

# **La política criminal del Estado brasileño: 1988-2006.**

Marcelo Campos Marcelo da Silveira Campos.

Cita:

Marcelo Campos Marcelo da Silveira Campos (2010). *La política criminal del Estado brasileño: 1988-2006*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/798>

## **La política criminal del Estado brasileño: 1988-2006**

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Autor: Marcelo da Silveira Campos  
Graduación en Sociología - UNESP  
Maestro en Ciencias Políticas – UNICAMP  
Doctorando en Ciencias Sociales – UNICAMP – Bolsista CNPQ

Correo electrónico: marcelodasilveiracampos@yahoo.com.br

Area Tematica: Estado, Administración y Políticas Públicas  
Subarea Tematica: Elaboración y formulación de políticas públicas

Buenos Aires, Julio 2010

Resumen:

*La investigación examina las principales leyes aprobadas en la seguridad pública y justicia penal en parlamento brasileño desde 1989 hasta 2006. Divido la investigación en dos fases: i) la cartografía de los materiales que muestran los partidos, estados y casas proponentes; mandatos presidenciales que sancionó las leyes; número de leyes aprobadas por año y el tiempo de la tramitación de las leyes de acuerdo con el casa proponente ii) los tipos generales de la penas propuestas por las normas. Propongo, pues, dos consideraciones generales: i) la coexistencia en la política criminal entre recrudescimiento penal, la criminalización y las leyes que trató de despenalizar o garantía derechos, ii) el Parlamento y el Ejecutivo "elegir" el uso simbólico del criminal como una forma fundamental de la resolución de conflictos.*

Resumo:

*A pesquisa analisa as principais leis aprovadas em segurança pública e justiça criminal no Congresso Nacional brasileiro entre 1989 e 2006. Divido a pesquisa em dois momentos: i) mapeamento do material apontando os partidos, estados e casas proponentes; mandatos presidenciais que sancionaram as leis; número de leis aprovadas por ano e o tempo de tramitação das leis de acordo com a casa propositora; ii) os tipos gerais (modelos) de punição propostos pelas normas. Proponho, em seguida, duas considerações gerais: i) coexistências na política criminal entre criminalização, recrudescimento penal e leis que despenalizaram ou buscaram efetivar direitos; ii) o Parlamento e o Executivo 'escolhem' o uso simbólico do Penal como forma fundamental de resolução de conflitos.*

## Introdução

O presente trabalho<sup>1</sup> analisa a legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal<sup>2</sup> aprovada no Brasil desde 1989 até 2006. O objetivo é analisar quais foram às políticas da União por meio da legislação aprovada sobre o tema no Congresso Nacional e Executivo e problematizar algumas variáveis do processo legislativo.

Ou seja, o recorte deste trabalho é a produção normativa do Estado brasileiro com o objetivo de analisar quais são as políticas públicas de segurança e justiça criminal na contemporaneidade. Tal especificidade possui estes e outros limites, bem como, estabelece um foco que possibilita dialogar com as interpretações produzidas até o momento sobre punição-políticas de segurança-justiça criminal a partir do banco de dados construído com as normas sancionadas no período descrito (1989 a 2006). Por esta especificidade, o trabalho não contempla uma análise das práticas e mecanismos não-legais ou extra-legais que envolvam a segurança pública no *Estado Letal* brasileiro, ou seja, não contempla a inúmeras diferenças (ou melhor) a distâncias entre o legal<sup>3</sup> (as leis aprovadas pelo Estado brasileiro) e o *fora* do legal (o *não legal*)<sup>4</sup>.

Cabe desde o início esta ressalva: a análise limita-se ao conteúdo das leis em segurança pública e justiça criminal resultantes da votação final (*outputs*) do Parlamento Brasileiro. Não analiso, portanto, as propostas apresentadas no Parlamento e que não foram aprovadas na temática<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Agradeço ao Prof. Dr. Andrei Koerner pela orientação desta pesquisa.

<sup>2</sup> O sistema de justiça criminal brasileiro pode ser entendido como a conexão entre as polícias (militar e civil), Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Prisional no intuito de processar as condutas capituladas como crime no Código Penal Brasileiro (CPB), de acordo com os procedimentos legais estabelecidos no Código de Processo Penal (CPP). (VARGAS E RIBEIRO, 2008). Nos países de *civil Law*, como o Brasil, casos semelhantes podem acarretar em decisões diferentes visto que a solução anterior de um caso não produz vinculação da matéria para a decisão dos casos subsequentes. De acordo com as leis que regem a controvérsia, a administração da controvérsia se dá pela interpretação do diploma legal e não pela vinculação de precedentes. Assim, a interpretação dos códigos legais é realizada por quem possui autoridade dentro do sistema de justiça criminal para tal. Sobre as diferenças entre o caso brasileiro de *civil Law* e *o common Law*, ver Kant de Lima: 1995, 1999; Ribeiro, 2009.

<sup>3</sup> Aqui me refiro à norma enquanto direito anônimo, sub-solo dos direitos ou ainda infra-direito. Ou seja, o poder jurídico-discursivo. Para uma discussão sobre Foucault e o Direito ver o importante trabalho de Márcio Alvez da Fonseca (2002).

<sup>4</sup> Por exemplo, o cumprimento e execução das leis pelos Estados ou Federação, as práticas e violações de direitos por parte das instituições da justiça criminal, execuções sumárias praticadas por grupos estatais, de extermínios ou milícias, a aplicação das leis pelos juízes nas varas criminais, dentre outras questões que possam vir a ser levantadas sobre este recorte.

<sup>5</sup> Certamente as leis propostas (e não aprovadas) são importantes materiais de pesquisa e, em nosso caso, acrescentam para o diálogo com a hipótese do endurecimento penal permitindo, por exemplo, uma análise de quais são as representações dos parlamentares na busca do controle do crime e do criminoso no Brasil; qual a relação das propostas com os crimes de grande repercussão pública, ou ainda fazer uma análise dos discursos dos deputados entre outras possibilidades de análise das proposições. No entanto, para cada tema, em cada legislatura, há um universo empírico enorme de proposições como apontou o trabalho de Laura Frade (2007) e Silveira Campos (2007; 2009) sobre as propostas na Câmara dos Deputados favoráveis à redução da maioria penal. Ainda, tais proposições são atravessadas por diferentes mecanismos do Legislativo - Comissões do Senado e Câmara, vetos do Executivo, cláusulas pétreas, composições partidárias dos governos, etc - que colocam questões de análise além dos limites e propósito deste trabalho.

Sobre os conceitos e as teorias com as quais problematizo vale dizer que durante o decorrer do texto a categoria crime será utilizada como um conceito jurídico que diz respeito a atos ilícitos codificados nas leis penais (que é o objeto da análise). Porém, como se sabe nem todo fenômeno socialmente percebido como violento é caracterizado ou codificado como crime. Do mesmo modo, há modalidades e formas de violência que, embora estejam codificadas como crimes, não encontram enquadramento na legislação penal correspondente. Por exemplo, graves violações de direitos humanos, em alguns casos, são enquadradas como crime comum (ADORNO, 2003).

Em relação ao campo teórico, dialogo e problematizo com as teses sobre o recrudescimento penal. *Encarceramento em massa, Estado Penal ou legislação penal de emergência* (Wacquant, 2001; 2002; 2004; Teixeira, 2006; Mendonça 2006; Haber, 2007) são conceitos que possuem variações entre si, bem como os trabalhos apontados, mas, de um modo geral, tais idéias enfatizaram o aumento unilateral do poder de punir do Estado contemporâneo, principalmente dos anos 80 em diante, com base na experiência dos EUA e também presente na Inglaterra e França, por exemplo. Tal fenômeno estaria sendo reproduzido, em menor ou maior grau, pelo Brasil por meio da aprovação de leis mais duras. Trata-se de revisitar esta bibliografia internacional e nacional realizando um balanço interpretativo da discussão temática buscando apontar as especificidades, descontinuidades, regularidades, tensões nas tentativas do controle estatal do crime no Brasil pós-1988.

O objetivo é, portanto, explorar como o debate acerca das políticas penais se deu também num registro tido como ‘*soft*’ por meio de políticas preventivas e situacionais<sup>6</sup> de gestão da segurança pública e de populações. Estas teorias e discursos emergem em conjunto com uma racionalidade governamental que se organiza em formas econômicas de raciocínio e de ‘*gestão*’. Nesse contexto, a idéia do crime como risco cotidiano a ser administrado é sutilmente divulgada e emerge fortemente a partir dos anos 70, quando se começa a acreditar que não somente o Estado, mas outros grupos da sociedade civil podem “participar da guerra contra o crime”.

Por fim, após apresentar o banco de dados, sinalizo como questão final uma coexistência entre uma legislação mais igualitária (universalista) que visou ampliar direitos e garantias fundamentais; políticas cada vez mais punitivas e reativas aos criminosos; e uma legislação criminalizadora que combina muitas vezes os dois elementos apontados – a idéia de ‘garantir’ direitos a grupos e setores da população por meio da criminalização-multiplicação de tipos penais. Enfatizo que uma suposta ‘contradição’ entre estes elementos é vista neste trabalho como combinações dos modelos punitivos, o que caracteriza atualmente uma política criminal *esquizóide* (para utilizar o termo de David Garland, 2001).

Entretanto, propor esta coexistência não significa suprimir o conflito. A resolução de conflitos societais é vista ainda prioritariamente sob a perspectiva criminalizadora-penalizadora como apontam as leis mais punitivas e muitas vezes a legislação neo-criminalizante. Produzir a criminalização de setores e grupos sociais é uma das características centrais desta legislação brasileira aprovada pós-1988. Aliás, a idéia de garantir direitos a grupos da população por meio da criminalização (crimes

---

<sup>6</sup> O termo aqui se refere à idéia de Gary Becker (1968) para o qual as multas seriam formas ‘*ótimas*’ de punição para o criminoso, pois, segundo o autor elas preservariam recursos públicos – sendo uma forma ‘*eficiente*’ de punição e de alocação ‘*ótima*’ de recursos para a sociedade – na qual o valor marginal das penas teria de se ‘*igualar*’ ao ‘*ganho privado marginal da atividade ilegal*’. Para esta corrente teórica isto preservaria recursos estatais, compensaria a sociedade, como também pune os criminosos e simplificam a determinação da ‘*otimização*’.

resultantes de preconceito; crimes contra a exploração sexual juvenil, etc) aponta que estas reivindicações de punição advêm muitas vezes, inclusive da sociedade civil, dos parlamentares (tanto de direita como de esquerda) e (principalmente) do Executivo.

### ***Políticas públicas de segurança no debate internacional***

Neste item, primeiramente faço um breve resumo sobre a teoria econômica do crime e o modelo do ator racional. Para tal resgate teórico, abordo o clássico artigo de Gary Becker (1968), que marcou o início dos trabalhos desta corrente. Do outro lado (ou em conjunto), tem-se o que convencionou chamar na literatura como Tolerância Zero. Para tal objetivo, resgato as idéias do teórico tido como ideólogo das políticas de tolerância zero ou *broken windows theory*.

Estes dois autores são simbólicos aqui para demonstrar a divulgação e difusão da idéia do controle da criminalidade como um ‘risco’ cotidiano a ser administrado de forma rotineira, principalmente a partir dos anos 70, ampliando horizontalmente a rede de políticas de segurança, quando se (re) começa a veicular<sup>7</sup> que não somente o Estado, mas outros grupos da sociedade civil podem participar da dita ‘guerra contra o crime’.

Na segunda perspectiva, abordo alguns estudos críticos a esta perspectiva e que visam relacionar as taxas de crime com as mudanças nas formas de sociabilidade contemporânea ou (e) características da cultura política de alguns Estados ocidentais. Mudanças essas que refletiriam nas políticas de controle do crime e do criminoso, principalmente nos EUA (Tonry, 2009) e Grã-Bretanha (Faulkner, 2007). As denominações para tal processos são conhecidas: Estado Penal, encarceramento em massa, Cultura do Controle, recrudescimento penal, etc. Para tal objetivo abordaremos Wacquant (2001; 2004), Garland (1999 e 2001), Loader (2009) entre outros.

### ***TER e as Janelas Quebradas***

A teoria da escolha racional se pretende como um conjunto de abordagens para o estudo sistemático das instituições, da escolha institucional e da durabilidade das instituições. As raízes destas abordagens estão na teoria econômica da empresa, na história econômica e na teoria política positiva. Gary Becker, ao estudar o crime, empregou o raciocínio econômico em seu artigo “*Crime and Punishment: An economic approach*” (1968) marcando o início dos trabalhos de uma corrente denominada ***teoria econômica do crime***.

A idéia central para esta corrente é que os indivíduos contrastam os custos e benefícios esperados de suas ações quando decidem pelas condutas conformes ou contrárias à lei, comparando-as com os resultados do seu tempo de trabalho no mercado legal, considerando a probabilidade de apreensão, condenação, a severidade da punição e uma maior ou menor propensão do indivíduo ao ‘risco’ de cometer um ato ilegal.

Para Becker a decisão de cometer um crime resultaria, portanto, da maximização da utilidade esperada em que o indivíduo calcula os futuros ganhos da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e de aprisionamento,

---

<sup>7</sup> Nos séculos XVIII e XIX, Beccaria e Bentham, já haviam aplicado explicitamente cálculos econômicos em suas análises.

e por outro lado, o custo de oportunidade de cometer um crime através do salário alternativo no mercado de trabalho legal. Becker relaciona o número de crimes pelos custos da probabilidade da condenação, a probabilidade de apreensão e detenção. O indivíduo calcularia os ganhos da atividade ilegal com os ganhos no mercado legal e a sua ‘disposição’ para cometer o crime, já que os criminosos prefeririam o risco para este teórico. A idéia do autor é a seguinte: se a renda no mercado de trabalho for inferior aos custos-benefícios, determinados segundo estas variáveis, o indivíduo optaria pelo crime<sup>8</sup>.

Em relação à teoria denominada janelas quebradas (*Broken Windows*), revisito o artigo elaborado nos EUA, na década de 80 (1982), por dois autores americanos James Q. Wilson e George L. Kelling “*Ventanas Rotas: La policía y la seguridad en los barrios*” (2001)<sup>9</sup>. O interesse nos artigos se justifica pela influência, muito embora não explícita, que estas abordagens tiveram em concepções e práticas sobre políticas de segurança pública supostamente ‘eficazes’.

O axioma teórico das janelas quebradas reside em articular: nível da comunidade, desordem e delito. Estes elementos estariam inexoravelmente ligados em uma seqüência (evolucionária) de acontecimentos. A idéia, segundo os autores, conflui da psicologia social para os oficiais de polícia<sup>10</sup>. Para Kelling e Wilson, o processo de decadência urbana possuiria etapas específicas que articuladas formam o que para eles seria ‘o círculo vicioso do crime’: comunidade, desordem e delito. Cito abaixo como os autores pensam as etapas da tal ‘desordem’:

- **1ª etapa:** “*Una propiedad es abandonada, se deja crecer el pasto, una ventana estalla*” p. 70
- **2ª etapa:** *mais moradores se mudam, outros deixam de andar pelas ruas dos bairros, rapidamente gera-se o processo de ‘atomização’.*
- **3ª etapa:** *a zona passa a estar vulnerável a invasão criminal.*
- **4ª etapa:** *Os cidadãos deixam de chamar a polícia, já que não podem fazer nada e instala-se a desordem e o delito.*

Em resumo, para Kelling e Wilson, a manutenção da ordem não seria feita através do policiamento apenas reativo, mas fundamentalmente por meio do

---

<sup>8</sup> Araújo (2002) resume o modelo de Becker como a seguinte fórmula:  $NB_i = li - ci - wi - (pr * pu)$ . No qual:  $NB_i$  = benefício líquido do indivíduo  $i$ ;  $li$  = valor monetário do ganho com o crime;  $ci$  = custo de planejamento e execução do crime;  $wi$  = custo de oportunidade;  $pr$  = probabilidade de captura e condenação;  $pu$  = valor monetário do castigo.

<sup>9</sup> Publicando originalmente em *The Atlantic Monthly*, vol. 249, n° 3, p. 29 a 38, march, 1982.

<sup>10</sup> Citando novamente os autores: “*Psicólogos sociales y oficiales de policía tienden a coincidir en que si una ventana de un edificio está rota y se deja sin reparar, El resto de las ventanas serán rotas pronto. Esto es cierto tanto en buenos Barrios como en los más decadentes. La rotura de ventanas no ocurre en mayor escala debido a que algunas zonas están habitadas por decididos “rompedores de ventanas” mientras otras están pobladas por “amantes de ventanas”, sino porque una ventana sin reparar es señal de que a nadie le preocupa, por lo tanto romper más ventanas no tiene costo alguno (siempre ha sido una diversión)*” (*Ibid*, p. 69)

fortalecimento dos assim denominados ‘mecanismos do controle social informais da própria comunidade’<sup>11</sup>.

Esses modos de pensar (desenvolvido em setores privados, ou companhias de seguro, empresas de segurança privada) diferem-se das criminologias mais antigas como a *lombrosiana* e outros discursos penais contemporâneos que vêem o criminoso como o mal a ser excluído, o inimigo. Para a “criminologia da vida cotidiana”, o crime é um acontecimento normal, sem qualquer anormalidade ou patologia por parte do criminoso. Os crimes são concebidos como fenômenos regulares, previsíveis, sistemáticos, como acidentes de trânsito e, por conseguinte, as políticas sobre a criminalidade devem se tornar cada vez mais ações concebidas para governar os hábitos sociais e econômicos.

Aqui a repressão a chamada pequena delinquência acaba se tornando peça-chave para os entusiastas de tais medidas, como vimos em Wilson. Por decorrência desta teoria, os setores pobres, marginalizados da população certamente acabam sendo ‘alvo preferencial’ das agências de segurança, pois, seriam estes segmentos que articulam para estas concepções teóricas a tal ‘desordem e delito’. O efeito de estigma e criminalização dos setores pobres e marginalizados pode ser consequência importante decorrente destes dois pressupostos teóricos.

Garland denomina tais teorias como *criminologias da vida cotidiana* (Garland, 2001), pois visam a racionalidades como práticas. Práticas teóricas-discursivas (no sentido de discursos que se pretendem estatutos de verdades nas políticas de segurança) como vimos aqui por meio de Becker e Wilson.

Deleuze dá algumas ‘pistas’ importantes quando estuda o contexto europeu se referindo a ‘crise’ das sociedades disciplinares<sup>12</sup> depois da segunda guerra mundial. Para Deleuze, os meios de confinamento por ‘excelência’: hospital, escola, prisão, família, a fábrica passam atualmente (nos anos 80 e 90) por reformas propagadas constantemente como ‘supostamente necessárias’. Os ‘*controlatos*’ seriam variações inseparáveis modulando “...um sistema de geometria variável cuja linguagem é numérica (o que não quer dizer necessariamente binária)” (DELEUZE, 2008, p.221).

---

<sup>11</sup> Citando-os novamente: “*Pensamos que este deseo de ‘des criminalizar’ conductas desviadas que ‘no dañan a nadie’- y así eliminar la última sanción que la policía puede emplear para mantener el orden en el barrio – es un erro. Arrestar a un simple borracho o vagabundo que no ha hecho daño a ninguna persona identificable parece injusto, y en cierto modo lo es. Pero no hacer nada respecto a una veintena de borrachos o una centena de vagabundos podría destruir toda una comunidad. Una regla particular que parece tener sentido en un caso individual no lo tiene cuando se la convierte en universal y se la aplica a la totalidad de los casos. No tiene sentido porque no tiene en cuenta la relación entre una ventana rota que no se rapara y mil ventanas rotas*” (Ibid, p.75)

<sup>12</sup> Sobre os mecanismos disciplinares nas prisões ver especialmente Michel Foucault *Vigiar e Punir* (2003). De maneira sucinta, sua concepção de disciplina se relaciona com o fato que o século XIX elegeu a delinquência como uma das engrenagens do poder e identificou a prisão como seu observatório político. Tal momento corresponde à emergência de uma nova mecânica de poder, que não se refere mais exclusivamente à lei e à repressão, mas que dispõe de uma riqueza estratégica porque investe sobre o corpo humano para adestrá-lo, investindo-o, modulando-o para tornar politicamente produtivo e economicamente dócil. Trata-se de uma forma de poder que se opõe ao modelo da soberania, mas que combina direito-soberania e mecanismos disciplinares como duas partes intrinsecamente constitutivas dos mecanismos gerais do poder em nossa sociedade. Direito, portanto, como legalidade e norma-normalizador.

Segundo Deleuze, os confinamentos são moldes, mas os controles são uma modulação que muda continuamente.

Outra crítica possível a teoria econômica do crime é que as formações de crenças estão vulneráveis a condicionamentos e distorções de diferentes tipos, relacionadas, por exemplo, a erros que cometemos cotidianamente ou a irracionalidades. Ou seja, variadas formas de funcionamento psíquico e das relações sociais que não estão unicamente fundamentados em uma racionalidade ‘pura’. Desejos, hiperracionalidade (necessidade de certeza) e o inconsciente são, por exemplos, alguns modos de funcionamento da mente que colocam em dúvida o pressuposto da racionalidade imperturbável dos teóricos racionais<sup>13</sup>.

Esses modos de pensar (desenvolvido em setores privados, ou companhias de seguro, empresas de segurança privada) diferem-se das criminologias mais antigas como a lombrosiana e outros discursos penais contemporâneos que vêem o criminoso como o mal a ser excluído, o inimigo. Para a “criminologia da vida cotidiana”, o crime é um acontecimento normal, sem qualquer anormalidade ou patologia por parte do criminoso. Os crimes são concebidos como fenômenos regulares, previsíveis, sistemáticos, como acidentes de trânsito e, por conseguinte, as políticas sobre a criminalidade devem se tornar cada vez mais ações concebidas para governar os hábitos sociais e econômicos.

### ***Cultura do Controle, Excesso, Estado Penal***

Em perspectiva diferente tem-se, por exemplo, a tese de Loic Wacquant acerca da punição em alguns países ocidentais na atualidade. Sua teoria é colocada nos termos de um Estado que reduziu seu papel social, após a decadência do *Welfare State* nos EUA, Inglaterra ou França entre outros países, ampliando a intervenção penal e endurecendo-a. A idéia básica é que (2001, p. 18): “*O Estado-providência europeu deveria doravante ser enxugado, depois punir suas ovelhas dispersas e reforçar a ‘segurança’, definida estritamente em termos físicos e não em termos de risco de vida (salarial, social, médico, educativo, etc.) ao nível de prioridade da ação pública.*”.

A mudança do paradigma punitivo vigente até os anos 70, para Wacquant (Ibid, p. 80-93), reside na contradição na qual “...à atrofia deliberada do Estado Social corresponde a hipertrofia distópica do Estado Penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro”. Essa hipertrofia do sistema carcerário (principalmente do encarceramento da população pobre) seria, portanto, caracterizado como Estado Penal nos EUA. A tese do Estado Penal possui cinco elementos centrais: i) expansão vertical do sistema; ii) extensão horizontal da rede penal; iii) crescimento excessivo do setor penitenciário no seio das administrações públicas; iv) ressurgimento e prosperidade da indústria privada carcerária; v) política de ação afirmativa carcerária.

---

<sup>13</sup> Elster assinala para o fato de que a conduta racional individual também pode ser coletivamente desastrosa. E o mais importante: mesmo através de suposto “ponto ótimo de informações” (que não é a regra dos indivíduos) e maximizador do cálculo diante de uma situação, a formação de uma crença racional pode ser impossível, pois a indeterminação de uma crença pode acionar mecanismos psicológicos que vão muito além do cálculo racional. Além disso, a teoria econômica considera somente desejos e oportunidades, mas não considera desejos e crenças sociais, suas propriedades, objetivos em relação à ação individual.

David Faulkner (2007) analisou o caso inglês e as reformas sobre o tratamento penal na Inglaterra praticada pelos governos britânicos nos anos 2000. O autor aborda algumas leis do parlamento inglês, tais como, o ‘*Criminal Justice Act*’ em 2003 e o Programa de Reforma Penal Inglês, publicado em fevereiro de 2006.

Segundo o autor, no contexto sobre a sociabilidade da construção de tais políticas, o autor segue a linha de David Garland diagnosticando uma *Cultura do Controle* (Garland, 2001). Tal contexto teria sido agravado pós-11 de setembro de 2001, pois as medidas contra o terrorismo estariam influenciando sociedades a serem menos tolerantes ao risco, mais suspeitas as diferenças ou mais isoladas na busca de auto-preservação estabelecendo uma divisão entre cidadãos ‘dignos’ e ‘indignos’. Para Faulkner, a justiça criminal inglesa tornou-se fortemente politizada numa atmosfera sensacionalista, não favorável a decisões que preservem o *accountability*<sup>14</sup>.

Para Faulkner, o que caracteriza a atualidade é o ressurgimento da crença no tratamento penal científico do controle do crime, assemelhando-se ao modelo de tratamento dos anos 60, mas com atitudes mais autoritárias e menos tolerantes em políticas que tenham por fundamento a efetividade, mais próximo assim a uma cultura do controle.

Outro autor importante nesta área, Ian Loader (2009) utiliza-se da analogia de uma propaganda de sorvete do *Pizza Hut* que promete através do seu sorvete ‘*unlimited trips*’. Tal analogia serve para dizer que a idéia sedutora de um sorvete sem fim é o mesmo que ocorre com os índices espirais de encarceramento recentes nos EUA e Inglaterra. O autor relaciona, portanto, o prazer pelo consumo de nosso tempo e as características das sentenças indeterminadas, do declínio do ideal de reabilitação do criminoso, hiperatividade legislativa, ordens contra ‘comportamentos anti-sociais’ e, de um modo geral, as respostas não-liberais dos estados liberais que se agravaram pós-11/09 ao terrorismo.

Para Loader, a imagem da insegurança atual seria a representação de uma esteira (*treadmill*) na qual os governos ‘*caem*’ nas armadilhas de uma ação em espiral com o movimento de novas criminalizações, que renovam a ‘raiva’ pública, e que pede mais dureza nas ações. O que, estaria impulsionando as democracias liberais em direções cada vez mais ‘não-liberais’.

Também sobre o caso americano, Michael Tonry (2009) busca uma explicação alternativa para as políticas penais americanas adotadas, ao menos desde 1973. Para além da explicação convencional - de que tais políticas são severas - o autor também abdica das explicações de que tais mudanças ocorreram devido à modernidade tardia, ao aumento da insegurança ou a aversão ao risco, que seriam características das políticas contemporâneas nos países ocidentais. Tonry ainda não se refere às noções generalizadas como populismo penal ou neoliberalismo como fatores centrais das políticas penais.

O autor sugere quatro possíveis respostas para as políticas penais americanas: 1) estilo paranóico americano de políticas; 2) moralismo maniqueísta

---

<sup>14</sup> Durante os anos 1990 a condenação dos ‘culpados’ e a proteção pública tornaram-se pontos tão importantes (ou mais), que a presunção da inocência. Ou seja, a justiça não passou a ser mais o próprio processo do que os seus resultados. A sensibilidade ao tratamento das vítimas e testemunhas passou a necessitar de mais atenção ainda, e assim a satisfação pública e das vítimas tornou-se parâmetro importante para avaliar se o sistema funciona ou não. **Condenação do culpado e proteção do público:** para Faulkner, esses dois quesitos passam a ser mais importantes do que a presunção da inocência. O Partido Trabalhista em 1997, por exemplo, declarou que o sistema de justiça deveria ser re-balanceado em favor das vítimas.

associado com fundamentalismo religioso; 3) obsolescência da constituição americana; 4) história das relações de raça nos EUA.

Entrando no campo das políticas de segurança pública e justiça criminal aprovadas na América Latina nos anos 1990, Mark Ungar (2003) enfatiza as péssimas condições das prisões em nossa região e algumas das principais reformas penais promulgadas pelos governos no período descrito acima, a fim de diminuir as violações de direitos humanos<sup>15</sup> nesses países. Tais reformas estariam sendo prejudicadas pelos problemas ainda remanescentes dos caóticos sistemas de justiça criminal, pelos grandes níveis de pobreza na região e pelo aumento das taxas de crimes nos anos 90, o que, concomitantemente têm aumentado os poderes de detenção das polícias da região na busca de controlar a criminalidade.

### **Parlamento e Política Criminal: as pesquisas produzidas no Brasil**

Algumas das principais pesquisas no Brasil a respeito da política penal adotada pelo Estado brasileiro pós-1988 trabalharam com as idéias e conceitos de *Estado de exceção*, *legislação penal de emergência*, *Estado Penal*. Estas categorias e tendências foram utilizadas para designar parte significativa das políticas penais no Brasil adotadas pós-1988.

De um modo geral, a pesquisa de Frade constatou que os parlamentares apresentaram um número expressivo de propostas favoráveis ao recrudescimento dos tipos penais. Das 646 propostas de alterações dos dispositivos penais apresentadas na Legislatura 2003-2007, no Congresso Nacional, apenas 20 propostas tiveram por objeto relaxar algum tipo penal (2007).

O trabalho de Teixeira (2006) *“Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro”* aponta que nos anos 90 adotou-se uma política criminal de exceção concomitante com o declínio do ideal de ressocialização do criminoso<sup>16</sup>. Segundo a autora a *‘legislação criminal de urgência dos anos 90’* inaugurou uma política criminal baseada na permanente exceção. A adoção dessa política criminal foi resultante de um *“...conjunto de medidas de exceção permanente em matéria de política criminal e penitenciária, representou um verdadeiro ponto de inflexão em relação ao cenário dos 80”*. (p.3).

Com recortes próximos a este trabalho, a pesquisa de Azevedo (2003) teve por objeto de investigação as reformas penais no Brasil e Argentina na década de 90 e diagnosticou uma tendência à expansão e outra a desformalização do direito penal. No mesmo sentido, Mendonça (2006) teve por objeto empírico algumas das principais alterações nas leis penais do Brasil desde 1984 a 2004. Seu estudo diagnosticou uma

---

<sup>15</sup> Entendo por Direitos Humanos, de acordo com Koerner (2002, p.108), que não é teoricamente possível, nem politicamente desejável buscar uma definição teórica convencional para os direitos humanos, na direção de estabelecer uma teoria jurídica em sentido estrito, pois: *“Os direitos humanos compreendem um “nome”, disposições legais, instrumentos jurídico-processuais, recursos políticos e de discurso; constituem e perpassam instituições estatais e da sociedade civil, insuflam atitudes, valores e relações sociais. Ou seja, fazem parte de uma complexa construção intelectual e política, cuja dimensão histórica nos mostra que se trata de um processo extremamente conflituoso e, em grande medida interminável. Face a ele, definições e teorias têm aparecido sempre afirmações unilaterais e incompletas, de uso parcial e estratégico.”*

<sup>16</sup> Dissertação de Mestrado em Sociologia da FFLCH/USP, 2006. Em especial o Capítulo III *“O declínio do ideal ressocializador e a política criminal de exceção a partir dos anos 90”*.

dualidade discursiva, ou seja, lógicas conflitantes nos modelos invocados para o controle do crime e do criminoso, pois, produziram-se medidas despenalizadoras (*para os normalizados*) e o recrudescimento penal (*para os desnormalizados*), segundo os termos empregados pela autora.

### **CRIME E CONGRESSO NACIONAL: algumas variáveis da política criminal brasileira (1989 a 2006)**

Apresento abaixo o banco coletado de acordo com as variáveis que serão apresentadas em relação às 84 leis aprovadas e transformadas em leis ordinárias.

Com relação aos partidos, estados e regiões dos proponentes foram considerados somente os dados referentes às iniciativas de Projetos de Lei oriundos da Câmara dos Deputados e Senado Federal (o que totalizou 40 leis), excluindo as iniciativas do Executivo. Segue a análise do material sistematizado.

#### **Legislação Penal aprovada por Ano:**

Tabela 1

Legislação em Segurança Pública e Justiça criminal aprovada por ano

Ano	Frequência	%
1989	4	4,8
1990	3	3,6
1991	2	2,4
1993	4	4,8
1994	4	4,8
1995	11	13,1
1996	8	9,5
1997	6	7,1
1998	6	7,1
1999	1	1,2
2000	5	6
2001	7	8,3
2002	4	4,8
2003	10	11,9
2004	3	3,6
2005	3	3,6
2006	3	3,6
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

A análise da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal por ano aponta que, de 1989 a 2006, o maior número de aprovações na área ocorreu nos primeiros anos em que governos **diferentes** assumiram o poder. Tal consideração é

parcialmente limitada, pois a série de dados é pequena para tal afirmação. No entanto, após o período de estabilização democrática, de reformas políticas e econômicas (1988 a 1994), vê-se que no primeiro ano do governo FHC (1995) foram aprovadas 11 leis de toda legislação. No segundo ano do governo FHC (1996) foram sancionadas 8 leis. Estes percentuais só são próximos aos do primeiro ano do governo Lula (2003), no qual foram aprovadas 10 leis totalizando 11,9%.

A hipótese é que os primeiros anos das legislaturas são os de maior número de propostas aprovadas na área temática pesquisada. Estes resultados, ou seja, o maior número de aprovações depende também do partido majoritário que esteve no poder, já que, o processo legislativo é essencialmente favorável ao partido majoritário que têm seus projetos aprovados mais facilmente de acordo com os seus interesses.

Aqui, o parlamentar ou o executivo age não apenas para satisfazer as aspirações ou desejos da opinião pública ou a ter ‘ganhos coletivos’, mas porque em alguma matéria, mesmo não sendo de reivindicação do eleitorado, pode tornar-se importante como plataforma de governo em época de eleições. Isto implica que o parlamentar ou a sanção do executivo “...age não só para satisfazer as aspirações imediatas dos eleitores, mas calcula conforme as possibilidades futuras de sua decisão afetar a avaliação sobre sua atuação” (LEMOS, 2001, p.575).

Claro que agregar vontades coletivas em uma determinada política pública específica não é algo simples, mas de extrema complexidade. Essa influência, no entanto, certamente ocorre ainda que não sempre de forma direta. Pensar a relação opinião pública-política é pensá-la de forma complexa, difusa e não linear em sociedades democráticas, pois esta relação certamente ocorre, mas envolve, por exemplo, uma multiplicidade de atores, sujeitos, idéias, interesses, instituições, demandas da sociedade civil de cada país (ou, ainda dentro de cada país, demandas de cada unidade federativa ou grupos específicos) (CAMPOS, 2009)<sup>17</sup>.

Feito esta breve observação, lembro que Lemos (2001) analisou a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994 do Congresso Nacional através das propostas legislativas apresentadas nas áreas de saúde e educação. O objetivo foi analisar se essas propostas pretenderam distribuir benefícios agregados (a grupos, indivíduos) ou difusos (a toda sociedade).

Suas conclusões apontam que as escolhas dos parlamentares brasileiros nas áreas de saúde e educação, no período compreendido entre 1988 e 1994, concentraram-se com mais intensidade nos primeiros anos das legislaturas - 1989 e 1991 (1989, 238 propostas apresentadas, contra 110 em 1990; em 1991, foram 177, contra 47 propostas apresentadas em 1994).

Por se tratar de temas com ampla repercussão na opinião pública as políticas de segurança pública e justiça criminal tornam-se importantes naquilo que Habermas (2003) entende como ‘publicidade’ através do caráter público de debates judiciais, como esse.

### **Legislação aprovada por mandatos presidenciais**

---

<sup>17</sup> Bourdieu (1997) e Champagne (1998), por exemplo, criticam a noção de opinião pública coerente e racional, pois, para eles tal opinião é manipulada pelos meios de comunicação de massa e pelo campo jornalístico, além de ser um bem de consumo e, portanto, consumido desigualmente entre as classes e grupos sociais.

Tabela 2

**Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal  
por mandatos presidenciais**

Presidente	Frequência	%
Sarney	4	4,8
Collor	5	6
Itamar Franco	8	9,5
FHC1	31	36,9
FHC2	17	20,2
Lula	19	22,6
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Entre 1994 e 1997, a bancada do PSDB tornou-se a segunda maior bancada da Câmara Federal num aumento de mais de 50% (63 cadeiras para 97). No Senado, o aumento representou 40% (de 10 cadeiras para 14 cadeiras). Se pensarmos nos partidos da coalizão, o antigo PFL tinha 105 deputados e o PPB teve um acréscimo de 50% em suas cadeiras – 52 para 79 deputados (MENEGUELLO, 1998, p. 148).

Pensar na influência partidária da coalizão nas políticas de um governo é pensar que os governos FHC e Lula foram capazes de exercer uma influência importante sobre a organização do sistema partidário no que diz respeito à coalizão governamental, o que pode ter refletido no número de propostas sancionadas em segurança pública e justiça criminal = 31 propostas no primeiro mandato de Fernando Henrique; 17 propostas no segundo mandato totalizando 48 leis em oito anos de governo na área de segurança pública e justiça num total de 57,1% de leis sancionadas na área pesquisada.

Tal predominância nos primeiros anos de governo FHC e LULA, juntamente com o menor número de leis aprovadas nos anos eleitorais, podem ocorrer por pelo menos três fatores, de acordo com Lemos (2001): i) para colher os possíveis benefícios das leis aprovadas em anos eleitorais é preciso que muitas das leis sejam sancionadas antes das eleições, para que tanto o executivo como parlamentares possam construir sua imagem de grande atividade parlamentar; ii) anos eleitorais demandam tempo de campanha e energia, o que pode diminuir ou mesmo obstruir a agenda, exigindo menos compromissos com a atividade parlamentar. Nos debates eleitorais também seria necessário ter um acúmulo anterior de atividade legislativa demonstrando seu desempenho como legislador; iii) os primeiros anos de mandato representam uma oportunidade de mostrar aos eleitores suas posições e cumprir promessas de campanha.

Cabe ressaltar que a constatação de que a atividade legislativa não se concentrou aqui nos anos eleitorais, não significa dizer que ela não pode ser utilizada com fins de (re) eleição, mas o contrário. Isto porque a maior atividade parlamentar nos anos subseqüentes as eleições também pode ser utilizada como plataforma de governo, ainda que de forma menos imediatista como seria possível imaginar, no que diz respeito às leis sancionadas.

### **Legislação aprovada por partido**

Em relação às iniciativas dos deputados e senadores, lembro que há um ‘missing’ de 44 leis. Ou seja, em relação à legislação aprovada os dados referentes aos partidos e regiões considerados foram dos projetos de leis com origem na Câmara dos Deputados e no Senado Federal - o que totalizou 40 iniciativas que são oriundas do Congresso Nacional. Abaixo, apresento os dados referentes aos partidos políticos dos parlamentares proponentes.

Tabela 3  
Legislação Aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por  
Partido proponente da lei

Partido do autor(a)	Frequência	%
PDT	2	5
PT	8	20
PTB	2	5
PMDB	10	25
PL	2	5
PFL	4	10
PSB	4	10
PSDB	5	12,5
PC do B	1	2,5
PPB	2	5
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100</b>
<b>Missing</b>	<b>44</b>	
<b>Total</b>	<b>84</b>	

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Vimos, na tabela acima, que os partidos tradicionalmente localizados no espectro político-partidário de esquerda ou centro-esquerda propuseram ao total quinze leis na temática da segurança pública e da justiça criminal: 1 lei do PCdoB, 2 leis de autoria do PDT, 4 leis do PSB, 8 leis do PT. Tal classificação do espectro-político dos partidos foi baseada na análise de Rodrigues (2002).

As leis aprovadas de origem de parlamentares do PSB, por exemplo, correspondem a quatro leis. Destas leis, duas delas visaram à ampliação de direitos, como a lei 8.653 de 1993 que *proibiu o transporte de presos em compartimentos de proporções reduzidas, com ventilação deficiente ou ausência de luminosidade*. E a Lei N° 9520 de 1997 que revogou o art. 35 que estabelecia: *Art. 35. A mulher casada não poderá exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estiver dele separada ou quando a queixa for contra ele. Parágrafo único. Se o marido recusar o consentimento, o juiz poderá supri-lo.*

As leis de iniciativa parlamentar do PT representam o segundo partido que mais propôs iniciativas na área pesquisada. O Partido dos Trabalhadores apresentou oito projetos que resultaram em leis. Olhando a totalidade dos projetos de leis que deram

origem às normas sancionadas vê-se que quatro leis do partido propuseram a criminalização de novas condutas e criaram os seguintes tipos penais: Lei N° 9.778/1998 (Definiu como crimes as condutas que favorecem ou configuram trabalho forçado e escravo); Lei N° 10.224/2001 (Crime de assédio sexual); Lei N° 10.886/2004 (Violência Doméstica); Lei N° 11.106 de 2005 (Tipificando os crimes de atentado ao pudor, tráfico internacional de pessoas e tráfico interno de pessoas).

A lei 9.046/1995, que teve Projeto de Lei da Deputada Benedita da Silva PT-RJ, visou ampliar os direitos das mulheres detentas, estabelecendo que os estabelecimentos penais destinados a mulheres passassem a serem dotados de berçário e instalação destinada a estágio de estudantes universitários.

Já a lei 9.459 de 1997, proposta originalmente pelo Deputado Paulo Paim é uma lei que denominei como mista, porque aumentou e diminui as penas para os crimes de preconceito e discriminação racial. O art. 20 *Praticar, induzir ou incitar, pelos meios de comunicação social ou por publicação de qualquer natureza, a discriminação ou preconceito de raça, por religião, etnia ou procedência nacional* estabelecia pena de reclusão de dois a cinco anos. Com a proposta do deputado Paim o artigo 20 passou a seguinte redação: "*Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. - Pena: reclusão de um a três anos e multa.*". Já o art. 140, da mesma lei, antes estabelecia que "*Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.*"

Com a lei do deputado Paim o artigo 140, § 3º, dispõe que "*Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes à raça, cor, etnia, religião ou origem: pena: reclusão de um a três anos e multa.*" Outra iniciativa de parlamentar do PT foi à lei 9.807 de 1999, que estabeleceu normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas instituindo o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Classifiquei a lei como um *arranjo institucional alternativo*.

Das leis dos partidos de centro, o PSDB apresentou cinco propostas, uma visou à ampliação de direitos (lei 9.521 de 1997<sup>18</sup>); outras duas recrudesceram as penas: Lei 9.281 de 1996<sup>19</sup>; Lei 10.409 de 2002<sup>20</sup>. A legislação 10.628 de 2002 concedeu foro especial privilegiado à ex-autoridade de cargo público e, por último a lei 10.826 de 2003 instituiu o SINARM (Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM).

Quanto aos parlamentares dos partidos de direita. A lei 10.713 de 2003, por exemplo, tornou direito do preso o atestado de pena com o tempo determinado a cumprir, a ser emitido anualmente pelo juiz da execução penal. A proposta foi do Deputado Ricardo Barros do PP-RR, por exemplo.

Citei aqui somente alguns exemplos de normas propostas pelos partidos. Como vimos, diferentes normas foram propostas por diferentes parlamentares dos partidos de esquerda, centro e direita. De um modo geral, vimos que cada partido (principalmente os de maior número de propostas) tiveram proposições apresentadas em todos os grupos e 'tipos de punição'.

---

<sup>18</sup> Descaracteriza como contravenção penal a exploração da credulidade pública mediante sortilégios, predição do futuro, explicação de sonho ou praticas congêneres.

<sup>19</sup> Aumenta a pena de reclusão de 06 a 10 anos para os crimes de estupro e ato libidinoso, se a ofendida é menor de 14 anos, a violência não é presumida, e se o ofendido é menor de 14 anos.

<sup>20</sup> Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde.

No entanto, os partidos de centro e direita apresentaram algumas das leis mais punitivas em segurança pública e justiça criminal (principalmente as iniciativas das leis de crimes hediondos). Como, por exemplo, a lei de Crimes Hediondos 8.072 de 1990 de Origem do Senador Odacir Soares PFL-RO, proposta através do Projeto de Lei do Senado (PLS) N° 50 de 1990. Para se ter uma idéia da rapidez com que tal lei foi sancionada, o tempo de tramitação entre apresentação do projeto de lei e a sanção da lei de Crimes Hediondos foi de 68 dias<sup>21</sup>.

Também a lei 9.677 de 1998 inclui a classificação dos delitos considerados hediondos os crimes contra a saúde pública. A proposta foi do Deputado Benedito Domingos PPB-DF. A lei tramitou 118 dias até a sanção presidencial.

Sobre este aspecto, cito rapidamente a reflexão de Pierucci (1999) sobre essa (nova) direita. Apesar de no Brasil poucos políticos se afirmarem assim essa direita, como vimos, possui uma pluralidade de temas que não possuem limites claros, mas que elege a defesa da instituição familiar como prioridade de qualquer projeto de sociedade. Por direita, portanto, entendo não apenas a conservação política, mas acima de tudo uma proposta de sociabilidade que visa à conservação social, diferente da proposta da “modernidade ilustrada” numa combinação não só de idéias, mas também de práticas, discursos baseados em preconceitos, auto-defesa, em uma obsessão identitária.

Lembro aqui também da análise de Bourdieu (1998) sobre uso da linguagem, que depende da posição social do locutor que comanda o acesso à língua da instituição - a linguagem legítima - pois quem enuncia as palavras ‘está autorizado’, concentra o capital simbólico do grupo que o conferiu o poder. A potência, a legitimidade do discurso é proporcional a autoridade de quem o enuncia e de quem está autorizado a enunciar. O poder das palavras reside desse modo, na objetivação e oficialização feita pela nomeação pública, e que tem por efeito principal, extrair a particularidade do grupo que deve ser institucionalizado, quando o linguajar inominável torna-se falado publicamente.

## **Legislação aprovada por Estado e Região do proponente de Projeto de Lei no Congresso Nacional**

### **Estados e Regiões do Brasil**

---

<sup>21</sup> Segundo Mendonça (2006) a lei 8.072 de 1990 foi aprovada em um contexto de pressões da opinião pública, mediante a onde de seqüestros a partir de 1989 em São Paulo, e sobretudo, no Rio de Janeiro com o seqüestro do empresário Roberto Medina.

Tabela 4  
Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por Estado dos Parlamentares

Estado	Frequência	%
Rondônia	1	2,5
Acre	2	5
Roraima	1	2,5
Pará	2	5
Amapá	2	5
Pernambuco	2	5
Minas Gerais	6	15
Espírito Santo	2	5
Rio de Janeiro	6	15
São Paulo	10	25
Rio Grande do Sul	2	5
Mato Grosso	1	2,5
Goiás	1	2,5
Distrito Federal	2	5
Total	40	100
Missing	44	
Total	84	

Tabela 5  
Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por regiões dos parlamentares

Regiões do país	Frequência	%
Norte	8	20
Nordeste	2	5
Sudeste	24	60
Sul	2	5
Centro Oeste	4	10
Total	40	100
Missing	44	
Total	84	

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Os dados referentes aos Estados e Regiões indicam que São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo representam 60% da produção legislativa na área de segurança pública e justiça criminal.

Dois fatores (ainda que possam ser mais bem investigados) podem contribuir na explicação dessa concentração da produção legislativa em segurança pública e justiça criminal nos estados do Sudeste. O primeiro fator é que alguns dos maiores índices de criminalidade, principalmente de violência letal no Brasil (exceto Pernambuco), estão concentrados nessas regiões (capitais e estados) que também possuem algumas das regiões mais urbanizadas (Cano, 2006) do país como as capitais e regiões metropolitanas de Rio, São Paulo, Belo Horizonte e Vitória. Cano, por exemplo, afirma que quanto maior for a proporção da população urbana de cada município, maior tenderá no município a violência letal<sup>22</sup>.

O *mapa da violência dos municípios brasileiros* (2008), por exemplo, quantificou os 200 municípios com maior número de mortes por armas de fogo. Os dados até o ano de 2006 indicam: 1º Rio de Janeiro com 2.235 óbitos; 2º São Paulo 2.151; 3º Recife com 1.198; 4º Belo Horizonte com 1.038 óbitos. Na proporção por 100 mil habitantes, temos taxas de 37,1 por 100 mil/hab para a Cidade do Rio de

<sup>22</sup> A estimativa de número de homicídios para o estado do Rio de Janeiro em 2002, com base nas certidões de óbito processadas pelo Ministério da Saúde, é de 8.930 vítimas residentes no estado em uma taxa de 60 homicídios por 100 mil habitantes. (Cano, 2007). Os dados das taxas de homicídios da população total por Estados, do Mapa da Violência IV, apontam de 1993 a 2002, o estado do Rio de Janeiro tinha o primeiro lugar com 56,5 em 100 mil habitantes; em segundo encontra-se Pernambuco com 54,5; terceiro Espírito Santo 51,2; quarto Rondônia com 42,3 e quinto São Paulo 38,0. Minas vêem em 21º lugar com 16,2. Quando as taxas são isoladas nas capitais, temos o seguinte ordenamento: 1º Recife 90,5 por 100 mil; 2º Vitória 80,2; 4º Rio de Janeiro 62,8; 7º Belo Horizonte 52,6 (Waiselfisz, 2004).

Janeiro; 20,0 para São Paulo; 79,2 para Recife; 43,7 para Belo Horizonte; 75,0 para Vitória.

Entretanto, se acrescentarmos a esta hipótese o fato que nesses locais, principalmente as capitais Rio e São Paulo, a mídia têm exercido a função de ‘publicidade’<sup>23</sup> de crimes de grande repercussão pública como instrumento importante para ‘despertar’ a opinião pública dos crimes ocorridos nestas capitais e estados<sup>24</sup>.

#### **Casa Iniciadora da Tramitação do Projeto de Lei que originou a Lei:**

Tabela 6

#### **Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por Casa proponente**

Casa Proponente	Frequência	%
Câmara dos Deputados	33	39,3
Senado Federal	13	15,5
Executivo	36	42,9
Congresso Nacional	1	1,2
Judiciário	1	1,2
Total	84	100

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Quanto aos projetos que deram origem às normas promulgadas estudadas, temos um equilíbrio quanto às propostas de iniciativa na Câmara dos Deputados e do Executivo: 42,9% da legislação em segurança pública e justiça criminal é de iniciativa do Executivo; 39,3% da Câmara dos Deputados; 15,5% foram Projetos de Lei de autoria do Senado; uma proposta de autoria o Congresso Nacional (projeto de CPMI Mista destinada a apurar a denúncia de Pedro Collor de Mello sobre as atividades de Paulo César Farias) e um projeto de autoria do Ministério Público da União (Lei 9.035 de 1995).

Limongi e Figueiredo (1994) lembram algumas das principais diferenças entre as propostas de cada uma das casas: Judiciário e Executivo têm poder institucional de propor leis. No Legislativo o direito é individual, fruto de um processo de decisão descentralizado. Já as prerrogativas do Poder Executivo, no que diz respeito à proposição legislativa:

O Executivo tem competência exclusiva quanto à (1) matérias emergenciais – em casos de relevância e urgência pode editar medida provisória com força de lei que deve ser apreciada pelo Congresso

<sup>23</sup> Cito rapidamente a análise de minha autoria, na qual aponto como dois crimes de grande repercussão pública (o assassinato do casal Liana Friedenbach e Felipe Caffé, em 2003; e o assassinato do menino João Hélio, em 2007) mobilizaram a apresentação e tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) favoráveis à redução da maioria penal na Câmara dos Deputados.

Ver: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S010462762009000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010462762009000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)

<sup>24</sup> Não entramos aqui na questão da sub-representação ou sobre-representação dos Estados no Congresso Nacional. Sobre o tema ver os importantes trabalhos de Nicolau (1997, 1991) e Santos (1997, 1998).

Nacional (CN) no prazo de trinta dias (art. 62 da constituição); e (2) matérias orçamentárias. Em ambos os casos, é importante notar, o Executivo se reporta ao CN reunido na forma de uma assembléia única. Nesses casos, não ocorre à apreciação separada e seqüencial entre as duas casas. (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1994, p. 31)

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e contraditórios de medidas, pois os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar, de outro lado, a Constituição manteve muito dos poderes legislativos dos quais o poder Executivo foi dotado ao longo do período autoritário, o que permitiu ao Executivo dirigir o processo legislativo durante o regime militar (Idem, 1995)<sup>25</sup>.

Os autores estudaram a produção normativa entre 1989 a 1992. Das 902 leis ordinárias promulgadas, Limongi e Figueiredo constataram que a iniciativa do executivo correspondeu a 62,4% do total de leis aprovadas. Já a participação relativa das leis ordinárias introduzidas pelo Legislativo sobre o total da produção legislativa foi pequeno, 98 em 902 leis, ou seja, 11% do total. Se nos restringirmos ao universo em que o Legislativo é dotado de competência para propor leis, esta participação relativa cresce, já que, o total na pesquisa dos autores foi de 267 e a participação relativa do congresso chega à marca dos 37%. O regime de tramitação urgente foi pedido para a maior parte desses projetos: 53 deles ou 54% dos casos. (Ibid, 1994)

Dessa forma, em nossa pesquisa, ainda que o Executivo tenha um percentual menor de leis de sua iniciativa 42,9% contra 54,8% do Congresso Nacional, pode-se dizer que o Executivo detém um considerável poder de decisão da agenda no que diz respeito à produção legal em segurança pública e justiça criminal. Lembro ainda que 35 leis orçamentárias, de autoria do Executivo, foram excluídas desta análise. Assim persiste:

[...] uma diferença fundamental entre as leis introduzidas por parlamentares e aquelas que vêm do Executivo ou do Judiciário. O processo de tramitação das proposições introduzidas por parlamentares é, ao mesmo tempo, um processo coletivo de seleção. Para as propostas introduzidas pelo Executivo e pelo Judiciário, este processo de seleção é feito alhures. Assim, de acordo com sua origem, a tramitação das matérias tem caráter radicalmente diverso, pois apenas para as propostas introduzidas por parlamentares este processo é a um só tempo um processo de apreciação e de seleção. (Ibid, 1994 p. 27)

A sentença de Limongi e Argelina acima poderá ser mais bem explorada se cruzar o tempo de tramitação de uma proposta, desde que foi apresentada até sua sanção, com a casa em que a proposta se originou.

Dividi o tempo de tramitação das propostas abaixo de acordo com os períodos em que elas foram apresentadas, em maior ou menor número, e sancionadas: até 6 meses; de 6 meses a 1 ano; de 1 a 2 anos; 2 a 3 anos; 3 a 5 anos; 5 a 10 anos; mais de 10 anos.

---

<sup>25</sup> Sobre o tema, diz Ricci (2006, p.48) “Se dermos uma olhada, ainda que rápida, para as performances legislativas de alguns países, observamos, em termos de leis sancionadas, uma tendência geral à prevalência das normas originadas no executivo.”

## Casa Iniciadora por Tempo de Tramitação

Tabela 7

Cruzamento: Casa Propositora - Tempo de tramitação

Casa Propositora		Tempo de tramitação							Total
		Até 6 meses	Mais de 6 a 12 meses	De 1 a 2 anos	De 2 a 3 anos	De 3 a 5 anos	De 5 a 10 anos	Mais de 10 anos	
Câmara dos Deputados	Frequência	3	1	9	8	7	4	1	33
	%	9,1%	3%	27,3%	24,2%	21,2%	12,1%	3%	100%
Senado Federal	Frequência	1	1	5	1	4	0	1	13
	%	7,7%	7,7%	38,5%	7,7%	30,8%	0%	7,7%	100%
Executivo	Frequência	13	8	6	4	2	2	1	36
	%	36,1%	22,2%	16,7%	11,1%	5,6%	5,6%	2,8%	100%
Congresso Nacional	Frequência	0	0	0	1	0	0	0	1
	%	0	0	0	100%	0	0	0	100%
Judiciário	Frequência	0	0	0	1	0	0	0	1
	%	0	0	0	100%	0	0	0	100%
Total	Frequência	17	10	20	15	13	6	3	84
	%	20,2%	11,9%	23,8%	17,9%	15,5%	7,1%	3,6%	100%

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Das propostas oriundas do Executivo 36,1% tramitaram até 6 meses; 22,2% de 6 meses a 1 ano; de 1 a 2 anos 16,7%; de 2 a 3 anos 11,1%. Restam cinco leis. Destas 5,6% (2 leis) tiveram tramitação entre 3 a 5 anos; duas (5,6%) tramitaram de 5 a 10 anos e uma lei (2,8%) tramitou por mais de 10 anos para ser aprovada.

Por esses dados, pode-se dizer que as leis propostas pelo Executivo tramitaram mais rapidamente que as de iniciativa de outras casas legislativas. À medida que o tempo de tramitação aumenta, o número de leis aprovadas originárias do Executivo diminui, o que se correlaciona com a nossa hipótese inicial, de que estas leis são aprovadas mais rapidamente do que as propostas originárias do Congresso Nacional.

De acordo com Cheibub *et. al* os presidentes brasileiros mantém grande poder legislativo, o que lhes permite definir a agenda legislativa. Por meio das medidas provisórias o Executivo coloca na agenda aquilo que ele atribui como relevante e urgente. Além disso, os autores atentam para o fato que o presidente: “...*pode também influenciar o ritmo de tramitação de legislação ordinária, ao requerer o regime de urgência na apreciação de determinados projetos de lei (que dará a cada Casa o prazo de 45 dias para deliberar a respeito)*” (2009, p. 291), além dos projetos que definem e regulam orçamentos, tributos, a administração pública e emendas à Constituição. Assim, “...*o Executivo monopoliza a iniciativa legislativa nas áreas mais cruciais da formulação de políticas.*” (ibid, p. 292).

As propostas originárias da Câmara dos Deputados apontam um movimento contrário. Apenas 9,1% (3 leis) foram aprovadas no período de até 6 meses, e uma lei - 3% - tramitou de 6 meses a 1 ano. De 1 a 2 anos temos 27,3%; de 2 a 3 anos 24,2%. Somando estes dois percentuais tem-se 51,5% das leis oriundas da Câmara dos

Deputados aprovadas no período de 1 a 3 anos. No período de 3 a 5 anos temos 21,2% das propostas aprovadas; 12,1% de 5 a 10 anos e 1 lei (3%) aprovada em mais de 10 anos.

As propostas que tramitaram no Senado Federal também demoraram mais tempo desde sua apresentação a sanção. Até 6 meses encontramos 7,7% (1 lei); de 6 a 12 meses também 7,7%. De 1 a 2 anos temos 38,5%; de 2 a 3 anos uma lei novamente (7,7%) e de 3 a 5 anos temos 4 leis – 30,8%. Por fim, uma lei tramitou mais de 10 anos num percentual de 7,7% de toda legislação proposta e sancionada de origem no Senado Federal.

A lei de origem do congresso Nacional – lei 9.127 de 1995 – tramitou 857 dias (2 a 3anos). E a lei de origem da proposta do Judiciário – lei 9.035 de 1995 – tramitou de 2 a 3 anos (782 dias).

Os dados no conjunto podem ser avaliados na perspectiva de que o Executivo, quando apresenta leis na área de segurança pública e justiça criminal, tem suas propostas aprovadas *alhures*, segundo o termo de Figueiredo e Limongi (1994). Estas propostas são aprovadas mais rapidamente do que as iniciativas de Projetos de Lei da Câmara, Senado ou Judiciário, que apontam como propostas de maior apreciação e seleção das propostas.

Se as leis propostas pelo Executivo são aprovadas mais rapidamente, cabe indagarmos quais são os tipos de leis aprovados/por tempo de tramitação. Ou seja, há alguma relação entre o tempo de tramitação de uma lei e o tipo de punição que ela estabelece? Vejamos os dados abaixo:

### **Tipo de Punição por Tempo de tramitação**

Em relação as categorias das leis classifiquei os tipos de punição propostos pelas normas, de acordo com os seguintes tipos:

- 1) *Leis Mais Punitivas: que aumentaram o quantum punitivo em relação aos dispositivos anteriormente revogados*
- 2) *Políticas penais alternativas às penas reclusivas, leis que reduzem as penas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado.*
- 3) *Atuação reativa: as organizações de repressão penal e de segurança receberam novas atribuições e formas organizacionais voltadas a tornar mais visível sua presença nos espaços públicos, ampliar seus domínios de atuação e aumentar a eficiência de sua ação.*
- 4) *Arranjos organizacionais alternativos, preventivos, cotidianos intervindo nos fatores situacionais e sociais propiciadores do crime*
- 5) *Criminalização de novas condutas – criminalização de condutas antes não-criminalizadas*
- 6) *Leis Concentradas – normas que instauram privilégios exclusivamente a um indivíduo ou grupo:*
- 7) *Leis Mistas: leis que aumentam as penas em conjunto com políticas penais alternativas ou a ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado:*

Tabela 8

Cruzamento: Tipo de Punição - Tempo de Tramitação

Tipo de Punição	Tempo de tramitação								Total
		Até 6 meses	Mais de 6 a 12 meses	De 1 a 2 anos	De 2 a 3 anos	De 3 a 5 anos	De 5 a 10 anos	Mais de 10 anos	
Leis mais punitivas	Frequência	5	5	2	3	4	1	0	20
	%	25%	25%	10%	15%	20%	5%	0%	100%
Ampliação de direitos	Frequência	3	0	6	4	5	1	0	19
	%	15,8%	0%	31,6%	21,1%	26,3%	5,3%	0%	100%
Arranjos institucionais reativos das organizações	Frequência	3	0	1	0	0	0	0	4
	%	75%	0%	25%	0%	0%	0%	0%	100%
Arranjos institucionais alternativos das organizações	Frequência	3	1	1	3	1	1	0	10
	%	30%	10%	10%	30%	10%	10%	0%	100%
Criminalização de novas condutas	Frequência	2	2	7	4	0	3	1	19
	%	10,5%	10,5%	36,8%	21,1%	0%	15,8%	5,3%	100%
Leis que privilegiam	Frequência	0	1	0	1	0	0	0	2
	%	0%	50%	0%	50%	0%	0%	0%	100%
Leis mistas	Frequência	1	1	3	0	3	0	2	10
	%	10%	10%	30%	0%	30%	0%	20%	100%
Total	Frequência	17	10	20	15	13	6	3	84
	%	20,2%	11,9%	23,8%	17,9%	15,5%	7,1%	3,6%	100%

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Embora nosso número de casos  $N = 84$  seja pequeno, algumas questões e apontamentos podem ser extraídos da tabela acima.

De acordo com a tabela, podemos inferir que as leis mais punitivas são aprovadas mais rapidamente do que todos os outros tipos de leis pesquisados: 25% da legislação recrudescedora foi aprovada em até 6 meses; 25% de 6 a 12 meses. Ou seja, 50% das leis mais punitivas são aprovadas, desde sua apresentação, em até um ano de tramitação o que caracteriza uma *legislação penal de emergência*. Há, portanto, uma correspondência entre leis mais punitivas, tramitação rápida (*urgente*) e a restrição de direitos e garantias fundamentais dos presos.

No período de 1 a 2 anos temos 10% das iniciativas; 2 a 3 anos 15%; de 3 a 5 anos 20%. De 5 a 10 anos temos uma lei aprovada que representa 5% da legislação *mais punitiva*.

Para fazer um contraponto vamos explorar as leis que visaram *ampliar direitos*. Desta legislação 15,8% foi aprovada em até 6 meses e 0% de 6 meses a 12 meses. Entre 1 e 2 anos temos 31,6%; de 2 a 3 anos 21,1%. Se somarmos os percentuais, a maior parte das leis deste grupo 52,7% foram sancionadas de 1 a 3 anos. Entre as sanções, de 3 a 5 anos, o percentual foi de 26,3% e uma lei - 5,3% - tramitou de 5 a 10 anos. De modo geral, portanto, estas leis que visaram de alguma forma ampliar os direitos dos acusados tramitaram por mais tempo até serem sancionadas, conforme nossa hipótese inicial.

Se testar a hipótese - de que as leis neo-criminalizantes também tramitam mais rapidamente - não encontramos a mesma relação das leis recrudescedoras. O percentual de leis que tramitaram até 6 meses é de 10,5%; de 6 meses a 1 ano o percentual foi de 10,5%. De 1 a 2 anos o percentual foi de 36,8%; de 2 a 3 anos de

21,1%. Do mesmo modo (como as leis que ampliam direitos) o processo de tramitação demorou, em média, 1 a 3 anos totalizando 57,9% da legislação nesse período.

De 5 a 10 anos temos 3 leis - 15,8% - e uma lei que tramitou por mais de 10 anos (5,3%). Estes dados são relevantes, já que, podemos inferir que o processo de apreciação até a sanção da legislação aprovada, para criminalizar condutas antes não criminalizáveis, não ocorre de modo tão rápido ou mecânico pelo Parlamento como nos casos das leis que visaram o recrudescimento penal.

Os dados à respeito dos *arranjos organizacionais reativos* e das *leis que privilegiam* não são suficientes para que possamos inferir alguma relação do conjunto das leis, já que a frequência é menor ainda para os dois grupos. Analisando individualmente as leis dos arranjos organizacionais mais reativos temos: lei 8.863 de 1994 (segurança privada) demorou 591 dias desde sua apresentação até a sanção; a lei 9.017 de 1995 (crime organizado) tramitou 29 dias; a lei 10.867 de 2004 (sinarm) tramitou 139 dias, pois é uma Medida Provisória (MPV nº 157/2003).

Como exemplo, considero duas leis que estabeleceram ‘direitos’ a um determinado grupo: prisão especial aos militares – Lei 10.258 de 2001 – que tramitou por 845 dias; e a lei 10.628 de 2002, que concedeu foro especial de processo e julgamento (foro privilegiado) a ex-autoridade titular de cargo público tramitou até a sanção por 281 dias.

Das leis que estabeleceram, de alguma forma, arranjos organizacionais alternativos o percentual de leis aprovadas em até 6 meses de tramitação foi de 30%. Uma lei foi aprovada de 6 meses a 1 ano representando 10% do total, mesmo percentual das leis aprovadas entre 1 e 2 anos – 10%. De 2 a 3 anos temos 3 leis sancionadas representando um percentual de 30%; seguido de uma lei (10%) que tramitou de 3 a 5 anos e, por fim, uma lei (10%) que tramitou de 5 a 10 anos. Nesse grupo, as leis dividiram-se aproximadamente de forma igual sendo difícil inferir algum predomínio.

Concluindo a relação entre tempo de tramitação e tipos de leis aprovadas têm-se as leis mistas. São as leis que ao mesmo tempo aumentaram as penas em conjunto com dispositivos que diminuíram as penas, estabelecendo políticas penais alternativas ou que ampliaram as garantias dos direitos fundamentais do acusado. O percentual de tempo de tramitação desse grupo foi: até 6 meses 10% (1 lei); de 6 a 12 meses 10% (1 lei); de 1 a 2 anos 30% (3 leis); 3 a 5 anos 30% (3 leis); mais de 10 anos 20% (2 leis). Também aqui há um número pequeno de leis para inferir alguma tendência, já que, elas estão distribuídas pelos períodos temporários de maneira razoavelmente igual, ainda que poucas leis deste grupo tramitaram pelo período máximo de um ano (somente 2 casos).

Para consolidar esta hipótese, veremos a correlação entre os tipos de punição e a casa proponente na tabela 9:

### **Tipos de punição por Casa proponente**

Tabela 9

Cruzamento: Tipo de Punição - Casa Proponentora

Tipo de Punição	Casa Proponentora						
		Câmara dos Deputados	Senado Federal	Executivo	Congresso Nacional	Judiciário	Total
Leis mais punitivas	Frequência %	7 35%	3 15%	10 50%	0 0%	0 0%	20 100%
Ampliação de direitos	Frequência %	10 52,6%	4 21,1%	5 26,3%	0 0%	0 0%	19 100%
Arranjos institucionais reativos das organizações	Frequência %	1 25%	0 0%	3 75%	0 0%	0 0%	4 100%
Arranjos institucionais alternativos das organizações	Frequência %	4 40%	1 10%	4 40%	0 0%	1 10%	10 100%
Criminalização de novas condutas	Frequência %	7 36,8%	2 10,5%	9 47,4%	1 5,3%	0 0%	19 100%
Leis que privilegiam	Frequência %	2 100%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	2 100%
Leis mistas	Frequência %	2 20%	3 30%	5 50%	0 0%	0 0%	10 100%
Total	Frequência %	33 39,3%	13 15,5%	36 42,9%	1 1,2%	1 1,2%	84 100%

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

O Executivo legislou para as leis *mais punitivas* em 50% das normas. Tal ‘resposta’ pode ter ocorrido de forma muitas vezes a responder as demandas da opinião pública e setores organizados da sociedade civil por mais punição, atuando de forma mais reativa no caso das leis recrudescedoras, que foram aprovadas em curtos períodos, do que nas leis que ampliam direitos, já que apenas 26,3 % (5 leis) foram de sua iniciativa. Conforme adverte Cheibub *et al* (2009, p. 292) “*os presidentes não precisam barganhar caso a caso para aprovar suas propostas legislativas. Eles estão na posição de exigir apoio para a totalidade de sua agenda legislativa.*”

Ginsberg (1986) alertava para este ponto das democracias ocidentais, pois a concepção direta de um Estado democrático e forte, entendido apenas como reflexo da opinião pública (refiro-me a concepção de um Estado como ‘criado’ dos cidadãos) também permite que os governos paradoxalmente possam expandir os poderes estatais em relação aos cidadãos. Nesse sentido, o que os cidadãos pensam ser sempre um maior controle também pode vir a ser ‘uma algema’. Esse é inclusive um dos dilemas de um Estado responsivo. De um lado, ele expande o poder estatal, de outro, aumenta a participação dos cidadãos<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Nesse sentido, o voto aparece para o autor como o marco desse processo de influência da opinião pública nos processos governamentais. Ginsberg (1986) faz um breve histórico do voto na formação do Estado Nação. Segundo o autor, a partir do século XVIII, iniciou-se o processo de mudança na relação entre opinião pública e governo. O aspecto mais importante dessa alteração foi a construção de mecanismos de consulta popular (instituições eleitorais e representação parlamentar) e a gradual extensão do direito de voto para as classes baixas no começo do século XX, nos regimes europeus. Essas modificações colocaram para os governos a obrigação de dialogar sobre seus programas e políticas. Porém, a explicação convencional crê que a extensão do direito do voto e a representação no governo são

### Por tipo e grau de variação de punição

Aqui, apresento os resultados da legislação dividida por ‘tipo’ e ‘grau’ de punição. Os resultados descritos referem-se apenas aos dados quantitativos. No entanto, no trabalho de mestrado discuti as principais leis destes grupos numa perspectiva descritiva-comparativa dos dispositivos sancionados.

### Por tipo e grau de punição

Tabela 10  
Tipos de Punição

Tipo de Punição	Frequência	%
Leis mais punitivas	20	23,8
Ampliação de direitos	19	22,6
Arranjos institucionais reativos das organizações	4	4,8
Arranjos institucionais alternativos das organizações	10	11,9
Criminalização de novas condutas	19	22,6
Leis que privilegiam	2	2,4
Leis mistas	10	11,9
Total	84	100

Tabela 11  
Grau de Variação de Punição

Grau de variação de Punição	Frequência	%
Penas mais duras	12	14,3
Penas mais duras + novas restrições	3	3,6
Novas restrições	5	6
Políticas alternativas	6	7,1
Políticas alternativas + ampliação dos direitos	1	1,2
Ampliação dos direitos	12	14,3
Atuação reativa	4	4,8
Arranjos alternativos	10	11,9
Novos tipos penais	19	22,6
Privilégios	2	2,4
Mistas	10	11,9
Total	84	100

Fonte: Dados de 1989 a 2006. Construído a partir das informações disponíveis na Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

As tabelas acima apontam para as coexistências e variações da política criminal brasileira, pois de 84 leis analisadas: 23,8% representam o recrudescimento penal (leis que restringiram direitos em relação à lei anterior); 22,6% das leis de alguma forma ampliaram direitos dos presos; 22,6% corresponde ao percentual da legislação neo-criminalizante; 11,9% é o percentual de leis ‘mistas’ (que numa mesma norma ampliou direitos e (ou) possibilitou a aplicação de penas alternativas, ao mesmo tempo, em que criminalizou condutas ou (e) aumentou a pena anteriormente estabelecida);

---

formas unicamente resultantes das demandas populares. Para o autor, ainda que o direito de voto seja constituído por lutas dos cidadãos em determinados momentos históricos, na Europa Ocidental e nos EUA, a expansão do sufrágio, e a incorporação de demandas populares em momentos históricos específicos também fortaleceram o Estado. Um exemplo desse processo, segundo o autor, foi quando o governo americano garantiu o direito de voto aos negros na década de 1960. Outro exemplo, do fortalecimento estatal pode ser a transição democrática brasileira. Para Ginsberg, esse processo pode ocorrer por quatro circunstâncias: a expansão do voto está ligada freqüentemente a esforços dos grupos que estão no poder para negociar com as massas para não desafiar o regime; um regime que seja inviável de ser suprimido pela força pode ser confrontado por uma desordem social de tal modo; ameaças externas ou a integridade territorial (guerras, por exemplo) podem expandir o sufrágio; voto popular e representação estariam associados com os esforços de centralização e expansão da autoridade nacional.

2,4% das leis representam as leis que visaram conceder privilégios a um determinado grupo.

Quanto aos arranjos organizacionais 4,8% foram promulgados numa direção mais reativa e 11,9% numa direção mais alternativa.

Os dados apontam para a ambigüidade das respostas da elite política para política de segurança brasileira pós-democratização<sup>27</sup>. Tal variedade se constitui muitas vezes através do recurso simbólico do penal, que se mostra como parte importante/integrante das políticas criminais brasileiras.

Isto se refere ao fato que pensar em oposição representaria pensar estas duas tendências gerais como ‘opostas’, ou seja, caracterizada por graus marcantes de diferenças. A legislação não resulta de coisas ‘discrepantes’, pois, como veremos há casos em que tais princípios coexistem em leis. Como exemplo, a Nova Lei de Drogas na qual a despenalização do usuário foi promulgada juntamente com o aumento da pena mínima para o tráfico (além de ter aumentado a discricionariedade do policial como apontou Barbosa, 2008).

Portanto, penso uma variedade de respostas das políticas criminais, que oscilam no plano das normas entre uma coexistência igualitária e ampliadora de direitos (universalista) combinada com uma tendência punitiva e hierarquizante (sob o discurso da prevenção situacional muitas vezes). Meu argumento, portanto, caminha mais em pensar na coexistência desses princípios, do que pensar estas políticas e tendências como opostas.

### **Considerações Finais**

Retomando as principais considerações sobre as variáveis do processo legislativo constatei neste capítulo que: i) os primeiros anos em que governos diferentes assumiram o poder foram os de maior número de aprovações na área de segurança pública e justiça criminal; ii) não há um partido que proponha mais leis de um determinado ‘tipo punitivo’, mas PMDB e PT tiveram o maior número de propostas sancionadas; iii) 60% das leis em segurança pública e justiça criminal oriundas do Senado e Câmara são de parlamentares do Sudeste; iv) o Executivo detêm 42,9% da agenda na temática e o Congresso Nacional 54,8%; isso mostra que o Executivo possui grande poder legislativo também nessa área; v) as leis mais punitivas são majoritariamente de origem do Executivo; tramitam mais rapidamente (inclusive por este fator) caracterizando uma *legislação penal de emergência*; vi) as leis que ampliam direitos tramitaram (80%) de 1 a 5 anos e são originárias (73,7%) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; vii) as leis que criminalizam novas condutas tramitaram em média de 1 a 3 anos (57,9%) e teve como casa proponente igualmente o Executivo (47,4%) e o Congresso Nacional (47,3%).

Assim, no estudo da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal, através da análise qualitativa e quantitativa, observei que 20 das 84 leis analisadas e aprovadas desde 1989 a 2006 se identificam com as características do recrudescimento penal. São leis que aumentaram o *quantum* punitivo em relação a

---

<sup>27</sup> Segundo Alvarez (2010, p.9): “Assim, Gizlene Neder, ao analisar a história das idéias políticas sobre criminalização e punição no país, indica como as elites locais buscaram legitimidade para suas propostas de modernização das instituições policiais e da justiça criminal no pensamento europeu, ora incorporando as idéias iluministas do final do século XVIII – que questionavam as execuções públicas e os suplícios, como é possível acompanhar nos debates que resultaram no Código Criminal do Império de 1830 – ora acompanhando as discussões em torno das idéias criminológicas – como no momento da elaboração do Código Penal de 1890”. O comentário é uma resenha publicada sobre livro recém-publicado: “História das Prisões no Brasil, vol. I e II” organizados por Clarisse Nunes Maia, Marcos Luiz Bretas, Marcos Costa e Flávio de Sá Neto. Ed. Rocco, 2010.

algum dispositivo anteriormente promulgado (*recrudescimento penal*); são originárias majoritariamente de iniciativas do Executivo; são aprovadas mais rapidamente pelo Parlamento brasileiro. Muitas destas leis foram propostas e aprovadas em um contexto de forte demanda e produção da opinião pública (como no caso da equiparação a crime hediondo à Falsificação de Remédios, o homicídio pelo assassinato da atriz Daniela Perez, o Regime Disciplinar Diferenciado e as rebeliões comandadas pelo PCC em São Paulo).

O *excesso* (termo utilizado por Loader, 2009) caracteriza esta legislação. Tanto na ampliação das ofensas e danos tipificados como crimes, bem como representam um conglomerado de crenças, desejos e sentimentos de muitas das respostas contemporâneas ao crime que clamam por: rapidez, hiperatividade, urgência, certeza, gratificação imediata. Tais respostas formariam atualmente um tipo de oposição identitária entre aqui/lá; nós/eles; trabalhadores/bandidos<sup>28</sup>. Tais formas se articulam com a ‘sensibilidade’ (inflamada e fabricada) da opinião pública em demandas por ordem, o que pressiona respostas governamentais em políticas de segurança caracterizadas pela punitividade e pela urgência (já que são adotadas, conforme apontei, mais rapidamente pelo governo brasileiro).

Estas leis, algumas das leis neo-criminalizantes e as normas que concedem privilégios (prisão especial aos militares, foro privilegiado) fazem parte da estratégia de controle social na forma piramidal exercido de forma repressiva, como apontou Kant de Lima (2004), já que, a aplicação de muitas destas normas (e os sujeitos objeto destas normas) aqui discutidas não se dá de modo universal, mas de forma extremamente hierarquizada. Nesse sentido, leis como RDD, Crimes Hediondos, Nova lei de Drogas são iniciativas decorrentes do processo de incriminação caracterizados pela sujeição criminal, no sentido da incriminação feita a partir de estereótipos sociais<sup>29</sup> subordinados muitas vezes a pobreza urbana.

Juntamente com esta tendência, encontramos uma série de leis promulgadas que ampliaram direitos e garantias fundamentais dos acusados. Nessa perspectiva os Juizados Especiais Criminais, as Penas Alternativas de Liberdade, a criação do CONANDA, da Defensoria Pública, a promulgação do ECA foram medidas legais que visaram modificar o quadro acima buscando, ao menos no plano da norma, o princípio de igualdade formal.

Assim, as combinações na política criminal entre criminalização e recrudescimento penal/ampliação de direitos evidenciam um quadro mais complexo de respostas da política criminal do Estado Brasileiro pós-1988. Penso tal variedade mais no sentido de estas tendências se complementarem e coexistirem e menos no sentido de pensar como políticas ou tendências contraditórias.

Entretanto, para além da pretensa democratização destas políticas criminais, há de se pensar que num contexto de desigualdade de direitos e de exclusão cultural e institucional quais são ‘tipos sociais’ objetos preferenciais destas leis repressivas, já que uma ‘cidadania regulada’ encontra diferentes (e desiguais) modalidades de aplicação da lei, em casos específicos, nas relações entre as instituições estatais e os autores de atos ilícitos.

---

<sup>28</sup> Sobre a discussão destas categorias no contexto brasileiro, mais especificamente na cidade de São Paulo, ver os trabalhos de Caldeira (2003) e Feltran (2008).

<sup>29</sup> Ver a discussão sobre incriminação especialmente em MISSE, MICHEL. Malandros, **Marginais e Vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisado Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

Há, nesse sentido, uma agenda de pesquisa em aberto sobre administração da justiça criminal em pesquisas que assinalem os mecanismos e os indivíduos ‘alvos’ da justiça criminal brasileira em determinadas tipificações penais. No entanto, se sabe há tempos dos estigmas e formas desiguais de reconhecimento e incriminação que operam em grande parte da justiça criminal no Brasil, especialmente sobre as camadas pobres da população. Entretanto, conforme afirmei anteriormente, este trabalho não discute propriamente o funcionamento do estado ‘nas margens’ (Das e Poole, 2008).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. *Lei e ordem no segundo governo FHC*. Tempo social (USP), v.15,n.2, p. 103-141, Nov. de 2003.

AZEVEDO, R. G. TENDÊNCIAS DO CONTROLE PENAL NA MODERNIDADE PERIFÉRICA: as reformas penais no Brasil e na Argentina na última década. Tese Doutorado em Sociologia – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

BECKER, G. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. The Journal of Political Economy, vol.76, n.2, mar/apr, p.169-217, 1968.

BOURDIEU, P. *Sobre a Televisão*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Economia das Trocas Lingüísticas*, São Paulo: Edusp, 1998.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública* (Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas), vol. 15, n.2, 2009.

\_\_\_\_\_. Escolha Racional e Criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, n. 22, Rio de Janeiro: JFRJ, 2008, p. 93-111.

CHEIBUB, J.A; FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Partidos Políticos e Governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 52, n° 2, p. 263 a 299, 2009.

Das, V e Poole, D. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social – UBA*, N° 27, pp. 19–52, 2008.

DELEUZE, G. Post-Scriptum sobre as Sociedades de Controle. In: *Conversações: 1972-1990*. Rio de Janeiro: Ed. 34, p. 219-226, 2008.

ELSTER, J. *Egonomics*. Editora Gedisa, Barcelona, Espana, 1997.

FAULKNER, D. Prospects for progress in penal reform. *Criminology & Criminal Justice*, 7 (2), p. 135-152, 2007.

FELTRAN, G. FRONTEIRAS DE TENSÃO: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNICAMP, 2008.

FEREJOHN, J. e PASQUINO, P. A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL NA CIÊNCIA POLÍTICA: Conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n° 45, , Fev., p.5-24, 2001.

GARLAND, D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, nov., p. 59-80, 1999.

\_\_\_\_\_. *La Cultura del Control: crimen y orden social em La sociedad contemporánea*, Editora Gedisa, Espanã, Barcelona, 2001.

GINSBERG, B. *The Captive Public*. How Mass opinion promotes state power. New York: Basic Books, 1986.

HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOWLETT, M. *A dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. VI, nº 2, p. 167-186, 2000.

KANT DE LIMA, R. Direitos Civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, nº 18, vol.1, p. 49-59, 2004.

LEMOS, L. B. de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: uma análise distributivista. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, p. 561 a 605, 2001.

LIMONGI E FIGUEIREDO. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, Mar. p. 24 a 37, 1994.

\_\_\_\_\_. Mudança Constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 29, ano 10, outubro de 1995.

LOADER, IAN. *Ice cream and incarceration*. *Punishment & Society*, 11 (2), p.241-257, 2009.

MARSHALL, T.H. *Classe, cidadania e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDONÇA, NALAYNE. *Penas e Alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

MENEGUELLO, R. *Partidos e Governos No Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. 01. ed. SÃO PAULO: PAZ E TERRA, 1998.

PIERUCCI, A. F. *Ciladas da Diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

RICCI, P. *A medida das leis: do utilizo de noções genéricas à mensuração do imponderável*. *Boletim Bibliográfico (ANPOCS)*, São Paulo, v. 54, n. 2 semestre, p. 101-123, 2002.

\_\_\_\_\_. *De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, letras e ciências humanas. Departamento de Ciência Política, 2006.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social*. Edusp : São Paulo, 2002.

TEIXEIRA, A. *Do sujeito de Direito ao Estado de Exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. (Dissertação Mestrado). Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, USP, 2006.

TONRY, MICHAEL. Explanations of American Punishment Policies – a National History. *Punishment & Society*, 11 (3), p. 377 a 393, 2009.

UNGAR, M. *Prisons and Politics in Contemporary Latin America*, p. 911, Human Rights Quarterly, Vol. 25, N. 4, Nov., 2003.

VARGAS, J. D. ; MENDONÇA, L. *Estudos de Fluxo da Justiça Criminal: Balanço e Perspectivas*. In: 32º Encontro Anual da Anpocs, 2008, Caxambu. Anais da ANPOCS GT Crime Violência e Punição. São Paulo: ANPOCS, 2008.

WACQUANT, Loic. *As prisões da Miséria*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001

\_\_\_\_\_. A Aberração Carcerária à Moda Francesa. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, n° 2, p. 215 a 232, 2004.

\_\_\_\_\_. A ascensão do Estado penal nos EUA. *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, ano 7, n.11, p.13-39, 1º semestre, 2002.

\_\_\_\_\_. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. *Novos Estudos Cebrap*, n. 80, p. 9-19, 2008.

WASELFISZ, J.J. Mapa da Violência dos municípios brasileiros 2008. 1ª Ed., MJ/RITLA/INSTITUTO SANGARI/Ministério da Saúde, 2008.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência IV. UNESCO, 2004.

WEINGAST, B. R. Political Institutions: Rational Choice Perspectives?. In GOODIN, Robert E. and Hans-Dieter Klingemann (eds). *A New Handbook of Political Science*. New York. Oxford University Press. Chap 5. p. 167-190, 1998.

WEBER, M. “Sociologia da Imprensa: um programa de pesquisa”. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n° 55-56, 2002.

WILSON, J. Q. (Ed) *Crime and Public Policy*. Ed. Institute for contemporary Studies, San Francisco, California, 1983.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. *Ventanas rotas: La policía y la seguridad em los Barrios*. In: *Revista de Ciências Sociais Delito y sociedad*. Año 10, n. 15/16. Buenos Aires, Santa Fe, República Argentina, 2001.