

MEDEIROS, Étore. As dinastias da Câmara: quase a metade dos deputados são herdeiros familiares cujo poder político, em alguns casos, remonta ao período colonial. **Pública**, Agência de jornalismo investigativo, 3 de fev. 2016. Reportagem. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/02/truco-as-dinastias-da-camara/>>. Acesso em 23 de nov. 2018.

_____; FONSECA, Bruno. As bancadas da Câmara: maiores grupos de parlamentares da Câmara são pautados por interesses corporativos, conservadores ou por ambos; mapeamos quem defende o quê. **Pública**, Agência de jornalismo investigativo, 18 de fev. 2016. Reportagem. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>>. Acesso em 23 de nov. 2018.

MELO, Bezerra de. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 141, 20 out. 1989, p. 11854. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20OUT1989.pdf#page=36>>. Acesso em 12 de out. 2017.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. **Adolescentes e Responsabilidade Penal**: um debate latino americano. Porto Alegre: AJURIS, 2000.

_____. A criança e seus direitos na América Latina: quando o passado ameaça o futuro. In: CRAIDY, Carmem Maria; SZUCHMAN, Karine (Orgs.). **Socioeducação: fundamentos e práticas**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 28-27.

_____. **Entrevista gravada concedida à Ana Claudia Cifali**. Buenos Aires, jun. de 2017, 45min10s.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MIGLIARI, Maria de Fatima Bastos Menezes. **Infância e adolescência pobres no Brasil**: análise social da ideologia. Dissertação (Mestrado), Departamento de Sociologia e Política, PUCRJ, Rio de Janeiro, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

MISSE, Michel. **Crime e pobreza**: velhos enfoques, novos problemas. Trabalho apresentado no Seminário: Brasil em Perspectiva: os anos 90, Laboratório de Pesquisa Social do Departamento de Ciências Sociais do IFCS-UFRJ, 26 ago. 1993.

MOREIRA, Raquel Ribeiro. **Meninos do Cense**: as relações de estigmatização, violência e disciplinarização de adolescentes em conflito com a lei, internados. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Letras, UFRGS, Porto Alegre, 2011.

MNMMR. Movimento nacional de meninos e meninas de rua. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 8, n. 1, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931988000100007>. Acesso em 07 jul. 2018.

MUNCIE, John. **Youth and Crime**. Londres: Sage, 2004.

_____. The ‘Punitive Turn’ in Juvenile Justice: Cultures of control and rights compliance in Western Europe and the USA. **Sage**, Londres, v. 8, n. 2, p. 107-121, 2008. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473225408091372>>. Acesso em 14 out. 2017.

_____; GOLDSON, Barry. **Comparative Youth Justice**: critical issues. Londres: Sage, 2006.

NAVES, Rubens. Devem ser revistas as penas impostas aos menores que cometem crimes? Não. Pelo cumprimento do estatuto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de novembro de 2003. Tendências/Debates. Opinião. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1511200310.htm>>. Acesso em 12 out. 2017.

NEDER, Gizlene. **Illuminismo jurídico-penal luso-brasileiro**: obediência e submissão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

NETO, Walter Brito. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXII, n. 219, 4 dez. 2007, p. 64252. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04DEZ2007.pdf#page=>>. Acesso em 12 de out. 2017.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O que motiva os ataques dos bolsonaristas ao chamado “marxismo cultural”. **Época**, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/o-que-motiva-os-ataques-dos-bolsonaristas-ao-chamado-marxismo-cultural-23376168>>. Acesso em 26 jan. 2019.

NYSPCC. New York Society for the Prevention of Cruelty to Children. About. **History**. [20--]. Disponível em: <<https://www.nyspcc.org/about-the-new-york-society-for-the-prevention-of-cruelty-to-children/history/>>. Acesso em out. 2018.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cardoso Moreira de. **Processo Infracional e violência**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, PUCRS, Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de et al. Família, parentesco, instituições e poder no Brasil: retomada e atualização de uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, set./dez. 2017. Disponível em <<http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/324/182>>. Acesso em 14 de set. 2018.

OLIVEIRA, Thelma de. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2097/03**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 26 de nov. 2003. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2097/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

O'MALLEY, Pat. **Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal**. Buenos Aires: Ad Hoc, 2006.

_____. Punição Contraditória e Volátil. In: CÂNEDO, Carlos; FONSECA, David (Orgs.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no Sistema Penal**. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 101-128.

PACHECO, Alexandre Onzi. **Entrevista gravada concedida à Ana Cláudia Cifali**. Porto Alegre, set. de 2016, 80min20s.

PASTORAL DO MENOR. Apresentação. **Quem somos**. [2000] Disponível em: <<https://www.pastoraldomenor.com.br/apresentacao/quem-somos/>>. Acesso em 23 de jun. 2018.

PASSETTI, Edson. O menor no Brasil República. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História da Criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

PAULA, Liana de. **Liberdade assistida**: punição e cidadania na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, USP, 2011.

PENTEADO, Gilmar. "Endurecer não adianta", diz novo presidente da Febem. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 de fev. 2004. Entrevista da 2ª. Marcos Antônio Monteiro. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1602200411.htm>>. Acesso em 10 out. 2017.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. A (Des)Integração na América Latina e seus reflexos sobre a infância. In: RIZZINI, Irene (Org.). **A Criança no Brasil Hoje**: desafios para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993. p. 41-65.

PIRES, Álvaro. Responsabilizar ou Punir? A justiça juvenil em perigo. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Eds.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília/DF: Ministério da Justiça, 2006. p. 621-642.

PONTES, Ann. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LVIII, n. 213, 12 dez. 2003, p. 68645. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12DEZ2003.pdf#page=>>>. Acesso em 12 de out. 2017.

PORTELA, Lincoln. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LVII, n. 169, 22 nov. 2002, p. 49497. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV2002.pdf#page=>>>. Acesso em 12 de out. 2017.

PORTO, Maria Stela. Violência e representações sociais. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 60-70.

PRATT, John. Corporatism: the third model of juvenile justice. **British Journal of Criminology**, v. 29, n. 3, p. 236-54, jun. 1989.

PIPA. Programa interdepartamental de práticas com adolescentes em conflito com a lei. **Parecer sobre a justiça juvenil na contemporaneidade**. São Paulo: IBCCRIM, 2014. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/docs/parecer_pipa.pdf>. Acesso em 15 maio 2016.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis. **Conservadorismo à brasileira: sociedade e elites políticas na contemporaneidade**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS, 2015.

_____; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 486-522, set./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v24n3/1807-0191-op-24-3-0486.pdf>>. Acesso em 24 de set. 2018.

QUEIROZ, José J (Org.). **O mundo do menor infrator**. São Paulo: Cortez. 1984

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da criança e do adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar**. Tese (Doutorado). Pós-Graduação em Direito, UFPR, Curitiba, 2007.

RANIERE, Édio. **A invenção das medidas socioeducativas**. Tese (Doutorado), Instituto de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, UFRGS, Porto Alegre, 2014.

RAUTER, Cristina. **Criminologia e Subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

REGUILLO, Rossana Cruz. **Emergencia de culturas juveniles: estratégias del desencanto**. Bogotá: Norma, 2007.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. **A racionalidade das leis penais: teoria e prática**. Tradução de: Luiz Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

_____. O elogio do científico – a construção do “menor” na prática jurídica. In: RIZZINI, Irene (Org.). **A Criança no Brasil Hoje: desafios para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993. p. 81-101.

_____; Rizzini, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUCRIO, 2004. Disponível em:

<http://www.editora.vrc.puc-rio.br/media/ebook_institucionalizacao_de_crianças_no_brasil.pdf>. Acesso em 12 jun. 2018.

_____; _____. “Menores” institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisas na década de 80. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Rubem (Orgs.). **O trabalho e a rua**: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. São Paulo: Cortez, UNICEF, FLACSO-BRASIL, 1996. p. 69-90.

RODRIGUES, Eliel. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLV, n. 78, 29 jun. 1990, p. 8240. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29JUN1990.pdf#page=128>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ROIGE, Mariana. **Niñez, marginalidad y políticas públicas**. Análisis de um dispositivo estatal. Buenos Aires: Libros de la Araucaria, 2010.

ROLIM, Marcos. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LVI, n. 6, 6 fev. 2001, p. 584. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06FEV2001.pdf#page=46>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ROMBALDI, Julia. **Inimputabilidade Penal**: proteção ao estado de exceção. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso), Instituto de Psicologia, UFRGS, 2017. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/179732/001065964.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 24 mar. 2017.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a03.pdf>>. Acesso em 15 de dez. 2017.

SAMPAIO, Plínio Arruda. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 85, 01 jul. 1989a, p. 6422. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUL1989.pdf#page=557>>. Acesso em 12 de out. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 127, 29 set. 1989b, p. 10793. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1989.pdf#page=136>>. Acesso em 12 de out. 2017.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei**. Da indiferença à proteção integral. Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SAVELSBERG, Joachim. Knowledge, Domination and Criminal Punishment. University of Chicago Press, **American Journal of Sociology**, v. 99, n. 4, p. 911-943, jan. 1994.

SCHOENSTER, Lauren. Clãs políticos seguem dominando Congresso na próxima legislatura. **Transparência Brasil**, nov. 2014. Disponível em

<http://excelencias.org.br/docs/parentes_%202015-2018%20vf.pdf>. Acesso em 28 de nov. 2018.

SCHUCH, Patrice. Amor, paz e harmonia em assuntos de justiça: o Brasil e os princípios internacionais dos direitos da criança e do adolescente. In: FONSECA, Claudia; SCHUCH, Patrice (Orgs.). **Políticas de proteção à infância**. Um olhar antropológico. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 253-272.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças**. Cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCISLESKI, Andrea Cristina Coelho; MARASCHIN, Cleci; SILVA, Rosane Neves da. Manicômio em circuito: os percursos dos jovens e a internação psiquiátrica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 24, n. 2, p. 342-352, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n2/12.pdf>>. Acesso em 15 de mar. 2018.

SEDA, Edson. **Mensagens enviadas à Ana Claudia Cifali por e-mail**. Rio de Janeiro, jun. 2017.

SERRAGLIO, Osmar. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de redação final em comissões. **Reunião do grupo de trabalho n. 2190/03**. Estatuto da Criança e do Adolescente. 3 de dez. 2003. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2190/03>>. Acesso em 22 fev. 2018.

SPINK, Peter K. Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 155-180.

SPOSATO, Karyna. **Entrevista gravada concedida à Ana Claudia Cifali**. Porto Alegre, jun. de 2018, 47min20s.

SOARES, Luiz Eduardo; ATHAYDE, Celso; MV, Bill. **Cabeça de Porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles. Quando as alternativas penais são a solução, o encarceramento é o problema? In: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; SILVEIRA, Felipe Lazzari da. **Democracia e(m) sistema penal**. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017. p. 167-177.

SOZZO, Máximo. Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. **Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal**, Ad-Hoc, Buenos Aires, n. 10, p. 103-136, 2000.

_____. Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução. In: SOZZO, Máximo (Org.). **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. p. 7-26.

_____. Transformações atuais das estratégias de controle do delito na Argentina: notas para a construção de uma cartografia do presente. In: CÂNEDO, Carlos; FONSECA, David

(Orgs.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no Sistema Penal**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012. p. 211-295.

_____. **Locura y crimen**: nacimiento de la intersección entre los dispositivos penal y psiquiátrico. Buenos Aires: Didot, 2015.

TAVARES, Edme. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XLIV, n. 116, 31 out. 1989, p. 12722. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31OUT1989.pdf#page=186>>. Acesso em 12 de out. 2017.

TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. Evitar o desperdício de vidas. In: ILANUD (Org.). **Justiça, adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. p. 427-447.

TEIXEIRA, Paulo. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXII, n. 42, 08 mar. 2007, p. 8748. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR2007.pdf#page=150>>. Acesso em 12 de out. 2017.

THOMPSON, Augusto. **A questão Penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

UNICEF. UNICEF Brasil. Biblioteca. **#ECA25anos – Fazemos parte dessa história**. 2015. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_30430.html>. Acesso em 15 ago. 2018.

_____. Quem somos. **Histórico**. [20--] Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.html>. Acesso em 12 de mar. 2018.

_____. Paulo Freire. Educadores de Rua. Uma abordagem crítica. Alternativas de atendimento aos meninos de rua. Série Metodológica. **Programa Regional para Menores em circunstâncias especialmente difíceis**. Bogotá: Gente Nueva, 1989. Disponível em: <<http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/cmet/material/Paulo-Freire-Educadores-de-Rua.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2019.

UNICEUB. **Grupos de Interesse (lobby)**. Meyer-Pflug; Samantha Ribeiro (Coord.). Brasília: UNICEUB, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Programa de Mestrado em Direito, Série Pensando o Direito, Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, n. 8, 2009. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/08Pensando_Direito.pdf>. Acesso em 20 nov. 2017.

VAN DIJK, Teun A. El estudio del discurso. In: VAN DIJK, Teun A. (Comp.). **El discurso como estructura y proceso**. Estudios sobre el discurso I. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Gedisa, 2000a. p. 21-67.

_____. El discurso como interacción en la sociedad. In: VAN DIJK, Teun A. (Comp.). **El discurso como interacción social**. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Gedisa, 2000b. pp. 19-67.

_____. Política, ideología y discurso. **Quórum Académico**, Universidad del Zulia, vol. 2, n. 2, p. 15-47, jul./dez. 2005.

_____; TING-TOOMEY, Stella; SMITHERMAN, Geneva; TROUTMAN, Denise. Discurso, filiación étnica, cultura y racismo. In: VAN DIJK, Teun A. (Comp.). **El discurso como interacción social**. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Gedisa, 2000. p. 213- 263.

VICENTIN; Maria Cristina G.; GRAMKOW, Gabriela; ROSA; Miriam Debieux. A patologização do jovem autor de ato infracional e a emergência de “novos” manicômios judiciários. **Revista Bras. Crescimento e Desenvolvimento Humano**, v. 20, n. 1, p. 61-69, 2010. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rbcdh/v20n1/09.pdf>>. Acesso em 20 de jun. 2018.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

WILSON, Pedro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXV, n. 109, 14 jul. 2010, p. 33642. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14JUL2010.pdf#page=>>>. Acesso em 12 de out. 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003

ZITO, Andreia. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano LXVIII, n. 133, 8 ago. 2013, p. 32829. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130808001330000.PDF#page=>>>. Acesso em 12 de out. 2017.

ANEXO A – Projetos de lei e Propostas de Emenda à Constituição

ANO	TIPO	NUMERO	AUTOR	PARTIDO	UF	EMENTA	SITUACAO
1991	PL	1891	JACKSON PEREIRA	PDB	CE	Dispõe sobre a maioria civil e penal e sobre a idade para prestação do serviço militar facultativo.	ARQUIVADA
1992	PEC	98	SOLON BORGES DOS REIS	PTB	SP	Dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal.	NÃO INFORMADO
1995	PEC	37	TELMO KIRST	PPR	RS	Altera o art. 228 da Constituição Federal.	ARQUIVADA
1996	PL	2032	NELSON BORNIER	PSDB	RJ	Obriga a que, nos estabelecimentos penais e nas instituições de reeducação de menores, se reservem espaços físicos para a instalação de atividades econômicas e que, ainda, se utilize o remunerado de mão-de-obra reclusa.	NÃO INFORMADO
1997	PL	3538	ENIO BACCI	PDT	RS	Dispõe sobre a maioria civil e penal aos 16 anos de idade.	ARQUIVADA
1999	PL	1167	IEDIO ROSA	PMDB	RJ	Modifica o Código Civil - Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - a fim de estabelecer a maioria civil aos dezoito anos de idade.	ARQUIVADA
1999	PL	2182	DJALMA PAES	PSB	PE	Acrescenta parágrafo ao art. 103 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre antecedentes delituosos após os dezoito anos de idade.	ARQUIVADA

1999	PL	256	LUIZA ERUNDINA DE SOUZA	PSB	SP	Acrescenta parágrafo ao art. 179 do Estatuto da Criança e do Adolescente.	VETADO TOTALMENTE
2000	PL	2511	ALBERTO FRAGA	PMDB	DF	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, determinando a obrigatoriedade do cumprimento de internação por ato infracional a maior de dezoito anos em estabelecimento diverso do destinado aos adolescentes, e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2001	PEC	321	ALBERTO FRAGA	PMDB	DF	Dá nova redação ao art. 228 que versa sobre a menoridade penal.	ARQUIVADA
2002	PL	7197	SENADO FEDERAL - ADEMIR ANDRADE	PSB	PA	Acrescenta §§ aos arts. 104 e 105 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para permitir a aplicação de medidas sócio-educativas aos infratores que atingirem a maioria penal.	COMISSAO EM FUNCIONAMENTO; PRONTA PARA PAUTA
2003	PL	2523	MORONI TORGAN	PFL	CE	Acrescenta art. à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aumentar o limite máximo da medida de internação do menor que comete ato infracional descrito como homicídio, e dá outras providências.	NÃO INFORMADO
2003	PL	1754	CARLOS NADER	PFL	RJ	Estabelece sanções para os pais ou responsáveis de menores abandonados nas	ARQUIVADA

						ruas, e dá outras providências.	
2003	PL	999	ELIMAR MAXIMO DAMSCENO	PRONA	SP	Altera o art. 564, III, c, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941	ARQUIVADA
2003	PL	2628	JUTAHY JUNIOR	PSDB	BA	Altera dispositivos da Lei nº 8 Adolescente..069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente.	ARQUIVADA
2003	PL	2588	VICENTE CASCIONE	PTB	SP	Altera os arts. 103, 108, 121, 122 e 123, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre medidas de repressão aos atos infracionais graves e aos correspondentes aos crimes hediondos.	ARQUIVADA
2003	PL	2588	VICENTE CASCIONE	PTB	SP	Altera os arts. 103, 108, 121, 122 e 123, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre medidas de repressão aos atos infracionais graves e aos correspondentes aos crimes hediondos.	ARQUIVADA
2003	PL	852	LUIZA ANTONIO FLEURY	PTB	SP	Modifica os arts. 121, 123, 124 e 185 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	ARQUIVADA
2004	PL	4714	LEGISLACAO PARTICIPATI VA	NE	DF	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, na seção relativa à função de jurado.	TRAMITAND O EM CONJUNTO

2004	PL	3444	JEFFERSON CAMPOS	PMDB	SP	Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para dispor sobre a internação do adolescente que praticar ato infracional de tráfico ilícito de entorpecentes	ARQUIVADA
2007	PEC	79	FERNANDO DE FABINHO	DEM	BA	Altera o art. 228 da Constituição Federal.	DEVOLVIDA AO AUTOR
2007	PEC	125	FERNANDO DE FABINHO	DEM	BA	Altera o art. 228 da Constituição Federal.	ARQUIVADA
2007	PL	1627	PODER EXECUTIVO	NE	DF	Dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo, regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente, em razão de ato infracional, altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras ...	NÃO INFORMADO
2007	PL	165	PERPETUA ALMEIDA; ABELAR DO CAMARINHA	PCdoB;PSB	AC; SP	Acrescenta parágrafo único ao art.103 e altera a redação do § 3º do art. 121, ambos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	109	SOLANGE AMARAL	PFL	RJ	Altera Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990, que "Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências".	ARQUIVADA
2007	PL	177	ONYX LORENZONI	PFL	RS	Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	ARQUIVADA

2007	PL	173	ONYX LORENZONI	PFL	RS	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	173	ONYX LORENZONI	PFL	RS	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	102	JORGE TADEU MUDALEN	PFL	SP	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente.	ARQUIVADA
2007	PL	2215	LAERTE BESSA	PMDB	DF	Altera o inciso I do art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	941	JAIR BOLSONARO	PP	RJ	Revoga o art. 230 e seu parágrafo único, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	120	NEILTON MULIM	PR	RJ	Altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	120	NEILTON MULIM	PR	RJ	Altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	ARQUIVADA

2007	PL	395	MARCIO FRANCA	PSB	SP	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - para ampliar o prazo de internação do adolescente infrator, estabelecer a possibilidade de aplicação de medidas de segurança, e dá outras providências.	ARQUIVADA
2007	PL	938	MARCIO FRANCA	PSB	SP	Altera o Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - para estabelecer a obrigatoriedade de consideração dos antecedentes infracionais do agente, quando da fixação da pena-base, disciplinada no art. 59 do Código Penal.	NÃO INFORMADO
2007	PL	565	WILLIAM WOO	PSDB	SP	Acrescenta parágrafos ao art. 105 e altera a redação do "caput" do art. 108 e do § 1º do art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.	ARQUIVADA
2007	PL	1170	SENADO FEDERAL - PAULO PAIM	PT	RS	Altera o art. 143 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, para ampliar as hipóteses de vedação da divulgação de nomes de crianças e adolescentes.	AGUARDANDO DELIBERACAO DE RECURSO
2007	PL	820	CLODOVIL HERNANDES	PTC	SP	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que "Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências".	ARQUIVADA

2008	PL	2754	EDSON EZEQUIEL	PMDB	RJ	Dispõe sobre o tratamento individual adolescente que tenha cometido ato infracional análogo a homicídio doloso e manifeste grave desvio de personalidade.	ARQUIVADA
2009	PL	4808	FERNANDO DE FABINHO	DEM	BA	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	ARQUIVADA
2009	PL	6719	SENADO FEDERAL - CPI DA PEDOFILIA	NI	NI	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), com a finalidade de modificar as regras relativas à prescrição dos crimes praticados contra crianças e adolescentes. NOVA EMENTA: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, com a finalidade de modificar as regras relativas à prescrição dos crimes praticados contra crianças e ...	TRANSFORM ANDO EM NORMA JURIDICA
2009	PL	4603	VITAL DO REGO FILHO	PMDB	PB	Altera dispositivos da Lei nº 8.069, de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.	ARQUIVADA
2009	PL	5673	GLAUBER BRAGA	PSB	RJ	Dá nova redação ao art. 104 da Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990, e inclui na referida lei os arts. 105-A e 122, considerando que o regime de semiliberdade e a medida de internação não serão aplicados ao	TRAMITAND O EM CONJUNTO

						adolescente que praticou o ato infracional em razão de dependência ou sob o efeito de droga; os benefícios da anistia, graça e indulto alcançam o menor infrator e a medida de internação só poderá ser aplicada após o trânsito em julgado da sentença condenatória.	
2009	PL	5477	DR. UBIALI	PSB	SP	Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que "Dispõe sobre a organização da Assistência Social", acrescentando Seção I-A em seu Capítulo IV e art. 28-B, para instituir o Pecúlio da Criança e do Adolescente Carente.	ARQUIVADA
2010	PL	7008	WILLIAM WOO	PPS	SP	Dispõe sobre o período de internação de adolescente que comete ato infracional grave.	ARQUIVADA
2010	PL	7208	WILLIAM WOO	PPS	SP	Altera os arts. 103, 108, 121, 122 e 123, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre medidas de repressão aos atos infracionais graves e aos correspondentes aos crimes hediondos.	ARQUIVADA
2010	PL	7208	WILLIAM WOO	PPS	SP	Altera os arts. 103, 108, 121, 122 e 123, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre medidas de repressão aos atos	ARQUIVADA

						infracionais graves e aos correspondentes aos crimes hediondos.	
2011	PL	1895	ALEXANDRE LEITE	DEM	SP	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2011	PL	348	HUGO LEAL	PSB	RJ	Cria dispositivos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para dispor sobre antecedentes, tratamento ambulatorial, internação em estabelecimento de tratamento psiquiátrico e responsabilidade do Estado para adequar as entidades de atendimento, públicas ou privadas, às diretrizes e normas deste Estatuto.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2011	PL	1052	DR. UBIALI	PSB	SP	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - para ampliar o prazo de internação do adolescente infrator, estabelecer a possibilidade de aplicação de medidas de segurança, e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2011	PL	1035	DR. UBIALI	PSB	SP	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - para estabelecer a obrigatoriedade de consideração dos	TRAMITANDO EM CONJUNTO

						antecedentes infracionais do agente, quando da fixação da pena-base, disciplinada no art. 59 do Código Penal.	
2011	PL	1035	DR. UBIALI	PSB	SP	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - para estabelecer a obrigatoriedade de consideração dos antecedentes infracionais do agente, quando da fixação da pena-base, disciplinada no art. 59 do Código Penal.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2011	PL	346	HUGO LEAL	PSC	RJ	Altera dispositivo da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para prever aumento do tempo de internação de adolescente autor de ato infracional grave e conceder-lhe formação técnico-profissional.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2012	PEC	228	KEIKO OTA	PSB	SP	Altera o art. 228 da Constituição Federal, para reduzir a idade prevista para imputabilidade penal, nas condições que estabelece.	ARQUIVADA
2012	PEC	223	ONOFRE SANTO AGOSTIN	PSD	SC	Dispõe sobre alteração do art. 228 da Constituição Federal, propondo a redução da maioria penal.	ARQUIVADA

2013	PL	6100	ONYX LORENZONI	DEM	RS	Dá nova redação ao art. 173 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), autorizando a autoridade policial a lavrar auto de apreensão, apreender produtos ou instrumentos da infração e requisitar exames ou perícia em caso de flagrante ou circunstâncias que apontem de forma inquestionável a autoria de ato infracional contra a incolumidade, a saúde e a paz pública.	NÃO INFORMADO
2013	PEC	273	ONYX LORENZONI	DEM	RS	Altera o art. 228 da Constituição da República, criando a Emancipação para Fins Penais.	ARQUIVADA
2013	PEC	279	SANDER JUNIOR	PP	GO	Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal.	ARQUIVADA
2013	PL	5524	EDUARDO DA FONTE	PP	PE	Altera a redação o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para aumentar o tempo de internação e prever a reincidência em caso de ato infracional equivalente a crime hediondo e elevar a pena para o crime de corrupção de menor.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2013	PEC	349	GORETE PEREIRA	PR	CE	Dá nova redação ao art. 5º da Constituição Federal.	ARQUIVADA
2013	PL	5876	LUIZA ERUNDINA	PSB	SP	Acrescenta parágrafo ao art. 179 do Estatuto da Criança e do Adolescente.	NÃO INFORMADO

2013	PL	5561	JUTAHY JUNIOR	PSDB	BA	Altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2014	PL	7789	RONALDO CAIADO	DEM	GO	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), disciplinando medidas socioeducativas e ampliando sua aplicação e período máximo de internação, tornando obrigatórias atividades que promovam a reinserção social do infrator, mediante a prática de ações laborais, educacionais e desportivas.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2014	PL	8124	SUBTENENTE GONZAGA	PDT	MG	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de estabelecer a liberação compulsória do internado aos vinte e nove anos de idade e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2014	PL	7553	MARCOS ROGERIO	PDT	RO	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para permitir a divulgação de imagem de criança e adolescente a quem se atribua ato infracional, e dá outras providências.	NÃO INFORMADO
2014	PL	7590	GUILHERME MUSSI	PP	SP	Altera o artigo 121 e parágrafos e inclui o art. 121 A na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA - Estatuto da	TRAMITANDO EM CONJUNTO

						Criança e do Adolescente).	
2014	PL	7857	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP	Altera a Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto a punibilidade do menor infrator.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2014	PL	7857	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP	Altera a Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto a punibilidade do menor infrator.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	387	ALBERTO FRAGA	DEM	DF	Altera dispositivos da lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	3035	MARIO HERINGER	PDT	MG	Altera o art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	1243	DAGOBERTO	PDT	MS	Altera os artigos 2º, 108, 121 e 122 da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	1791	POMPEO DE MATTOS	PDT	RS	Modificam-se os art. 104 e 121 da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), para alterar o período de internação nos casos de cometimento de atos infracionais análogos aos crimes previstos na Lei nº 8.072, de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos).	RETIRADO PELO AUTOR
2015	PL	79	POMPEO DE MATTOS	PDT	RS	Proíbe qualquer exibição de imagens ou som de	TRAMITANDO EM CONJUNTO

						crianças e adolescentes envolvidos em ato infracional.	
2015	PL	192	MAJOR OLIMPIO GOMES	PDT	SP	Altera dispositivos da lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	3208	CELSO JACOB	PMDB	RJ	Dá nova redação ao caput do art. 95; parágrafo 12º do art. 101 e §§ 1º e a inclusão do 3º do art.122; art.199-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	2116	DARCISIO PERONDI	PMDB	RS	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase), para dispor sobre a responsabilização de adolescentes por atos infracionais, e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	1659	VALDIR COLATTO	PMDB	SC	Dá nova redação aos parágrafos 3º e 5º do art. 121 e parágrafo 1º do art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	1570	CASSIO SABINO	PR	CE	Altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança	TRAMITANDO EM CONJUNTO

						e do Adolescente, para estabelecer tempos máximos de aplicação de medidas socioeducativas e dá medidas correlatas.	
2015	PL	2419	LAERTE BESSA	PR	DF	Altera artigos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - e da Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012 - Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) -, para determinar que seja aplicada uma medida de internação por prazo determinado, reavaliada a cada doze meses, possibilitar a prorrogação do prazo de internação provisória e a sua representação pela autoridade policial e estabelecer que o ato infracional seja considerado para fins de rein ...	TRAMITAND O EM CONJUNTO
2015	PL	3029	LINCOLN PORTELA	PR	MG	Aumenta o tempo máximo de internação aos menores infratores autores de atos infracionais contra professores, em razão da função.	AGUARDAN DO AUTORIZAC AO DO DESPACHO
2015	PL	922	CAPITAO AUGUSTO	PR	SP	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.	TRAMITAND O EM CONJUNTO
2015	PL	3771	ROBERTO ALVES	PRB	SP	Cria o Sistema de Proteção às Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei e dá outras providências.	TRAMITAND O EM CONJUNTO

2015	PL	3666	VINICIUS CARVALHO	PRB	SP	Aumenta a pena do homicídio, da lesão corporal e da ameaça cometidos contra professores, em razão da função, e aumenta o tempo máximo de internação aos menores infratores autores de atos infracionais contra os professores, em razão da função.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2015	PL	1777	VINICIUS CARVALHO	PRB	SP	Aumenta a pena do homicídio, da lesão corporal e da ameaça cometidos contra professores, em razão da função, e aumenta o tempo máximo de internação aos menores infratores autores de atos infracionais contra os professores, em razão da função.	RETIRADO PELO AUTOR
2015	PEC	25	GONZAGA PATRIOTA	PSB	PE	Altera a redação dos artigos 14 e 228 da Constituição Federal, para estabelecer a plena maioria civil e penal aos dezesseis anos de idade.	NÃO INFORMADO
2015	PEC	32	GONZAGA PATRIOTA	PSB	PE	Altera a redação dos artigos 14 e 228 da Constituição Federal, para estabelecer a plena maioria civil e penal aos dezesseis anos de idade.	NÃO INFORMADO
2015	PL	974	WILLIAM WOO	PV	SP	Acrescenta parágrafos ao art. 105 e altera a redação do "caput" do art. 108 e do §1º do art. 122 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2016	PL	6510	SUBTENENTE GONZAGA	PDT	MG	Modificam-se os art. 104 e 121 da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), para alterar o período de internação nos	TRAMITANDO EM CONJUNTO

						casos de cometimento de atos infracionais análogos aos crimes previstos na Lei nº 8.072, de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos).	
2016	PL	6581	SUBTENENTE GONZAGA	PDT	MG	Modificam-se os artigos 108, 183 e 185 da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), para alterar os prazos previstos nestes dispositivos.	TRAMITANDO EM CONJUNTO
2016	PL	5703	MARIO HERINGER	PDT	MG	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que "Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências", para tratar dos casos de ato infracional correspondente a crime hediondo, e dá outras providências.	AGUARDANDO AUTORIZAÇÃO DO DESPACHO; TRAMITANDO EM CONJUNTO
2016	PL	6690	HIRAN GONCALVES	PP	RR	Estabelece a data em que a vítima completar dezoito anos como termo inicial do prazo prescricional dos crimes cometidos contra crianças e adolescentes.	AGUARDANDO ANÁLISE DE PARECER
2016	PL	6525	CELIO SILVEIRA	PSDB	GO	Inclui, no Estatuto da Criança e do Adolescente, capítulo atinente aos direitos da vítima de ato infracional.	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DE RELATOR
2016	PL	6068	LAUDIVIO CARVALHO	SD	MG	Regula o exercício da profissão de Agente de Segurança Socioeducativa - ASSE.	PRONTA PARA PAUTA



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br